



¿QUÉ ESTADO PARA EL CHILE QUE VIENE?

ANALES DE LA UNIVERSIDAD DE CHILE
SÉPTIMA SERIE. N° 19 /2021

REVISTA ANALES

REVISTA ANALES

Séptima Serie. N°19/2021

**¿QUÉ ESTADO PARA EL CHILE
QUE VIENE?**

El Comité Editorial de los Anales de la Universidad de Chile está conformado por:

Jorge Allende Rivera
Fernando Atria Lemaitre
Alejandra Araya Espinoza
Carla Cordua Sommer
Manuel Antonio Garretón Merino
José Maza Sancho
Flavio Salazar Onfray

Directora: Faride Zerán Chelech

Editora de publicaciones de la Vicerrectoría de Extensión y Comunicaciones:
Jennifer Abate Cruces

Editores: Luis Cruz Sánchez, Jennifer Abate Cruces y Francisco Figueroa Cerda

Asistente de edición: Macarena Pérez Sánchez

Colaboradora: Karen Cea Pérez

Siendo Rector de la Universidad de Chile el Dr. Ennio Vivaldi Véjar.

Revista Anales de la Universidad de Chile fue fundada en 1843 y publicada desde 1844.

ISBN: 978-956-19-1238-0

Diseño de portada: Alicia San Martín

Foto de portada: Inicio del trabajo de la Convención Constitucional

Fuente foto de portada: Cristina Dorador Ortiz

Diagramación: Alicia San Martín

Edición de textos: Luis Cruz Sánchez, Jennifer Abate Cruces y Francisco Figueroa Cerda

Impreso en Andros Editores

ÍNDICE REFERENCIAL

¿QUÉ ESTADO PARA EL CHILE QUE VIENE?	9
<i>Faride Zerán Cbelech</i>	
HISTORIA Y CONCEPTUALIZACIÓN DEL ESTADO EN CHILE Y AMÉRICA LATINA	11
LA POLÍTICA EN EL CONCEPTO DE ESTADO EN CHILE: PRESENCIAS, AUSENCIAS Y LATENCIAS	13
<i>Cristina Moyano Barabona</i>	
LOS SIETE DESAFÍOS Y LA HERRAMIENTA SOLITARIA: APUNTES SOBRE LA POLÍTICA Y EL ESTADO EN EL PROCESO REFUNDACIONAL DE CHILE	27
<i>Alberto Mayol Miranda</i>	
ENTREVISTA A ENRIQUE ANTILEO BAEZA Y CLAUDIO ALVARADO LINCOPI	39
<i>Claudia Zapata Silva</i>	
DIÁLOGO DIMENSIÓN HISTÓRICA DEL ESTADO EN CHILE Y AMÉRICA LATINA	59
<i>María Luciana Cadabía, Manuel Enrique Canales Cerón y Manuel Antonio Garretón Merino</i>	
EL LUGAR DE LA SUBSIDIARIEDAD EN EL CHILE POSESTALLIDO	71
<i>Josefina Araos Bralic</i>	
PUEBLO MAPUCHE Y ESTADO NACIÓN: HACIA EL FIN DE UNA RELACIÓN FORZADA Y COLONIAL	83
<i>Pablo Mariman Quemenado</i>	
HACIA UN NUEVO CHILE: ENTRE LA DEMOCRACIA Y EL ORDEN	105
<i>Verónica Valdivia Ortíz de Zárate</i>	

ESTADO, DEMOCRACIA Y CRISIS DE LA REPRESENTACIÓN	123
ESTADO Y PUEBLOS INDÍGENAS EN CHILE: ¿AVANZANDO HACIA UNA GOBERNANZA PLURINACIONAL? <i>Verónica Figueroa Huencho</i>	125
ESTADO, DEMOCRACIA Y FUERZAS ARMADAS <i>Felipe Agüero Piwonka</i>	143
DIÁLOGO EL ESTADO Y LA REORGANIZACIÓN DEMOCRÁTICA DEL PODER EN CHILE <i>Fernando Atria Lemaitre y Bárbara Sepúlveda Hales</i>	165
ESTALLIDO SOCIAL Y PRISIÓN POLÍTICA. UNA MIRADA DESDE EL DERECHO PENAL <i>Myrna Villegas Díaz y Matías Palma Hermosilla</i>	179
LA EMERGENCIA DE LOS TERRITORIOS Y LA CONDICIÓN SOCIOAMBIENTAL: PODER, NATURALEZA, CIUDADANÍA Y LA NECESIDAD DE CONOCIMIENTO TRANSDISCIPLINAR <i>Enrique Aliste Almuna</i>	195
ESTADO, PUEBLO MAPUCHE Y PLURINACIONALIDAD: LA LUCHA POR LA AUTODETERMINACIÓN. DE LA DICTADURA DE PINOCHET A LA ACTUALIDAD <i>Sergio Caniuqueo Huircapan</i>	207
EL MOVIMIENTO ESTUDIANTIL SECUNDARIO: SUS ENSEÑANZAS SOBRE DEMOCRACIA Y CIUDADANÍA EN CHILE <i>Óscar Aguilera Ruiz</i>	231
ESTADO Y SOCIEDAD	243
UNA SOCIEDAD CON LOS CUIDADOS EN EL CENTRO: APORTES DE LA ECONOMÍA FEMINISTA PARA SUPERAR EL ESTADO SUBSIDIARIO <i>Camila Bustamante Pérez</i>	245

ESTADO Y POLÍTICA ECONÓMICA EN CHILE <i>Ramón López Vega</i>	265
ESTADO, MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO: PASADO, PRESENTE Y FUTURO DE LA GOBERNANZA AMBIENTAL CHILENA <i>Roxana Bórquez González, Marco Billi y Pilar Moraga Sariego</i>	289
EDUCACIÓN PÚBLICA INTEGRAL COMO DERECHO HUMANO FUNDAMENTAL <i>Cristián Bellei Carvacho</i>	317
ENTREVISTA A CARLOTA PÉREZ <i>José Miguel Abumada</i>	339
DIÁLOGO PLURINACIONALIDAD Y PROCESO CONSTITUYENTE DIÁLOGO BOLIVIANO CHILENO EN TORNO A LA EXPERIENCIA DE MUJERES LÍDERES <i>Elsa Alí Ramos, Gabriela Curinao Ladino, Yasna Provoste Campillay y Elisa Vega Sillo</i>	347
EL SISTEMA DE EDUCACIÓN PÚBLICA CHILENO: EL SUEÑO (IM)POSIBLE <i>Rodrigo Roco Fossa</i>	367
EL DON DE LA REVUELTA Y EL DE LA DICTADURA <i>Willy Thayer Morel</i>	403
ESTADO Y CULTURA: POR UNA NUEVA ILUSTRACIÓN <i>Paulo Slachevsky Chonchol</i>	431
PUEBLOS ORIGINARIOS, LENGUAS INDÍGENAS Y ESTADO <i>Jeannette Pacheco Campos</i>	449
DOSSIER HISTÓRICO	463

¿QUÉ ESTADO PARA EL CHILE QUE VIENE?

En medio de las deliberaciones de la Convención Constitucional, la que debe proponer al país en el transcurso de este año el texto de la nueva Constitución que nos regirá en las próximas décadas, y ad portas de asumir la Presidencia de la República el egresado de derecho de la Universidad de Chile Gabriel Boric, las interrogantes en torno al nuevo ciclo político abierto luego de la histórica revuelta social del 18 de octubre de 2019 se multiplican.

En este contexto, una de las preguntas recurrentes que aparece en debates y reflexiones sobre el futuro de Chile y las reformas estructurales que deben asumirse tiene que ver con la interrogante sobre el Estado. Por ello nos pareció pertinente y urgente volver sobre los debates, experiencias y reflexiones críticas en torno a las posibilidades, el rol y formas del Estado. De ahí que este nuevo número de la revista *Anales de la Universidad de Chile* se articula en torno a la pregunta ¿Qué Estado para el Chile que viene?, y a las respuestas, diálogos e interpelaciones que desde diversos enfoques y miradas plantean las investigadoras e investigadores, académicas y académicos reunidos en este número.

Se trata de un debate que ha cruzado todas las esferas del espacio público concitando no solo el interés de amplios sectores ciudadanos, sino también las pasiones y miedos de quienes ven en esta necesaria deliberación aquellos fantasmas que alimentaron los libretos de antiguas y exitosas campañas del terror proyectadas a mediados de los años setenta del siglo pasado y revividas con entusiasmo en los últimos meses en nuestro país.

Así es como gran parte de las discusiones y reflexiones en torno al Estado que necesitamos para democratizar Chile se realizaron en un contexto de recrudescimiento de los discursos de odio de sectores neofascistas que buscaban frenar los avances que durante años han impulsado mujeres, disidencias sexuales, pueblos indígenas y defensores de derechos humanos, entre otros. Sin embargo, tal como señaló la presidenta de la Convención Constitucional, la doctora Elisa Loncon: “Este enorme desafío con el que nos hemos comprometido es un camino largo y difícil, pero la historia nos ha convocado a superar las barreras”.

Esperamos que este nuevo número de *Anales* cumpla con su misión histórica de contribuir a los debates de su tiempo. Un tiempo interesante que sin duda está lleno de preguntas, de esperanzas y de desafíos.

Faride Zerán Chelech
Vicerrectora de Extensión y Comunicaciones de la Universidad de Chile
Directora de la *revista Anales de la Universidad de Chile*

HISTORIA Y CONCEPTUALIZACIÓN DEL ESTADO EN CHILE Y AMÉRICA LATINA



LA POLÍTICA EN EL CONCEPTO DE ESTADO EN
CHILE: PRESENCIAS, AUSENCIAS Y LATENCIAS

Cristina Moyano Barahona

CRISTINA MOYANO BARAHONA

Decana de la Facultad de Humanidades de la Universidad de Santiago de Chile, doctora en Historia, especialista en historia política de los intelectuales, historia política reciente y autora de libros y de numerosos artículos en revistas especializadas nacionales e internacionales. Fue vicedecana de Investigación y Posgrado de la Facultad de Humanidades y directora del Departamento de Historia de la USACH. Integrante de la Red de Historia Política de los Intelectuales y de la RedLae.org.

LA POLÍTICA EN EL CONCEPTO DE ESTADO EN CHILE: PRESENCIAS, AUSENCIAS Y LATENCIAS

Si por política entendemos el conjunto de prácticas mediante las cuales los miembros de una sociedad se dan a la labor de constituir las normas que regirán el estar juntos, la construcción de órdenes y por ende el trabajo de configuración de una comunidad siempre será un proceso conflictivo, inscrito en un tiempo y espacio, historizable y por lo mismo ni esencial ni inmutable.

La RAE define el Estado como «forma de organización política, dotada de poder soberano e independiente, que integra la población de un territorio» o, en casos federales, de cada uno de los territorios autónomos que la componen y que además dispone de reconocimiento como tal por parte de «otros Estados». En suma, el Estado es una construcción política, un concepto polisémico sobre el cual se han vertido numerosas teorías respecto de su origen, desarrollo y formas. En este ensayo no ingresaremos en esas áreas teóricas, sino que más bien nos referiremos al Estado como concepto político fundamental de la política moderna y por ende historizable, en permanente disputa, elaboración, contenedor de experiencias y articulador de expectativas a lo largo de nuestra historia.

Considerando el momento histórico refundacional que parece estamos viviendo con este inédito proceso «constituyente», repasar la construcción política del Estado en Chile no es simple cuestión de erudición, sino que un ejercicio de expresión de expectativas, de aquello que hoy quisiéramos ser y de lo que hemos sido en ese estrecho o amplio margen donde se posibilita precisamente la historicidad de nuestro objeto.

PRINCIPALES TESIS SOBRE EL ESTADO DE CHILE

Historiadores e historiadoras han tenido la construcción del Estado como un objeto siempre presente. En tanto disciplina de las ciencias sociales, la historiografía ha jugado un papel relevante en la difusión de las ideas de Estado y con ello ha performado también la realidad que aspira a conocer. Dado que los procesos históricos son complejos y sus interpretaciones sujetas tanto a la dimensión de la teoría disciplinar que la acompaña como al momento presente en el que se inscribe, el texto historiográfico forma parte del pensamiento político de una época y actúa sobre la misma, aunque no la refiera de forma contingente.

En ese plano es posible agrupar las tesis en torno al Estado en tres grandes interpretaciones.

La primera proviene de la historiografía liberal-conservadora que tiene como principales exponentes a Alberto Edwards y Mario Góngora. Ambos autores, prominentes miembros de la élite ilustrada chilena, plantearon que en Chile fue el Estado el que construyó a la nación y lo hizo mediante la capacidad de someter los intereses diversos de una élite heterogénea, en tanto intereses económicos, frente al poder central de un Estado que gobernaba de forma autoritaria y que era capaz de subsumir la legitimidad del control y la fuerza. Ese Estado debía ser esencialmente excluyente, fuerte, autoritario, personal y centralista, todas marcas de la impronta de quien bajo esta lectura historiográfica fue el gran constructor del Estado en Chile, Diego Portales.

Alberto Edwards escribe su primer ensayo marcado por su experiencia antibalmacedista en la guerra civil de 1891, que fuertemente influenciado por la lectura de Spengler veía en la expansión de la república una expresión de la decadencia de Occidente y de su civilización. En su obra más relevante, *La fronda aristocrática*, publicada en 1945 por la Editorial del Pacífico, indicaba que la élite que había realizado la gesta de la Independencia tenía un marcado carácter de fronda, cuestión que se expresaba en «el ansia de poder y dominación, el orgullo, independencia... y rebeldía» (Edwards, 1945: 16), y que terminó pactando con «hombres fuertes» por su marcado temor a la anarquía, quienes serían a la postre los que en ciertos momentos lograron frenar el espíritu de fronda. Lo habría sido Diego Portales, posteriormente el propio Carlos Ibáñez del Campo y el propio Augusto Pinochet. Así, para Góngora, mientras la masa inerte tiende al reposo (metáfora usada por Portales), son las élites liberales y radicales las que desataron las fuerzas que llevaron a la guerra civil de 1891, mejor expresión del frondismo, que solo pudo ser superado con el autoritarismo de Ibáñez.

Tal como plantea Gabriel Salazar, esta tesis ha sido tan fuerte en la historiografía y particularmente en su difusión a nivel político y escolar que:

El cíclico retorno de Portales y la continua restauración de su obra han permitido que el orden estatal “portaliano” tenga —ideológica pero también fácticamente— no sólo una larga vida, sino también que esa misma alargada (y estabilizada) vida se tome como prueba histórica suficiente de su perfección cívica y política. Lo cual tiende a configurarse como un virtual artículo de fe: en Chile ha habido y hay un solo Estado, un solo fundador no más. Alabado sea» (Salazar, 2005: 5).

En una línea similar a la anterior tenemos la tesis historiográfica levantada por Mario Góngora, quien en su *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en*

los siglos XIX y XX, publicado en 1981 en Santiago por Ediciones de la Ciudad en una época política de grandes restricciones dado el alto nivel de censura que regía durante la dictadura militar, planteaba que el Estado en Chile se fue construyendo mediante grandes y pequeñas guerras que fueron dotando de un cierto *ethos* de unidad nacional, conducido por una aristocracia de donde provienen los «grandes hombres» destinados a conducirla. Solo así, dirá Álvaro Góngora, quien encuentra en Mario Góngora nuevamente la impronta de Spengler:

su verdadera existencia no depende del modo de organización política concreta que adquiere: lo auténticamente necesario, en este sentido, es una minoría con instinto político. Por eso, nos dice, debemos expresar inequívocamente: no hay más Estado de clases, Estado en los que gobierna una clase única. No debe confundirse esto con Estado-clase, con Estado al que no pertenece el individuo que no pertenezca a una determinada clase. El Estado de clase expresa la experiencia histórica universal, de que siempre es una capa social única la que, constitucionalmente o no, lleva la dirección política”. Es siempre una minoría decidida la que representa la tendencia histórica universal de un Estado y dentro de ella otra minoría, más o menos cerrada, la que asume efectivamente la dirección por virtud de sus capacidades y muchas veces en contradicción con el espíritu de constitución (Góngora, 1990: 55).

A la postre, en esta interpretación el Estado tiene tres características centrales en su desarrollo histórico: i) se construyó al alero de guerra o episodios bélicos que configuraron un *ethos* de identidad nacional basada en la violencia para someter a actores, ocupar el territorio y generar reconocimiento de otros estados; ii) fue obra de las élites, sin participación de otros actores sociales; iii) solo un grupo selecto, capaz de someter el espíritu de fronda, pudo conducir de manera eficaz y centralizada, ordenada y de forma autoritaria a un conjunto de actores que tienden a la «anarquía» o simplemente al «reposo».

Ese Estado terminó convirtiéndose en un mito nacional que configuró el relato de las élites que en el siglo XX se expandió con las ideas de que en Chile el Estado se conformó tempranamente, de forma ordenada, con un funcionamiento institucional impersonal, fuertemente centralizado y autoritario, modelo frente a las numerosas guerras civiles de otros países, particularmente en aquellos cuyas organizaciones federalistas cada cierto tiempo tenían enconados conflictos entre las dinámicas e intereses regionales y las élites metropolitanas.

La impronta de esta interpretación estuvo presente incluso en historiadores que a decir de Julio Pinto fueron contrarios al mito portaliano, coincidiendo en lo esencial con lo planteado por Edwards y Góngora. Corresponden estos autores a la segunda de las tesis que han interpretado al Estado en Chile.

Así, para Sergio Villalobos, el ascenso del grupo liderado por Portales formó parte de una reacción aristocrática contra las reformas liberales, de presunto sesgo igualitario, intentadas por los sectores pipiolos (o protoliberales) durante la década de 1820. Por su parte, Alfredo Jocelyn-Holt identifica al régimen portaliano como una fórmula no traumática de transición a la modernidad, administrada por una élite cuyas raíces seguían hundidas en un orden tradicional que encontraba su base en la hacienda y la subordinación campesina. Para Jorge Núñez Rius, en un artículo en el que el interludio portaliano se presenta como una crisis de hegemonía al interior de la aristocracia tradicional, las clases subordinadas no habrían sido más que “mudos espectadores de un drama con muy pocos protagonistas”. A su vez, Ana María Stiven percibe en la mantención del orden social uno de los principales consensos de la clase dirigente chilena durante toda la etapa inicial de la república, particularizándose dentro de tal consenso la propuesta portaliana como una expresión más conservadora, y por tanto más excluyente, del ideario en vías de instalación. Por último, Simon Collier reconoce que el concepto de pueblo esgrimido en esta época como fuente de legitimidad excluía a los trabajadores, y que fue el régimen conservador inaugurado en 1830 el que intentó sistemáticamente, aunque no siempre con éxito, disciplinar a los pobres y los trabajadores cada vez que pudo (Pinto, 2019: 24).

Durante el siglo xx, particularmente a fines de este, esta interpretación fue siendo erosionada por otras visiones historiográficas que al alero de la nueva historia social pusieron en tela de juicio el carácter ordenado, impersonal y de institucionalización temprana del Estado en Chile. Quizás aquí la voz más reconocida sea la de Gabriel Salazar, que en su libro *La construcción del Estado en Chile (1800-1837)*, publicado por la editorial Sudamericana en 2005, cuestiona fuertemente el carácter institucional de un Estado excluyente por definición y represor por antonomasia. Por ello plantea el autor:

No debe extrañar, por tanto, que la defensa del orden constitucional haya sido siempre, en Chile, más importante y a la larga determinante que la necesidad histórica de reformar la estructura constitucional de la política y la estructura automática del mercado con arreglo a la justicia social, como quedó dramáticamente demostrado en el período 1932-1973. Y tampoco debe sorprender que en el actual régimen democrático (neoliberal) la ética compulsiva del «orden en sí» reaparezca como guardaespaldas de la principal idea fuerza que proclama y rige hoy a la clase política nacional: la de gobernabilidad (entiéndase esta como la responsabilidad estatal y la tarea gubernamental de disciplinar la masa ciudadana dentro del «estado de derecho» ya establecido, con prescindencia del problema de cómo fue establecido o cómo reformarlo) (Salazar, 2005: 14).

En dicho texto Salazar recoge cortas pero significativas experiencias de organización popular, cabildos y otras instancias promovidas por el corto periodo en el que Freire estuvo al mando de la nación. Según el autor, Freire «se jugó entero (sorteando con sorprendente habilidad, durante seis años, las múltiples trampas que le tendió el patriciado mercantil de Santiago para que los “pueblos” (las comunidades productoras) pudiesen construir, libre, deliberada y democráticamente, el tipo de Estado que necesitaban para su desarrollo» (35). Habría existido en ese periodo una experiencia fundante de nuevo poder constituyente, entendida como ejercicio de la soberanía ciudadana, y que dejó huellas en las Asambleas Populares Constituyentes de 1823, 1828 o la Asamblea Constituyente de Trabajadores e Intelectuales de marzo de 1925. Todas experiencias derrotadas militar e institucionalmente, pero que quedaron como potencia en la memoria popular chilena.

La recuperación historiográfica que hace Salazar de una «potencia latente» de idea de Estado, democrática, popular, soberana y ciudadana no ha sido por cierto la que mayor presencia ha tenido en la historia oficial y menos aún la que puebla el currículum escolar, pero puede alimentar, desde el anacronismo de lo contemporáneo, nuestra imaginación actual de aquello que queremos pueda ser el Estado.

De hecho, el autor enfatiza que:

Es evidente que en un orden o sistema político no se relacionan sólo los «hombres fuertes» y las «normas constitucionales» que aquellos determinan para la sociedad. La «eficiencia» de un orden político no puede reducirse a la relación entre una acción creadora individual y la durabilidad sistémica de la creación. Reducir el análisis histórico y político al círculo cerrado que une la genialidad del «estadista» a la durabilidad de su obra es ignorar por completo la presencia o ausencia de un gran convidado de piedra, tercer gran actor involucrado en este círculo de poder: la sociedad civil y/o la soberanía ciudadana. Pues es con relación a ésta, y sólo con ella, que cabe plantear, medir y juzgar la eficiencia o eficacia de cualquier orden político, duradero o no. Reducir el orgullo patriótico y los valores cívicos chilenos a la relación entre la supuesta genialidad de «Portales» y su cíclicamente retornada «obra» equivale, con mucho a ignorar, anonadar y violar la capacidad soberana de los chilenos (Salazar, 2005: 11).

Por último, quiero resaltar otra interpretación del Estado en Chile que no solo muestra al Estado en tanto ente represor de la voluntad soberana y del poder constituyente, sino que analiza desde un rol distinto el papel que ha jugado la sociedad, en particular el rol del mundo popular. Me refiero a la reciente obra de Julio Pinto, *Caudillos y plebeyos. La construcción del Estado en América del Sur. Argentina, Perú y Chile, 1830-1860*, publicada por LOM en 2018.

En este texto Pinto complementa la propuesta de Salazar para poner énfasis en la construcción social del Estado y la nación. Indica el autor:

Movilizados política y militarmente por las guerras de independencia, tácita o explícitamente interpelados por un mensaje republicano que no podía prescindir de la apelación a un «pueblo soberano» (con todos los matices y restricciones que ese concepto podría y solía revestir), reiteradamente requeridos como base de apoyo por las élites en conflicto, era muy difícil que dichos actores se hubiesen mantenido al margen de los debates que definirían el futuro de todo el cuerpo social, ya sea alineándose con los bandos en pugna, ya aprovechando las fisuras hegemónicas para impulsar sus propios intereses o proyectos. De esa forma, la construcción de los estados y naciones hispanoamericanas tuvo también una dimensión inequívocamente social o si se prefiere «social-popular» (Pinto, 2018: 9).

Así, en los nacientes Estados hispanoamericanos habría existido alguna capacidad de negociación por parte del mundo popular, nunca totalmente excluido ni totalmente reprimido, aunque tampoco plenamente integrado. Fue en los intersticios de los conflictos entre élites, en los reconocimientos de su participación en las guerras y en su cada vez necesaria presencia como fuerza de trabajo que corrieron ciertos márgenes para su incorporación.

Según Pinto, en Chile la construcción social del Estado se realizó combinando el «desalojo» (políticas represivas contra el mundo popular) del bajo pueblo de los espacios catalogados como decentes y propios de la toma de decisiones de poder constituyente, con la «contención» y el «disciplinamiento», cuya combinación no dio los resultados esperados ni siquiera en los años más duros del régimen portaliano y sus sucesores. Fueron esas experiencias las que nos permiten hoy repensar la historicidad de la construcción de nuestro Estado.

REPENSANDO LA HISTORICIDAD DE LA POLÍTICA DEL ESTADO: LOS ESTADOS AUSENTES Y LOS LATENTES

Plantea Giovanni Deca que la cronología ejerce un poder articulador de la comprensión histórica. Al poner orden sobre los acontecimientos construye, excluye, silencia e incorpora hitos que dan orden al relato histórico que emerge como facticidad de lo real.

Así, las cronologías oficiales han puesto énfasis en los cambios institucionales en los que el Estado chileno, exceptuando algunos hitos como la guerra civil de 1891, la crisis oligárquica del año 24-25 y el golpe de Estado de 1973, ha sido una

construcción lineal, semiconflictiva, donde ha primado el consenso y la integración gradual, mediante reformas institucionales, de nuevos actores convertidos en electores y en quienes residiría la soberanía. Así se fueron integrando hombres alfabetizados que sin riqueza hubieran prestado servicio al ejército, posteriormente las mujeres y los jóvenes. Explorado así, de forma secuencial, pareciera ser que nuestro Estado fue aumentando su capacidad de integración por la vía institucional, gradual y de reforma.

Con todo, podemos pensar historicidades distintas de un Estado que fue cambiando en su contenido experiencial desde un Estado excluyente y oligárquico, entendido como el monopolizador de la fuerza y capaz de subordinar los intereses de grupos, instalando la idea de un bien común (que nunca lo ha sido del todo) por medio tanto de la violencia como de la subordinación, el disciplinamiento y la integración, a un Estado que posterior a la crisis oligárquica de 1920 comenzó a ampliar sus lógicas de acción en la vida social, promotor de un modelo industrializador y proveedor de unos beneficios sociales que nacieron de numerosas demandas de la sociedad civil y que fue ampliando la integración de más actores en la toma de decisiones, pero que mantuvo niveles de exclusión de campesinos, jóvenes, pobladores y pueblos originarios.

Así, si cambiamos la lógica lineal que ha primado en la comprensión política del Estado y ponemos atención a las presiones que se han gestado desde abajo, la historicidad de su construcción no resulta ni gradual ni de ampliación permanente. Más bien el Estado ha ido construyéndose en torno a estallidos sociales, mayores o menores en su intensidad y contenido, que lo han transformado a fuerza de presiones provenientes de la sociedad civil.

Las leyes laborales de 1920, las políticas de ampliación de la cobertura de la educación, la incorporación de la mujer al espacio ciudadano a través del derecho a sufragar, la reforma agraria, las políticas de vivienda, el derecho a voto a los jóvenes menores de 21 años, el acceso a la salud y otras acciones que hicieron del Estado un espacio de mayor experiencia societal institucionalizaron demandas que permitieron contener la conflictividad social dentro de la experiencia democrática.

Fue este concepto el que fue ampliándose asociado a las dimensiones de ciudadanía y soberanía. Desde la consolidación republicana la ciudadanía tendió a transformarse en

una bandera de lucha política interna, cuyo elemento principal lo constituía la extensión de la democracia liberal mediante el sufragio universal y la lucha contra el modelo autoritario del gobierno. En tal sentido, las diferencias ideológicas y religiosas marcarían las disputas entre conservadores y liberales durante el resto del siglo XIX chileno (Gárate, 2009: 231).

Así, al irse diversificando los sentidos semánticos de la democracia a lo largo del siglo xx y xxi, también lo hizo la ciudadanía. Ya en los años sesenta y hasta 1973 esta dejó de referirse solo a lo electoral e implicó la posibilidad de incidir directamente en la transformación de las vidas de hombres y mujeres, y no solo en los marcos de lo que el Estado estaba dispuesto a conceder. Sin esa consideración es imposible comprender el ciclo de tomas que se inicia en los años cuarenta, los procesos de sindicalización campesina o la formación de los cordones industriales. El Estado comenzaba a mostrar una estrechez y una incapacidad de integrar vía política pública el conjunto de expectativas que despertaba la propia experiencia de ciudadanía. Esa tensión culminó con el golpe de Estado de 1973, donde el horizonte de la ciudadanía se eliminó con fuerza y represión sistemática, como nunca antes se había registrado en la historia del Estado chileno.

De esta forma podemos ensayar la hipótesis de que durante el siglo xx se fue desarrollando un Estado latente que suponía la ampliación «no reconocida» de un ejercicio ciudadano y la integración gradual de algunos de ellos al plano del ejercicio de la soberanía. Lo anterior implicó un cambio importante en la experiencia de la democracia y corrió los horizontes de las expectativas de la misma, reconociendo un Estado ausente de la propia vida social y material de los sujetos que no formaban parte de las élites política y económica.

Con todo, es imposible desconocer el papel que jugaron en ese proceso la expresión orgánica de algunos actores sociales, como lo fueron los partidos políticos, particularmente los de izquierda, que colaboraron tanto en la dimensión semántica, material e institucional en la ampliación de la experiencia y expectativa de la ciudadanía, mas no siempre en la expansión de la soberanía, limitada permanentemente al ejercicio electoral. El debate que se produjo entre fines de los años 1970 y 1980 respecto de que los partidos serían la columna vertebral de la cultura política chilena, que articulaban las demandas ciudadanas con su expresión institucional en el Estado, es discutible, aunque pone atención a ese Estado latente que implicó una expansión de su ejercicio, siempre dentro de los marcos de la democracia liberal representativa. Estado latente que eclosionó en 1973 y del que solo nos queda hoy el recuerdo de un Estado ausente.

Finalmente quiero terminar este ensayo con la idea de qué Estado podemos imaginar hoy al alero de nuestra experiencia histórica. Las experiencias de explosiones sociales y ejercicio de la soberanía en clave democrática directa, como lo han sido los cabildos, el desarrollo comunal, removieron en la memoria viejas prácticas instaladas en nuestra historia, desalojadas por la idea civilizatoria de la democracia representativa liberal.

Un Estado latente se movilizó como ideario este 18 de octubre, abriendo los horizontes de ese Estado ausente. Se puede pensar que esas experiencias de

autoorganización obedecieron a viejas prácticas que han estado presentes en los territorios y en las memorias populares que a veces eclosionan en la esfera de lo público demandando ejercicios de soberanía que no están contemplados en la experiencia oficial o institucional del Estado presente.

Lo anterior implica pensar que está mutando a la base un nuevo concepto de ciudadanía, ya no concebida solo como una ampliación de derechos reconocidos por el Estado, «es decir, sumando a los derechos civiles y políticos, los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales» como parte de un proceso de

apropiación, por grupos históricamente marginados (como minorías étnicas o personas discriminadas por sus preferencias sexuales), de prácticas de acceso a la información y participación en procesos de toma de decisión e instancias de mediación política (como sindicatos, movimientos sociales, municipios y otros). Esto lleva a conceptualizar las nuevas ciudadanía como resultado de luchas concretas de actores sociales por la igualdad, la integración social y cultural y el reconocimiento de las diferencias (Lachenal y Pirker, 2012: 24).

Las actuales luchas que se han expresado en América Latina en los últimos veinte años han permitido conocer experiencias fallidas o mejor logradas de nuevos tipos de Estados. El concepto polisémico puede llenarse de nuevos significados y el momento constituyente que hoy vivimos como país repolitizará la red semántica en la que se inscribe el Estado: soberanía, ciudadanía y democracia.

Con todo, nunca está de más recordar lo que aquel hombre al que muchos le atribuyen nuestro orden político, nuestro modelo democrático y que muchas veces invocó el dictador cuando reconstruía el orden constitucional en 1980, pensaba sobre las Constituciones y la politicidad del propio Estado:

¡Para qué carajo sirven las constituciones y papeles, si son incapaces de poner remedio a un mal que se sabe existe!... En Chile la ley no sirve para otra cosa que no sea producir anarquía.... El libertinaje, el pleito eterno... ¡Maldita ley entonces si no deja al brazo del Gobierno proceder libremente en el momento oportuno! ¡De mí sé decirle que con la ley o sin ella, esa señora que llaman Constitución hay que violarla cuando las circunstancias son extremas! (carta de Diego Portales a Antonio Garfías del 6 de diciembre de 1834, Ministerio de Justicia, Tomo III, pp. 378-379).

Reemplazar esa imagen histórica, tantas veces repetida en nuestra historia, por las palabras de la presidenta de nuestra Convención Constitucional como sueño de una nueva política para el Estado se convierte en una posible esperanza que nos abre la historia hacia nuevas expectativas:

Esta Convención que hoy día me toca presidir transformará a Chile en un Chile plurinacional, en un Chile intercultural, en un Chile que no atente contra los derechos de las mujeres, los derechos de las cuidadoras, en un Chile que cuide a la Madre Tierra, en un Chile que limpie las aguas, en un Chile libre de toda dominación [...]. Tenemos que ampliar la democracia, tenemos que ampliar la participación, tenemos que convocar hasta el último rincón de Chile a ser parte de este proceso. La Convención debe ser un proceso participativo y transparente, que puedan vernos desde el último rincón de nuestro territorio y oírnos en nuestras lenguas originarias que han estado postergadas durante todo lo que ha sido el Estado-nación chileno. Por los derechos de nuestras naciones originarias, por los derechos de las regiones, por los derechos de la Madre Tierra, por el derecho al agua, por los derechos de las mujeres y por los derechos de nuestros niños y niñas (discurso de Elisa Loncón, 4 julio de 2021).

Así, entre lo que hemos vivido, en aquello que estructura los múltiples estados semánticos de experiencias históricas, se ha construido la política del y en el Estado. De la latencia y la ausencia emergen nuevas posibilidades.

REFERENCIAS

- EDWARDS, A. (1945). *La fronda aristocrática*, Santiago, Editorial del Pacífico.
- GÁRATE, M. (2009) Ciudadano. En FERNÁNDEZ S., J. (Director), *Diccionario político y social del mundo iberoamericano, vol. I*, Madrid. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 223-233.
- GÓNGORA, M. (1981). *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX*, Santiago, Ediciones de la Ciudad.
- GÓNGORA, A. (1990). El Estado en Mario Góngora, una noción de contenido spengleriano. *Historia*, 25(1), 39-79.
- LACHENAL, C., PIRKE, K. (2012). *Movimientos sociales, derechos y nuevas ciudadanía en América Latina*, Barcelona, Gedisa.
- LONCON, E. (2021). Discurso inauguración convención constitucional, Santiago, 4 de julio del 2021. Disponible en <https://www.colegiodeprofesores.cl/2021/07/05/discurso-de-elisa-loncon-al-asumir-la-presidencia-de-la-convencion-constitucional/> (Consulta: 24 de septiembre de 2021)
- PINTO, J. (2019). *Caudillos y plebeyos. La construcción social del Estado en América del Sur (Argentina, Perú, Chile) 1830-1806*, Santiago, LOM Ediciones.
- PORTALES, D. (1834). Carta de Diego Portales a Antonio Garfias, del 6 de diciembre de 1834, Ministerio de Justicia, Tomo III, pp. 378-379.
- SALAZAR, G. (2005). *Construcción de Estado en Chile (1760-1860): democracia de “los pueblos”, militarismo ciudadano. Golpismo oligárquico*, Santiago, Editorial Sudamericana.

LOS SIETE DESAFÍOS Y LA HERRAMIENTA
SOLITARIA: APUNTES SOBRE LA POLÍTICA Y EL
ESTADO EN EL PROCESO REFUNDACIONAL DE
CHILE

Alberto Mayol Miranda

ALBERTO MAYOL MIRANDA

Académico asociado de la Universidad de Santiago de Chile. Es director del Centro de Investigación Sociedad, Economía y Cultura de la Facultad de Administración y Economía de la misma universidad. Licenciado en sociología y estética, posgraduado en sociología y ciencia política. Miembro del comité editorial de la revista *Análisis del Año* de la Universidad de Chile. Es además libretista de ópera (estrenos principales en el Teatro Municipal de Chile en 2018 y en la Bienal de Venecia de 2019). Actualmente desarrolla sus investigaciones principales sobre malestar social, globalización y procesos de transformación política y cultural.

LOS SIETE DESAFÍOS Y LA HERRAMIENTA SOLITARIA: APUNTES SOBRE LA POLÍTICA Y EL ESTADO EN EL PROCESO REFUNDACIONAL DE CHILE

Un momento refundacional siempre deriva en una escena atemorizante. Dos trenes van por la misma vía férrea en dirección opuesta: el camino de ambos solo puede conducir a la colisión. ¿Por qué necesariamente habrá dos trenes avanzando en direcciones opuestas?

En los procesos refundacionales todos pretendemos que las propuestas e ideas de futuro vayan acompañadas por una realidad que se mueve relativamente al mismo ritmo e idealmente en la misma dirección. La verdad es que esta pretensión es vacua en tanto lo que ocurre en los procesos refundacionales es justamente al revés. Lo normal es que las nuevas configuraciones sean muy conjeturales, pero que su mera enunciación sea corrosiva para las instituciones existentes y para quienes las habitan. Es decir, lo nuevo y lo viejo, aun cuando tienen una continuidad, están en conflicto. Lo nuevo nace de lo viejo, pero nunca es su hijo legítimo. Para efectos de su padre (lo viejo), el hijo es un monstruo (lo nuevo). O Saturno devora a sus hijos o Edipo mata al padre. Para decirlo de forma menos criminal, aunque no fuera del ámbito de lo espeluznante: hay dos trenes y ambos van en trayectoria de colisión. Uno es el de los proyectos y el otro es el de las estructuras que están operativas. Ambos van en direcciones opuestas. Cuando el proceso refundacional va tomando forma, el escenario debe entenderse como un choque inminente: los trenes han acelerado y a veces despliegan la absurda fe de creer que ambos van en la misma dirección. Pronto la realidad los desmiente.

¿Qué pasa cuando estos trenes chocan? En la realidad física solo podría generarse una catástrofe, una destrucción irreparable, la muerte de miles de personas, el fin operativo de los aparatos. Pero en la realidad política los sucesos consecuentes pueden ser extraordinarios, dignos del realismo mágico o de una fantasía borgeana. Y es que los trenes pueden configurar una sola entidad, una existencia armónica que no solo no sea un choque, sino que sea algo más que la suma de todas las virtudes. La vida social es mucho más extraña que la realidad física, al menos si uno descarta las escalas cuántica y la cosmológica. Por algo la mayor parte de los líderes en la historia son de corte religioso. Y es que los milagros suceden. Por supuesto, tal y como puede haber un milagro para lo bueno, la política conoce muchos momentos en que todo lo sólido se desbarata a gran velocidad.

Este proceso de irremediable conflictividad suele no estar presente en las conciencias de quienes habitan el proceso. Una sutil ingenuidad suele reinar en estos momentos, lo que quizás los hace más vivibles. Como el pequeño roedor que debe cruzar un trozo de desierto mientras en el cielo águilas enormes y aves de rapiña, veloces y hambrientas, calculan sus descensos. Todos necesitamos creer que la posibilidad existe, que hay alguna probabilidad de superar los escollos y conservar la vida. Pero lo cierto es que la conciencia de la dificultad no suele ir de la mano con las complejidades del proceso. La probabilidad nunca ha sido hija del deseo, más allá de lo que digan los libros de autoayuda.

Ya la teoría de Aristóteles sobre la tragedia el filósofo nos muestra que no coincide la contradicción que generará la tragedia con el momento de conciencia del personaje trágico. Para decirlo con un ejemplo, Edipo ha asesinado a su padre (sin saberlo), se ha casado con su madre (sin saberlo) y en tanto tal la tragedia ya ha ocurrido, más aún, la sentencia del oráculo, su predicción, ha sido cierta (era su destino asesinar a su padre y casarse con su madre); sin embargo, nadie lo sabe. Será después cuando Edipo llegará a saber (y se sacará los ojos) que un atávico destino lo ha conducido a convertirse en supuesto héroe y rey, en circunstancia que solo ha sido un muñeco de los dioses, la risa de un poder irónico, un pequeño insecto en una historia demasiado grande. Aristóteles llama al momento de conciencia «reconocimiento». Tal parece que no es extraño, que es humano (demasiado humano) intentar evadir la facticidad de un destino que surge como inevitable. De ahí que luego de movilizaciones intensas de ocho meses en 2011, luego de un listado de movimientos sociales desarrollados desde entonces (Hidroaysén, estudiantil, Aysén, Calama, Tocopilla, Freirina, Antofagasta, No + AFP, movimiento feminista), todavía las élites pudieran decirse a sí mismas y declarar abiertamente «no lo vimos venir» cuando el estallido social de octubre de 2019 arrasó ciudades, conmovió espíritus y devastó un largo listado de instituciones y liderazgos, terminando en la práctica con una época que todavía se llamaba «transición» y que en realidad ya había perdido hasta su provisorio nombre. Era una época con muchos acontecimientos sin definición. Cuando eso pasa surgen nombres como «edad media», nombres que no dicen nada, pero que sirven para clasificar. Pero ni siquiera eso había pasado. El nombre de ese tiempo, de 2016, de 2018, no existía. Y de pronto ese vacío, esa ausencia, supo explotar. «No lo vimos venir», dijeron, bajo la pretenciosa tesis de que el estupor te exime de toda culpa. Por supuesto, las denuncias crecían, las protestas también, la política decaía, el respeto a la élite era inexistente. Pero no lo habían visto venir.

El estallido social puso los trenes en la misma vía y en dirección de colisión. Y claro que ello era nuevo. Pero es una impostura imaginarse realmente que aceptábamos la existencia de un «oasis» una semana antes y luego vivíamos en la devastación, la rabia, la tortura y el miedo. Ese relato no funciona. Y no funciona

porque es falso. La época dorada del Chile transicional se había extinto hacía bastante, para ser precisos, hacía ocho años con toda evidencia e incluso mucho más tiempo atrás, cuando evadimos la palabra *malestar* en el informe del PNUD de 1998. El malestar había sido derrotado por secretaría, en la oficina de un corrector de estilo que de pura casualidad moraba en La Moneda.

En el estallido quedó atrás la tesis de una transformación lenta y armónica para afrontar el proceso de un nuevo Chile como por cierto quedó atrás también (y sobre todo) la idea de que era innecesaria transformación alguna. El estallido definió que el conflicto y el fuego eran parte sustantiva del proceso. Era una inmensa novedad en una era transicional donde la fe en la modulación, la prudencia y los acuerdos se había asentado y consolidado de manera prístina.

La posdictadura chilena tiene una época dorada donde las herramientas políticas funcionaron de manera extraordinaria para producir respuestas políticas ante escenarios críticos. Esas respuestas fueron en el marco del control de la élite transicional, un pacto elitario específico de la transición chilena donde el sistema político era la forma institucional de la doctrina de Chile como país económicamente exitoso y políticamente estable. La premisa de cuidar a los inversionistas y al desarrollo financiero era fundamental. Y ese, con sus debates y modulaciones, fue un acuerdo desde la derecha más radical hasta el Partido Socialista. No es posible exagerar señalando que fuesen un bloque cohesionado. Más bien su virtud es que no era tal. Pero había un horizonte de acción que no debía modificarse. Normalmente el crecimiento económico acompañaba, incluso en medio de crisis globales. Chile era un caso de éxito económico y una transición sorprendente, donde desde los miembros de la dictadura hasta los torturados en dictadura podían negociar y lo hacían a gusto, llegando a la posibilidad de entendimientos que otorgaban un escenario carente de conflictos. La negociación no era exactamente un punto medio. Más bien el triunfo de ese objeto conceptual llamado neoliberalismo era bien evidente: más mercado y un Estado subsidiario eran la tónica. Pero allí estaba la época dorada, con sus números claros, los elogios internacionales y la convicción de un país que se sentía fuera del lugar que le correspondía («un gran país en un mal barrio») era la sentencia que operaba en el sigilo de las puertas cerradas). De alguna manera, la élite política era el escaparate que se mostraba al público de lo que en realidad era un plan de desarrollo liderado, cada vez con más claridad u obscenidad, por el empresariado. Al final, como suele ocurrir, en la medida en que la realidad quedó a la vista Chile terminó por otorgarle efectivamente el poder político al mundo de la empresa y eligió a Sebastián Piñera en 2009. En su gobierno el milagro se terminó y en vez de aquel lo que apareció fue la versión triste de un milagro: la paradoja, la economía crecía con cifras espectaculares y sin embargo el malestar se politizó y se expresó abrumadoramente.

El año clave fue 2011. No fue 2006 (un antecedente importante, pero solo eso). No fue 2019 (la fractura de la fisura, la explosión de la represa llena de malestar). El proceso que transformó la demanda social en demanda política se inició en 2011. La historia se aceleró menos de lo que debía. Los impugnadores fueron tímidos y la élite transicional tuvo una esperanza absurda de poder superar el problema sin un plan de transformación más radical. Esta última tesis parecía tener la razón cuando Sebastián Piñera ganó su segundo gobierno e incluso antes, cuando fracasó el proyecto novomayorista de Michelle Bachelet. Por entonces examiné mi tesis del «derrumbe del modelo» ante un escenario que parecía empíricamente adverso en la columna «¿El derrumbe del derrumbe?». En ella señalaba que valía la pena preguntarse por la tesis que había bosquejado en 2011 sobre «el derrumbe del modelo», que sostenía que el escenario de crisis excedía el fenómeno educacional, que la clave estaba en una crisis de legitimidad de gran tamaño y que ella desgastaría el aparato institucional hasta impedir que se revistiera de validez el modelo económico, dejándolo desnudo y convirtiéndolo así en una bomba de tiempo. El argumento señalaba una predicción: el modelo se derrumbaría en los siguientes años, resultaba inevitable. La tesis fue refutada, criticada o ninguneada. No era aceptable. Incluso para algunos críticos del modelo resultaba ser que el neoliberalismo era un activo de Chile. Pero la impugnación estaba ahí. El escenario de crítica era estructural porque expresaba contradicciones fundamentales de la dimensión económica de la sociedad: el mecanismo de integración es el consumo y los salarios son bajos, por lo que la deuda es el corazón del modelo económico en su aparición cotidiana. El proyecto de la Nueva Mayoría era un esfuerzo ritualista de resolver el problema atacando síntomas, pero sin tratamiento a la zona de la enfermedad.

Si la legitimidad del modelo parecía problemática en 2011, pero su funcionamiento parecía adecuado, hoy estamos en una condición distinta: la legitimidad (luego de tibias mejoras al inicio del gobierno de Bachelet) llegó a niveles bajísimos, pero además el escenario económico es estructuralmente muy negativo. Y cuando la crisis llega a la caja el problema ha dejado de ser espiritual y teórico. La palabra *dignidad* en el estallido de 2019 vino a resumir las dos dimensiones: la legitimidad y la viabilidad de la vida, el alma y el cuerpo, la convicción y el dinero.

El modelo chileno ha consolidado una larga década de problemas de operación (el crecimiento se reduce, el país no es el templo de la pujanza), y en la misma larga década se habita en problemas de legitimidad (nadie cree en los dictados del poder, se sospecha o descrece del discurso del emprendimiento como camino de salida de la precariedad, se rompe la ilusión del sueño americano en su versión chilena). El derrumbe se ha producido. La Nueva Mayoría apostó por el gatopardismo y en ese juego terminó por elegir una decadencia lenta y penosa para el modelo. Sebastián

Piñera se convenció sin prueba alguna de que su triunfo era una señal definitiva: los chilenos volvían al modelo. Lejos estábamos de aquello.

Todo el proceso desde 2011 a 2019 es lo que se suele denominar como «agonía». La palabra refiere a la lucha que da aquel que no desea morir (*agon* es lucha en griego, la agonía no nace del nivel de riesgo del enfermo o herido, es la referencia a un cuerpo que junta fuerzas para no morir). El modelo agonizó desde 2011 y en 2019 tuvo una muerte operática, wagneriana, quemando el escenario. Este proceso lo he trabajado bajo el rótulo «ciclo de crisis». Y este ciclo de crisis, si se analizaba día por día, tenía una enorme relación con el comportamiento de la evasión en el Transantiago.

El ciclo de crisis chileno se produce desde 2011 y tiene un desarrollo de explosiones intempestivas de gran tamaño, crecientemente inorgánicas. En 2011 las protestas tienen una temática que luego «chorrea» en otras direcciones, pero que crece solo en un ámbito (educación universitaria). Hay además líderes y estructuras orgánicas como también (pero menos) en las movilizaciones de 2012. En 2016 el movimiento No + AFP fue un movimiento sin vanguardia, sin liderazgos marcados. El movimiento feminista de 2018 repitió estos rasgos. El estallido social de 2019 es altamente intempestivo, extraordinariamente disruptivo y carece de protagonistas desde el punto de vista político. Si en los anteriores movimientos los líderes eran secundarios en la dinámica, en el 2019 ni siquiera hay líderes. La curiosidad sociológica es mayor: el movimiento más eficaz es el que tuvo menos liderazgos marcados. Ha sido el de mayor impacto, de mayor transformación institucional, de mayor impacto en las élites.

La exigencia de resolución para todo el sistema político sin excepción parece obvia: un poder disruptivo e inorgánico puede tornar impertinentes los procesos de mediación. De ahí el Acuerdo por la Paz Social y la Nueva Constitución que surge en noviembre de 2019, a un mes del estallido. La búsqueda es explorar un camino que restituya las rutas de mediación porque la política dejaba de ser el mecanismo de amplificación de los requerimientos sociales y la forma de expresar esos requerimientos había derivado en explosiones sociales que amplificaban las temáticas desde el propio espacio y sin generar herramientas susceptibles de negociación. En términos disciplinarios era un momento donde la ciencia política carecía de importancia, pues los fenómenos se retrotraían a lo sociológico y antropológico, cuando no a lo literario o cinematográfico en tanto narraciones, dramatizaciones, performances o derechamente puestas en escena.

Se planteaba entonces un escenario refundacional. Los sectores más conservadores, pero adaptativos, asumieron que eran necesario un «reseteo». En los sectores menos conservadores la tesis era de un «formateo». Esta distinción era la que predominaba, con estas palabras, dentro del mundo empresarial. El punto es

que la realidad institucional vigente se asumía, por vez primera en la posdictadura, como impertinente. En ese camino surge la necesidad de resolver, para efectos de la acción política, los problemas acumulados en el ciclo de crisis 2011 a 2019.

¿Cuáles son los problemas cruciales que se acumularon durante el ciclo de crisis y que hoy exigen una respuesta? Son siete, he aquí el listado.

- i. Reconstruir la confianza en la mediación institucional y política a la hora de resolver problemas públicos.
- ii. Configurar una Constitución Política legítima en su origen y eficaz en su funcionamiento para otorgar las garantías jurídicas a una buena convivencia, justicia social y calidad de vida.
- iii. Estabilizar el funcionamiento del sistema político luego de un proceso que denominamos «ciclo de crisis» y que se ha caracterizado por un carácter disruptivo.
- iv. Introducir respuestas políticas a demandas sociales de seguridad económica y derechos sociales.
- v. Cambiar el modelo de Estado.
- vi. Cambiar el modelo económico.
- vii. Consolidar la emergencia de una nueva élite política ante la explícita y veloz decadencia de la élite transicional.

Estos siete desafíos son la clave del proceso refundacional. Cumplir los siete parece imposible. Hay al menos dos o tres que son casi imposibles por sí solos. Chile enfrenta un desafío mayor: lograr estructurar respuestas para todas estas problemáticas. Pero toda refundación es la construcción de un interior nuevo. No es la modificación de la exterioridad de un proyecto. Y frente a todos estos problemas solo ha surgido una ruta de solución, que es la Convención Constituyente. Resultante de un colapso, como residuo creativo de él, la Convención nace en el corazón de lo muerto (Acuerdo por la Paz Social y la Nueva Constitución) y debe desarrollar nuevas estructuras.

La pregunta por el Chile actual es abrumadora. No hay manera de mensurarla, de cubicarla, pertenece a un plano que se esconde, que es esotérico en el sentido griego (es algo que se desarrolla por dentro, que carece de exterioridad). El proceso externo parece ser una astucia de la historia, un devenir sorprendente donde se forman mundos y caen estructuras como si ello fuese pan de cada día. Pero al mismo tiempo de su pliegue sobre sí mismo el proceso tiene un afán de dramatización, de

exterioridad, de expresión de lo que estuvo escondido. Es la búsqueda de exponer lo ominoso. En esa búsqueda un país transformó una crítica por \$30 pesos (0,0013 dólares de Estados Unidos) en la síntesis de los males de treinta años. Y ya puestos en aquello se apareció todo lo demás: los derechos sociales, los derechos sexuales, los pueblos originarios, la salud pública, los doscientos años de un Chile oligárquico, los quinientos años de colonialismo y sobre todo el hastío de las élites políticas y económicas. A este proceso lo podemos llamar el momento de la inflación política. En la teoría cosmológica la «inflación» o «proceso inflacionario» se produce en la acelerada expansión del universo a poco andar de la gran explosión (Big Bang). En poquísimos tiempo la vastedad del universo se multiplica, excediéndose a sí misma. En el caso del estallido social ha pasado lo mismo, pero lo que se inflamó fueron las estructuras y no el tiempo. La política se expandió. Hay quienes pensarán que fue su respuesta. Pero quizás fue solo un hecho, un acontecimiento, un derivado de lo inevitable. La politización creció y logró gestar el proceso constituyente como único camino para conducir el proceso refundacional.

El inicio de la Convención Constituyente ha sido fuertemente ritual. La importante crisis por el caso de un constituyente que mintió gravemente en su campaña para ser uno de los redactores de la Carta Magna generó un cambio importante en la Convención Constituyente. Su etapa ritual dejó el paso a una etapa más política. La ritualidad había reducido los riesgos del proceso constituyente, pero hacía de la institución legislativa una entidad superficial e irrelevante. La nueva etapa termina con el momento adánico y obliga a hacer política. Ello permite hacerse cargo del problema eventualmente, pero es más riesgoso.

En el proceso constituyente subyace una importante apuesta por las políticas de la identidad, muy reivindicadas por sectores progresistas y de izquierda que son mayoritarios en la Convención Constituyente. Resulta esto absolutamente sorprendente desde el punto de vista de la historia política de estos grupos. En los primeros movimientos sociales antielitarios (hablo de Cristo) la clave se encuentra en una adaptación del universalismo de Diógenes de Sínope a la religión judía, generando una fractura que partiría dicha cultura religiosa. El siguiente movimiento antielitario exitoso con impacto mundial fue la Revolución Francesa, donde el afán universalista fue también fundamental. La revolución acontece en Francia, pero no es de Francia. Las rebeliones sociales expresando un malestar antielitario retornaron con claridad recién cuando estuvo terminada la Segunda Guerra Mundial, siendo los movimientos de 1968, 2011 y 2019 las claves de ese proceso. Entre medio hay otro proceso contra las élites secundarias del mundo en 1989, cuando caen los llamados «socialismos reales». Esta forma de nominar a los socialismos existentes (reales) hace alusión a la distancia entre su proyecto y su facticidad. Es justa la diferenciación, aunque es injusto que no se haga lo mismo con el liberalismo, que nunca ha sido

como está escrito. Un buen ejercicio sería distinguir entre el liberalismo doctrinario y teórico respecto a los «liberalismos reales». Se entiende por qué Platón se quedaba en las ideas, y es que la materia suele ser, ante todo, decepcionante. Lo cierto es que la izquierda ha apostado a las identidades: movimientos reivindicatorios de los géneros subyugados, disidencias sexuales, nacionalismos de pueblos originarios (desglobalizados), nacionalismos de territorios de alto desarrollo (ultraglobalizados). Eso quiere decir que se ha apostado a la política de las identidades. ¿Pero cómo se logra generar un reconocimiento masivo a muchas identidades distintas? ¿Y cómo hará el Estado para simplificar cuando lo que se le pide es complejizar?

El Estado es un aparato relativamente nuevo en términos históricos. A inicios del siglo XIX ningún Estado gastaba más del 10 por ciento en otra cosa que no fuera la defensa militar. El Estado era un arma. Su capacidad de organización y logística sobredeterminó un destino muy diferente: el salto a la gestión de la sociedad, la convicción positivista del control de la vida social, la construcción de metas y la comprensión de que las inestabilidades de la política interna podían ser tan riesgosas como las amenazas externas. ¿Cómo se construye un Estado entonces? Por saltos pequeños e institucionales (liberalismo político), por saltos grandes y revolucionarios (socialismo). El liberalismo económico iría un paso más allá: todas las acciones de la sociedad podían ser gestionadas para una mejor asignación de recursos desde el mercado. El socialismo creó una variante: capitalismo regulado, muy criticada por las izquierdas socialistas «de verdad». La Unión Soviética, señala Hobsbawm, no comprendió la relevancia del mercado y destruyó su capacidad de asignar eficientemente recursos en áreas donde el mercado es indispensable. Lo dice Hobsbawm, quizás el más grande historiador marxista.

Los conservadores tuvieron que reinventar su mundo. Habida cuenta de que la Revolución Francesa (y la industrial, la demográfica, la sanitaria, la energética, la de telecomunicaciones) generó sociedades habitando en la transformación vertiginosa, el conservadurismo en sí no tenía sentido. Y, además, en la era de las ideologías y doctrinas políticas, carecía de doctrina. Se había convertido en una especie de estado de ánimo, una especie de amargura del presente (para la que habría que inventar una palabra en algún idioma interesante). Fue Edmund Burke quien logró darle sentido a algo que luego se entendería como la forma moderna de ser conservador. Se le conoce a su posicionamiento como conservador liberal y era al tiempo un defensor del libre mercado y un crítico de la concentración de la riqueza. Por lo demás, es quizás el primer conservador reformista que se declara como tal: señaló que un Estado sin los medios para efectuar cambios carece de los medios para su propia conservación.

Hemos puesto, por necesidad, todos los huevos en la misma canasta. La Convención Constituyente no solo tendrá que construir las bases normativas de

la refundación, sino que deberá insuflar desde su interior un espíritu que rijan la creación, una moral social común y la construcción de un sistema político hábil y legítimo. Esto para empezar, pero es mucho más difícil. Los impugnadores no tienen un proyecto de Estado específico construido, no tienen un modelo económico sistematizado. Los impugnadores plantearon sus críticas, sus recaudos o su búsqueda refundacional. Pero el proceso constituyente tiene que procurar los contenidos del proceso, aun cuando no es lo que le corresponde formalmente. La exigencia es alta. Y el riesgo también. Pero es el momento más importante, en términos democráticos, de la historia de Chile. Habrá que reconocer que no es poco. «Dejad que los perros ladren», dicen que dijo Sancho al Quijote. Hasta donde sé eso nunca ocurrió (el pasaje nunca lo leí). Pero parafraseando al falso Sancho podremos decir: «dejad que los trenes choquen». Aunque ello no implica que no nos abrume la inquietud de una distopía posible.

ENTREVISTA A ENRIQUE ANTILEO BAEZA Y
CLAUDIO ALVARADO LINCOPI

Clandia Zapata Silva

Del Estado nacional al Estado plurinacional. Entrevista a Enrique Antileo Baeza y Claudio Alvarado Lincopi

Seguimos evocando y tratando de interpretar la revuelta popular de 2019 al tiempo que vivimos el momento histórico que se inauguró ese 18 de octubre. Entre las multitudes que atiborraron las calles asomaban miles de Wenufoye, la bandera mapuche cuya creación se remonta al emblemático año 1992. Visto desde hoy, ese protagonismo de un símbolo que todavía es percibido como amenazante por la institucionalidad chilena pareció ser el preludio de la centralidad adquirida por la representación indígena en el proceso constituyente. Sobre aquello y centrados en la cuestión del Estado como problema histórico y desafío político, conversamos con dos investigadores de destacada trayectoria: Enrique Antileo Baeza, antropólogo y doctor en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Chile, y Claudio Alvarado Lincopi, historiador y candidato a doctor en Arquitectura y Estudios Urbanos por la Pontificia Universidad Católica. Estos autores tienen a su haber trabajos individuales y en coautoría donde la cuestión del pueblo mapuche —al que ambos declaran ferviente pertenencia— y del Estado chileno son los ejes principales de una obra teórica y metodológicamente rigurosa, que expresa una vocación anticolonial y antirracista. Con este respaldo, Antileo y Alvarado son hoy por hoy referencias indispensables en nuestro universo bibliográfico y a la vez protagonistas de peso en los debates sobre el Chile que queremos. La conversación que reproducimos a continuación versa sobre la cuestión del Estado de cara a la coyuntura política inédita que vive el país, con temas inevitables como el de la plurinacionalidad, pero con una perspectiva histórica de largo aliento porque, como lo han vociferado las paredes de nuestras ciudades desde octubre de 2019, no se trata solo de los últimos 30 años, sino de 500, un periodo largo en el que se han fraguado las estructuras y desigualdades que nos pesan en el presente.

Por Claudia Zapata Silva
Directora del Centro de Estudios Culturales Latinoamericanos
de la Universidad de Chile

Claudia Zapata (CZ): Enrique, Claudio, iniciemos esta conversación con la pregunta general que nos convoca, ¿qué es el Estado y particularmente el Estado chileno para el pueblo mapuche?

Enrique Antileo (EA): Es una pregunta que está hecha al calor de lo que hoy estamos viviendo, fabricada desde ese contexto, pero si uno ve en términos de una larga duración, el Estado es la estructura administrativa de la colonización que aparece en la historia reciente del pueblo. Si se abarca aquí la ocupación del territorio, la experiencia histórica de un pueblo, la colonización del Estado chileno se produce en el siglo XIX y se consolida en el siglo XX. Por eso es parte de lo que podríamos llamar una etapa contemporánea. En ese sentido, yo creo que para muchas familias, y evidentemente esta es una interpretación personal, el Estado representó precisamente una estructura, una fuerza de colonización que después en el siglo XX se fue engrasando, solidificando, hasta incluso parecemos natural su existencia por sobre los pueblos, en este caso el pueblo mapuche y el devenir de su vida. Entonces para las generaciones más nuevas el Estado aparece ya como algo dado, natural, algo que está presente y marcando todas nuestras vidas. Quizás incluso hay una ignorancia o poco conocimiento sobre el origen de ese Estado en nuestros territorios. Ahora bien, no es una estructura únicamente lo que imaginamos, sino que está consolidado y estructurado en base a ciertas fuerzas políticas y experiencias de otras personas. Y esas experiencias han obedecido mayoritariamente, a lo largo de la historia, a una élite, a un grupo que controla esa estructura, que controla aquella forma administrativa que definiciones más clásicas caracterizan en base al monopolio de la fuerza. Es decir, esa estructura tiene ciertas condiciones de clase que la habilitan para operar de cierto modo. Durante largo tiempo fue así, una élite, la oligarquía fue la que controló esa estructura administrativa y evidentemente era casi sinónimo de dominio político y control. Hoy día vivimos nuevos tiempos y pareciera que esto es más permeable, de fronteras menos complicadas y que se puede llegar a transformar esa estructura. Por largo tiempo esto era infranqueable y costaba pensarse desde ese lugar; costaba derribar un poco esa idea de imposibilidad de hacer algo al respecto. Entonces, en suma, creo que es —al mismo tiempo— una estructura controlada por cierta clase política, pero que esta forma ha ido cambiando, mutando, tironeada por distintos grupos para un lado y para el otro. Hemos configurado ciertos paréntesis, incidiendo en algunos periodos en cómo se mueve el Estado y por ende su administración gubernamental, y esa incidencia hoy día es más fuerte. Entonces se vislumbran allí posibles transformaciones, pero yo creo que la significancia histórica del Estado sigue siendo la de un aparato colonial, y eso es lo más profundo que vivimos o que reflexionamos.

Claudio Alvarado Lincopi (CAL): Me voy tomar de lo que dice Enrique. Hay dos tesis que están no sé si confrontadas pero que sí plantean matices políticos en nuestra contemporaneidad. Una tesis plantea que el Estado es un ente, un todo que avanza hacia Wallmapu, y por lo tanto se instala de manera colonial, desde el centro colonial que en este caso sería Santiago. Esta tesis plantea que el Estado siempre será un instrumento de colonización y no hay forma, por tanto, de subvertir, de matizar, de generar ciertas incidencias al interior de esta institucionalidad con los deseos e intenciones del pueblo mapuche. Esta primera tesis puede ser enarbolada por sectores radicales que dicen que no hay ninguna posibilidad de intentar inmiscuirse en el Estado, dado que es un aparato, un ente, un todo colonial, pero también es defendida por otros sectores más liberales mapuche, y esto me parece interesante porque tienen una posición que puede pensarse antagónica, pero que de alguna manera se articula. Los segundos, los liberales, consideran que el Estado es un instrumento que avasalló al mundo mapuche y al mismo tiempo engañó al mundo colonial, ellos dicen que los colonos fueron traídos a una tierra en conflicto y que serían entonces tan víctimas del engaño estatal como los mapuche. Esto lo plantean, por cierto, algunos colonos, pero también desde el mundo mapuche ha emergido de alguna manera esa tesis. Como se ve, esta tesis, que pueden plantear sectores con posturas más radicales y liberales, comparte una visión sobre el Estado como un ente concreto, total, una forma abstracta sin matices internos.

Por otra parte, al interior del mundo mapuche existen quienes consideran que si bien el Estado es un instrumento de colonización, es también una institución que tiene su creación y reproducción en Wallmapu bajo relaciones humanas concretas. Esto plantea el hecho de que más que ser una forma total, un ente que avanza desde Santiago hacia el sur, su conformación y existencia en territorio mapuche, como decía Enrique, está profundamente articulada con los deseos e idea de la élite colonial, y esto me parece que es el elemento fundamental. Es decir, el Estado, más que ser un ente que avanza y se instala en Wallmapu, emerge en su forma particular a propósito de los intereses de las élites y por lo tanto las cárceles, el sistema judicial, el sistema institucional, la burocracia, el sistema administrativo y político, en fin, todo el instrumental estatal, toda la red que conformaría de alguna manera el Estado, es una elaboración propia de las élites locales, es decir, no es ente, sino que una institución humana gestada por relaciones sociales. Y esto me parece interesante porque plantea la posibilidad de permear, es decir, si es una relación humana permite que el mundo mapuche, como humanos que somos, podamos tensionar este espacio en la medida en que tengamos, eso sí, las correlaciones de fuerzas necesarias para que eso pueda ocurrir. Así, el problema no es entre un ente abstracto (el Estado) y un pueblo, sino que es un problema de poder, de relaciones de poder, es decir, un problema político.

CZ: Sí, de hecho creo que aquí efectivamente estamos rodeando una concepción del Estado como un espacio disputable y que es un constructo histórico que se puede leer a partir de su continuidad pero también a partir de sus transformaciones y de las interferencias que se han realizado allí y que se pueden realizar ahora. Pero pensando por ahora en las continuidades, es imposible no referir al estado de excepción impuesto actualmente en La Araucanía, en paralelo al funcionamiento de la Convención Constitucional, una medida que muestra cómo sigue presente, de algún modo, esa dicotomía entre civilización y barbarie construida por las élites, y de esa frontera que está muy lejos de desaparecer. Enrique, ¿cómo analizas tú este estado de excepción en La Araucanía?

EA: Sí, estaba pensando justamente en lo que decías, me parece tan complejo y confuso estar al mismo tiempo viviendo el Chile de la transformación y ver cómo se despliega esta medida de excepción precisamente en La Araucanía, con la intervención de los militares trayendo consecuencias nefastas. Voy a referirme a la medida de excepción: creo que es un escenario que nos retrotrae históricamente a 1867 o 1870, al siglo XIX y a la discusión previa a la invasión de La Araucanía, y eso es tremendo para la discusión que se da en la Constituyente. Lo que sucedió, y aquí quiero detenerme un poco en eso, es que la declaración del estado de excepción se da por una serie de hechos que el Gobierno ha conceptualizado como *narcoterrorismo*, esto es un discurso que ha surgido hace tres o cuatro años por parte de fiscalías y propietarios de la zona, en que a la idea de terrorismo se le agregó este componente de narcotráfico, aun cuando las investigaciones no arrojan hasta el día de hoy evidencias de una relación sistemática y extendida entre comunidades y narcotráfico. Si ha sido y eso se está investigando, es una cuestión totalmente aislada. El concepto de terrorismo es hoy día la llave para entender cómo actúa el estado de excepción. El concepto de terrorismo es proporcional al antiguo discurso de la barbarie del siglo XIX, el que hablaba de los mapuche como seres improductivos, bárbaros, rezagos del pasado que no permitían el desarrollo del país y tenían un montón de tierras que estaban siendo mal utilizadas. Hoy día el discurso del terrorismo es un poco la construcción retórica de que hay una situación de gran magnitud de sujetos o personas incontrolables que hacen daño por doquier a distintos tipos de propiedades privadas como forestales, latifundios, pero también a personas, y que están en relación con la reivindicaciones mapuche. Eso se viene construyendo en un sector delimitado, emergiendo con claridad en los grupos latifundistas de La Araucanía, y va adquiriendo un peso en la derecha que va construyendo un imaginario generalizado del terrorismo en la zona. Se repite una y otra vez, se amplifica en los medios de comunicación, se georreferencia

en términos policiales bajo la idea de “macrozona sur” y genera la noción de un enemigo interno que a la sazón sería el pueblo mapuche. En esta tesis, al existir terrorismo o narcoterrorismo en las reivindicaciones mapuche, por antonomasia toda persona mapuche podría ser un posible terrorista. Es terrible el racismo que opera. Lo cierto es que no hay ninguna definición de terrorismo propiamente tal lo suficientemente clara tanto en el contexto nacional como en el internacional. A nivel internacional se habla de actos criminales con fines políticos concebidos para provocar un estado de terror en la población en general, en un grupo de personas o en personas determinadas, y a nivel nacional en la Ley 18.314 de actos cometidos con la finalidad de producir en la población temor justificado de ser víctima de delitos de la misma especie, los que se enumeran en aquel cuerpo legal. Yo siempre he planteado que terrorismo es un significante vacío que está para ser llenado de contenido dependiendo de las circunstancias. Esta definición tan vaga de que son actos políticos o actos relacionados con cosas que causen terror me parece que es demasiado amplia. La idea del terror o temor no es una cuestión que uno pueda medir tan fácilmente. Entonces me parece siempre que es una utilización retórica, en el sentido de rebuscado, para poder justificar ciertas acciones del Estado a objeto de controlar lo que ellos han denominado el enemigo interno en su lógica penal. Y vuelvo a la idea de este término policial que me molesta mucho de la “macrozona sur”, que en definitiva es un término policial instalado ahora en los periodistas sin previa investigación, que como todo este aparataje lingüístico-técnico impone significados racializados. ¿Por qué asumen que es correcto hablar de “macrozona sur”? O yendo más lejos, ¿por qué se habla de La Araucanía y no de Wallmapu? El término policial aparece como el gran paraguas para ceder un gran espacio al control militar de la zona. Entonces, volviendo un poco atrás: se instaló el discurso del terrorismo, esto avanzó y avanzó con una petición constante de estado de sitio hasta que se logró un estado de excepción. Lo que se busca, indudablemente, es una especie de nueva pacificación. Militares que “pacifican” bien entre comillas. Ese es el significado que tiene para los chilenos, la sociedad y el gobierno actual. Dicen “vamos a utilizar a los militares para pacificar la zona”, llevan unas semanas y ha sido todo un fracaso, con personas muertas y heridas. No se ha pacificado nada, entre comillas, para que se entienda bien, y ha sido un despilfarro enorme de recursos, porque estos son recursos públicos que buscan una especie de solución momentánea a lo que se está viviendo, cuando todos sabemos que la solución profunda es un diálogo en clave de reparación.

CZ: Y sin embargo ahí lo están renovando...

EA: Claro, yo creo que lo van a ir renovando permanentemente porque necesitan tener esos militares en la zona mientras pasan esos otros hechos que se supone que tienen que combatir, entre comillas. Entonces ese discurso de la pacificación me llama mucho la atención, porque para los que nos gusta la historia mapuche es sentirse de nuevo en el siglo XIX; es pensar que hemos atravesado más de 150 años y que el Estado en su identidad más profunda, tal como ha sido construido, no ha cambiado, el lenguaje sigue siendo el mismo. Claro, las palabras que se ocupan no son las mismas, pero tenemos ciertos artilugios para ir justificando este tipo de medidas. ¿Por qué no existen militares o estado de excepción en las poblaciones de Santiago donde hay un tipo de violencia incluso ligada al narcotráfico muchísimo, muchísimo mas grande de lo que hay en La Araucanía y que seguramente, siguiendo la lógica, infunde temor? ¿Por qué no hay militares o estado de excepción en los nichos de la derecha política y empresarial donde siguen planificando la miseria de la gente, actos cargados de terror? Incluso siguiendo su propia lógica perversa, las cifras de delitos relacionados con droga son muy inferiores en lo que ellos llaman la “macrozona sur”, que no se justificaría pero por ninguna parte la intervención de militares. ¿Por qué se utilizan militares en territorios donde existe un pueblo que se define étnica y culturalmente diferente? Incluso es ilegal siguiendo el Convenio 169. Ellos saben que existe esa diferencia donde hay una reivindicación política de un pueblo. ¿Por qué se utiliza en ese contexto? Esa es la pregunta que deberíamos respondernos y también es la pregunta que nosotros o el movimiento hizo por ahí por el año 2000. ¿Por qué al pueblo mapuche se le aplica la ley antiterrorista? En ese momento, recordemos, fue una aplicación relativamente temprana, hace unos veinte años, pero la pregunta es la misma: ¿por qué se utiliza en este contexto y no en otros? ¿Por qué en otros lugares donde la población está atemorizada supuestamente producto de asaltos, portonazos u otro tipo de delitos tipificados en la ley no se utiliza el estado de excepción? ¿Qué fue o qué es lo que gatilla esta idea de ocupación de las fuerzas militares supuestamente para pacificar este territorio? Yo creo que es una señal política encubierta de que el Estado sigue siendo el dominante en estos espacios, de que las demandas de cualquier grupo político relacionado con el pueblo mapuche no tienen cabida si no es por la vía en que el Estado las acepta, que son las vías que me imagino que ellos consideran pacíficas y tolerables y que, por lo tanto, las demandas relacionadas con territorio, con autonomía, no tienen lugar y que los medios y formas de lucha que manifiestan los pueblos tampoco tienen lugar.

CZ: Claro, y esa vía pacífica e institucional que se ha abierto con la Convención Constituyente tampoco les agrada y esto pareciera ser una repuesta también a eso en algún punto.

EA: No les agrada, claro, pero lo que ha hecho la Convención Constituyente es que se ha ido posicionando en el marco de la legalidad. Entonces en ese sentido no hay opción para declararla inválida, por así decirlo, o de intervenirla por la vía de la fuerza. Creo que la idea del estado de excepción es particularmente dolorosa para la historia del pueblo mapuche porque simbólicamente está dando la señal a todo el país de que hay un problema con el pueblo mapuche y que es un problema bélico y es terrible esa imagen. No sería un problema político, económico, sino un problema bélico, y sentar ese precedente de aquí en más va a ser un recurso que puede utilizar cualquier candidato, presidente del color que sea, porque ya se ha instalado. Entonces va a ser exigible por una sociedad más adelante, ¿no? Eso también produce una incertidumbre muy grande.

CZ: Otro tema relacionado es que sin duda la relación con La Araucanía y la violencia que ha mediado en ella ha sido uno de los pilares del nacionalismo chileno, me refiero a ese nacionalismo construido desde arriba por las élites en distintos momentos históricos y que ha hecho del Estado un instrumento de sus intereses. Sin embargo, ocurre que a partir de la revuelta popular de 2019 ha quedado de manifiesto que existe un desfase entre ese tipo de nacionalismo y la sociedad que pareciera no reconocerse —la parte movilizada al menos— en esos discursos, símbolos y personajes. ¿Cómo ves ese fenómeno, Claudio?

CAL: Sí, en primer lugar tiene que ver con una tensión que los propios Estados inauguran en el siglo XIX y que está relacionada con la forma en que estos se elaboraron, que fue un proceso que buscó la homogenización de una sociedad diversa, abigarrada, intentando borrar ciertas trayectorias, ciertas biografías indígenas, pero también populares. Buscaron construir la idea nacional sobre un ethos, que es el ethos de la blanquitud, la forma en que las élites se han pensado a sí mismas, e intentaron irradiar esa condición a toda la sociedad. Ese es el primer elemento sobre el que uno podría decir «aquí hay un problema» y que se inaugura en el siglo XIX.

 Pero todo lo anterior no adquiere forma de problema sino en la medida que los mismos movimientos comienzan a tensionar el relato y este es un proceso largo, diría yo, no es breve. Yo creo que esto está articulado sin duda con las tensiones culturales que logran sedimentarse con mucha fuerza en la década de los sesenta del siglo XX y no solo en Chile, sino que en toda América Latina, y en lo que llamamos Occidente y el Tercer Mundo. Esfuerzos de raigambre feminista, indígena o afro, desde movimientos anticoloniales y descolonizadores o desde un marxismo

heterodoxo ampliaron el lenguaje político y desarrollaron reivindicaciones culturales en un sentido muy amplio del término. Todo esto comenzó a poner en conflicto el relato nacional, incluso desde la izquierda revolucionaria de América Latina se empieza a tensionar la idea de nación, al menos tal como se entendía por la oligarquía en el siglo XIX, y disputan entonces la idea de patria, “patria o muerte, venceremos”. Aquí la noción de patria empieza a problematizarse, no es la misma patria en estos proyectos de izquierda que la patria del siglo XIX. Ahora, sobre todo otros movimientos profundizaron la tensión. El feminismo sin duda empieza a tensionar los ideales patriarcales tras las naciones decimonónicas, y por supuesto los movimientos de descolonización en general, desde la India, África y con ello también el movimiento indígena y el movimiento afro en América Latina y en Estados Unidos profundizan la incomodidad con el relato oficial de la nación.

Todos estos derroteros reflexivos y movimentales cuajan en un mismo momento cultural durante la década de los sesenta. Ahora, uno podría decir, al calor de décadas neoliberales, que estos esfuerzos fueron “derrotados” políticamente, no se hicieron del poder, aunque la derrota no fue necesariamente cultural, dado que sus desenvolvimientos atraviesan desde los sesenta hasta la actualidad en una serie de acciones y procesos en los que se encuentra también el movimiento indígena durante las últimas décadas.

Así, es este proceso de larga duración, desde mi punto de vista, lo que permite explicar las emergencias indígenas en los ochenta y los noventa, junto con un montón de nuevos procesos culturales y políticos que empiezan a permear a toda la sociedad. Es interesante cómo una bandera que emerge el año 92 mediante un proceso colectivo de creación y que en su momento generó que las élites levantaran la Ley de Seguridad Interior del Estado terminaría siendo la bandera que corona la revuelta popular, probablemente la más importante en la historia del país. Entonces yo creo que estas trayectorias largas permiten comprender este fenómeno, que es un malestar identitario, cultural, y ahí volvemos al XIX, a esa elaboración de la idea de la comunidad política y lo que hoy día está en tensión es eso. ¿Qué vamos a entender como comunidad política? Esta idea de nación, y creo que ahí el movimiento indígena a pesar de que en Chile somos numéricamente muy minoritarios en comparación con el caso boliviano, por ejemplo, aun así logra tener un peso cultural que deriva también en posibilidades políticas muy importantes, al punto que la derecha señala, como dijo Cubillos, que la nueva Constitución tendría un carácter indígena, lo que plantea un miedo para las élites, un miedo que está recorriendo las derechas en el mundo. Recuerdo que hace no mucho tiempo Ayuso, la presidenta de la Comunidad de Madrid que es de la extrema derecha española, decía que el indigenismo es el nuevo comunismo. Eso me parece muy interesante, las derechas reconocen que las transformaciones políticas actuales tendrán un carácter indígena. Ahora, ¿qué

significa eso? ¿Qué implica pensar el carácter plurinacional de la comunidad política futura? Probablemente muchas cosas, pero desde mi punto de vista es la maduración de un proceso.

CZ: Sí, y qué impresionante también la falta de mirada histórica de todo este proceso de construcción de los Estados nacionales en América Latina, porque la opinión de esa española de ultraderecha es muy impresionante, parecen no haberse enterado de que el indigenismo lleva más de un siglo en este continente y que más bien han habido debates y confrontaciones con el indigenismo, un ideario que fue progresista en su momento pero que no es suficiente para las demandas políticas más actuales de los movimientos indígenas. Volviendo a Chile y a este proceso inédito que estamos viviendo, en el que por primera vez estamos participando en la definición de aquello que se ha llamado Chile, revisando conceptos como pueblo, nación, Estado y especialmente esa fórmula Estado nación, ¿cómo llega el movimiento mapuche y en general de los pueblos indígenas a esta coyuntura y a este debate?

EA: Mira, yo lo veo así, la construcción de la fórmula Estado nación para mí es una forma de dominación a nivel global. Si tú imaginas y ves el mundo, en el mundo no hay más de 200 Estados nación y por fuera de eso somos miles de millones de habitantes que pertenecemos a distintas naciones, por lo tanto, hay miles de naciones que no están incluidas en la estructura «Estado nación», que es muy propia del siglo XIX, XX. Entonces digamos que se ha formado un tipo de dominación extendida y evidentemente Chile ocupa esa fórmula desde sus inicios como república. Aquí se ha teorizado bastante sobre que es el Estado el que construye la nación en un contexto donde el haberse independizado de España requería una elaboración particular; donde además había que diferenciarse de todos los vecinos y se erige esta noción de lo chileno. Por cierto se va trabajando con éxito porque se instala un fuerte nacionalismo en el país hasta el día de hoy, identificado en cosas muy fuertes y cohesionadoras como la bandera, el himno, el castellano, el culto cristiano, todos esos elementos han construido una idea de nación que viene edificada desde las élites, pero que ha permeado al pueblo hasta con la selección de fútbol. Entonces ha sido eficiente ese trabajo realizado, pero para los pueblos que están fuera de la fórmula es complejo, porque esa idea, esa construcción de nación no ha influido ni incluido nada respecto de ellos. Además es muy paradójico, se trata de un Estado que construye la nación negando la existencia de naciones que son preexistentes; me parece paradójico que no se reconozca la existencia de naciones, en este caso de naciones indígenas, que vienen con una historia de asentamiento en este territorio de miles de años y que evidentemente puede responder a cualquier cuestionario o

listado de atributos de lo que sería la nación, como muchas veces se saca en cara. Para llenar aquellos listados de la nación los pueblos originarios tienen de sobra porque son definiciones bastante estrechas de nación. Se enfocan en una nación más bien étnica, pero ojo, que más allá de cuestiones étnicas las naciones también son comunidades políticas y por lo tanto su reconocimiento se puede solucionar por la vía política. En ese sentido, claro, los Estados que favorecen la fórmula Estado nación no discuten mucho su estatus nacional precisamente porque el Estado ha permitido que eso se mantenga en permanente rodaje en base a leyes que definen qué es y que no es y todo aparece bastante estructurado. En cambio, los pueblos o las naciones que no tienen Estado tienen que vivir otros procesos para sostener viva a esa nación y generalmente son procesos de resistencia, para mantener ese legado del pasado y para seguir siendo un colectivo en el futuro. No tienen ese respaldo que brinda el Estado nación a su propia configuración mononacional. Ahora, desde mi punto de vista el país puede transformar esta idea de Estado nación en Estado naciones o Estado Chile plurinacional, es totalmente factible modelar esa fórmula pensando en un nuevo camino. Eso ha sido demostrado en muchos lados, donde se puede hacer convivir esto perfectamente, o sea, hay países como España o Suiza que conviven con estas diferencias. Si bien hay conflictos, no se expresan con un negacionismo de la existencia del otro como ocurre en Chile. Los sectores de la élite observan, como lo dijo en una interpelación el ministro Chadwick, a la nación chilena como un bien supremo o un bien supremo superior, y por lo tanto los otros pueblos o colectividades históricas no alcanzarían el estatus de bien supremo. Lo que está haciendo la CC, lo que están haciendo los movimientos indígenas es tratar de plantear o llevar una discusión hacia una reconfiguración de este país en la concepción de la existencia de muchas naciones en un territorio, que puedan convivir en forma pacífica sin entrar en los conflictos de negación y violencia colonial con los que hemos permanentemente vivido, y que pueda proyectarse en el futuro bajo la noción de convivencia entre pueblos. Pero ojo, es una noción de plurinacionalidad consagrando los derechos de los pueblos. Si pensamos que la profundidad de esto es tan grande, evidentemente no puede ser una cuestión decorativa en el nombre del Estado como Chile plurinacional. Si no se aseguran derechos que son base sobre todo para los pueblos preexistentes, puede llegar a ser algo más bien nominal. Ahora se está intentando a nivel macro que nos proyectemos como una comunidad política con diferencias, con diferencias de proveniencia y pertenencias nacionales que pueda existir en el futuro y que pueda convivir de manera pacífica en un proyecto común, eso es lo más significativo. Por cierto hay un grupo al que esto le duele, pero le duele más que nada porque su nacionalismo empieza a resquebrajarse, su idea de nación construida desde el Estado portaliano empieza a resquebrajarse poco a poco, porque lo que había abajo

como agua subterránea venía un poco derrumbando todo esto. Y si incluso se decide que no va a haber un Chile plurinacional, esa tensión con la que vivimos actualmente, que es la tensión de la negación, de la existencia de otras naciones con derechos y que son preexistentes, va a seguir existiendo, va a seguir ahí generando conflictos. La solución del Chile plurinacional es una solución pensada en el futuro, pensada en la convivencia de los pueblos para que no sea tema para nadie que en el país existan distintas naciones cohabitando.

CAL: Sí, comparto plenamente lo que dice Enrique, y como lo comparto tendría que explorar en mi respuesta alguna dimensión más concreta de qué significaría la plurinacionalidad. Y yo creo que ahí hay tensiones, es evidente que hay tres categorías dando vuelta y que sus usos siempre fueron muy políticos, lo que hoy en día es muy evidente, que son las nociones de multiculturalismo, interculturalidad y plurinacionalidad, y con ellas es muy interesante cómo las fuerzas políticas empiezan a usar este trinomio. Por un lado, la derecha es evidente que utiliza multiculturalismo, nosotros lo sabíamos desde antes, siempre el multiculturalismo ha sido muy funcional al modelo neoliberal, ya lo decías en tu libro, Claudia, pero es muy interesante que la derecha comience a reconocer esto de manera muy clara, de su boca difícilmente van a aparecer nociones como interculturalidad y menos plurinacionalidad, y eso me parece interesante porque comienzan a elaborarse los matices en términos concretos de lo que va a significar precisamente un Estado plurinacional.

Ya es un hecho que la plurinacionalidad, y creo que todas las personas que lo están señalando lo reconocen, no va a significar solo un reconocimiento constitucional, que de algún modo era hasta donde llegábamos previo a la revuelta. Hoy se abre la posibilidad de que no se trate solo de reconocimiento, sino que, por una parte, de representación, o sea, que los pueblos indígenas puedan representarse a sí mismos, los escaños reservados posibilitan ello, y probablemente en el futuro Congreso va a seguir existiendo esta fórmula, y luego la pregunta es si esta noción de escaños logrará incidir en otras instancias estatales, si existirán espacios para asegurar la plurinacionalidad en instancias gubernamentales como ministerios, gobernaciones, municipalidades, etcétera. Probablemente un tipo de solución, que no es deseable enteramente, será generar oficinas o departamentos interculturales con posibilidad de influir en otras decisiones al interior de ministerios u otras instancias, esto podría ser positivo, un avance, sobre todo si consideramos que esto pudiese ocurrir en instancias ministeriales difíciles, como en obras públicas o medio ambiente, que allí existan instancias de plurinacionalidad, es decir, de toma de decisión donde los pueblos indígenas puedan tener determinadas facultades de representación y poder, lo que abre un debate interesante sobre la capacidad del movimiento indígena de

incidir en el Estado. Ahora, esto es deseable desde un punto de vista, pero no debería ser lo único. Es crucial que los pueblos indígenas puedan generar procesos de representación desde sus propias fórmulas organizativas, potenciar espacios de autogobierno que en algunos lugares puedan tener un carácter territorial y en otros, como los espacios urbanos, más rizomáticos, pero que en cualquier caso abren el sentido de representación para que los propios pueblos puedan tener poder sobre su destino. Así, en primer término no se trata solo de reconocimiento, sino que también de representación, es decir, de poder político.

De este modo, creo que la noción de plurinacionalidad no es antagónica a la de autodeterminación, pienso que pueden convivir, incluso potenciarse mutuamente. Esto sobre todo si sumamos al reconocimiento y representación la idea de redistribución del poder y de las condiciones materiales para una existencia digna, que en el caso indígena es el territorio, pero también recursos para el desenvolvimiento de políticas públicas. Esta triada de reconocimiento, representación y redistribución, como es fácil de suponer, conlleva una transformación profunda de la estructura del Estado, implica una democratización de las tomas de decisiones con base en lo territorial y una democratización de los recursos. Y desde allí es factible hablar de autonomías territoriales en múltiples claves, desde franjas de control territorial indígena hasta municipios plurinacionales, esto último a propósito de ciertos municipios que están gestionados por el mundo mapuche, incluso se habla en la Convención Constitucional de la posibilidad de construir estatutos regionales de autonomía, sobre todo desde algunos sectores regionalistas y federalistas.

Con todo, creo que el debate que se abre es que la cuestión plurinacional dejó de ser un tema únicamente indígena y que cuando hablamos de plurinacionalidad lo que se está abriendo es un debate en torno a la discusión del poder, por lo tanto no se trata únicamente de reconocimiento del pueblo indígena, sino que de representación y redistribución del poder y las condiciones materiales de existencia, y ahí la plurinacionalidad deja de ser algo solamente para indígenas.

CZ: Sí, eso es relevante porque pareciera que podríamos llegar al escenario de la plurinacionalidad, de una fórmula chilena de plurinacionalidad. Lo que salga allí tiene la posibilidad de reformular democráticamente el concepto de Estado y de nación que actualmente consagra la Constitución, y al mismo tiempo eso va a coexistir en la práctica social, inevitablemente, con esta otra idea de nación chilena que es supremacista. Eso abriría una coyuntura tremendamente interesante e inédita en la historia del país porque estaría marcada por una correlación de fuerzas distinta, pues si bien los sectores que están en la Convención Constitucional no tienen el mismo poder económico ni político de la élite, sí van a tener el poder constituyente y el jurídico, que no es una cuestión menor porque eso abre otros espacios para

los actores sociales. ¿Cómo ven ustedes los referentes latinoamericanos para este debate? Porque lo que mencionaba Claudio respecto al multiculturalismo y a la interculturalidad, eso está consagrado a nivel internacional en países de Europa y en Estados Unidos, que son los lugares donde nuestras élites siempre se han inspirado, pero si queremos pensar en algo mucho más profundo como es la plurinacionalidad tenemos que mirar obligadamente al continente, particularmente a Ecuador y a Bolivia. ¿Cómo dialogan con esas experiencias?

EA: Mira, yo creo que lo que va a pasar es lo que planteaba Claudio y tú también, es decir, la construcción de una vía chilena hacia la plurinacionalidad, tal como dice Salvador Millaleo. Un camino propio con la especificidad y el estar situado acá. Ahora bien, es normal que un país como Chile, que está tan atrasado en políticas indígenas, que es un país anclado en el siglo XIX, mire a los otros países que se han atrevido a avanzar un poco más en América Latina. Mirar incluso hasta a Argentina, que tiene aprobadas un montón de leyes, pero sobre todo Bolivia y Ecuador, donde se han atrevido a cambiar las Constituciones para definirse como Estados plurinacionales. Y va a ser interesante lo que se observa allá, porque particularmente en el caso de Bolivia la plurinacionalidad no solo quedó como enunciado, sino que fue atravesando diferentes aspectos relacionados con el derecho a la tierra, la autonomía de ciertos territorios, muy relacionado con derechos de pueblos indígenas, que es lo que se busca también acá. No puede ser que la plurinacionalidad quede instalada como una cuestión solo de definición, como planteaba Claudio, sino que es necesario que baje y empiece a chorrear agua hacia distintas áreas, sobre todo las que tienen que ver con distribución de poder, con la territorialidad y autonomía de esos territorios. Ahí la Constitución de Bolivia ha sido construida en ese plano, en comparación con la de Ecuador. La de Bolivia se expresa mucho más en leyes de autonomía, va agregando un diálogo con los otros aspectos del país. Ahora, lo que me pasa es que las Constituciones son un tremendo paraguas para proponer un montón de relaciones en la sociedad, para distribuir el poder, para ver cómo se constituye el poder, para ponerle límites al poder también, y esto va a tomar tiempo. Entonces puede servir como un instrumento de manejo para ciertas relaciones políticas y sociales, pero puede pasar lo que pasó un poco en Bolivia, que no sea aplicable del todo en determinados territorios y que la situación histórica y social siga siendo la misma de exclusión, marginación, porque hay una cuestión económica detrás, porque las estructuras cuesta también desarmarlas de buenas a primeras. Entonces esto, como transformación, puede tomar cincuenta, cien años.

Acá hay varias cosas que nos van a llevar a un territorio muy peliagudo en relación a la élite chilena y al nacionalismo chileno, por ejemplo, la distribución del poder en lugares que son por ley territorios indígenas, y digo «por ley» sin incluir el

reclamo de las tierras ancestrales, que todos los pueblos originarios lo tienen y que es muy difícil subsanar porque el Estado se instala sobre los territorios de pueblos indígenas, robándolos y entregándolos a otros. La ecuación es muy simple: no se instala libremente sobre territorios de pueblos indígenas y se los entrega a colonos. Hay un robo inicial, una usurpación inicial, sin descontar que muchos pueblos tienen aún sus títulos de tierras, donde viven actualmente cientos de familias. Eso le pasa al mundo mapuche, al mundo rapanui y aymara. ¿Cómo dotar de mayor poder o del derecho a la autodeterminación? ¿Cómo también no quedarse solamente ahí, en lo decorativo? ¿Cómo esto tiene expresión en todas las estructuras del Estado? Hay que pensar en un sistema judicial plurinacional, hay que pensar en un sistema de salud plurinacional, hay que pensar en la educación plurinacional, o sea, es una discusión muy relevante que le va a cambiar toda la fisonomía a Chile y que va a generar una tensión enorme, y yo creo que no solo con la derecha, que es la expresión más fuerte del nacionalismo, sino que en determinado momento va a haber mucha tensión con la izquierda, porque yo siento que en la Convención Constitucional los sectores progresistas conocen muy poco sobre esta materia. Ya lo planteaba hace poco en una intervención Natividad Llanquileo: poco o nada de derechos indígenas conocen los convencionales y ahí la Constitución, como planteaba en su intervención, no inicia de cero, existe un estándar internacional de reconocimiento de derechos indígenas que tienen que ser consagrados independiente de si el país se declara o no plurinacional. Incluso si no se declara plurinacional y Chile sigue siendo un Estado nación unitario como es ahora, los derechos indígenas deberían quedar incorporados porque están reconocidos a nivel internacional. Ahora, volviendo a la pregunta inicial creo que se va a instalar la vía chilena a la plurinacionalidad, van a ver ejemplos de Ecuador y Bolivia como referentes, pero seguramente no van a ser aplicables en todos los casos que estamos viendo acá. Hay discusiones muy locales y muy situadas que van a generar tensiones y redefiniciones, eso siento yo que va a pasar.

CAL: Creo que es un hecho que hay una influencia del constitucionalismo latinoamericano de los últimos veinte años en la discusión que existe hoy en día en Chile, y eso claro que asusta a los sectores que han tenido permanentemente sus faros más bien en Europa. Y si no en Europa, en ese mundo que Europa construyó a su imagen y semejanza, ese es un miedo que tienen y probablemente va a ser usado en algún momento en términos comunicacionales. Aun así, me parece muy interesante que estemos discutiendo desde proyectos políticos que han emergido precisamente desde Ecuador y Bolivia, toda vez que han imaginado nuevas formas de pensar el Estado y eso me parece muy importante. La noción de plurinacionalidad es una idea del siglo XXI. Yo, por diferentes razones, sigo el acontecer español, me interesa, y allá existe un sector que está hablando de plurinacionalidad para enfrentar el «problema

catalán», y es interesante cómo un sector de la intelectualidad europea ha mirado América Latina ahora para repensarse ellos mismos y eso es un hecho.

El caso ecuatoriano y boliviano es muy interesante para reimaginar el Estado y la sociedad, desde allí la noción de plurinacionalidad, pero también la noción de derechos de la naturaleza me parece muy sustantiva. El caso ecuatoriano es el que consagra el derecho de la naturaleza, y más allá de los bemoles en torno a su instalación concreta, el solo hecho de comenzar a instalar la idea de que la naturaleza tiene derechos en sí misma remueve completamente el marco analítico, no solo del sistema político, sino que en estricto rigor nuestras concepciones epistémicas se ven removidas. Yo comparto algunas de esas nociones, a veces me generan algunos problemas porque desde ahí hay un salto hacia una antimodernidad que no abrazo, pero sí tiene una riqueza para discutir algunas cuestiones particularmente en torno a la defensa de los ecosistemas, tanto por la supervivencia de la naturaleza como por la supervivencia de la humanidad, y es una posibilidad, abre un camino a explorar que pone en tensión un elemento fundamental del modelo neoliberal, el extractivismo.

En cualquier caso, estos referentes latinoamericanos permiten avanzar en esos debates, pero debemos advertirnos ciertas cuestiones que nos diferencian de esos procesos y ahí es interesante lo que comentaba Enrique sobre el libro del *peñi* Salvador Millaleo cuando señala la necesidad de una vía chilena hacia la plurinacionalidad. Debemos mirar el proceso ecuatoriano y boliviano, pero también preguntarnos qué cosas son diferentes ya sea en el proceso mismo de consagración institucional de la plurinacionalidad, autonomías y derechos de la naturaleza, pero también qué nos distingue en términos del proceso político en sí mismo y eso es importante develar, dado que nos permite tener ciertas advertencias de por dónde ir caminando. Pongo un ejemplo: en el caso ecuatoriano y boliviano el proceso constituyente logró hacerse suspendiendo las labores del Congreso y con un Poder Ejecutivo a favor del proceso constituyente, en el caso chileno ambas cosas no existen, el Congreso continúa funcionando y el Gobierno sigue al mando, y ambos estamentos constituidos ponen tensión y resistencias al proceso constituyente. Por lo tanto, este marco de diferencias políticas, del desenvolvimiento propio del proceso, también probablemente va a generar diferencias de cómo se vaya desarrollando el proceso, es inevitable, por lo tanto Ecuador y Bolivia son casos que debemos mirar, pero como decía Mariátegui: “ni calco ni copia, sino creación heroica”, yo creo que de esto se trata nuestro proceso.

CZ: Como bien dice Claudio, nuestro proceso es singular, con un escenario muy distinto al de otros países latinoamericanos. Aquí, por ejemplo, tenemos al Gobierno en contra de las transformaciones y a una élite también en contra y que está en el gobierno; y otra singularidad importante es que como sociedad no tenemos

experiencia histórica en la Convención Constitucional, pues a diferencia de la mayoría de los países latinoamericanos Chile destaca por una historia constitucional autoritaria. Es primera vez entonces en que los distintos sectores sociales y los pueblos que habitan este territorio concurren a una instancia como esta, y al mismo tiempo tampoco se llega desde cero, pues existe un acumulado de trayectorias y pensamientos políticos que tendrán que dialogar entre sí, pero que representan la posibilidad certera de, por ejemplo, saltar del siglo XIX al siglo XXI en materia de derechos indígenas. Ustedes han estudiado esos acumulados históricos y se posicionan políticamente a partir de ellos, y a propósito de eso quisiera hacerles una última pregunta que tiene que ver con una palabra muy instalada y con la cual personalmente me siento muy incómoda: ¿qué les pasa a ustedes con el concepto de “originario”?

EA: La terminología relacionada con pueblos indígenas ha ido mutando todo el siglo XIX y el XX. Pasamos del XIX, desde los conceptos clásicos de aborígenes e indios que vienen heredados de la Colonia, y en el siglo XX empieza a instalarse una posibilidad de abordar a la población indígena con otras terminologías. Ahí surge la idea primero de poblaciones indígenas, minorías étnicas, hasta llegar a la idea de pueblos indígenas, que es lo que se instala a nivel internacional. Yo veo dos planos: uno es el plano jurídico internacional, donde está todo escrito en virtud del concepto de pueblos indígenas que se instala en los años ochenta. Sobre lo primero, el lenguaje legal internacional utiliza el concepto de pueblos indígenas. Entonces la gente a veces se confunde porque entiende la etimología muy relacionada con indios, indigencia, pobreza, errores que permanentemente se cometen, pues indígenas refiere solo a personas de un determinado lugar, solamente a eso. Por otro lado, la definición de pueblos originarios me parece que irrumpe en la Convención Constitucional producto de que los propios pueblos y movimientos indígenas han ido construyendo esta noción de pueblos que tienen un origen en alguna parte de este territorio. Yo diría que aquí se produjeron convergencias durante los años noventa que permitieron el surgimiento del concepto de pueblos originarios y esas convergencias tienen que ver con los derechos de los pueblos indígenas consagrados porque son pueblos preexistentes. Esa es una clave en la jurisprudencia internacional: ser pueblos preexistentes les otorga ciertos derechos a nivel internacional, sobre todo en clave de reparación, porque son pueblos preexistentes y además violentados y colonizados. La mayor parte de la literatura en derecho indígena es así, pueblos preexistentes colonizados, y por lo tanto con derecho a medidas reparatorias. Esta idea de preexistencia es una defensa que han levantado fuertemente los movimientos y han ido construyendo distintas conceptualizaciones para que esa preexistencia quede fuertemente clara. En Estados Unidos, Canadá,

el concepto de *primeras naciones*, la idea de que somos anteriores a la configuración del Estado, y en Sudamérica esa idea de preexistencia fue calando fuerte en el uso del concepto pueblos originarios. Entonces creo que en definitiva tiene un origen político y estratégico, pero que puede desviarse hacia otros lados en el sentido de que la gente lo lleva a un plano muy místico, a la idea de lo originario como cierta relación privilegiada y distinta con la naturaleza. Eso me hace pensar que olvidamos todos los desplazamientos que nos precedieron para poder estar en Abya Yala, circulando por todos los continentes. Es que, insisto, la idea de originario tiene un origen político para reafirmar la condición de preexistencia y se instala como un concepto, pero hoy en día tiene usos diversos. Si el uso es la preexistencia al Estado de Chile yo no tengo ningún problema con que se ocupe. Si el uso es develar un origen místico, especial, no me convence y no lo voy a usar en ese sentido, y esta discusión es muy de fondo. Incluso los convencionales que no son de pueblos indígenas pueden usarlo en ambos sentidos. No tengo problemas con el concepto siempre y cuando tenga esta noción de indicar, reforzar la idea de una preexistencia al Estado, esa es la intención que yo defino. Ahora particularmente porque hay que dialogar con el derecho internacional y el derecho internacional está en clave de pueblos indígenas, entonces eso técnicamente o incluso leguleyamente es un camino que va a ser inevitable, ninguna legislación internacional está redactada en base a pueblos originarios, todo está como pueblos indígenas.

CZ: Creo que es muy clarificadora tu perspectiva, Enrique, porque además aquí, cuando se vio el tema de los escaños reservados, esto se movilizó precisamente en un sentido centralista y culturalista, que es el riesgo que tú mencionas, con lo cual se dejó fuera al pueblo afrochileno, que también es preexistente al Estado nación chileno. ¿Cómo lo ves tú, Claudio?

CAL: Sí, comparto lo que dice Enrique y quisiera agregar algunas cosas. Yo creo que la noción de originario en estas dos formas de ser utilizada, como una ancestralidad cósmica o como un instrumento político, efectivamente está muy viva al interior de la Convención y de la sociedad en general, esto es un hecho y nuestras élites desconocen ambas cosas y ahí tenemos un problema. Las élites, como decía Enrique, desconocen el derecho internacional en materia indígena, pero además desconocen a los «indígenas», hay un desconocimiento muy grande. El otro día estaba con unas personas del barrio alto y uno de ellos me empezó a hablar sobre un poeta mapuche, me preguntaba si este poeta sabía o no hablar mapudungun, lo que estaban haciendo era colocar un mapuchómetro sobre este poeta, lo que me parecía sumamente violento, porque hay un completo desconocimiento efectivamente del mundo mapuche y se están enfrentando con una realidad que les genera muchas

incomodidades y están intentando situar en algún lugar a este mundo, y el lugar más cómodo, probablemente, para las élites es la ancestralidad.

Ahora, por otro lado, como decía Enrique, la idea de originario está vinculada con el derecho internacional, y ello de algún modo se relaciona con el lenguaje del poder, que es el lenguaje del derecho, lo que está influenciando muy fuerte los debates de la Convención Constitucional. El lenguaje dominante es el lenguaje de la ley. Hay algunos esfuerzos por tensionar esto, pero muchas veces son más simbólicos que reales, los otros lenguajes y sentidos no logran hacerse espacio.

Ahora bien, en tercer lugar, y aquí me refero a los escaños reservados en particular, siento que la noción de originario se está usando, junto con vincularla con cierta ancestralidad, como un instrumento político de cohesión de los 17 escaños indígenas, y esto me parece interesante pero problemático. Al interior de la Convención Constitucional se han construido bancadas, más allá de que no se reconozcan como tal, que representan fuerzas políticas, y existe la bancada de los pueblos originarios, es una bancada con mucha tensión interna, visiones a veces contrapuestas en torno a diversas materias, pero que mantiene cohesión en función precisamente de que ellos serían los pueblos originarios, los indígenas, y ahí el uso me parece bien problemático, porque siento que las trayectorias políticas de los pueblos indígenas en Chile son diferenciadas, y particularmente el pueblo mapuche tiene una trayectoria política en donde la defensa de la posibilidad de la autodeterminación política sigue siendo un anhelo fundamental, y ese anhelo no lo vincula necesariamente con otros pueblos en términos de comunidad política. Esto plantea un problema interesante a nivel político institucional, yo siento que la pregunta es: ¿la plurinacionalidad significará que el Estado reconozca a los indígenas en general, los originarios, o reconocerá más bien a las naciones en su particularidad? Esto creo que no es lo mismo, plantea matices y que por lo tanto permitiría incluso señalar que no solo debería existir una vía chilena hacia la plurinacionalidad, sino que debería forjarse una vía mapuche, coya, aymara, etcétera, hacia la plurinacionalidad, porque si no, lo que va a acontecer es una absorción del Estado de este mundo político en emergencia, de esto que serían los pueblos indígenas y que es una tensión que se está presentando hoy en Bolivia, que tiene que ver con la desindigenización del debate, llegar ahí nos va a costar muchísimo, estamos muy lejos de ese horizonte, pero es un hecho que después de una década de plurinacionalidad en Bolivia el debate sobre la desindigenización ya está siendo parte de la conversación. ¿Cómo desindigenizamos el debate y comenzamos hablar de la nación aymara, por ejemplo? En el caso boliviano está penetrando eso con cierta fuerza, pero todavía estamos muy lejos de ese debate.

DIÁLOGO
DIMENSIÓN HISTÓRICA DEL ESTADO EN CHILE Y
AMÉRICA LATINA

*María Luciana Cadahia, Manuel Enrique Canales Cerón y Manuel
Antonio Garretón Merino*

MARÍA LUCIANA CADAHIA

Doctora en Filosofía y profesora asociada del Instituto de Estética de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Se ha desempeñado como profesora de planta de la Universidad Autónoma de Madrid, de flacso Ecuador y de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá.

MANUEL ANTONIO GARRETÓN
MERINO

Profesor titular de la Universidad de Chile, licenciado en Sociología en la Universidad Católica de Santiago y doctor de la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales de París. Premio Nacional de Humanidades y Ciencias Sociales y autor de un sinfín de artículos y libros sobre sociología política, Estado y sociedad, democratizaciones y actores políticos y sociales.

MANUEL CANALES CERÓN

Doctor en Sociología y académico de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile. Sus líneas de investigación son intolerancia y discriminación, pobreza y exclusión social y metodologías de la investigación.

DIÁLOGO DIMENSIÓN HISTÓRICA DEL ESTADO EN CHILE Y AMÉRICA LATINA

*María Luciana Cadahia, Manuel Enrique Canales Cerón y Manuel Antonio Garretón
Merino*

Modera: Jennifer Abate Cruces

Jennifer Abate (JA): Voy a hacer una pequeña presentación de quienes sostendrán este diálogo en torno al Estado en Chile y América Latina. Nos acompaña Luciana Cadahia, profesora asociada del Instituto de Estética de la Pontificia Universidad Católica de Chile. La profesora Cadahia se ha desempeñado como académica de planta de la Universidad Autónoma de Madrid, de FLACSO Ecuador y de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Manuel Antonio Garretón es profesor titular de la Universidad de Chile, Premio Nacional de Humanidades y Ciencias Sociales y autor de un sinnúmero de artículos y libros sobre sociología política, Estado y sociedad, democratizaciones y actores políticos y sociales. Manuel Canales es doctor en Sociología y académico de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile. Sus líneas de investigación son intolerancia y discriminación, pobreza y exclusión social, y metodologías de la investigación. Les invito a partir hablando de la construcción del Estado y sobre todo del concepto de Estado en América Latina. ¿Qué tipo de Estado se ha instalado en nuestro continente? ¿Cómo ha ido cambiando a lo largo del tiempo? ¿Cuáles son las características particulares de ese Estado en América Latina?

Luciana Cadahia (LC): Muy bien, muchas gracias por la invitación, estoy muy contenta de estar junto a ustedes y hablar con los colegas. Me parece pertinente decir que en mi caso puntual voy a pensar desde la filosofía y desde un trabajo que vengo haciendo en un proyecto interdisciplinario donde somos sociólogos, historiadores y filósofos trabajando el concepto de republicanismo. Cuando trabajamos el concepto de republicanismo lo primero que aparece en escena es el problema del Estado y las instituciones, ¿no? Nosotros eso lo hemos elaborado para el caso latinoamericano. Ha habido una concepción demasiado reduccionista del Estado y sobre todo muy heredada del pensamiento europeo, donde se tiende a pensar al Estado como una entidad abstracta. En cierta medida eso ha sido alimentado por

cierta interpretación del marxismo. Y digo cierta interpretación porque si uno va al joven Marx y a las reflexiones sobre el republicanismo, encontramos otras vías. Pero lo cierto es que se ha pensado al Estado como una entidad abstracta, por fuera del tiempo, y al pensarlo así se ha concebido al Estado como un obstáculo per se para la emancipación de nuestros pueblos. Lo que hacemos en nuestro grupo de investigación es generar una traslación: no pensamos al Estado como una entidad abstracta, como algo estático, sino que lo pensamos en su formación, es decir, en sus procesos, y ahí aparece la historia, la contingencia y las tensiones, el conflicto o el antagonismo que se va desarrollando al interior del Estado. Ahora bien, ¿por qué digo esto? Porque si nosotros pensamos cuál ha sido la escena del siglo xx en el continente americano y más que nada en la escena latinoamericana, ha habido una tensión entre dos formas de estatalidad que hasta hoy siguen en pugna. Por un lado tenemos lo que se ha dado en llamar los Estados oligárquicos, que dicho de manera muy resumida son Estados gobernados por pocos para pocos, donde las élites latinoamericanas han gestionado a través de las instituciones y del derecho los mecanismos de despojo de las mayorías. Sin embargo ese no es el único modelo de estatalidad que hemos construido en América Latina, porque en momentos de crisis del Estado oligárquico —como ha sido al inicio del siglo xx pensando en Cárdenas, Getulio Vargas y Perón, por citar los tres casos más emblemáticos— lo que se ha dado en llamar las masas populares irrumpen, no solo se articulan políticamente desde abajo, sino que irrumpen en la escena estatal y empiezan a construir otro tipo de institucionalidad, con una vertiente de carácter más popular y en tensión con la oligarquía, porque la oligarquía no deja de estar presente. Empiezan a aparecer otras figuras estatales donde el Estado puede funcionar como un dispositivo de emancipación para las mayorías, es gobernado por las mayorías, y se empieza a generar un uso popular del derecho, con ampliación del derecho en lo laboral, en lo territorial, en lo educativo, que trastoca el imaginario oligárquico. Creo que hoy estamos en esa escena en América Latina y creo que en el caso chileno eso se está viendo claramente. Es decir, el caso chileno, al igual que el colombiano, son casos de Estados que han sido más bien de vertiente oligárquica y que ahora están en una crisis muy aguda. Por algo los estallidos sociales han acontecido casi en simultáneo en los dos países, generando una imaginación distinta que parece definirse en una posibilidad institucional novedosa. En el caso chileno a través de la constituyente, pero se necesita también un gobierno, digamos, popular, y en el caso de Colombia, después del paro ha tenido la posibilidad de consolidarse en lo que se ha dado en llamar el «pacto histórico», como una irrupción popular en el Estado.

JA: Profesor Garretón, aprovechemos el pie que nos da la profesora Cadahia, que lo liga con lo que está pasando en países como Chile y Colombia, para que

usted pueda aportar a esta reflexión desde lo que está ocurriendo hoy, desde las transformaciones que se están viendo en nuestro continente.

Manuel Antonio Garretón (MAG): Simplemente un par de observaciones para completar el análisis que se hacía. El concepto de Estado oligárquico tiene dos interpretaciones posibles. Una es el Estado como parte de la oligarquía y otra cosa es el concepto de Estado oligárquico, donde ya no hablamos de la oligarquía del siglo XIX, sino que hablamos de un Estado que por su forma de operar no es el que representa a la oligarquía, sin embargo, opera *oligárquicamente*, que sería un Estado elitario. Yo tengo la impresión de que el Estado chileno sigue siendo oligárquico por su manera de operar, pero ya no es el Estado oligárquico que se entendió clásicamente durante el siglo XIX y en algunos países durante un largo periodo del siglo XX, porque fue reemplazado, a partir de los veinte y los treinta, por lo que ha tenido distintas denominaciones, que es el Estado mesocrático, es decir, un Estado cuyo horizonte cultural eran las clases medias aun cuando su base económica seguía siendo el capitalismo, pero lo que se llamó el capitalismo de industrialización sustitutiva de importaciones, distinto al modelo agro-minero-exportador, que era claramente el que correspondía al Estado oligárquico. Entonces tenemos una irrupción de masas y de sectores populares, pero también de sectores medios. En el caso chileno ese Estado se empieza a conformar básicamente con el Frente Popular en los años treinta, y si bien hay una incorporación importante de los sectores populares organizados, es básicamente el mundo de las clases medias. Por eso se le llamó Estado mesocrático. Algunos le llamaban Estado de compromiso, porque era un compromiso entre distintos sectores incorporados y eso, a mi juicio, tiene la importancia de señalar que seguía siendo un Estado —al menos para grandes sectores— de exclusión y no de incorporación. Ese lugar es de incorporación parcial y subordinada para los sectores populares organizados; de dominación para los sectores terratenientes, capitalistas, burguesía, etcétera; y de inclusión y reproducción para los sectores medios. Pero es de exclusión para dos grandes sectores: el campesinado y los sectores populares urbanos. Ese es el precio del pacto social del 38: es un compromiso entre sectores incorporados, pero excluyendo a otros. Y eso se toma la revancha, por eso hay una nueva transformación importante del Estado en la década del sesenta. La década del sesenta tiene, a mi juicio, dos componentes importantes: uno es la inclusión de nuevos sectores, el campesinado y los sectores populares urbanos (reforma agraria, promoción popular, ampliación educacional, etcétera). Y la otra cuestión que aporta la década del sesenta, pero básicamente a finales del sesenta en América Latina, con fracasos, es ya cambiar el carácter del Estado, no solo en cuanto a quiénes participan de él, sino hacia dónde se orienta. En ese sentido la disyuntiva de los sesenta fue capitalismo o socialismo, y esa fue una disyuntiva planteada fundamentalmente por

la visibilidad, posibilidad e inminencia de la revolución generadas por la revolución cubana. Ahí entonces el otro aspecto que es muy importante señalar: en la década del sesenta —y en el caso chileno a comienzos de los setenta— se afirma el otro principio del Estado, su carácter de Estado nacional, lo que también había sido importante en los gobiernos populistas de América Latina, es decir, su carácter antiimperialista. Lo que se busca es un Estado que supere su base capitalista, antioligárquica clásica y dominada por el imperialismo. Y estos son los esfuerzos derrotados posteriormente por las dictaduras militares, dictaduras militares con las que se va a intentar construir un nuevo Estado.

Manuel Canales (MC): Yo no soy especialista, como Manuel Antonio y la profesora Luciana, en la cuestión del Estado, pero me tranquiliza que rápidamente convergemos en una conversación transdisciplinar sobre los procesos de las sociedades, y a eso se llega tanto desde las preguntas propiamente de la ciencia política —como las que encara la profesora Luciana— como desde el relato que ha construido Manuel Antonio de la formación social chilena y su historia, particularmente a partir del siglo xx. Yo voy a pensarlo desde un lenguaje un poco desplazado, si se quiere. Lo voy a pensar como los modos nación y dirección del conjunto social, como cuáles son las condiciones y modalidades con que las clases dirigentes ordenan y gobiernan la reproducción. En el caso de Manuel Antonio eso llega al pliegue fino de las coyunturas históricas dentro de ciertos procesos que pueden nombrarse como conjunto, en una perspectiva un poco más amplia, pero que en general obligan a pensar que no podemos asumir la cuestión del Estado como quizás ninguna otra en las ciencias sociales. Como principio creo que aplica para todo el contexto. En Chile particularmente por la peculiar forma en que la sociedad chilena ha resuelto o mal resuelto su propia constitución desde siempre, y de ahí, por lo tanto, su Estado entra en forma y crisis potencial permanente. Me refiero a que para entender la cuestión del Estado y sus rasgos parece que hay que preguntarse cada vez ¿en qué momento?, ¿en qué fase?, ¿con qué duración? Como enseñaban los historiadores sociales de la sociedad chilena —y no sé si ahí Manuel Antonio o Luciana lo ven distinto—, preguntarse por el Estado es preguntarse por la forma de dominación, gobierno y ordenamiento desde las clases dirigentes o los acuerdos de clase que ahí se den para la tarea de autorrepresentación y gobierno del conjunto en la fase de los fundos en el Chile reformista, modernizador, y en el Chile neoliberal. No cabe sino pensar el Estado cada vez respecto a ese esquema o a esa estructura o complejidad sociológica total que eran los fundos —que duraron varios siglos, por lo demás— como las formas de nuestra sociedad; entre medio hubo una independencia entera que no altera el proceso de la permanencia de una misma sociedad que tiene, por lo tanto, un mismo Estado, con independencia o sin independencia, con batalla

de Rancagua o sin ella. El Estado aquel, esa forma de gobierno y dominación, permanece como permanece la base social; así se reproduce ese dominio de clase y vaya que era potente para lograr permanecer cuatro siglos. Y ahí yo quiero rescatar dos elementos —que no sé si valen en otras partes— que me parecen a mí esenciales. Uno es la capacidad de unidad de ese conjunto dirigente en torno a la manifestación de su dominio, incluso resistiendo la permanencia de esta noción estamental y su institucionalidad —como las transformaciones del mayorazgo, que igual permitieron la mantención de la propiedad de la tierra, por ejemplo—. En definitiva, la permanencia de unos linajes y sus ampliaciones reguladas, incluso en esa figura pintoresca en la que según cómo se organizaba el Estado podíamos ver cómo se organizaba la familia dirigente: estaba el patrón de fundo, naturalmente, que mantenía la propiedad de la tierra; uno de los hijos era el militar, el otro era el sacerdote y el otro el abogado; y en esa lógica de dirección, donde para cada cual había su cara, tenían controlado precisamente el aparato del Estado. Pero como conjunto entendían que todas esas funciones de lo público, del orden y el Estado eran propias, patrimoniales, por último por destino. Entonces ese es un primer rasgo: esa permanencia e incluso esa capacidad de dividirse funcionalmente para cubrir mejor la tarea. Y otra es esa suerte de irrelevancia, finalmente, toda vez que con independencia o sin independencia la sociedad en su matriz sigue siendo la misma, lo que significa que tal Estado, más que como auxiliar de esas clases dirigentes, no tenía el protagonismo que uno pareciera esperar, por ejemplo, de una independencia nacional y de la creación de una república. Me interesa pensar el Estado respecto a la duración o forma de la sociedad respectiva. En los tiempos de los fundos el Estado era un auxiliar, un velero del que era el estamento superior, con el patrón de fundo, el patriarca y el poder feudal concentrados en lo suyo, en su fundo, feudo, campo, donde el Estado entrara poco, o más bien desde donde se controla al Estado, que le servía. Luego vino el Estado reformista, que es el Estado héroe, el Estado que llega a emocionar como representación del conjunto, tomándose como objeto de una historia, el Estado de la patria joven, digamos, de Frei, por ejemplo. Y después el Estado neoliberal, que es un Estado retraído, un Estado negado.

MAG: Hay dos observaciones que yo quisiera hacer. Una es que hay que pensar el riesgo que corremos cuando pensamos que no hay mucha transformación y que la vida de las gentes y de los sectores dominados ha sido siempre la misma y que por lo tanto su protagonismo ha sido siempre el mismo. Si uno examina la historia y momentos como son los sesenta y como es sobre todo el 70–73, se da cuenta de que no es así. Y eso también tiene expresión en el Estado, no es solo que la sociedad se mueve y el Estado permanece fijo. De acuerdo con que, como diría Isabel Allende en *La casa de los espíritus*, «al final ganan los que siempre han ganado»,

de acuerdo, pero durante ciertos momentos e impulsando ciertos cambios ha habido una presencia importante de sectores mesocráticos y populares libertarios —aunque después, en el caso de los mesocráticos, se pusieron conservadores— que han transformado de alguna manera el país. El país en parte se ha transformado también y fundamentalmente por lo que han sido las luchas contra ese Estado, con resultados ambiguos, porque son contra un Estado, pero en parte consolidan ciertas formas de dominación...

MC: Pero, Manuel Antonio, yo creo que estamos de acuerdo, de hecho, yo señalaba que había un momento, que era el Estado reformista, que era el héroe, y ponía como ejemplo precisamente la patria joven. Es curioso, pero pareciera que el Estado no puede sino tener una posición respecto a esa fractura. O el Estado de los justos no la ve.

JA: Haciendo esa salvedad que hace el profesor Garretón, de momentos particulares en que los movimientos sociales y políticos conducen hacia otro tipo de Estado, ustedes tres se han referido a momentos de inclusión y exclusión, cosa que quisiera traer al presente: ¿hasta qué punto creen ustedes que estamos viendo una revancha de todos esos sectores, de todas aquellas expresiones que mayoritariamente se han mantenido excluidas del Estado? Estoy pensando particularmente en los pueblos indígenas, que hoy día vemos mucho con la demanda de plurinacionalidad, en los movimientos de mujeres, en los movimientos populares.

MAG: Perdón, permíteme la segunda observación a lo que decía Manuel. Quería decir simplemente que si se quiere hablar del Estado neoliberal yo creo que hay que tener cuidado en decir «la negación del Estado o el retroceso del Estado», porque el Estado nunca fue más poderoso, dado el carácter autoritario y militar dictatorial, como para imponer un modelo económico, el que una vez instalado definirá todas las tareas centrales que tenía el Estado en democracia, a través del mercado impidiendo la intervención estatal excepto para favorecer las fuerzas dominantes del mercado. Esa dimensión básica del Estado, lo que llamamos neoliberalismo, es lo que con ciertas correcciones perdura después del término de la dictadura. El Estado neoliberal abandona sus funciones de asegurar los derechos sociales, los bienes públicos, porque han sido mercantilizados.

MC: Absolutamente, porque se despolitiza.

LC: Continuando con la pregunta de los sujetos históricamente excluidos —y por esos sujetos podemos entender campesinos, indígenas, en el caso colombiano

afrocolombianos, también afrochilenos, porque tanto en Chile como en Argentina todas las migraciones afro han sido invisibilizadas; también el sujeto mujer, pues hemos sido sujetos históricamente excluidos—, a mí me gusta la palabra nacional popular. El proceso nacional popular ha tenido históricamente en América Latina dos características: en primer lugar ha sido interclasista en el sentido que ha habido sectores populares y sectores de clases medias que también han sido perjudicados por las experiencias oligárquicas. O dicho en un registro más preciso: los procesos nacionales populares han sido la condición de posibilidad para que subsectores populares se conviertan en clases medias. Entonces hay que ver ahí el origen popular de esas clases medias de las que estaban hablando anteriormente. Y yo creo que estos procesos nacionales populares, que se han hecho presentes en distintos países de América Latina —en el caso de Chile en la experiencia con Salvador Allende—, cíclicamente van haciendo emerger nuevos sujetos históricos que antes no habían sido visibilizados, ni siquiera por ese proceso nacional popular. Entonces si pensamos por ejemplo en el caso de Perú, con el triunfo de Pedro Castillo se ha hecho visible al campesinado y al movimiento indígena en las instituciones de Perú, ¿no es cierto? Hay una nueva aparición de una estatalidad popular, con un sujeto que no había formado parte de procesos anteriores. En el caso de Chile se está visibilizando la situación de los movimientos indígenas y también de las mujeres. Pensemos en el caso de Brasil, donde Lula Da Silva, perteneciendo al movimiento popular de los sindicatos, ha posibilitado un gobierno también de vertiente popular, donde el sujeto político es el sujeto trabajador. Entonces me parece que en estos movimientos cíclicos de un largo proceso nacional popular, donde lo que está en pugna son las experiencias republicanas, van apareciendo en cada época nuevos sujetos populares con mucha más fuerza. Con esto no quiero decir que antes el movimiento indígena no estuviera luchando por la posibilidad de la institucionalidad, tampoco quiero decir que el movimiento feminista no estuviera luchando. Lo que quiero decir es que en este siglo XXI están teniendo mucho más protagonismo que a principios del siglo XX, donde quizás el sujeto más relevante era ante todo el sujeto denominado trabajador. Para concluir, yo estoy de acuerdo con lo que estaban planteando recién, y con respecto a esta disyuntiva respecto al Estado neoliberal creo que el Estado neoliberal es un Estado sumamente presente y es una deriva de la lógica del Estado oligárquico, en donde bajo una ficción de retirarse de ciertas esferas como la educación, la salud, el trabajo, los territorios, sigue ejerciendo un poder institucional muy poderoso para continuar con las lógicas de despojo, explotación y destrucción del medio ambiente y de la humanidad.

MC: A mí me parece que es evidente la presencia de ausencia —la otredad le llamé en su momento— como lo que había aparecido sorprendentemente en los

resultados de la elección constituyente. Quiero marcar, sin embargo, un aspecto de esa diferencia que resultó de un modo inesperado, que es la representación propiamente de estamento: está representando por primera vez el estamento popular como nunca había estado. La paridad de género está lograda y es una conquista ya permanente, también la de los pueblos originarios, pero quizás será muy interesante comparar todas las representaciones oficiales que salgan de nuestra sociedad en adelante con el perfil estamental de la asamblea constituyente que tenemos; porque si no será simplemente la discriminación del estamento superior otra vez. Me refiero incluso a factores tan obvios como el colegio municipal o particular subvencionado, que hoy día están con una cierta mayoría, y eso no tiene que ver con las listas o tal, fue que octubre hizo eso posible. Yo veo que representar los intereses de ese estamento es esencial en lo que viene. Y no sé si lo estemos logrando porque no sé si haya algo que ofrecer a ese interés, que es lo que generó octubre finalmente. Y no eso de lo que estamos hablando cuando hablamos de los representados; lo otro está muy bien, todas las diferencias, todas nuestras diversidades contra la idea de un Chile unitario, místico y patriarcal, jerárquico. Pero no olvidemos que la cuestión que tiene fracturado a Chile desde la conquista y que define la cuestión del Estado finalmente es la partición de estamentos. Y para eso no sé qué propuestas trae la Convención.

MAG: Yo creo que asistimos en parte a lo que se ha señalado: la revancha de sectores permanentemente excluidos; la revancha de sectores organizados, aunque tardíamente, como sería la de los pueblos originarios o la de las mujeres; y revancha de una masa popular distinta a la que de alguna manera tuvo una representación a través de un principio de clase como lo era el mundo sindical, el mundo de los trabajadores urbanos y el mundo campesino organizado. Hoy las demandas son de un pueblo menos organizado clásicamente, plebeyo más que clasista, que se expresa en lo que fue el estallido —como bien decía Manuel— y en muchos de los constituyentes. Creo que si voces como la de la «tía Pikachu», por ejemplo, no estuvieran presentes entre los convencionales, el proceso constituyente no hubiera tenido la misma legitimidad como salida a la crisis del estallido.

MC: Y que el listado de los participantes pareciera una lista de curso común, eso no lo habíamos visto nunca en una representación.

MAG: Sí, lo que quiero decir es eso, pero este es un fenómeno que va acompañado de otra cosa, que es lo que hace complejo y difícil responder la interrogante que planteaba Manuel. Y es que el modo como se constituyeron los sujetos sociales, aun los que estuvieron más fuera del coro mismo, era a través del sistema político

partidario; eso es una particularidad del caso chileno. El caso argentino es una variante porque no es un sistema multipartidario, sino que es a través de un partido, pero en ese partido están todos. Por lo tanto dependen mucho del liderazgo y de las fracciones que se constituyen para ganar ese liderazgo personalizado. En el caso chileno, en cambio, eso dependía mucho del sistema electoral. Y en los sesenta, junto con haberse superado en parte la exclusión, al incorporarse estructuralmente el campesinado y sectores marginales urbanos también se avanzó respecto del otro componente del modelo hacendal, que era un sistema electoral cautivo y en el que recién se incorporaban las mujeres. Y se completó entonces un sistema electoral y político partidario a través del cual se expresaban los diversos sectores sociales. Al hacerse la reforma electoral del 58 y permitirse una presencia masiva —además con voto obligatorio, un par de años después de la reforma electoral— se consolidó un cauce político partidario para los distintos sectores sociales, en distintos grados de subordinación y de dominación, por supuesto.

MC: Es la vertebración.

MAG: Sí, la capacidad del sistema partidario de representar y expresar la sociedad. Porque es un hecho que lo expresaba. En todas partes lo que definía no era tanto la identidad particular sino la pertenencia, la afiliación o la relación con uno de los referentes partidarios. Eso es bastante único en América Latina.

MC: Duró bien poco...

MAG: No duró tan poco.

MC: Fue más proyecto que realidad.

MAG: No, creo que fue así en realidad. De hecho, no hubo movilizaciones sociales, salvo escasas excepciones en Chile hasta 2006, que no fueran organizadas por partidos políticos. Lo que quiero decir es que ahora tenemos la incorporación de sectores nuevos, permanentemente excluidos o subordinados, aunque tuvieran alguna expresión parcial en las formas de organización partidaria.

MC: Todas las movilizaciones de 2006 fueron las primeras que ya no tienen nada que ver con el sistema político: la de los pingüinos, la de los temporeros y contratistas, ninguno de ellos tuvo nada que ver con el sistema de partidos. Por eso te confirmo, exactamente, ahí parte el otro periodo.

MAG: Eso estoy diciendo: hasta 2006 todas las grandes movilizaciones en Chile fueron a través de, y estuvieron imbricadas, con los sistemas políticos partidarios, incluida la época de la dictadura. En cambio en 2006 y 2011 ya no son partidarias, pero sí hay organizaciones sociales, hay un interlocutor —el caso de la CONFECH en 2011 y 2012, y la FECH—. En cambio el estallido es la primera vez en que no hay ni partidos políticos ni organizaciones que asuman la conducción.

MC: Ni clases medias.

MAG: Es que las clases medias también se constituían a través de su relación con el Estado y los partidos políticos. El problema entonces es doble: no solo la presencia de nuevos sectores sociales diversificados con demandas transversales y a la vez muy particulares, sino también la no existencia de mediaciones, porque perdió su legitimidad el sistema político partidario como vinculación entre los actores de la sociedad y la esfera de la toma de decisiones.

JA: Profesora Luciana Cadahia, profesor Manuel Antonio Garretón, profesor Manuel Canales, muchas gracias.

EL LUGAR DE LA SUBSIDIARIEDAD EN EL CHILE
POSESTALLIDO

Josefina Araos Bralic

JOSEFINA ARAOS BRALIC

Investigadora del Instituto de Estudios de la Sociedad. Licenciada y magíster en historia por la Pontificia Universidad Católica de Chile, actualmente cursa el doctorado en Filosofía de la Universidad de los Andes (Chile), donde también se desempeña como docente en el Magíster de Estudios Políticos. Es además columnista regular en el diario *La Tercera* y panelista en *Tele13 Radio*. Autora del ensayo “El pueblo olvidado. Una crítica a la comprensión del populismo” (IES, 2021), sus temas de investigación giran en torno al populismo y las crisis de las democracias. Ha participado también en publicaciones como la reedición de *Cultura y modernización en América Latina* (IES, 2017) del sociólogo Pedro Morandé, y *Católicos y perplejos. La Iglesia chilena en su hora más oscura* (Ediciones UC, 2018).

EL LUGAR DE LA SUBSIDIARIEDAD EN EL CHILE POSESTALLIDO

«El hombre es más viejo que el Estado», reza un antiguo adagio germánico. Y lo recuerda Chantal Delsol en su libro *El Estado subsidiario* para subrayar «la primacía ontológica de la sociedad» frente al Estado (Delsol, 2021: 29); la preeminencia de la cultura frente a cualquier entramado institucional. Que sea un adagio el que resume esa hipótesis da luces sobre el tipo de resguardo que implica el principio de subsidiariedad. No se trata de una categoría abstracta impuesta sobre la realidad. Su fundamento arraiga en el sentido común, en la intuición —también certeza— de la anterioridad de las personas, conclusión que necesariamente establece campos de acción y fija límites a aquello que llega —ontológicamente— después. El concepto de subsidiariedad, entonces, no permite solo distinguir o delimitar, sino sobre todo proteger y cuidar. De eso se trata todo.

Este ensayo busca explícitamente defender el valor de la subsidiariedad para el tipo de desafíos que enfrenta Chile. Particularmente en el marco de la discusión constitucional, cuya redacción de una nueva Carta aspira a reconstruir los «tensados hilos» de nuestra vida en común (Araujo, 2019). Y definiendo este principio apelando, como Delsol, a ese viejo adagio. Porque en esa sencilla expresión es posible acceder al fundamento real de un principio que en nuestro país ha seguido un derrotero extraño, que lo tiene al borde de ser desechado al basurero de la historia. Aunque la subsidiariedad no se nombra una sola vez en la Constitución vigente, se la ha identificado como la responsable del orden institucional legado por la dictadura y heredado por los gobiernos de la Concertación (Alvarado, 2021). Según una de las hipótesis más influyentes en la crítica a esa herencia, formulada por Fernando Atria, ese orden consistió fundamentalmente en un «desprecio por lo público» que, en la práctica, se tradujo en el abandono progresivo de la sociedad por parte del Estado (Atria et al., 2013). Así, las diversas expresiones de fragilidad y precariedad que hoy atraviesan la cotidianidad de grandes mayorías han quedado vinculadas, casi de forma insuperable, al principio subsidiario, como si este, necesariamente, implicara el retiro de un Estado del cual el régimen dictatorial receló, y sobre el cual se construyó el éxito económico que los gobiernos democráticos recibieron y consolidaron.

Mi objetivo es volver sobre la definición original del término a partir del trabajo de Delsol, explicando, primero, una identificación histórica que ha redundado a su vez en una insuficiente y problemática comprensión del principio. El objetivo mayor

es finalmente reivindicar el papel político que puede cumplir la subsidiariedad en la tarea central que tenemos por delante: reparar nuestra convivencia y poner la dignidad como eje estructurante de las aspiraciones de justicia de nuestro orden social.

I.

La subsidiariedad no está mencionada explícitamente en la Constitución actual, pero eso no impide reconocer que operó en la práctica como un poder en las sombras. Según Mario Góngora, ella fue el «principio verdaderamente operativo» (Alvarado, 2021: 96) de la transformación de nuestra vida social y la palabra tuvo un lugar protagónico en las discusiones de la Comisión Ortúzar, instancia a cargo de redactar la Carta de 1980. Al interior de ella Jaime Guzmán fue una figura destacada —el «verdadero constituyente del gobierno», al decir de Gonzalo Vial—, que encontró en ese principio el mecanismo para lograr el objetivo que estructuró su trayectoria política completa: contener el marxismo (Mansuy, 2016). Su inspiración no era antojadiza. Como señala Daniel Mansuy, el discurso político de Guzmán y las posiciones defendidas en la Comisión deben ser leídas a la luz de las circunstancias en que se encuentra. A inicios de los años ochenta el mundo estaba aún atravesado por las lógicas de la Guerra Fría y el marxismo constituía una alternativa real —el mismo Chile había sido prueba de ello—. Es frente a ella que Guzmán articula su estrategia política y su interés por el principio de subsidiariedad será funcional a ese objetivo (Mansuy, 2016).

De este modo, aunque al hacer referencia al concepto el líder gremialista reivindica algo semejante al adagio alemán citado al inicio —la primacía de la persona—, este quedará paulatinamente subordinado al anticomunismo, el verdadero motor de su acción política. La consecuencia de ello será un desvío casi inevitable del sentido original del principio, así como la aparición de tensiones con la propia tradición en la cual la subsidiariedad aparece —y con la cual Guzmán dice identificarse—: la doctrina social de la iglesia (Mansuy, 2016). En ese corpus el término forma parte de un conjunto de referencias inseparables entre sí y que en su reciprocidad se equilibran y contienen sus eventuales excesos. Olvidando —consciente o inconscientemente— ese horizonte mayor en el cual la subsidiariedad se encuentra, Guzmán la asociará con el liberalismo económico defendido por los llamados Chicago Boys, que en ese momento disputaban las propuestas de desarrollo al interior del régimen de Pinochet (Mansuy, 2016). Se trataba de una alianza estratégica pensada en detalle por su ideólogo: el énfasis en la libertad económica y el protagonismo del mercado en la vida social eran el mejor recurso para contener las tendencias estatistas. Y la

subsidiariedad servía de justificación normativa: todo estaba al servicio de asegurar la primacía de la persona, tal y como Guzmán la entendía en esas circunstancias.

Sin embargo, como afirma Mansuy, es en esta asociación donde empiezan a surgir las tensiones. El énfasis unilateral en la primacía de la persona termina traducéndose en una oposición de ella con la sociedad y el Estado; estos últimos constituyen una suerte de instancia inevitablemente opresora que debe ser mantenida a raya. A su vez, la vinculación de la subsidiariedad con el liberalismo económico redundaba en la hipótesis de que es solo en el campo privado donde los individuos se realizan y despliegan su libertad. El espacio común y compartido, el ámbito propio de la política es, en sí mismo, materia de sospecha, vulnerable a la dominación socialista (Mansuy, 2016). Lo que deriva de esto es un individualismo casi inevitable, en el cual la solidaridad se vuelve progresivamente insostenible —principio al cual la subsidiariedad está estrechamente ligada en la doctrina social de la iglesia (DSI)— y la sociedad y el Estado un remedio temporal que el futuro permitirá erradicar, plantea Mansuy. Queriéndolo o no, Guzmán termina en una suerte de mimesis del marxismo que quiere acorralar, apostando a un mundo sin política y a una democracia protegida en la cual a las personas les bastará el ámbito exclusivamente privado —esto es, el mercado— para alcanzar su plenitud —algo así como el fin de la historia—¹ (Mansuy, 2016). Como se desprende del análisis de Mansuy, el anticomunismo de Guzmán lo lleva a hacer de la subsidiariedad ya no un criterio prudencial —para dirimir caso a caso dónde y cómo debe intervenir la autoridad superior para asegurar la dignidad de la persona—, sino un principio absoluto. Manda su propia utopía a la cual debe subordinarse todo lo demás. Y el haber contado con un régimen autoritario permitió, como en pocas ocasiones, imponerla sobre la realidad, con las consecuencias ya por muchos subrayadas. Lo central para este ensayo puede resumirse así: una acción pública, en palabras de Mansuy, entendida como mero «remedio transitorio» para curar insuficiencias contingentes, que luego el mercado y el libre despliegue de individuos económicamente autónomos podrán resolver. Basta, entonces, con «ofrecer lo mínimo» (Mansuy, 2016: 511). En la tesis implícitamente progresista de Guzmán, la apuesta es que finalmente el Estado y la sociedad sean innecesarios.

El problema central de Guzmán estuvo entonces en la relación instrumental con el principio de subsidiariedad, sometido a la expectativa mayor de contener el socialismo. En el fondo, el líder gremialista acudió a él como un recurso para traducir institucionalmente su recelo sobre el Estado y el objetivo de resistir cualquier estructura que pudiera abrir paso a la imposición de principios y objetivos

1. Democracia protegida.

propriadamente marxistas. Con la subsidiariedad no se quiso, en primer lugar, asegurar la autonomía y anterioridad de la cultura —que por lo demás fue arrasada en paralelo por el régimen—, sino evitar el avance enemigo. El abandono de la sociedad por parte del Estado, diagnosticado por diversos autores, fue así la concreción de ese objetivo, y el dilema derivado de ello sigue, en una u otra medida, presente hasta hoy. No porque las circunstancias sean las mismas o porque los problemas de hoy se deban exclusivamente a procesos iniciados en el Chile bajo dictadura —de hecho, parte importante de ellos se han fraguado en los últimos quince años—, sino porque las demandas levantadas desde la crisis de octubre de 2019 requieren de un principio que se ha vuelto indisoluble de las dificultades que están en la base de nuestro malestar. ¿Cómo separarlos? ¿Cómo reivindicar ese criterio fundamental, necesario para el tipo de problemas que enfrenta nuestro país, sin que vuelva a significar el abandono denunciado por las movilizaciones que siguieron al estallido de hace ya dos años? ¿Cómo superar una lectura de la subsidiariedad que se restringe a la delimitación del mínimo que debe ofrecer un Estado en permanente «actitud fugaz» (Mansuy, 2016: 516) en lugar de servir a la pregunta siempre circunstancial y concreta por la definición del poder, del campo de acción que corresponde a cada instancia de la vida social y de las atribuciones que de ello se derivan? ¿Cómo rescatar el término que nos permite designar y asegurar el cuidado de los destinatarios y protagonistas de las estructuras de poder? Si acaso la subsidiariedad seguirá jugando algún papel en nuestra vida política será un requisito indispensable que pueda responder esas preguntas, quebrando así esa vinculación histórica que la relegó a la complicitad de un Estado mínimo por principio —aunque en los hechos no siempre lo fuera—, incapaz de responder a las condiciones y demandas urgentes de la sociedad a la cual sirve.

II.

Diversas reflexiones en el último tiempo han ofrecido una crítica al modo en que fue entendida la subsidiariedad en nuestro país, incluso en aquellos que hasta hoy siguen defendiendo la relevancia política del concepto². Parte del consenso en esa crítica general reside en la hipótesis de que el principio habría sido reducido a su dimensión «negativa», recelando siempre del papel del Estado, que debía intervenir no solo cuando nadie más pudiera ofrecer la prestación exigida, sino con el mínimo y por el menor tiempo posible. Se trata de la traducción clara de los reparos de Guzmán antes esbozados. Habría entonces una aplicación insuficiente o empobrecida de la

2. Subsidiariedad IES, FJG e Idea País.

subsidiariedad en el Chile de las últimas décadas. Sin embargo, se podría decir que el problema reside en un nivel anterior y que se relaciona con haber identificado el término, como ya se ha dicho, con un proyecto institucional concreto, cuando se trata, en cambio, de un principio normativo y, por lo mismo, orientador. Así lo precisa Chantal Delsol al señalar que la subsidiariedad no establece una única fórmula ni delimita un modelo de Estado ni de orden social. Se trata de un criterio práctico que permite enfrentar la pregunta permanente e ineludible respecto de quién debe intervenir y quién está llamado a actuar en cada caso específico en la vida social (Delsol, 2021).

Que la subsidiariedad sea un principio normativo, dice Delsol, implica que ella busca responder a la pregunta respecto de «lo que debe ser la autoridad, cuál es su razón de ser, a qué exigencia responde y qué fin persigue» (Delsol, 2021: 23). Y en ese sentido se sostiene en definiciones sustantivas, como aquella que afirma que el Estado no está llamado, en primer lugar, a igualar o imponer en la realidad un proyecto abstracto, sino a asegurar el respeto y reconocimiento de la dignidad de los protagonistas de esa instancia: personas con cualidades que deben gobernarse bajo esa premisa (Delsol, 2021). Así, la subsidiariedad exige que las diversas autoridades —no solo el Estado— fijen sus competencias en función de aquellas otras autoridades menores que están por debajo de ellas. Lo que inspira ese modo de actuar es evitar el riesgo de pasar por encima, de reemplazar, tendencia casi inevitable de toda instancia de poder. Por esa posibilidad es que la subsidiariedad exige a la autoridad un rol «secundario, pero específico»; una reserva —como indica su etimología— que no se usa *a priori*, sino solo en caso de ser solicitada. Pero ello no la hace prescindible; por el contrario, es siempre necesaria. Solo que su participación concreta no está resuelta de antemano, pues depende de las circunstancias y de aquello que sea requerido por quienes están bajo su cargo. He ahí el lema tan citado por Delsol de los ordoliberales: «Tanta privatización como sea posible, tanta nacionalización como sea necesaria» (Delsol, 2021: 30). No hay acá un modelo fijado, sino un criterio de interpretación y juicio político, de discernimiento para que el poder no sobrepase su esfera de competencias —desconociendo el protagonismo de las personas—, pero tampoco eluda sus responsabilidades, pues debe asegurar condiciones para que la dignidad de cada uno sea respetada. La subsidiariedad, en el fondo, sienta las bases de una política realista, no utópica, que no está dispuesta a arrasar con nada a nombre de una abstracción. Esa quizás sea la gran paradoja del modo en que fue aplicado ese principio en nuestro país.

La subsidiariedad, afirma la filósofa francesa, se abre como una alternativa al liberalismo clásico y al socialismo centralizador, que ella asocia con el modelo de Estado benefactor imperante en Europa. Dice Delsol del principio:

Pavimenta así un acuerdo viable entre la política social y un Estado descentralizado, y logra este paradójico ensamble a través de dos movimientos: abandonando el igualitarismo socialista en favor del compromiso con la dignidad; y abandonando el individualismo filosófico en favor de una sociedad estructurada y federada (Delsol, 2021: 22).

Se trata de una combinación difícil de lograr, pues como reconoce la misma autora, la subsidiariedad es finalmente «el lugar de una paradoja»: exige el respeto de una libertad y dignidad constitutiva que apela al «deber de no injerencia de la autoridad», pero también reclama esa misma injerencia para garantizar las condiciones y unidad mínima que permita sostener «lazos solidarios» propios de una comunidad articulada y robusta. Es el desafío de, al mismo tiempo, cuidar la «diversidad» que está en la esencia de la sociedad y asegurar la «comunidad» a la que como proyecto esa misma sociedad aspira (Delsol, 2021: 25). Pues, aunque distintos, vivimos juntos.

Como se ve, en el sentido original de la subsidiariedad, sostenido en la premisa de la anterioridad de la persona, la tarea del Estado no es retirarse, sino acompañar. No estar en fuga, sino secundando, atento a los requerimientos de aquellos que fundamentan su actuar. Eso es lo que la subsidiariedad intenta asegurar: un Estado que no se vuelva ciego, pues la realidad no es homogénea ni uniforme, tampoco fija, y está compuesta de individuos racionales, libres e imperfectos y, por lo mismo, indeterminables. Volverlos predecibles, como tiende a hacer un Estado centralizador, es también amenaza de opresión. Por eso es que no requerimos —no al menos en primer lugar— la definición de nuevos proyectos o modelos de desarrollo, sino contar con criterios que, como la subsidiariedad, permitan que la autoridad no carezca nunca de mecanismos para interpretar una sociedad que está siempre en movimiento. No podemos resolver de antemano si el Estado debe ser más pequeño o más grande, si siempre debe intervenir o a veces contenerse y permanecer en reserva. Por eso la política es un arte, un trabajo de elucidación permanente en que la subsidiariedad ha servido como recurso de un juicio que es, en última instancia, irrenunciable. Pero la tentación de superarlo de una vez y para siempre, fijando así un orden definitivo que delimite con claridad y justicia lo que se les debe a todos, es a ratos demasiado grande y estamos por momentos dispuestos a sacrificar lo que sea a nombre de ese objetivo. Sin embargo, como dice Delsol, la sociedad exige una política de la prudencia, no de la perfección (Delsol, 2021), que por medio de una «reflexión situada» permita que la autoridad actúe siempre consciente de que los destinatarios y protagonistas son otros, a quienes se debe (Mansuy, 2016: 509). Pocos podrán negar, por más que aspiren a erradicar el Estado subsidiario chileno, que aquello que el principio resguarda sigue siendo insustituible. Y tendrán que ser

capaces de proponer una alternativa de reemplazo si es que efectivamente logran desmontarlo.

III.

Todo lo anterior cobra especial relevancia considerando las dinámicas políticas del último tiempo. La crisis de octubre de 2019 terminó de mostrar un profundo malestar ciudadano, pero sobre todo puso en evidencia los límites de una política que no estaba siendo capaz de responder a él³. Por eso, en parte, estamos en medio de un proceso constituyente. La apuesta es darnos nuevas normas para relegitimar un sistema político en el suelo, pero también para repensar los recursos, canales y mecanismos con los cuales se procesan los conflictos y se recogen las demandas de las grandes mayorías. Es como si de pronto la clase política y el Estado se hubieran vuelto ciegos, y ello exigiría un «reseteo» a la altura de la crisis⁴. Y en medio de este cuestionamiento general, los dardos han ido también hacia el principio subsidiario. El nuevo Chile y su nueva Constitución tendrían que dejar fuera el elemento clave en el retiro del Estado y en la vulnerabilidad tan extendida y acusada por la ciudadanía. Pero el ejercicio que aquí he hecho de definición de la subsidiariedad aspira a afirmar lo contrario: defender su lugar justamente en la tarea de reconstruir un Estado y una política al servicio de la gente, que disponga de elementos que le permitan contener sus tendencias abusivas e indolentes.

Diversos estudios empíricos han dado cuenta de las distintas dimensiones del malestar, muchas de ellas vinculadas a deudas en materias fundamentales como pensiones, salud, educación o vivienda⁵. Pero hay un tipo de reclamo que se mueve en otro nivel y que aparece con igual magnitud: la exigencia de una nueva política, capaz de escuchar y considerar el juicio de los destinatarios de su acción⁶. El enojo ciudadano no se debe simplemente a que no se han entregado garantías que ayuden a compensar vidas atravesadas por la incertidumbre, sino también al hecho de que las prestaciones que se imponen sobre las personas pocas veces las hacen parte de su proceso de definición. Es por eso que de a poco han ido cobrando protagonismo ideas como descentralizar y empoderar a los territorios, crear mecanismos de escucha, involucrar a las personas en las tomas de decisiones

-
3. Juan Pablo Luna ha hablado de un problema político más que de cuestiones materiales. Entrevista en Tolerancia Cero.
 4. El término es de TQHDCH.
 5. Referencias generales.
 6. TQHDCH y Juan Pablo Luna en *La Tervera*.

o fijar procedimientos que permitan contener el abuso. Son todas exigencias que requieren de una comprensión subsidiaria de la autoridad y el poder. ¿De qué otra manera puede si no el Estado intervenir sin pasar a llevar? ¿De qué otro modo, sino siendo subsidiario, puede el Estado actuar consciente de sus límites y considerando la realidad particular de un territorio? Basta pensar en el conflicto en La Araucanía y las deudas de un Estado con severas dificultades para relacionarse con la pluralidad de los miembros que lo componen. ¿Con qué mecanismo aspiran aquellos que quieren desechar la subsidiariedad a reconstruir el papel estatal en ese territorio? (Alvarado, 2021).

Todas estas son preguntas complejas y hacerse cargo de lo que plantean involucra una variedad de dimensiones. La subsidiariedad, en ese sentido, está lejos de ser una respuesta total a cada una de ellas. Pero en el proceso constituyente en curso la discusión sobre el rol del Estado ocupará un lugar importante, así como también la fijación de las esferas de competencia de las distintas instancias que conforman el sistema político. Y allí la subsidiariedad, entendida en su sentido original, puede tener mucho que aportar. Como ha señalado Jorge Fábrega, en medio de una crisis que es también respecto de la legitimidad del poder y las reglas que de él se derivan, este principio asegura una «pluralidad de fuentes de autoridad y obliga a cada generación a hacerse cargo —en su propio tiempo— de sus relaciones mutuas». Pues la subsidiariedad garantiza que ninguna autoridad se establezca «mecánicamente de forma ex ante», sino como resultado de las relaciones entre las personas y sus comunidades, en cada momento histórico (Fábrega, 2020). Si acaso el hombre es más viejo que el Estado se requiere de un criterio que oriente su acción en función de esa premisa, como una autoridad superior que interviene porque siempre hay otro antes que lo solicita, y porque en cada circunstancia esa acción se ve redefinida a la luz de las exigencias y reclamos de sus protagonistas. Como dice Delsol, el Estado no es origen ni fundamento de la vida social, pero irrumpe en la historia humana y cuando «aparece, se le pide suplir las falencias y simbolizar las finalidades que corresponden a todos, sin meterse en las que son de cada uno» (Delsol, 2021: 32). Ni más ni menos. Y en ese desafío es la subsidiariedad el recurso que puede sernos de ayuda, como alternativa entre «un Estado todopoderoso que enajena las libertades y un Estado en retirada que olvida la dignidad» (Delsol, 2021: 207). Que podamos seguir abriendo un espacio entre esas dos opciones depende, en parte, de seguir contando con categorías para designarlo. No es otra la función que ha cumplido la subsidiariedad en la historia política occidental, y es la trayectoria que tal vez puede empezar a desplegar en un Chile que, en la profundidad de sus demandas, reclama ante todo una autoridad que ayude a cuidar lo valioso que las personas han conseguido con su más denodado esfuerzo.

REFERENCIAS

- ÁLAMO, C. (13 de marzo de 2021). «Juan Pablo Luna, cientista político: “Chile tiene un gobierno que ha renunciado a gobernar”». Disponible en www.theclinic.cl/2021/03/13/juan-pablo-luna-cientista-politico-chile-tiene-un-gobierno-que-ha-renunciado-a-gobernar/.
- ALVARADO, C. (2021). *Tensión constituyente. Estado, gobierno y derechos para el Chile postransición*, Santiago, Instituto de Estudios de la Sociedad.
- ARAUJO, K. (Ed.) (2019). *Hilos tensados. Para leer el octubre chileno*, Santiago, Editorial USACH.
- ATRIA, F., LARRAÍN, G., BENAVENTE, J. M., COUSO, J., JOIGNANT, A. (2013). *El otro modelo. Del orden neoliberal al régimen de lo público*, Santiago, Debate.
- DELSOL, CH. (2021). *El Estado subsidiario. Injerencia y no injerencia del Estado: el principio de la subsidiariedad en las bases de la historia europea*, Santiago, Instituto de Estudios de la Sociedad.
- FÁBREGA, J. (18 de agosto de 2020). «Contra toda pretensión ilegítima de autoridad». Disponible en <https://www.ciperchile.cl/2020/08/18/contra-toda-pretension-ilegitima-de-autoridad/>.
- HOPENHAYN, D. (29 de mayo de 2021). «Juan Pablo Luna: “Si la convención es capturada por el sistema político y sus lógicas, estamos perdidos”». Disponible en <https://www.latercera.com/la-tercera-domingo/noticia/juan-pablo-luna-si-la-convencion-es-capturada-por-el-sistema-politico-y-sus-logicas-estamos-perdidos/BPPF6MBYRNCIHGAZJ3FXJVOQJU/>
- MANSUY, D. (2016). Notas sobre política y subsidiariedad en el pensamiento de Jaime Guzmán, *Revista de Ciencia Política*, 36(2).
- ORTÚZAR, P. (Ed.) (2015). *Subsidiariedad. Más allá del Estado y del mercado*, Santiago, Instituto de Estudios de la Sociedad.
- TENEMOS QUE HABLAR DE CHILE (2021). Un país que se piensa y proyecta. Diez hallazgos desde un Chile a escala, Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile y Universidad de Chile.

PUEBLO MAPUCHE Y ESTADO NACIÓN: HACIA EL
FIN DE UNA RELACIÓN FORZADA Y COLONIAL

Pablo Mariman Quemenedo

PABLO MARIMAN QUEMENADO

Profesor de Historia, Geografía y Educación Cívica, magíster en Etnohistoria, doctor en Historia de Chile, docente e investigador del Departamento de Antropología y del Núcleo de Estudios Interétnicos e Interculturales de la Universidad Católica de Temuco. Miembro del Centro de Estudios e Investigaciones Comunidad de Historia Mapuche y de la Asociación de Investigación y Desarrollo Mapuche. Sus campos de estudio, docencia y difusión atienden la historia mapuche, las relaciones interétnicas e interculturales en Wallmapu y Abya Yala.

PUEBLO MAPUCHE Y ESTADO NACIÓN: HACIA EL FIN DE UNA RELACIÓN FORZADA Y COLONIAL

LA POLÍTICA SIN ESTADO Y CON AUTODETERMINACIÓN

No desmentiré jamás la costumbre observada por mis antepasados, yendo a parlamentar a una cueva como ratones, donde nadie puede oírnos; que si su misión es de paz y sus palabras buenas, las escucharé a presencia del sol, al aire libre, al pie de la cruz [...] yo necesito para oírlo que nuestras palabras las tome el viento y las lleve hasta el último mocetón del Uuthanmapu (Chacón, 1862).

Las palabras del *lonko* Namonkura son parte de su respuesta a los enviados del intendente de Los Ángeles, quien pretendía en 1856 entrevistarse con el líder *lafkenche* en su territorio, sin embargo esa modalidad política no formaba parte del protocolo que se había construido desde hacía siglos a través de los *parlamentos* y que formaba parte del *azmapu* (Melín et al., 2016). Estos se preparaban con antelación e involucraban al conjunto de los *futalmapu* en que se organizaba la sociedad mapuche en su periodo de independencia (Contreras, 2007; Payàs, 2018). Entonces la modalidad de bilaterales o encuentros parciales más tenía que ver con una táctica del gobierno chileno, explicable por el enrumbamiento estratégico que había adoptado su política beligerante hacia sus otrora «aliados hermanos» mapuche.

Se trata de los años inmediatamente anteriores a la guerra que Chile desataría desde 1859 en adelante. La década de los cincuenta del siglo XIX estuvo cruzada por dos fenómenos que tensionaron las relaciones mapuche-chilenas: una, la migración de población pobre que escapaba de Chile ante la violencia constante y la imposibilidad de vivir en paz y acceder a la tierra que por ese entonces era el único medio que aseguraba el sustento. Por otra parte, la decisión estratégica del gobierno de la época de declarar unilateralmente los territorios mapuche como una provincia chilena. Al respecto, el máximo líder mapuche de aquel tiempo, Mañil Wenu, escribía al general argentino Urquiza:

El gobierno patrio mandó proponerme la paz en 1837 y mi respuesta fué decirle: que [po]dría [ser], siempre que se respetase la línea del Biobio, y no se permitiese pasarlo a ningun cristiano a poblarlo y menos fuerza armada. Sin mas antecedentes que los que refero, el gobierno ha demarcado una provincia, traspasando el Biobio

que abraza una parte considerable de nuestro territorio que actualmente habitamos, y por consiguiente nos quiere sujetar a su autoridad echando por tierra los tratados a que me refiero (Pavez, 2008).

Esto rompía la tradición de los pactos acordados en *parlamentos* y eran un motivo de desconfianza y de deliberación entre los mapuche, que veían cómo sus territorios fronterizos eran ocupados por campesinos que buscaban la mediería, liberándose por un lado del inquilinaje hacendal y por otro de las proyecciones que hacían los ricos de sus territorios y ganado. La nueva administración, que llamaron provincia de Arauco, puso a la cabeza un intendente con asiento en Los Ángeles con la misión de hacerse cargo del territorio y su gente. Este funcionario, por medio de misivas, buscó alinear a los liderazgos bajo su mandato, pero ahí estaba la tensión de este aparente descriterio e inconsecuencia.

A pesar de que los registros hablan de *parlamentos* entre los gobiernos conservadores y los mapuche, como el realizado en Concepción en 1850, en estricto rigor habían dejado de serlo para convertirse en espacios de dictaminación de lo que había que hacer desde la óptica del Estado y no de una negociación política¹. Por lo mismo, estos no volvieron a tener la duración en tiempo ni a ocupar las ceremonias que reproducían una memoria y ritual que los consagraba y legitimaba como tales (Pichinao, 2012). He ahí la condición que ponía el citado *lonko* Namoncura: «Las escucharé a presencia del sol, al aire libre, al pie de la cruz [...]. Yo necesito para oírlo que nuestras palabras las tome el viento y las lleve hasta el último mocetón del Uathanmapu» (Chacón, 1862).

La sociedad mapuche, durante su independencia, tuvo y ejerció su autogobierno sin recrear un Estado². Los viajeros y cronistas identificaban estas formas de

-
1. Lo mismo y en idéntico margen de tiempo se daba en *Puelmapu*. Allí los gobiernos, mediante cartas y embajadas a los *lonko rankülche* (Figuroa, 2020), instruían lo que había que hacer o no hacer, siempre desde un *logos* centrado en el Estado. A la vez establecían retribuciones a los liderazgos a manera de sueldos que entendían como una acumulación privada imposible de distribuir, como en el caso del ganado equino u otros bienes que autoridades como Rosas enviaba a los *lonko* como parte de una política que estimulaba y sellaba alianzas en un contexto de tensiones que no requería de más enemigos y menos con el peso estratégico que tenían los *puelmapuche* (Mandrini y Ortelli, 1992).
 2. La aparición del Estado en la historia de la humanidad es un fenómeno, en cuanto a su masividad, más bien reciente en el tiempo. Sobre todo se relaciona con la expansión de los imperios a finales del siglo xv, cuya expresión es un sistema colonial de tres siglos y otro poscolonial por los dos siglos siguientes, en el cual se fue incubando una matriz de dominación sobre las sociedades, los territorios, las epistemes (García, 2017) que, con el paso del tiempo y procesos de «emancipación» entre medio, se han reproducido y se mantienen en la actualidad como fenómenos de larga duración.

gobernabilidad como Estados, nombrando a sus territorios y gentes como un país (Gay, 1873; Domeyko, 1846; Ercilla, 1569), pero en rigor la política entre los distintos *futalmapu* fue atendiendo dinámicas y requerimientos internos, como aquellos propios de la convivencia con el *winka* (Gay, 1998 [1837]). En contraste con los Estados de la posindependencia, el *keizungünewiin* (autogobierno) no tuvo como propósito imponer, someter y/o supeditar a otros para beneficio de algunos, como sí valores, principios y ontologías que reconocían sus diferencias, sus autonomías y que regulaban sus desavenencias (Mariman, 2019).

La caída de esta forma de sociedad, con múltiples polos de poder centrados en alianzas territoriales (*nichanmapu*) y de una manera de convivir con otras sociedades fronterizas, la provocaron factores externos que hacia el siglo XIX, fruto de las independencias que dieron como resultado la aparición de Estados nacionales, hicieron reaparecer en estos los ideales de conquista sobre los territorios mapuche (Hernández, 2003) bajo un contexto internacional de expansión de los imperialismos y de una economía capitalista de orden mundial en la que se insertarán dichos Estados con los territorios y pueblos sometidos. Este proceso se nutrió de una ideología fundada en la diada civilización/barbarie (Sarmiento, 1848), a través de la cual lo indígena fue visto como un estorbo en la construcción de lo nacional, como segmentos de retraso de una población a la que si no había que atender diferenciadamente, segregándola (Leyton y Huertas, 2015), se podía esperar que desapareciera en la amalgama de razas que las élites en el poder propugnaban para el bajo pueblo.

A finales de los ochenta del siglo XX, CEDM Liwen conceptualizaba los efectos de esta política en los siguientes términos:

La conquista chilena de la Araucanía, entre 1862 y 1883, significó la incorporación política de la población mapuche al Estado chileno. Esta incorporación tuvo como primer efecto el transformar a los mapuche en una minoría étnica al interior de la formación social chilena. Incorporación política compulsiva, realizada a través del sometimiento militar, implicó al mismo tiempo —al perder el pueblo mapuche toda autonomía y al no serle reconocido ningún derecho político ni cultural específico, en tanto grupo étnico diferenciado del resto de la población nacional— su transformación en minoría nacional oprimida en el seno del Estado-nación chileno (Mariman, 1990: 16).

UN PUEBLO DENTRO DE OTRO PUEBLO. MISMIIDAD Y OTREDAD CONTEMPORÁNEAS

La sociedad chilena, estructurada socioracialmente en castas y etnoclases originadas bajo la Colonia, siguió inalterada en su tránsito hacia la república a pesar de un

ideario nacional igualitarista y fraterno. El centro de este orden era la propiedad de la tierra bajo la figura de la hacienda, y sus actividades agrícolas y ganaderas combinadas con minería y comercio (Canales, 2017). La sociedad, a vista de viajeros e intelectuales, estaba compuesta por sujetos con denominaciones como las de amos, siervos, inquilinos, peones, gañanes, vagabundos, pueblos de indios y artesanos. Ricos, pobres y extranjeros eran etnónimos en la época (Arcos, 1852).

La sociedad chilena, mayoritariamente rural hasta el siglo XIX, comienza en el siglo venidero a complejizarse en la misma medida en que se diversifica su economía. La cuestión social, de la cual destaco la circulación de población que para sobrevivir va empleándose y emplazándose en los distintos medios que sirvieron como contexto a su diversificación cultural, y que transitaba desde el servilismo hacendal hacia uno asalariado, fue con su trabajo creando el capital, la infraestructura y la riqueza pública y privada. El crecimiento de la población, la migración rural-urbana, su mayor concentración en ciudades segregadas socioespacialmente, a la par de la ocupación de las reservas fiscales mediante cajas de colonización o de hecho (Quijón, 2014), fueron presionando por cambios estructurales. Los/as sujetos, sus culturas y sus adaptaciones, sus procesos de concientización y organización fueron rompiendo el imaginario decimonónico de un arquetipo de nación a lo más mestiza, que ya la literatura, las artes y la intelectualidad venían retratando y difundiendo en sus creaciones, haciendo memoria de lo sucedido (Pinto, 2001) y encontrando en sujetos populares otros valores y aspiraciones destacables. Lo indígena, si no transcurre como un trasfondo histórico, se subsume en lo popular chileno y si existe y es fuente de algún valor, está allá, en campos perdidos del, y en adelante, «sur de Chile»³.

Las condiciones coloniales de existencia en que se debatía el pueblo mapuche en sus reducciones y en su diáspora (Mariman, 1997; Alvarado y Antileo, 2019) no fueron atendidas por el Estado. Fue la agencia de sus liderazgos la que estableciendo las alianzas con fuerzas políticas y sociales chilenas sacará a la luz pública sus conflictos⁴. La autogestión por medio cajas de ahorro indígenas en plena crisis

3. Los pueblos originarios del norte y extremo sur fueron invisibilizados por los procesos de chilenización y/o genocidios, en algunos casos reduciéndoseles a unas cuantas comunidades sobrevivientes (González, 1997; comisionado, 2008). En la actualidad la mayoría están involucrados en las discusiones de la Convención Constitucional mediante escaños reservados, salvo el caso de los afrodescendientes y los selknam.

4. Los conflictos por la tierra, así como la violencia de los despojos, eran conocidos por medio de la prensa local y central (Díaz, 1907) y de organismos que colaboraron en difundirlos (misiones, iglesias, sindicatos, literatos, poetas), haciendo eco de las embajadas, congresos araucanos, memoriales y manifestaciones que provenían de distintas expresiones del movimiento y de los territorios mapuche (Alcaman, 2010).

agraria de la década de los treinta dará paso a un discurso y práctica centrados en el protagonismo del Estado como instancia reguladora de los conflictos y el progreso. Haciéndose eco de las ideologías indigenistas en boga en Latinoamérica y tras un programa tendiente a crear institucionalidad abocada a lo indígena, algunas organizaciones implementaron una política electoral funcional a estos intereses que puso, luego de tres periodos legislativos consecutivos, entre 1946-1957, la agenda indígena en el seno del Parlamento y de ministerios como el de Tierras y Colonización, evitando, por su intervención, la división de las comunidades, enrumbando las instituciones existentes (los juzgados de indios) hacia la restitución de lo despojado y con una fe en las capacidades propias de gestión, sin lo cual no había posibilidades de reparación.

La organización Corporación Araucana o Movimiento Indigenista de Chile y su líder Venancio Coñuepán, tres veces diputado de la república y ministro de Tierras y Colonización bajo el gobierno de Ibáñez (1952), ocuparon las testeras del Parlamento nacional (Mariman, 1999; Ancan, 2010) para denunciar su situación y proponer medidas en atención a la singularidad de su situación.

Pero el indio ha necesitado y necesita siquiera un instituto de enseñanza especial adecuada a su idiosincrasia, a sus costumbres y a su lenguaje y bajo la dirección de hombres con almas de apóstoles y sinceramente interesados por el bien del indio y que sepan comprender la naturaleza y el alma del aborigen. Pero ningún Ministro de Educación Pública lo ha intentado. El indio necesita y ha necesitado siquiera de una institución de salud que cuidara de su físico. Ese mismo indio ha necesitado y necesita de una organización de crédito que, aparte de facilitar sus trabajos y negocios como campesino, le diera una dirección, agregados los conocimientos técnicos y recursos suficientes para explotar mejor sus tierras. Nuestros dirigentes se conforman con responder que los indios aprovechen las instituciones existentes, tratando de ignorar, o la ignoran ciertamente, que los indios tienen un idioma y costumbres propias (Mariman, 1999).

La clase política de la época reaccionó negativamente a las aspiraciones de los representantes mapuche por contar con instituciones especializadas. Sus opositores más radicales les atribuían la intención de querer un Estado dentro de otro Estado, aunque a juicio de analistas de la época (Lipchutz, 1950) su molestia la ocasionaba la capacidad que habían demostrado de detener los procesos divisorios de las reducciones, impugnando la legalidad y la legitimidad del orden en los territorios indígenas. La vía institucional de estas organizaciones y liderazgos dejó dispositivos al interior del Estado, como la Dirección de Asuntos Indígenas, que permitían

administrar la situación, pero no pudieron asegurar electoralmente su continuidad, volviendo a quedar fuera de los hemiciclos del poder⁵.

La proliferación de organizaciones mapuche de representación que sigue a la pérdida de hegemonía de la Corporación Araucana dentro del movimiento trajo consigo una inflación de sus programas en cuanto a demandas acordes a la expansión de los servicios del Estado en los territorios (salud, vivienda, educación, caminos). Sin embargo, la reivindicación de la tierra seguía siendo su lucha fundamental, la que confluirá con el proceso de reforma agraria que comenzaba en la década del sesenta (*Anales*, 2017; *Le monde*, 2017).

Bajo parámetros de justicia y mediante lo que enunciaron como revoluciones durante los gobiernos de Frei y Allende se destraba la atascada estructura agraria de origen colonial para crear una propiedad y un sujeto campesino que (mediante asentamientos, luego cooperativas y posteriormente parcelas) pusieran en circulación los diversos productos de su trabajo, fortaleciendo el consumo y el mercado interno. Lo popular campesino convertido en fuente de chilenidad por la propaganda salía del inquilinaje por medio de una reforma agraria y hacía más plural la construcción de lo nacional (*Quimantú*, 1971). La expectativa sobre el proceso que se abría en el país y las nuevas leyes de sindicalización campesina dispusieron a las organizaciones de la época en una actitud receptiva de estos cambios que consideraban históricos.

El momento histórico en que el pueblo de Chile inicia una etapa de profundas transformaciones en las estructuras económicas, sociales y políticas, con motivo de la ascensión al poder de las masas trabajadoras [...] [donde] el pueblo mapuche no puede estar a la deriva, esperando de las esferas de gobierno las iniciativas de lo que tiene que hacer [...] y seguros de que nosotros mismos a través de nuestra propia acción vamos a escribir la nueva historia de Chile (Foerster y Montecino, 1988: 331).

Lo indígena, subsumido en el mestizaje que se le atribuía a la población nacional, era también objeto y sujeto de estos cambios. Sin embargo, la agencia mapuche, que se expresaba en un movimiento diverso de comunidades, organizaciones, liderazgos y discursividades (Foerster y Montecino, 1988), buscó la forma de empoderar el proceso, de manera tal que este no terminará, como en algunos casos, traspasando las tierras que reivindicaban a otros que no tenían relación con las mismas (Mariman, 2017). La presión y acción directa del «cautinazo» dio como resultado coordinar con

5. Artistas de la época fueron plasmando en sus obras la situación de los indios o araucanos, como era común llamarles. Denunciaban su exclusión y despojo con la misma intensidad que lo hacían por la vida precaria de las clases populares (Ramay et al., 2017).

el gobierno de Allende una nueva ley indígena, que reguló lo que en materia de expropiación y liquidación de fundos hacía la Corporación de la Reforma Agraria con el nuevo Instituto de Desarrollo Indígena.

Los estudios cuantitativos y cualitativos (Correa et al., 2003; Comunidad Rayen Lafken, 2016) demuestran cómo fueron cambiando las condiciones materiales de la existencia bajo un contexto político ideológico que trataba el tema indígena como el de un campesinado, aunque desde otros enfoques la situación indígena era explicada en las coordenadas de los problemas nacionales. En latitudes no lejanas, como la andina, caribeña o africana, los fenómenos de descolonización que asolaban al mundo se entendían no solo en los parámetros geopolíticos de la Guerra Fría, sino también como procesos necesarios de llevar a cabo en los propios Estados nacionales que ejercían un colonialismo interno con los pueblos indígenas (Fanon, 1963; Deloria, 1969; González, 1969; Reinaga, 1970).

Con una crítica al indigenismo colonialista y apelando a la liberación indígena (Barbados, 1971), este proceso de conciencia e internacionalización de las luchas indígenas en Abya Yala, que implicaba partidos y movimientos indios que asumían su representación y la administración de sus asuntos (Bonfil, 1981), caso del American Indian Movement en los Estados Unidos y/o el movimiento katarista en Bolivia, entroncó con el movimiento mapuche bajo la dictadura militar y su contrarreforma agraria. La IV Asamblea Nacional de la Organización Ad Mapu de 1983, al proponerse definir un proyecto histórico centrado en la autonomía política mapuche⁶, dinamizó los debates sobre si esta posición se asumía con su carácter anticolonial o era supeditada a la lucha contra la dictadura y por la democracia. Esta organización, que llegó a tener una extendida representación territorial, señalaba en aquel entonces estar

Por una nueva sociedad, justa y democrática, en donde nuestro pueblo participe con igualdad de derechos frente a otros sectores sociales del país; creemos que una nueva democracia sin la participación del pueblo mapuche no puede ser democracia. Por la autonomía y autodeterminación de nuestro pueblo en cuanto que debemos ser gestores y protagonistas de nuestro propio proceso de desarrollo. Finalmente, y junto con lo anterior, exigimos participación en la redacción de una nueva Constitución política que resguarde y garantice nuestros derechos y patrimonio cultural de acuerdo a nuestra identidad étnica (Durán y Larraín, 1986: 52).

6. El movimiento ya venía participando desde la década del cuarenta en los encuentros periódicos que organizaba el Instituto Indigenista Interamericano, los que fluctuaron no solo de sedes, sino de enfoques ante dilemas como los de la integración, la asimilación, la combinación de ambas, sin renunciar al papel protagónico del Estado (Masferrer, 1983).

LA HISTORIA RECIENTE DE LA POSDICTADURA

Al término de la dictadura y en las vísperas del quinto centenario, la definición de una nueva ley como forma de relación jurídica con los pueblos indígenas en Chile creó expectativas en quienes no conocían ni esperaban otra modalidad, y a su vez rechazo en quienes ya avizoraban otros horizontes cuyo debate daba cuerpo al Convenio 169 (1988), un cúmulo de derechos colectivos en materias territoriales, sociales, económicas, culturales y políticas que estipulaba consultas vinculantes hacia los pueblos indígenas, por mucho superiores a lo que el Parlamento chileno definiría.

La puesta a prueba de la Ley Indígena y el Estado de derecho se llevó a cabo ante la instalación de una segunda central hidroeléctrica en el río Biobío, de seis proyectadas. Si bien fue cuestionada por afectar a las comunidades pewenche inundándoles sus tierras y relocalizándolas sin su voluntad, el uso de las leyes vigentes (de medio ambiente e indígena) que mandataban una consulta, aunque no vinculante, no surtieron el efecto esperado, por lo que esa y las posteriores se construyeron de todas maneras. El descrédito de la legalidad y su institucionalidad quedó patente.

La oposición y resistencia a la central Ralko, sumadas a lo mediático de la misma, expresaba una alianza extendida entre mapuche y chilenos como unos años antes se había dado en el caso de los territorios y comunidades pewenche de Quinquén en Lonkimay, las que esperando el desalojo (luego de haber perdido la causa en la Corte Suprema), quedaron al arbitrio de las negociaciones entre el Gobierno y la empresa maderera, lo que terminó en la compra de sus tierras por el Gobierno y su titulación a favor de las comunidades (Comunidad Kmkeñ, 2010).

Durante la imposición de Ralko y bajo un nuevo ciclo de expansión de capitales extractivistas, las definiciones y acciones, desde una parte del movimiento mapuche autonomista, fueron optando por el camino propio. El mundo social chileno estaba mediatizado por instituciones que cooptadas por el Gobierno y los partidos, o venidas en menos, habían perdido su peso y capacidad de convocatoria, de injerencia y de interlocución, cuestión que se extendía a lo mapuche, cuyos liderazgos habían sido burocratizados al incorporarlos al consejo y la institucionalidad de la CONADI. El golpe de timón después de Ralko hizo que los bastiones de empoderamiento indígena, como era para algunos la CONADI, cayeran bajo el control e influjo de los partidos políticos para su instrumentalización en su política clientelar (Mariman, 2000).

Bajo la administración de Ricardo Lagos el Estado tomó la iniciativa política frente a un movimiento mapuche que venía acentuando un discurso tanto libredeterminista como territorialista. La exigencia de los territorios no se comprendía en los marcos

jurídicos del Estado, es decir, de las reducciones y posteriores comunidades CONADI, sino de espacios ancestrales y en su condición de pueblo preexistente al Estado. La agudización de la contradicción al interior del Estado neoliberal posdictatorial (si es que alguna vez lo fue) entre respetar y promover los derechos indígenas y/o sacrificar estos en aras de los capitales extractivistas se resolvió a favor de estos últimos, desencadenando una política represiva que llevó a utilizar la ley antiterrorista contra el movimiento mapuche⁷, en particular contra la Coordinadora Arauco Malleco (CAM), al mismo tiempo que conseguía préstamos en el BID para programas asistencialistas cuyos enfoques y jergas multiculturalistas (Díaz-Polanco, 2005; Zapata, 2019), como los de desarrollo «con identidad», «orígenes», etcétera, se complementaban con la creación de una Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas, cuyos resultados y recomendaciones no influyeron ni inspiraron ninguna reparación.

En ese contexto, las lecturas de la situación relacionaban la imbricación de intereses del Estado con los grupos económicos hegemónicos (Yáñez y Aylwin, 2007). El modelo neoliberal, barnizado de una mano de interculturalidad, promovía ciertos elementos culturales indígenas, por lo general intangibles, para ser consumidos, acumulados y difundidos a través de servicios públicos (educación, salud, patrimonio, etcétera), mientras que otros aspectos eran negados taxativamente en el caso de los derechos político-territoriales, o se dosificaba su implementación (como con los exiguos presupuestos del fondo de tierras), o bien se reorientaban sus sentidos, desnaturalizándolos al pasar cuotas, ministerios indígenas y reconocimiento constitucional como participación política que, por lo demás, nunca llegaron, quedando solo en los boletines del Congreso (Millaleo, 2017).

Los intentos de reagrupamiento y movilización de distintas organizaciones y territorios luego de la muerte de Alex Lemun a manos de carabineros, en noviembre de 2002, expresaban su posicionamiento ante la difícil coyuntura que se atravesaba:

Los mapuche que somos, desde la organización que nos demos, debemos consecuentemente luchar para conseguir los principios que venimos planteando:

7. El contexto mundial en esos años se había visto convulsionado por los atentados a las Torres Gemelas ocurrido en Estados Unidos en 2001. Este país posiciona en el circuito internacional la figura y cruzada contra el terrorismo, reactivando los circuitos de seguridad entrenados bajo la Guerra Fría, aunque esta vez los enemigos, más que constituir un bloque militar e ideológico, fueron todos aquellos pueblos, movimientos, culturas, religiones, países, Estados que resistían la hegemonía de esta potencia y la de sus aliados. Esto avivó a la clase política en Chile a leer en esas claves las luchas y discursividades político-territoriales mapuche, activando desde entonces una política contrainsurgente contra el movimiento autonomista.

11. Al derecho a decidir por nosotros lo que nos corresponde, establecido y reconocido internacionalmente para todos los pueblos del mundo y que se llama autodeterminación. 12. Nuestra lucha por la tierra es controlar nuestros territorios históricos, para que no sigamos viviendo tan solo con lo poco que mantenemos, para pasar de la miseria a la autosuficiencia y para que no nos impongan basurales o hidroeléctricas, salmoneras o carreteras, sin una elemental consulta y consentimiento. 13. Como sabemos «donde nos aprieta el zapato» se hace necesario: tomar decisiones sobre lo propio y tener incidencia real y normada en las políticas que se aplican a nuestros territorios. Contamos con el derecho a autogobernarnos en autonomía ¡¿por qué no debiera ser así?!, ¡¿quiénes dicen que no debiera ser así?! 14. Optamos por un desarrollo fundamentado en nuestra cultura, en su *kimün* y particular cosmovisión. Un desarrollo que no se hace para acumular, mezquinamente, sino para compartir el fruto de nuestro trabajo, respetando nuestros recursos naturales y no exterminándolo como lo hacen las forestales, las salmoneras, las celulosas y represas que ponen en riesgo la biodiversidad, no tan solo orgánica sino espiritual (Hernández, 2003).

La sociedad mapuche vio administrar sus problemas sin que fueran resueltos estructuralmente. Se nos fue habituando a ese orden y a sus distintas prácticas para reproducirlo. Se fue creando una frustración que en parte fueron canalizando aquellas acciones directas que desde los territorios y fuera del sistema proponían enfrentar al modelo tras una aspiración liberadora, descolonizadora y anticapitalista. Estas fueron demostrando ser más factibles (pagando un costo judicial y policial) en la recuperación de las tierras usurpadas y en el ejercicio de sus derechos (CEPAL, ATM, 2012).

En adelante, estas posturas se volvieron no solo un objetivo policial, sino también un objeto de enunciación para los gobiernos y los gremios, quienes acentuaron los discursos de orden, paz y progreso, justificando sus inversiones tras la creación de empleos y sobre todo artillándose en una militarización de los territorios que comunicacionalmente identificaban como zonas rojas y que al extenderse el conflicto en el tiempo y espacio no pararon de cubrir con estereotipos cuya viralidad fue sumando más víctimas a las prácticas de terrorismo de Estado, azuzando en su desesperación, como en los peores tiempos de «la pacificación» y de «el golpe», a la intromisión de la población civil (Huenchumil, 2020; Carter, 2017). Sin embargo, estas prácticas y discursos se les volvieron inmanejables y en contra.

EL PRESENTE CONSTITUYENTE Y DESCOLONIZADOR

Antes del estallido social la relación del Estado con el pueblo mapuche se había vuelto sórdida. Mientras los cuerpos armados especializados de la policía estaban

operando bajo esquemas de contrainsurgencia, gobierno y parlamentarios vinculados o en alianzas con Piñera estaban abocados a desmantelar los pocos derechos y garantías con los que contaban los pueblos indígenas (Convenio 169, Ley ECMPO, Ley Indígena), mientras promovían planes inconsultos que (como panaceas envueltas en una propaganda rimbombante) continuaban lo mismo que los gobiernos anteriores, es decir, reforzando la cuestionada y resistida expansión capitalista. Sus promesas de campaña, que no cumplieron, tampoco eran novedosas, centrándose en la participación tutelada y bajo condición de minoría a través de cuotas parlamentarias y un ministerio indígena que más bien era una burocratización del Estado nación.

Lo que sí fue y ha venido adquiriendo peso, reconocimiento y masividad fueron las acciones directas que desde los territorios indígenas buscaban sabotear la expansión de los capitales extractivistas de forestales, hidroeléctricas, mineras, pesqueras y otros (Pu Lov, 2017), al costo de la violencia política que promovió y del terrorismo de Estado desatado. La política quedó supeditada a una confrontación desigual de la fuerza.

La rebelión popular de octubre de 2019 tuvo entre sus aspiraciones una asamblea constituyente, la que quedó reducida (por las negociaciones políticas de los mismos que eran impugnados e inspiraron el estallido social) a una Convención Constitucional que luego de las gestiones de los distintos movimientos y pueblos ante quienes controlaban el proceso (los parlamentarios), se decidió que fuera paritaria, que considerara la participación de independientes y de pueblos originarios bajo la modalidad de escaños reservados en una cantidad de 17 de un total de 155 convencionales. El día en que se constituyó la Convención se eligió como presidenta a una académica mapuche que en su primer mensaje hizo ver el hecho histórico y simbólico: se estaba comenzando a transitar hacia los cambios profundos que se requerían.

Agradecerle que esta vez estamos instalando aquí una manera de ser plural, una manera de ser democrático, una manera de ser participativo, por eso esta Convención que hoy día me toca presidir transformará a Chile en un Chile plurinacional, en un Chile intercultural, en un Chile que no atente contra los derechos de las mujeres, por el derecho de las cuidadoras. En un Chile que cuide la madre tierra, en un Chile que también limpie las aguas contra toda dominación, *pulamngen*. Por eso, hermanos, todos los que están escuchando, un saludo especial a los *lamngen* mapuche del *Wallmapu*, este sueño es un sueño de nuestros antepasados, este sueño se hace realidad, es posible, hermanas y hermanos, compañeras y compañeros, refundar este Chile, establecer una nueva relación entre el pueblo mapuche, las naciones originarias y todas las naciones que conforman este país [...] tenemos que convocar hasta el último rincón de Chile,

que vea este proceso, que sea un proceso transparente, que nos puedan ver hasta el último rincón de nuestros pueblos y en nuestras lenguas originarias (Loncon, 2021).

Así como se confronta en los territorios la proyección de modelos completamente antagónicos, el estallido o rebelión popular generó otros escenarios que transcurren en el ámbito político-jurídico que para algunos conducen sus prácticas hacia una dimensión más bien estadocéntrica. Aquí ubicamos los intentos por refundar el Estado hacia una modalidad plurinacional. No habiendo una predefinición de la misma, es materia de deliberación de la Convención Constitucional establecer lo que se decidiría en un plebiscito de salida. La revisión profunda acerca del carácter etnocida y genocida de la relación del Estado con los pueblos originarios, expresada en las audiencias que organizó la Comisión de Derechos Humanos, confirma que no se trata solo de pueblos cuyas diferencias culturales no se han reconocido ni incluido, sino que las desigualdades son fruto de prácticas intencionadas de genocidio que así como deben ser condenadas y reparadas, deben proponer los instrumentos y garantías para que esto no vuelva a ocurrir por reconocérselas como una aberración contra la vida y naturaleza humana⁸.

La descolonización de la matriz colonial, patriarcal y capitalista en Chile debe promover, dejándola inscrita en la Constitución, una distribución de la soberanía en la sociedad. Se ha dicho repartir el poder, aunque referido a los pueblos indígenas este proceso debiera ser una restitución de derechos y una reconstitución político-territorial en los marcos temporales presentes. El papel de las instituciones propias y las apropiadas debe hacer uso de ese poder en los territorios.

En la nueva Constitución debe quedar explícito el carácter plurinacional de la población del país, centrando su diagnóstico en la situación colonial en que nos ha sumido el Estado nación. Una visión de la historia que fundamente la restitución de derechos y de territorios de los pueblos indígenas. También las autonomías participativas ejercidas

8. Se sabe que países como Australia, Nueva Zelanda y Canadá han iniciado procesos de revisión de la historia respecto de los pueblos indígenas, estableciendo comisiones de investigación que sugieren procedimientos que fundan políticas de reparación y de memorias. En Latinoamérica, donde la realidad demográfica indígena es más patente y a la vez imbricada en más o menos grados con las sociedades nacionales, se han desarrollado diferentes caminos de acuerdo a las singularidades históricas (Vargas, 2019). Ecuador y Bolivia han podido transitar por procesos constituyentes que han inscrito los derechos de los pueblos indígenas en él, aunque los cambios no han llegado del todo. En Guatemala y Colombia, con décadas de diferencia, se registraron procesos de paz y desmilitarización luego de los genocidios y desplazamientos de la población mayoritariamente indígena y campesina, los que al plebiscitar sus resultados tuvieron reveses que han dejado en la impunidad a criminales de guerra.

desde los territorios de los pueblos adoptando decisiones políticas vinculantes en materias de justicia, política, administración territorial con respeto de la biodiversidad (*itrofillmongen*) y reconocimiento a la propiedad comunitaria/colectiva (Comunidad de Historia, 2020).

Lo que se viene haciendo y a lo que se aspira y que cuenta con la participación de la sociedad más directamente involucrada son procesos de descolonización que rompan las relaciones de poder que a partir del miedo mantenían el dominio de los poderosos. Los procesos de conciencia van destrabando ciertas estructuras mentales establecidas que en la confusión de los sentidos de pertenencia y el desconocimiento del pasado impedían concebir otro tipo de relaciones y de formas de vida. Esto ha influido en las recuperaciones de territorios, en sus materialidades y significados, pues no son solo recursos de los que habla la ontología dominante, sino espacios que sostienen el *itrofillmongen* en el cual coexistimos y del que formamos parte. Los derechos económicos, sociales y culturales se empiezan a ejercer más que esperar a que sean respetados. El resurgimiento de la lengua viene de espacios en que se enseña con entera autogestión, lo mismo las actividades asociadas al trabajo de la tierra. La soberanía alimentaria se reaprende como complemento del *käime mongen*, por lo que va potenciando un tipo de economía integrada al medio más que a mercados de valores que han resultado ser nefastos en su huella de carbono y de agua, creando una demanda innecesaria que centra su atención en el lucro y las rentabilidades privadas.

Las experiencias de autogestión en marcos comunitarios de desenvolvimiento se ven circunscritas a los lugares bajo control territorial, pero también a través de redes de distinta locación. Estos a su vez se constituyen en una alternativa al extractivismo capitalista, lo que es compartido por la sociedad no indígena expuesta en zonas de sacrificio. Son más bien experiencias de coexistencia que se proponen reestablecer los equilibrios que el dominio y control monopólico de los recursos, tras el discurso soberbio del progreso, la industria y la comercialización que escuchamos desde que se nos integró por la fuerza a este orden (Saavedra, 1861), terminaron por agotar y llevar a la humanidad y demás especies (*kakemongen*) al limbo de la sobrevivencia en que nos hallamos.

Los microespacios van autogestionándose y entrando en conexión con sus iguales en el sentido de una gran red que rearticula una trama social rota. Estos van recubriéndose de alianzas, emparentamientos, ceremonias comunitarias hasta construir una unidad autogobernable, autónoma pero conectada a los otros tejidos circunvecinos. Sus vasos comunicantes con el Estado serán asambleas o parlamentos territoriales y otros dispositivos que regularán esta relación y darán forma, en parte, a la gobernabilidad, aunque la soberanía y la gobernanza están representadas en el

tejido social de los territorios, los *futalmapu*. La autonomía político-territorial, que también debiera ser abordada en la Convención Constitucional, no la cubre un puro plurinacionalismo nominativo. La autonomía que se exige no es solo por el derecho que nos asiste, sino también para reencontrarnos con formas de construcción de sociedad y poder que vienen desde abajo, desde la realidad misma en que se debate nuestra existencia y proyección, desde las raíces de nuestro pasado, *femkefui taiñ kuifikecheyem* (Curivil, 2007)

CONCLUSIONES

*

La sociedad chilena se originó en la desigualdad que las élites de la Colonia y la república supieron mantener. Esta continuidad tuvo a una etnoclase, la casta de los ricos, como agente dominante. Su supremacismo formateó la nación de acuerdo a su etnicidad. Esa minoría étnica dará forma a un discurso nacional que produce y reproduce las matrices coloniales, también patriarcales y capitalistas en el tiempo, fundando (1830) y refundando (1973) al Estado nación⁹, fagocitador de la diversidad y de los intereses contrarios al mismo. Sin embargo, viene a desfallecer por la reafirmación de las distintas diversidades que, intersectadas más que estancas, empiezan a reencontrarse tanto en su mismidad como en la lectura crítica de quienes les fueron construidos como los otros. La *wenufoye*, la desmonumentalización de íconos históricos del colonialismo, los «caceroleos» por la muerte de jóvenes mapuche, entre otras prácticas de empatía entre pueblos, muestran que llegó otro tiempo que si bien aborda materias que ocupan a una Convención Constitucional, estratégicamente debe complementar lo superestructural con los procesos de descolonización que se viven en los territorios de los pueblos de Chile y el Wallmapu.

**

El Estado nación no nace con la declaración ni la consumación de la independencia. Su conformación lleva la mayor parte del siglo XIX (Martínez, et al., 2003). Como una paradoja luego de la independencia, la élite en el poder buscó romper el aislamiento internacional en que quedó, reactivando la alianza con quienes sí eran reconocidos como nación y país soberano. De ahí que la carta de O'Higgins a los pueblos del sur (Huenchumil, 2019) y los parlamentos de Yumbel y Tapiwe bajo el gobierno

9. También por medio de guerras interétnicas como la conquista del *Ngulumapu* (1859-1884), guerras internacionales como la del Pacífico (1879-1884) y las sucesivas guerras interoligárquicas (1851, 1859, 1891).

de Freire enunciaran la calidad de aliados hermanos, promoviendo una ciudadanía compartida. Sin embargo, los treinta años que van desde la batalla que dejó bajo control conservador al Estado (Lircay, 1830), lapso en el cual se dotarán de una Constitución centralista, vertical, jerarquizada y etnocentrada en una nación al corte del grupo criollo (Huenchumil, 2020b), fueron pavimentando el camino que los llevó a consumir la conquista del Wallmapu (Canío y Pozo, 2013). Este es uno de los hitos importantes en el afianzamiento del Estado nación. Es decir, en esa guerra interétnica conciben y ponen en práctica todos los dispositivos que venían concibiéndose y organizándose en las décadas anteriores, especialmente la construcción de un enemigo (Casanueva, 1998) que (reducible y expropiable) robusteciera el arquetipo de nación (Sábato, 2003) y territorio que se buscaba imponer (Delrío y Pérez, 2018).

La autodeterminación no es solo un derecho al que se aspira fruto del contexto internacional que reconoce un derecho internacional indígena, sino también un derecho conculcado, arrebatado como el territorio. Por lo mismo, los ciento y más años de colonialismo que se busca superar son también un reencuentro, en el horizonte futuro, con nuestra libre determinación pasada. Aquí futuro y pasado se unen. No se trata de un horizonte lineal, sino en toda su circularidad. Lo sucedido con el estallido fue una gran corrida de cerco. Imposible es concebir volver atrás, es decir, al indigenismo a la chilena y sus prácticas etnofágicas. La rebelión popular del 18 de octubre instaló una «cabeza de playa» en la agenda política del Estado y la sociedad chilena con el pueblo mapuche, esta es la atención, como sujeto de derecho, a contar con las plenas garantías para ejercer los mismos en el marco de la autodeterminación y la autonomía. Como lo dijeron las voces mapuche citadas en distintos tiempos en este escrito, esto se tiene que saber y debe llegar hasta los últimos rincones y poblaciones de un territorio, en adelante, plurinacional.

REFERENCIAS

- ALCAMAN, E. (2010). *Memoriales Mapuche-Williches, Territorios Indígenas y Propiedad Particular, 1793-1930*, Osorno, CONADI.
- ALVARADO, C., ANTILEO, E. (2019). *Diarios Mapuche 1935-1966. Escrituras y pensamientos bajo el colonialismo chileno del siglo XX*, Temuco, Ediciones Comunidad de Historia Mapuche.
- ANCAN, J. (2010). *Venancio Coñuepan Paillal: ñiñol longko y líder político mapuche del siglo XX*, Santiago, Editorial USACH.
- ARCOS, S. (1852). Carta de Santiago Arcos a Francisco Bilbao, Mendoza, Imprenta de la L.
- BARBADOS (30 de enero de 1971). *Primera Declaración de Barbados: Por la Liberación del Indígena*, Barbados.
- BONFIL, G. (1981). *Utopía y revolución: el pensamiento político contemporáneo de los indios en América Latina*, México, Editorial Nueva Imagen.
- CANALES, M. (2017). Casta y sumisión en la sociedad agraria chilena. La importancia de los apellidos y ese gusto por la mano dura, *Le monde diplomatique*, Dossier 50 años de la reforma agraria XVII, número 185.
- CANÍO, M., POZO, G. (2013). *Historia y conocimiento oral mapuche. Sobrevivientes de la «Campana del Desierto» y «Ocupación de la Araucanía» (1899-1926)*, Santiago, LOM Ediciones.
- CARTER, D. (2017). Los terratenientes de Cautín: actores claves de la contrareforma, *Anales*, 12, séptima serie, 233-253.
- CASANUEVA, F. (1998). Indios malos en tierras buenas. Visión y concepción del mapuche según las elites chilenas del siglo XIX. En J. PINTO (Ed.), *Modernización, inmigración y mundo indígena. Chile y la Araucanía en el siglo XIX*, Temuco, Ediciones Universidad de La Frontera.
- CEPAL, ALIANZA TERRITORIAL MAPUCHE (2012). *Desigualdades territoriales y exclusión social del pueblo mapuche en Chile. Situación en la comuna de Ercilla desde un enfoque de derechos*, Santiago, CEPAL.
- COMISIONADO PRESIDENCIAL PARA ASUNTOS INDÍGENAS (2008). *Informe de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas*, Santiago.
- COMUNIDAD DE HISTORIA MAPUCHE (2020). Informe de Sistematización. Koyagtun Makewe, 10, 11 y 12 de enero, Makewe.
- COMUNIDAD KMKEÑ-QUINQUEN (2010). *Pewen. Mongen taiñ puche. La vida de nuestra gente*. Documental.

- COMUNIDAD RAYEN LAFKEN (2016). *Rayen lafken che ñiwemogen, la nueva vida de la gente de rayen lafken*, Villarrica, Ediciones PUC Campus Villarrica.
- CONTRERAS, C. (2007). *Koyang. Parlamento y protocolo en la diplomacia mapuche-castellana. Siglo XVI-XIX*, Ñuke mapuförlaget, Alemania.
- COÑA, P., WILHELM, E. (1995). *Lonco Pascual Coña ñi tuculpażugun. Testimonio de un cacique Mapuche*, Santiago, Editorial Pehuen.
- CORREA, M., MOLINA, R., YÁÑEZ, N. (2005). *La reforma agraria y las tierras mapuche. Chile 1962-1975*, Santiago, LOM Ediciones.
- CURIVIL, R. (2007). *La Fuerza de la Religión de la Tierra. Una Herencia de Nuestros Antepasados*, Santiago, Ediciones Universidad Católica Silva Henríquez.
- CHACÓN, B. (1862). Campaña de Arauco por la Baja Frontera en 1859, *Revista de Sud-América*, III, 74-682.
- DELORIA, V. JR. (1969) *Custer died for your sins. An indian manifesto*, Nueva York, University of Oklahoma Press.
- DELRIO, W., PÉREZ, P. (2018). A ambos lados de la cordillera: similitudes y diferencias en la construcción de la sociedad de colonos tras la ocupación militar del Wallmapu. En POZO, G. (Ed.), *Explotación y violación de los derechos humanos en territorio mapunche. Cartas del padre Sigifredo, Misión de Panguipulli, año 1905*, Temuco, Ocho Libros Editores.
- DÍAZ, A. (2010). Breve Relación del Último Parlamento Araucano de Coz-Coz, 18 de enero de 1907, *Revista Chilena de Literatura*, sección miscelánea, 196-262.
- DÍAZ-POLANCO, H. (2005). Etnofagia y multiculturalismo, *Revista Memoria*, 200.
- DOMEYKO, I. (1846). *Araucanía y sus habitantes, recuerdos de un viaje hecho en las provincias meridionales de Chile, en los meses de enero y febrero de 1845*, Santiago, Imprenta Chilena.
- DURÁN, E., LARRAÍN, B. (1986). *Las organizaciones campesinas. Cuadernillos de información Agraria*, Santiago, Grupo de Investigaciones Agrarias-Academia de Humanismo Cristiano.
- ERCILLA, A. DE (1958). *La Araucana*, Santiago, Editora Zig Zag.
- FANON, F. (1963). *Los condenados de la tierra*, México, Fondo de Cultura Económica.
- FIGUEROA, M. (2020). *De la diplomacia interétnica verbal a la escrita: El caso Ranquel en relación con el Parlamento Hispano-Mapuche según las fuentes publicadas* (actividad formativa equivalente para optar el grado de Magíster en Antropología Social), Universidad Católica de Temuco.

- FOERSTER, R., MONTECINO, S. (1988). *Organizaciones, Líderes y Contiendas Mapuches (1900-1970)*, Santiago, Ediciones CEM.
- GARCÍA, M. (2018). Colonialidad y epistemologías: el impacto de los modos coloniales en la invisibilización de los conocimientos indígenas, *Revista Anales*, 13, 115-132.
- GAY, C. (1998). Notas sobre los mapuches. Acerca del parlamento de Boroa en 1837 por don Pantaleón Sánchez. En INOSTROZA, I. (Sel.), *Etnografía mapuche del siglo XIX*, Santiago, DIBAM Santiago.
- GAY, C. (2018). *Usos y costumbres de los araucanos*, Santiago, Taurus.
- GONZÁLEZ, P. (2006). El colonialismo interno. En GONZÁLEZ, P., *Sociología de la explotación*, Buenos Aires, CLACSO.
- GONZÁLEZ, S. (1997). La escuela chilena en los andes de Tarapacá. En BELLO, A., WILLSON, A., GONZÁLEZ, S., MARIMAN, P., *Pueblos Indígenas, Educación y Desarrollo*, Santiago, Centro de Estudios para el Desarrollo de la Mujer, Instituto de Estudios Indígenas de la Universidad de La Frontera.
- HERNÁNDEZ, I. (2003). *Autonomía o Ciudadanía Incompleta. El Pueblo Mapuche en Chile y Argentina*, Santiago, Pehuen Editores.
- HUENCHUMIL, P. (17 de mayo de 2020). «Los Becker: La historia de una de las familias más poderosas de Temuco», *Interferencia*.
- _____ (18 de septiembre de 2020). «Cómo la Constitución de 1833 trató de borrar la existencia del pueblo mapuche», *Interferencia*.
- _____ (19 de septiembre de 2019). «Hace 200 años Bernardo O'Higgins reconoció la independencia del pueblo mapuche», *Interferencia*.
- LE MONDE DIPLOMATIQUE (21 de junio de 2017). «Dossier 50 años de la reforma agraria», XVII, 185.
- LEYTON, C., HUERTAS, R. (2015). La tecno-utopía liberal de Benjamín Vicuña Mackenna (1872-1875). En LEYTON, C., PALACIOS, C., SÁNCHEZ, M. (Eds.), *Bulevar de los pobres. Racismo científico, higiene y eugenesia en Chile e Iberoamérica, siglos XIX y XX*, Santiago, Ocho Libros Editores.
- MANDRINI, R., ORTELLI, S. (1992). *Volver al país de los araucanos*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana.
- MARIMAN, J., CEDM LIWEN (1990). *Pueblo Mapuche. Estado y autonomía regional*, Santiago, Centro de Estudios y Documentación Mapuche Liwen.
- MARIMAN, P. (1997). La diáspora mapuche: una reflexión política, *Liwen*, 4, 216-223.

- _____ (1999). Coñuepán en el Parlamento de 1947. Argumentos y propuestas de la Corporación Araucana, *Liven*, 5, 157-175.
- _____ (2000). *Burócratas, yanakonas y profesionales mapuche (entre el colonialismo y la autonomía)*, Temuco, borrador inédito.
- _____ (2017). El Pueblo Mapuche y la Reforma Agraria: Una Reforma entre cuatro Contrarreformas, *Revista Anales*, 12, séptima serie, 257-275.
- _____ (2019). Pu Mapuche Petu Ñi Muntukapanuetew Pu Chileno Ka Arkontinu Soltaw. Los Mapuche antes de la Conquista Militar Chileno-Argentina. EN MARIMAN, P., NAHUELQUIR, F., MILLALEN, J., CALFÍO, M., LEVIL, R., *¡Allkütunge, wingka! ¡kakiñechi! Ensayos sobre historias mapuche*, Santiago, Ediciones Comunidad de Historia Mapuche.
- MARTÍNEZ, N., MARTÍNEZ, J. L., GALLARDO, V. (2003). Presencia y representación de los indios en la construcción de nuevos imaginarios nacionales (Argentina, Bolivia, Chile y Perú 1880-1920). En CASTILLO, A., MUZZOPAPPA, E., SALOMONE, A., URREJOLA, B. Y ZAPATA, C. (Eds), *Nación, Estado y Cultura en América Latina*, Santiago, Ediciones Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad de Chile.
- MASFERRER, E. (1983). El movimiento indigenista y la educación indígena. En *Educación, etnias y descolonización en América Latina: una guía para la educación bilingüe intercultural*, vol. 2, México, Instituto Indigenista Interamericano/UNESCO.
- MELIN, M., COLIQUEO, P., CURIHUINCA, E., ROYO, M. (2016). *AꝻ Mapu. Una aproximación al sistema normativo mapuche desde el rakizum y el derecho propio*, Territorio Mapuche, Instituto Nacional de Derechos Humanos.
- MILLALEO, S. (2017). Los pueblos originarios ante el horizonte de una nueva constitución, *REVISTA ANALES*, 13, séptima serie.
- PAVEZ, J. (Comp.) (2008). *Cartas mapuche siglo XIX*, Santiago, Ocho Libros Editores/CoLibris.
- PAYÀS, G., ZAVALA, J. M., LINEROS, C. (2018). *Los Parlamentos hispano-mapuches, 1593-1803: textos fundamentales*, Temuco, Ediciones Universidad Católica de Temuco.
- PICHINAO, J. (2012). Los parlamentos hispano-mapuche como escenario de negociación simbólico-político durante la colonia. En NAHUEL PAN, H. ET AL., *Taiñ fijke xipa rakizumeluwün. Historia, colonialismo y resistencia desde el país mapuche*, Temuco, Ediciones Comunidad de Historia Mapuche.
- PINTO, J. (2001). La ocupación de la Araucanía a través de historiadores, novelistas, poetas y dirigentes mapuche. En *Investigando y educando: estudios para el análisis y la aplicación*, Santiago, LOM Ediciones.

- POZO, G. (Ed.) (2018). *Expoliación y violación de los derechos humanos en territorio mapunche. Cartas del padre Sigifredo, Misión de Panguipulli, año 1905*, Temuco, Ocho Libros Editores.
- PU LOV Y COMUNIDADES LAVKENCHE EN RESISTENCIA (2017). *¡Xipamiin Pu iilka! La usurpación forestal del lavkenmapu y el proceso actual de recuperación. Historia de cómo Mininco y Bosques Arauco se hicieron dueños legales del Lavkenmapu y la Cordillera de Nahuelbuta*, Santiago, Libros del Perro Negro.
- QUIJÓN, C. (2014). *Tesoros de Montaña*, Temuco, Fondart Regional.
- QUIMANTÚ (1971). *Quién es Chile 1. Nosotros los chilenos*, Santiago, Editora Quimantú.
- RAMAY, A., LONCON, E., MIRANDA, P. (2017). *Violeta Parra en el Wallmapu. Su encuentro con el canto Mapuche*, Santiago, Centro de Estudios Interculturales e Indígenas/ Pehuén.
- REINAGA, F. (1970). *La revolución india*, La Paz.
- REVISTA ANALES (2017). A 50 Años de la Reforma Agraria, 12, séptima serie.
- SAAVEDRA, C. (2008). Memoria sobre la necesidad de adelantar la frontera sobre el río Malleco pasada por el Intendente de Arauco al Señor Ministro de Guerra. Valparaíso, octubre 11 de 1861. En NAVARRO, L., *Crónica militar de la conquista y pacificación de la Araucanía desde el año 1859 hasta su completa incorporación al territorio nacional*, Santiago, Pehuén.
- SÁBATO, H. (2003). *Ciudadanía política y formación de las naciones: perspectivas históricas de América Latina*, México D. F., Fondo de Cultura Económica.
- SARMIENTO, D. (1848). *Civilización y Barbarie*, Buenos Aires, El Ateneo.
- VARGAS, K. (2019). *Diálogo y generación de acuerdos constructivos de nuevas relaciones entre estados y pueblos indígenas. Estudio comparado a partir de las experiencias de Canadá, Colombia, Nueva Zelanda y Perú*, Temuco, Observatorio Ciudadano.
- YÁÑEZ, N., AYLWIN, J. (Eds.) (2007). *El gobierno de Lagos, los pueblos indígenas y el «nuevo trato». Las paradojas de la democracia chilena*, Santiago, LOM Ediciones.
- ZAPATA, C. (2019) *Crisis del multiculturalismo en América Latina: conflictividad social y respuestas críticas desde el pensamiento político indígena*, Guadalajara, Editorial Universitaria Calas.

HACIA UN NUEVO CHILE: ENTRE LA DEMOCRACIA
Y EL ORDEN

Verónica Valdivia Ortiz de Zárate

VERÓNICA VALDIVIA ORTIZ DE
ZÁRATE

Historiadora. Especialista en historia política reciente de Chile y el Cono Sur americano.

Entre sus obras destacan *Pisagua, 1948. Anticomunismo y militarización política en Chile* (2021); «Déja vú. Un siglo de represión estatal (1918-2018)» (2020); «UDI cerrando el ciclo: entre los fuegos revolucionarios y la post dictadura», en Ponce, Pérez y Acevedo, *Transiciones* (2018); *Subversión, coerción y consenso. Creando el Chile del siglo xx* (2017); *Nacionales y gremialistas. El «parto» de la nueva derecha política chilena, 1964-1973* (2008); y *El golpe después del golpe. Leigh vs. Pinochet (1960-1980)* (2003).

HACIA UN NUEVO CHILE: ENTRE LA DEMOCRACIA Y EL ORDEN

Chile vive hoy el inicio de una nueva época histórica en la cual deberá redefinir el Estado y su relación con la sociedad, los derechos ciudadanos, incorporando cuestiones no solo de igualdad laboral, de salud y educacionales, sino también de género, etnicidad, medioambientales. El nuevo Estado deberá ser expresivo de una diversidad social, étnica y cultural mucho más amplia que las refundaciones ocurridas en las décadas de 1920 y 1930, y entre 1973 y 1989, en las cuales el desafío estaba encarnado en el mundo obrero, y luego también en el poblacional-campesino y la izquierda marxista. Esta nueva pluralidad es clave para comprender la especificidad del proceso que el país enfrenta.

En efecto, la variedad de reclamos sociales, económicos, políticos y culturales supone un tipo de conflicto político distinto del que predominó en el siglo xx, porque las/os actoras/es y sus demandas son otras y apuntan a aspectos centrales de la cosmovisión y del poderío de las élites. La institucionalización del conflicto que adviene deberá legitimar esas demandas y a las/os nuevas/os actores, integrándolas/os o, contrariamente, transformándolas/os en amenaza, susceptibles de ser reprimidas/os.

Este artículo reflexiona, desde una perspectiva histórica, sobre la relación entre los procesos democratizadores, las disidencias político-programáticas y la coerción estatal. La Convención Constitucional que redactará la nueva Constitución tiene ante sí la tarea de asegurar la democratización sin articulados que posibiliten involuciones democráticas, pues los procesos democratizadores suelen ir aparejados de la reformulación de las reglas coercitivas. Como mostró la experiencia de los años veinte, la reformulación del Estado a favor de un mayor pluralismo, representatividad social y reconocimiento de derechos dio lugar a un debate sobre el alcance de las garantías constitucionales y su limitación como condición democrática, distinguiendo entre ciudadanos y subversivos, y reorganizó el aparato represivo estatal (Valdivia, 2017). La refundación llevada adelante por la dictadura pinochetista dio patente constitucional a la exclusión de ideologías y sectores políticos y legalizó su represión legal y física, colocando a las Fuerzas Armadas en tareas de orden interno (Arriagada, 1998). El actual proceso constituyente enfrenta el dilema de elaborar una Carta que asegure derechos sin que ello suscite controversias que impulsen el uso de la fuerza.

A nuestro entender, el éxito del actual proceso y el producto resultante dependen de la capacidad de superar el carácter de las refundaciones anteriores, en las cuales

coerción y consenso empataron o predominó la primera, incrustando la idea de amenaza en la institucionalidad asociada a ciertas ideologías, prácticas y estilos políticos, legalizando el uso de recursos de fuerza. Ese empate/desequilibrio dio a los factores políticos una relevancia fundamental, pero al mismo tiempo inyectó tensiones profundas a la lucha política y dificultó un marco común compartido, legitimando los intentos de derrota y exclusión del otro.

1. CONFLICTO EN EL CHILE DEL SIGLO XX: CIVILES, MILITARES Y POLICÍAS

El debate respecto de la utilización de fuerzas militares en los conflictos de orden político en Chile comenzó con la protesta obrera de fines del siglo XIX por condiciones laborales y de vida conocidas como la cuestión social y que se resolvieron con las ametralladoras del ejército o la actuación de la marina en las ciudades de la costa. Santa María de Iquique en 1907 representó el epítome de esa forma de «resolución» del conflicto social.

Esta respuesta ante las disidencias activas se relacionaba con el carácter del Estado oligárquico-parlamentario representativo de los intereses sociales de ese grupo social, en el cual los pobres estaban destinados a la caridad y la beneficencia (Ponce de León, 2011). El orden oligárquico no contemplaba vías institucionales de resolución de conflictos ni la inclusión de grupos ajenos a esa clase, a los cuales excluía política, administrativa y legalmente (Fernández Darraz, 2003). El cuestionamiento que el movimiento obrero organizado opuso a esa noción de Estado a través de huelgas, movilizaciones y prensa demandó un Estado expresivo del conjunto social, que reconociera y garantizara derechos constitucionalmente. Tal fue el proceso desarrollado a partir de 1918, tras las grandes huelgas del fin de la Primera Guerra Mundial, que derivó en la Constitución de 1925, la cuantiosa legislación social generada y que dio vida al Estado de seguridad social (Illanes, 1991). Este consagró derechos sociales, políticos, económicos y culturales como responsabilidad de un Estado representativo de intereses sociales diversos: medios, obreros, oligárquico-burgueses.

Esta vía legal de superación del orden oligárquico implicaba desmilitarizar el conflicto y trasladarlo al ámbito político, sacando a las Fuerzas Armadas de las tareas de orden interno y creando organismos policiales que se enfocaran en el orden público y social, aspiración desplegada por todos los gobiernos desde 1925.

Como hemos planteado antes, para los años veinte existía acuerdo respecto a la necesidad de leyes sociales y laborales (contratos y accidentes de trabajo, previsión, cooperativas, tribunales arbitrales, organizaciones sindicales), no así respecto de su

naturaleza y alcances. Especialmente conflictivo era lo relacionado a la huelga y la organización sindical, defendido como un derecho por el movimiento obrero y la izquierda (comunistas, ácratas, demócratas, sectores de los radicales, mutualistas, socialistas), e impugnado doctrinaria y activamente por las derechas (empresarios, latifundistas, conservadores, liberales), quienes defendían la organización mutualista, ajena a intereses políticos, y rechazaban las huelgas. A ello se agregó la exigencia por un mayor intervencionismo económico-social del Estado y una estrategia de desarrollo industrial concordada por todos, no así respecto de sus lógicas: mientras para las derechas ese intervencionismo solo debía impulsar a los privados, favoreciendo el crecimiento, para la centro-izquierda debía asumir un carácter empresarial, sería redistributivo y protegería a los sectores de menores recursos (Valdivia et al., en prensa). La ampliación del sistema político también fue objeto de polémica, pues las derechas, partes del radicalismo y los militares planteaban la marginación de quienes defendían ideas anticapitalistas, de origen marxista y ácrata, mientras contrariamente estos ingresaban al sistema de partidos. Las Fuerzas Armadas empujaron la reforma estatal a pesar de su anticomunismo.

La controversia es propia de los regímenes democráticos y queda entregada a la política, espacio donde debe resolverse. En el caso de Chile, sin embargo, esas disidencias derivaron en la irrupción en el orden institucional de la *idea de amenaza*: los denominados subversivos, maximalistas, portadores de ideas anticapitalistas y comunistas, vistos y definidos como un peligro, por lo cual el sistema político-institucional debía contar con herramientas para defenderse de ellos, castigarlos y excluirlos. Ello dio lugar a un proceso que era a la vez democratizador —reconocía derechos sociales, económicos y políticos a obreros y clases medias—, pero con incrustaciones en el edificio legal y atribuciones policiales que permitirían una involución democrática, esto es, restringir o desconocer libertades y derechos garantizados constitucionalmente.

Si bien la política debía prevalecer, el sistema se dotó de controles que enfrentarían la amenaza: nuevos dispositivos represivos estatales que vigilarían, informarían y excluirían. En primer lugar, una policía, el Cuerpo de Carabineros, encargada del orden público y social y organizado bajo parámetros militarizados. Un segundo aparato fue el Servicio de Investigaciones, policía civil destinada a generar la inteligencia que permitiría vigilar a los «maximalistas». En tercer lugar, el Servicio de Identificación y Pasaporte, que enrolaría a toda la población nacional y extranjera que permaneciera más de tres meses en el país y que podría elaborar prontuarios. Por último, la exclusión legal: leyes de seguridad interior del Estado que tipificaron como delitos ciertas prácticas políticas y discursos que se dirigieron a coartar las libertades públicas, pues se interpretó que la subversión se infiltraba a través de ellas (Valdivia, 2017). Las leyes de seguridad (decretos leyes de 1924, 1931, 1932; leyes

de 1937, 1958) permitían procesar por actos definidos de esa forma, censurar o clausurar diarios y revistas, impedir manifestaciones públicas, infiltrar organismos y reuniones obreras, restringir la libre circulación y sancionar como asociación ilícita al comunismo, haciendo posible su exclusión (Lira y Loveman, 2013).

A pesar de estas cortapisas la izquierda se integró al sistema político imponiéndose electoralmente, amplió sus bases sociales y se convirtió en uno de los actores clave, representativo de las fuerzas populares organizadas. Pero ello siempre estuvo a contrapelo de las normativas y órganos coercitivos que advertían un castigo y por eso la represión policial solía acompañar las huelgas y protestas callejeras (por ejemplo, Ramona Parra). La raíz de esa ambivalencia era la ausencia de acuerdo respecto de la democratización, de la cual estaban excluidos amplios grupos sociales como el campesinado —bajo el poder latifundista—, trabajadores de pequeñas y medianas empresas no reconocidos por el Código del Trabajo, pobres urbanos. Esta situación mantenía viva la lucha por los derechos, presionando sobre el edificio institucional y posibilitando las acusaciones de ilegalidad y exigencia de usar los dispositivos de inteligencia policial y legal de represión.

La Segunda Guerra Mundial y la Guerra Fría sumaron un elemento más a los peligros de involución democrática al reponer a las Fuerzas Armadas en tareas de orden interno. Previendo eventuales ataques externos de alemanes y japoneses bajo alineamiento estadounidense, el Congreso Nacional aprobó la Ley de Emergencia de 1942, que incluyó en su artículo 23 las Zonas de Emergencia, que entregaban al control militar/naval, el cual podía restringir las libertades de reunión, expresión y circulación. Aunque nunca se produjo algún ataque externo, las Zonas de Emergencia fueron usadas profusamente desde 1945 contra la protesta obrera y las huelgas. El uso político de las Fuerzas Armadas se cruzó con los orígenes de la Guerra Fría, derivando en la persecución del Partido Comunista, sus militantes y la dirigencia obrera, prisionera en el campo de Pisagua, bajo control militar, y procesada por Ley de Seguridad Interior del Estado, y luego, por la «ley maldita» (Valdivia, 2021; Huneeus, 2009). Aunque las Zonas de Emergencia suspendían derechos ciudadanos, ellas fueron utilizadas como cese de hostilidades al detener la fuerza obrera, reiniciándose las conversaciones con el Ejecutivo y el Legislativo, reponiendo el papel de la política. Por eso, salvo durante la «guerra al comunismo» desatada por Gabriel González, no implicaron violencia física y las Fuerzas Armadas se mantuvieron subordinadas al poder civil, el que decidía el uso de la fuerza.

Aunque todas las colectividades políticas reconocieron y legitimaron la institucionalidad creada por la Constitución de 1925, no era el orden deseado por ninguna de ellas y siempre estuvieron tratando de modificarlo a favor de más democratización o más mercado, más ciudadanía o más autoritarismo. La izquierda optó por institucionalizarse creciendo electoral, social y políticamente, conciliándose

con la democracia, pero sin perder nunca su horizonte socialista (Álvarez, 2020). Las derechas, empresarial y partidaria, nunca aceptaron el Estado de 1925 y la pluralidad ideológica del sistema político, y resistieron con todo: boicot económico, bajos salarios, poca oferta de empleo; defensa del latifundio y suspensión de los derechos campesinos, organización del poder gremial; uso del Parlamento y de la justicia para expulsar a los comunistas; uso temporal de la violencia política. El Estado debía estar al servicio de los privados y el crecimiento, y por ende debía neutralizar el poder sindical. Desde los años cincuenta las derechas se aprestaron a retomar la iniciativa, desarmar el Estado y derrotar a sus adversarios (Casals, 2012; Valdivia y Pinto, 2020; Valdivia, 2020).

El resultado fue un sistema político estable, pero polarizado, lo que dio a los factores políticos una gran relevancia. Por eso no hubo golpes militares y la participación militar reseñada siempre estuvo bajo liderazgo civil, mientras carabineros mantenía el orden público-social con brigadas antimotines y enfrentaba al movimiento popular con la fuerza (Lira y Loveman, 2013 y 2020).

Aunque desde los años sesenta las Fuerzas Armadas estuvieron demandando alza de salarios, incorporar algunos principios de la seguridad nacional para el desarrollo del país y ser integradas a dicho proceso, permitiendo su revalorización, fue el conflicto político el que dio fuerza a esas críticas, como lo manifestó el «Tacnazo», dirigido por el general Roberto Viaux en 1969.

La vía al socialismo de Salvador Allende y la Unidad Popular implicaba redefinir el papel de las Fuerzas Armadas y policiales, sumándolas al proceso de cambio, colocando a efectivos militares en ministerios, empresas del Estado y como apoyo en los campamentos de pobladores. Los carabineros deberían transformarse en colaboradores del mundo popular y no en sus represores. La lucha política, no obstante, atentó contra este objetivo, tanto por la legitimación que sectores de la izquierda daban a la vía armada como porque para los opositores a la UP la derrota de esta requería volver a militarizar el conflicto, entregando a las Fuerzas Armadas su resolución (Varas, Agüero y Bustamante, 1980; Valdivia, 2014).

Las derechas, sectores mayoritarios de la Democracia Cristiana, de estudiantes secundarios y universitarios, nacionalistas franquistas y filofascistas (Patria y Libertad, Movimiento Nacional Sindicalista, Tizona, Fiducia, entre otros) promovieron el derrocamiento del gobierno constitucional y la autonomización de las Fuerzas Armadas, las que actuaron bajo la tesis del enemigo interno y utilizaron los principios de la guerra contrasubversiva y de la Doctrina de la Seguridad Nacional. Para septiembre de 1973 la oposición a la UP liberó a las Fuerzas Armadas de su deber de no deliberación y subordinación al poder soberano (Valdivia, 2019).

El actual proceso constituyente debe evitar este empuje catastrófico institucional en el cual la democratización esté coartada por ausencia de consensos básicos en

torno a los derechos y por normas antidemocráticas e ideas de amenazas internas porque finalmente ello conduce a militarizar y policializar los conflictos.

2. BAJO SIGNO MILITAR

Un factor clave de los procesos de militarización es la participación de los civiles, tanto por apelar a militares y/o policías para enfrentar problemas políticos como por adherir a sus principios y valores, distantes de la democracia. Dichas fuerzas funcionan siempre con criterios de jerarquía, cumplimiento de tareas que a pesar de no anular del todo la iniciativa personal, responden a una orden superior, sin entrar a un debate, tan propio de los regímenes democráticos. La democracia no es el tipo de gobierno característico de los institutos armados, sino el mando. Por ello, cuando grupos de civiles adhieren a este tipo de pensamiento y líneas de acción política, las disidencias pasan a ser objetos de condenación y purga.

La dictadura pinochetista fue posible en importante medida por la legitimidad y legalidad que sectores civiles ofrecieron al quiebre institucional (Declaración de la Cámara de Diputados), al uso de la fuerza contra los trabajadores en las fábricas y fundos estatizados en los días finales de la Unidad Popular (Ley de Control de Armas), a la conspiración que derrocó al presidente Salvador Allende (Partido Nacional, sectores de la Democracia Cristiana, el Movimiento Gremial de la Universidad Católica, Patria y Libertad, gremios empresariales, entre otros) y a la cooperación, silencio y negación de las violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos (Simon, 2021).

La dictadura pinochetista fue reconocida internacionalmente como una de las más brutales de sus congéneres en el Cono Sur americano de los años setenta. Tras el golpe las Fuerzas Armadas se autoimpusieron la lucha contra supuestos enemigos internos utilizando métodos dentro y fuera del marco legal, dejando en la indefensión a los opositores políticos.

La radical violencia se relacionó con la decisión cívico-militar de despolitizar y desmovilizar a la sociedad chilena, pues el golpe y la dictadura no se limitarían a derrocar al gobierno socialista, sino a erradicar a la izquierda, al movimiento obrero organizado y a desmantelar el Estado de seguridad social forjado desde la década de 1920. En ese sentido, la violencia golpista pretendía paralizar cualquier resistencia disponiendo el despliegue territorial de la fuerza, la que reprimió fundamentalmente a obreros, campesinos, pobladores y militantes de izquierda, poniendo en evidencia su sentido clasista y anticomunista (Pérez, 2006; Garcés, 2016).

Considerando que el conflicto en Chile era político y no militar —como en Argentina, con gran despliegue de la guerrilla urbana—, el sentido final del golpe

era programático, contra el Estado de seguridad social y el socialismo, por lo cual la represión resultaba insuficiente, pues se requería resocializar al conjunto de la población, destruyendo sus creencias y principios para inocularle otros. El marxismo sería «extirpado hasta las últimas consecuencias», como afirmó el general Gustavo Leigh. Por eso, articular un proyecto global era urgente toda vez que de él emergerían los basamentos anticomunistas, antiestatistas y neoliberales. La fracción golpista constituida por gremialistas y Chicago Boys ofreció ese programa libremercadista radical: el Estado sería desarmado en sus facultades redistributivas, empresariales, de seguridad y protección social, las que serían entregadas al mercado y a la iniciativa individual-empresarial. Salvo los escasos «extremadamente pobres» reconocidos por la dictadura, el resto debió asumir individualmente la salud, educación, previsión, trabajo y alimentación propia y de su familia. Ya no serían derechos garantizados por el Estado. *La política perdería su sentido conflictivo*, pues el sistema neoliberal-autoritario debería ser intangible y sus opositores excluidos y definidos como enemigos. La resocialización extendería el anticomunismo y transformaría el individualismo neoliberal en sentido común, aceptado por la mayoría, especialmente por el mundo popular. A eso se dedicó el Ministerio Secretaría General de Gobierno y sus brazos concientizadores: las Secretaría Nacional de la Juventud, de la Mujer, de los Gremios, CEMA-Chile, los municipios y los medios de comunicación oficialistas. Un nuevo Chile nacería (Valdivia, Álvarez y Donoso, 2012; Huneus, 2000). La política dejaría de ser patrimonio colectivo para ser entregada a una pequeña tecnocracia de expertos, bien alejada de la sociedad.

Por eso la militarización, siendo una condición, no debía extenderse indefinidamente. El copamiento militar del aparato estatal, educacional, de empresas, medios de comunicación, etcétera, debería ser traspasado a los civiles colaboracionistas, porque la sociedad neoliberalizada aseguraría la refundación. Las Fuerzas Armadas actuarían por omnipresencia, sostenidas en un derecho constitucional: el poder de seguridad, esto es, consagrar su autonomía y extender sus funciones a esferas ajenas a la defensa, rebajando las atribuciones incluso del presidente de la República en tiempos de paz a partir del principio de la seguridad nacional que permeó todo el texto constitucional (Varas, 2021).

Una medida clave fue quitar al Ejecutivo su capacidad de fuerza y militarizar la seguridad interna. Carabineros fue colocado bajo dependencia del Ministerio de Defensa y unido a las tres ramas armadas bajo lógicas militares. La mantención del orden político-social entregado a Carabineros desde 1927 fue traspasada a las Fuerzas Armadas, las que destruirían cualquier foco definido como subversivo/terrorista. A diferencia de la función policial, esta sería de seguridad nacional, esto es, de lucha contra aquellos que pusieran en peligro la existencia de la nación, que cuestionaran el Estado y las instituciones existentes, definidos como enemigos

internos, infiltrados en los organismos sociales, asociados al comunismo y al marxismo. Los organismos de seguridad deberían extirpar a esos enemigos utilizando resortes legales e ilegales y formas extremas de violencia física y psicológica, ajenas a cualquier orden democrático y Estado de derecho.

La neoliberalización de la sociedad, su distanciamiento de la política como espacio de confrontación de ideas y el poder militar de seguridad garantizarían la refundación.

Si el «Ministerio de la Doctrina» —Secretaría General de Gobierno— se encargaría de los dos primeros desafíos, la constitucionalización del poder de seguridad cerraría el círculo. Según la Constitución de 1980 las Fuerzas Armadas debían velar por el orden constitucional, teniendo injerencia en todo aquello que pudiera afectar a la nación o amenazar las bases de la institucionalidad, razón de ser del Consejo de Seguridad Nacional.

En ese sentido, si bien la dictadura cívico-militar apostó a ganar la batalla ideológica y derrocar el estatismo del siglo xx en la mente y los corazones de chilenas/os (Stern, 2013), la Constitución aseguró la militarización de la política y la seguridad. A diferencia del papel de las Fuerzas Armadas en el periodo anterior al golpe, transitorio, activado solo en estados de excepción constitucional y bajo el control civil del Ejecutivo, la dictadura les definió una función constitucional permanente y autónoma. Una «democracia» custodiada por el poder militar.

3. POSDICTADURA

El principal desafío político de la Concertación era impedir una involución dictatorial. Ello implicaba neutralizar los arrebatos militares de conservar el poder, considerado legítima y constitucionalmente en sus manos, y transar con la refundación pinochetista. El neoliberalismo y la democracia protegida no deberían ser tocados, pues constituían las bases de la transición pactada (Moulián, 1997). Ambos factores constituían un todo cuyo reverso era la exclusión política de la sociedad. La desmilitarización suponía entonces extirpar a las Fuerzas Armadas de las tareas de orden interno y evitar que el rechazo social al modelo dictatorial amenazara esa prescindencia, marginando a una ciudadanía cuya movilización era entendida como potencialmente peligrosa.

Un reto semejante enfrentó la transición política de la década de 1930, cuya estabilización exigió la reposición militar en sus funciones profesionales y la neutralización del poder obrero y de la izquierda marxista que se institucionalizaba mediante distintos mecanismos coercitivos estatales (Valdivia, 1992). La transición de 1990 repondría el control civil manteniendo el proyecto dictatorial «corregido»

(Garretón, 2012; Pinto, 2019), pretendiendo neutralizar el conflicto a la vez que desmilitarizar la seguridad interna, pero sin afectar el poder constitucional de las Fuerzas Armadas.

Respecto de lo primero, la Concertación reformuló el Estado neoliberal aumentando la acción estatal para mejorar la condición de vida popular, pero bajo los parámetros neoliberales, ampliando la focalización. La cultura individualista fue reforzada mediante el apoyo a las/os «vulnerables» vía proyectos, exaltando la posesión de bienes materiales a través el endeudamiento y la cultura del consumo (Moulian, 1998). Estas medidas fueron combinadas con la desmovilización de la sociedad, terminando de desarticular los lazos colectivos, alejando al conjunto social de las decisiones para entregarla a los «expertos», consolidando la «alcaldización de la política» (Valdivia, Álvarez y Donoso, 2012).

Esta expulsión política de la ciudadanía debería bajar el nivel del conflicto. La estabilización se lograría sin militares, pero también sin sociedad. Así, el conflicto podría reducirse a un núcleo pequeño y estable que arribaría a acuerdos. En ese sentido, los peligros de involución dictatorial serían neutralizados con una democracia procedimental y vacía de soberanía. La «gente» fue extirpada de la escena.

Este fue el mecanismo clave de la subordinación militar: la consolidación del proyecto dictatorial, la derrota de sus contradictores más peligrosos y la neoliberalización de la sociedad chilena. Si en las décadas anteriores al golpe la lucha por ampliar los derechos mantenía vivo el conflicto y la apelación a las Fuerzas Armadas, en la posdictadura sería la ausencia o negación del conflicto lo que las marginaría.

Este consenso cupular permitió redefinir las funciones militares, reponiendo fácticamente el liderazgo civil. El apresamiento de Pinochet, el fin de la Guerra Fría y el papel de los ejércitos en un mundo de paz facilitaron esta transición, pues las instancias multilaterales fueron relevadas, como las misiones de paz y cooperación. Chile debía avanzar a un ejército disuasivo, pasando de una hipótesis de conflicto a una de disuasión que no requería despliegue territorial, sino solo de pequeñas unidades de acción en distintos contextos, tarea a la que se abocaron los/a presidentes/a Eduardo Frei Ruiz-Tagle, Ricardo Lagos y Michelle Bachelet, a la vez que se modernizarían sus equipos. La misión en Haití fue expresión de este cambio, con tareas de orden internacional y no interno (Seguel, 2011; Fuentes, 2006).

Para desmilitarizar el orden interno la Concertación se propuso devolver a los organismos históricos sus labores respecto del orden público, recuperando su control sobre Carabineros e Investigaciones como dispositivos del Ejecutivo — recién en 2004—, sacando a las Fuerzas Armadas de esas tareas sin reconocerles atribuciones en materias de inteligencia.

Como contraofensiva doctrinaria y en consonancia con la expansión neoliberal, la seguridad nacional fue reformulada como seguridad ciudadana. Esta fue articulada en las posdictaduras latinoamericanas y se ligó a la expansión urbana en el continente, el alza de los índices de delincuencia, robos y asesinatos, haciendo alusión a la calidad de vida y la dignidad humana en términos de libertad, acceso al mercado y oportunidades sociales, respeto a la integridad física y la seguridad frente a asaltos, robos y agresiones (Jaramillo, 2015). Por eso la pobreza y la falta de oportunidades son vistas como amenazas para la seguridad ciudadana. Si bien en Chile la sensación de amenaza estaba muy por encima del número real de delitos, la delincuencia y la seguridad copó gran parte de la agenda pública, pues fue utilizada para interpretar las críticas contra el neoliberalismo y el derrotero transicional como hechos meramente delictuales, quitándole su carácter político: «todo hace evidente que el terrorismo no es la continuación de la política por otros medios —como quisieran hacernos creer—, sino una forma particular de delincuencia que disfraza sus designios bajo aparentes móviles políticos», lo que hacía urgente «de una vez por todas, se deje de lado la designación de terroristas para llamarlos, lisa y llanamente, delincuentes. Y delincuentes a secas, sin apellidos políticos o de otra naturaleza» (*La Tercera*, 17 de enero de 1993: 3).

Esta noción de seguridad fue un fenómeno mundial producto de las desigualdades creadas por el neoliberalismo y la hegemonía estadounidense que hizo de la lucha contra el crimen una forma de control global, con un reforzamiento de las policías y las políticas de encarcelamiento. De allí el respaldo a su militarización en desmedro de las Fuerzas Armadas. La protesta social fue criminalizada y enfrentada con las fuerzas policiales (Calveiro, 2012; Wacquant, 2010).

En Chile la «delincuencia» permitió la negación del conflicto político.

La cultura del consumo legitimó el discurso de seguridad ciudadana, pues quienes se incorporaron al modelo vía endeudamiento se revelaron muy permeables, en defensa de los niveles de consumo adquiridos, partidarios de policializar el conflicto. Por otra parte, la delincuencia real y el narcotráfico como medio para quienes no podían acceder a ese tipo de bienestar justificaron esas políticas y la represión policial. Por último, los que resistieron activamente el modelo, esto es, en un comienzo los grupos armados, pero luego distintos movimientos sociales —mapuche, estudiantil, previsional, ambientalista, entre otros— fueron estigmatizados como amenazas a extirpar.

Fue esa transición a la seguridad ciudadana lo que permitió el despliegue del poder policial y su autonomización. El conflicto fue deslegitimado como delincuencia y enfrentado con policías militarizadas, desplegadas con criterios y armas de esa índole, como el conflicto mapuche puso en evidencia (Pairican, 2014).

Aunque el problema mapuche parecía algo circunscrito a un grupo humano y un territorio particular, pareciendo legítima su policialización, el avance descontrolado y carente de cualquier sentido moral del capital y del mercado horadó los pilares que permitieron detener la explicitación de las disidencias. Las graves desigualdades, la precariedad laboral, los altos niveles de endeudamiento, las colusiones del empresariado y el comercio, los desastres medioambientales —llamados eufemísticamente «zonas de sacrificio»—, la corrupción de numerosas instituciones y personeros pavimentaron el camino a un estallido social cataclísmico en octubre de 2019.

Considerando que la estabilidad posdictatorial se afirmaba en la negación del conflicto, la reaparición de la sociedad actualizó el problema de la represión y militarización. «Estamos en guerra», declaró el presidente Sebastián Piñera, parodiando al general Pinochet. En consonancia con la policialización ocurrida en la posdictadura, Carabineros enfrentó la revuelta y a los manifestantes de las marchas con total desconocimiento de la noción de derechos, usando variados dispositivos para agredirles, legitimando las acusaciones de violaciones sistemáticas a los derechos humanos que declararon distintos organismos internacionales. El Gobierno ha justificado el accionar de Carabineros. Durante su declaración en la investigación por delitos de lesa humanidad el presidente Piñera sostuvo:

teníamos muy claro que la subordinación de las Fuerzas de Orden y Seguridad (FOS) no incluía la parte operativa. Es una dependencia en los aspectos administrativos y de objetivos. Por lo tanto, la forma en que se desplazaban las FOS eran decisiones operativas que correspondían a las policías y no al gobierno” (*El Mostrador*, 27 de julio de 2021).

Con la apelación a esa norma el Ejecutivo elude la responsabilidad que le cabe en garantizar los derechos ciudadanos frente a los dispositivos coercitivos del Estado, cuyo uso responde a factores políticos y por tanto de autoridad civil, cuestión invertida por la posdictadura.

En esa misma lógica, la amplitud de la protesta, los ataques al Metro y a la propiedad de grandes empresas impulsaron al gobierno piñerista a reintegrar a las Fuerzas Armadas a tareas de orden interno, como los estados de excepción constitucional y el proyecto de infraestructura crítica lo han puesto en evidencia. El fin de una posdictadura sin conflicto debería, a su entender y el de sus partidarios, poner también término a la marginación política militar.

4. HACIA UN NUEVO CHILE

El fin del orden dictatorial y posdictatorial fue el gran resultado de la revuelta social de 2019, la que permitió la irrupción del conflicto negado y cubierto por el sueño de un Chile neoliberalizado, bien disciplinado. Las múltiples rebeldías puestas de manifiesto abrieron «las grandes alamedas» hacia la Convención Constitucional y la rearticulación del sistema de partidos. Una nueva generación se apresta a construir un nuevo Chile.

La aparición de un novel sistema de partidos es clave para la refundación en marcha que integre las nuevas demandas y actorías, permitiendo su institucionalización. Un nuevo proyecto de sociedad, aún en articulación, constituirá su plataforma. Es un proceso en pleno desarrollo.

Considerando las resistencias que suscita en algunos sectores y la pervivencia de viejas colectividades que bloquearán cambios sustantivos, el proceso constituyente debe considerar el problema de la coerción —no solo extirpar el poder de seguridad— que jugó un papel central en la era que se está cerrando como en la anterior, precisamente porque la no resolución democrática de esas diferencias permitió la institucionalización de la idea de amenaza.

Los programas presentados por los candidatos a las elecciones primarias presidenciales permiten observar el estado de la cuestión.

En las derechas el programa «Un nuevo comienzo» del candidato de Evópoli, Ignacio Briones, reivindicó el derecho a la seguridad personal, proponiendo la creación de un nuevo Ministerio de Seguridad Pública que coordine los diversos organismos, recuperar la confianza de las instituciones policiales y de inteligencia, mejorando su formación. Se crearía una Policía de Orden Público dedicada a perseguir la corrupción, el narcotráfico, «el uso indiscriminado de armas y situaciones particulares como la que vive la Macrozona Sur», mejorando la gestión pública para construir un sistema de persecución disuasiva. Por su parte, «Unidos por un nuevo Chile» de Joaquín Lavín se enfoca en la lucha frontal contra la delincuencia y el narcotráfico a través de más tecnología y equipamiento para la policía, protección frente a los funerales narcos y medidas presidenciales respecto de penas aflictivas, pérdida de subsidios y beneficios sociales para los condenados por terrorismo y narcotráfico. «Un Chile que tenga a las personas en el centro» de Sebastián Sichel plantea la urgencia de recuperar la confianza hacia las instituciones de orden público enfrentadas a nuevas formas de manifestación, reformando el modelo de seguridad y paz social. Propone crear un Ministerio de Seguridad y Orden Público dirigido a cuestiones de seguridad y no políticas, esto es, orden público, coordinación de policías y «estrategias de seguridad nacional», una nueva estructura policial separada por funciones (de seguridad vial, antinarcóticos y crimen organizado,

seguridad migratoria) y la reestructuración de la Agencia Nacional de Inteligencia. El «Republicanismo popular» de Mario Desbordes pretendía superar al Estado gendarme del neoliberalismo, mejorando la seguridad y el combate a la delincuencia a través de una reforma a las instituciones policiales, especialmente Carabineros, para incrementar sus niveles de legitimidad y sus capacidades de producción de confianza ciudadana. Igualmente, una reforma al sistema de Inteligencia, profesional y coordinado, capaz de anticiparse a los hechos y de ofrecer información para la toma de decisiones con controles civiles y legislativos. Por último, proponía la modernización de las FF.AA. para que puedan seguir cumpliendo su rol disuasivo y polivalente —con variadas funciones que no define—, extendiendo la carrera militar para aprovechar al máximo la formación y experiencia, favoreciendo sus labores de investigación y desarrollo productivo en colaboración con empresas y entidades académicas (como el proyecto Fragatas).

Entre los candidatos de izquierda, «Propuestas programáticas para el nuevo Chile, 2022-2026» de Gabriel Boric y el Frente Amplio contempla un acápite de «Defensa Nacional y FF.AA.» como de «Seguridad ciudadana, prevención del delito y refundación de policías». Busca avanzar a un Sistema de Defensa Integral que involucre a todas las instituciones estatales y la sociedad civil organizada, terminando con la autonomía política y operacional de las Fuerzas Armadas y la subordinación hemisférica en defensa y seguridad. Para ello se pretende fomentar el desarrollo industrial militar y la investigación bajo supremacía civil, pues la estrategia de seguridad y defensa debe estar bajo su liderazgo, así como el fortalecimiento de la institucionalidad civil de defensa. Se propone incorporar la variable de género al quehacer militar e intervenir los currículums y por ende la formación.

Por su parte, la seguridad se entiende como un derecho humano en tanto requisito para el goce de derechos económicos, sociales, ambientales y culturales, promoviendo la participación de las comunidades en su construcción, descentralizando y dándole especial importancia a la violencia de género. Esta concepción nace de una consideración multicausal del delito en cuya resolución debe participar la comunidad toda. Respecto de Carabineros se busca terminar con su carácter militarizado, transfiriendo su dependencia a la Subsecretaría de Prevención del Delito, y que sea un comité interministerial el que evalúe de forma integral las políticas públicas de la policía, trabajando en coordinación con los municipios y los gobiernos regionales. En relación con el sistema de inteligencia se plantea su reforma con supervisión civil.

El «Chile digno, verde y soberano, plurinacional e intercultural, feminista y paritario» del candidato comunista Daniel Jadue incorpora un enfoque de «seguridad humana», de respeto irrestricto a las libertades y derechos. La seguridad es entendida como

la posibilidad cierta y la capacidad de ejercer los derechos fundamentales mediante estrategias de protección por parte del Estado y fortalecimiento del rol de las comunidades y las personas para anticipar, resistir y superar amenazas que pongan en riesgo la vida digna que vamos a construir.

Por eso estos temas están, según se plantea, vinculados a los derechos humanos, la justicia, la reparación y la no repetición, para evitar los fracasos de las políticas desarrolladas hasta ahora. La prevención del delito deberá respetar los derechos humanos, el enfoque de género y la iniciativa local; aumentar la eficiencia en la investigación policial, desmilitarizando a gendarmería. La política pública de seguridad y su control deberá emerger de la propia comunidad. El programa comunista propone reformar a Carabineros, transformándolo en una policía cercana a la comunidad, y reponer el control civil en materias operativas y administrativas.

Como se observa, hay dos miradas respecto del problema del delito, del orden público-social y el papel de los civiles y las policías. Las derechas se mantienen dentro de las lógicas actuales, concentrándose en el narcotráfico, sin aspirar a reformas sustantivas a los aparatos coercitivos estatales ni a la «parálisis legalista» del Ejecutivo, manteniendo la autonomía militar y policial que les permite actuar libremente. Más aún, en el caso de Briones se sigue entendiendo el conflicto mapuche como esencialmente delincinencial y subversivo, entregado libremente a órganos represivos autónomos. En los dos programas de las izquierdas, en cambio, hay cuestiones claves: se avanza en materia de redefinir la seguridad (integral, humana, etcétera), se la entiende como un tema del conjunto social; se le introducen variables nuevas, como los derechos humanos, el enfoque de género; y se recupera el carácter político del problema coercitivo, reponiendo el liderazgo civil. Incluso más, se coloca en el debate la dependencia hemisférica que tanto daño ha provocado a las democracias.

En suma, el reverso histórico de la militarización/policialización de la política en la historia del siglo xx y reciente chilena ha sido la disidencia sobre la democracia y los derechos de las personas. Por eso, una tarea esencial de la nueva fase es arribar a una noción de seguridad que respete ambas dimensiones.

REFERENCIAS

- ÁLVAREZ, R. (2020). *Forjando la vía chilena al socialismo*, Valparaíso, América en Movimiento Ediciones.
- ARRIAGADA, G. (1998). *Por la razón o la fuerza. Chile bajo Pinochet*, Santiago, Sudamericana.
- CALVEIRO, P. (2012). *Violencias de estado*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- CASALS, M. (2012). *La creación de la amenaza roja. Del surgimiento del anticomunismo en Chile a la campaña del terror de 1964*, Santiago, LOM Ediciones.
- FERNÁNDEZ DARRAZ, E. (2003). *Estado y sociedad en Chile, 1891-1931: el estado excluyente, la lógica estatal oligárquica y la formación de la sociedad*, Santiago, LOM Ediciones.
- FUENTES, C. (2006). *La transición de los militares. Relaciones civiles-militares en Chile, 1990-2006*, Santiago, LOM Ediciones.
- GARCÉS, M. (2016). *Terrorismo de estado en Chile. La campaña de exterminio de la DINA contra el MIR* (tesis doctoral), Universidad de Salamanca.
- GARRETÓN, M. A. (2012). *Neoliberalismo corregido y progresismo limitado*, Santiago, Arcis.
- HUNEEUS, C. (2009). *La guerra fría chilena: Gabriel González Videla y la Ley Maldita*, Santiago, Debate.
- _____ (2000). *El régimen de Pinochet*, Santiago, Sudamericana.
- ILLANES, M. A. (1991). *En el nombre del pueblo, del estado y de la ciencia. Historia social de la salud pública, Chile 1880-1973*, Santiago, Colectivo de Salud Primaria.
- JARAMILLO, M. El tránsito de la seguridad nacional a la seguridad ciudadana, *Revista Criminalidad*, 57(2), 287-299.
- LIRA, E. Y LOVEMAN, B. (2012 y 2020). *Poder Judicial y conflictos políticos*, Tomos I y II, Santiago, LOM Ediciones.
- MOULIAN, T. (1997). *Chile actual. Anatomía de un mito*, Santiago, LOM Ediciones.
- _____ (1998). *El consumo me consume*, Santiago, LOM Ediciones.
- PAIRICAN, F. (2014). *Malón. La rebelión del movimiento mapuche, 1990-2013*, Santiago, Pehuén.
- PÉREZ, D. (2006). *La fronda militar. El 11 de septiembre*, documento de trabajo del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Chile.
- PINTO, J. (2019). 30 años de posdictadura: una mirada panorámica. En PINTO, J. (Editor), *Las largas sombras de la dictadura. A 30 años del plebiscito*, Santiago, LOM Ediciones.

- PONCE DE LEÓN, M. (2011). *Gobernar la pobreza*, Santiago, DIBAM.
- SEGUEL, F. (2011). *La despinochetización del ejército de Chile: doctrina Cheyre. Modernización, profesionalismo y pensamiento político* (tesis de Licenciatura en Historia), Universidad de Santiago de Chile.
- SIMON, R. (2021). *O Brasil contra a democracia. A ditadura, o golpe no Chile e a Guerra Fria na América do Sul*, Editora Schwarcz.
- STERN, S. (2013). *Luchando por mentes y corazones. Las batallas de la memoria en el Chile de Pinochet*, Santiago, Ediciones UDP.
- VALDIVIA, V. (2014). Chile, ¿un país de excepción? La Ley de Control de Armas y la maquinaria represiva puesta en marcha. En PINTO, J. (Editor), *Fiesta y drama. Nuevas experiencias de la Unidad Popular*, Santiago, LOM EDICIONES.
- _____. *Subversión, coerción y consenso. Creando el Chile del siglo XX (1918-1938)*, Santiago, LOM Ediciones.
- _____. ¿Recobrando la democracia? La militarización del conflicto político en Chile. En PINTO, J. (Editor), *Las largas sombras de la dictadura. A 30 años del plebiscito*, Santiago, LOM Ediciones.
- _____. Entre la ley y la violencia política: los rostros de las derechas chilenas, 1925-1973, *Telaviv*, EIAL, 31(1), 17-38.
- _____. (2021). *Pisagua, 1948. Anticomunismo y militarización política en Chile*, Santiago, LOM Ediciones.
- VALDIVIA, V., ÁLVAREZ, R. Y DONOSO, K. (2012). *La alcaldización de la política. Los municipios en la dictadura pinochetista*, Santiago, LOM Ediciones.
- VALDIVIA, V. Y PINTO, J. (2020). Repensando a la derecha chilena, 1925-1932, *Istoriya*, 5.
- VALDIVIA, V. ET AL. (en prensa). *Populismo en Chile. De Ibáñez a Ibáñez*, Santiago, LOM Ediciones.
- VARAS, A. (2021). *Las fuerzas armadas en la nueva constitución*, Santiago, Equitas.
- VARAS, A., BUSTAMANTE, F. Y AGÜERO, F. (1980). *Chile, democracia, fuerzas armadas*, Santiago, FLACSO.
- WACQUANT, L. (2010). *Castigar a los pobres: el gobierno neoliberal de la inseguridad social*, Barcelona, Gedisa.

ESTADO, DEMOCRACIA Y CRISIS DE LA REPRESENTACIÓN



ESTADO Y PUEBLOS INDÍGENAS EN CHILE:
¿AVANZANDO HACIA UNA GOBERNANZA
PLURINACIONAL?

Verónica Figueroa Huencho

VERÓNICA FIGUEROA HUENCHO

Doctora en Ciencias de la Gestión por ESADE. Realizó sus estudios de postdoctorado en el Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Stanford en el área de políticas públicas indígenas. Profesora asociada del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. *Visiting scholar* en David Rockefeller Center for Latin American Studies de la Universidad de Harvard. Ha sido directora de la Escuela de Gobierno y Gestión Pública de la Universidad de Chile, vicepresidenta del Senado Universitario de la Universidad de Chile y se ha desempeñado como consultora para el Forum Universal de la Culturas, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, entre otros. Sus líneas de investigación principal son la gobernanza intercultural, las políticas públicas indígenas y la gestión pública intercultural.

ESTADO Y PUEBLOS INDÍGENAS EN CHILE: ¿AVANZANDO HACIA UNA GOBERNANZA PLURINACIONAL?

INTRODUCCIÓN

El debate constitucional recién comienza. Sin embargo, ya han emergido con fuerza en la agenda conceptos como representatividad, autonomía, libre determinación, derechos y participación de los pueblos indígenas. Entre ellos el concepto de plurinacionalidad ha concitado mayor atención pues ha sido posicionado como un eje estructurante de la nueva Constitución Política que regirá nuestros destinos para las próximas décadas, buscando transformaciones sustantivas en torno al carácter de un Estado tradicionalmente asociado a la existencia de una sola nación. En ese sentido, las voces de los pueblos indígenas, que participan por primera vez como actores políticos en virtud de su pertenencia a naciones preexistentes, han mostrado la posibilidad de un nuevo diálogo, de una nueva forma de llegar a acuerdos, pero con importantes resistencias de sectores conservadores que ven en la discusión de la plurinacionalidad el peligro de la desaparición de la república.

En palabras de la constituyente Rosa Katrileo, representante del pueblo mapuche por escaños reservados, se trata de

un cambio de paradigma, que queremos que quede de manifiesto en la nueva Constitución y en la Convención, que es que aquí somos diversos pueblos, naciones preexistentes al Estado, y nosotros somos los soberanos, los que vamos a refundar o dar esta nueva institucionalidad del Estado¹.

¿Es posible avanzar hacia un Estado plurinacional? ¿Se comprenden los alcances de esta propuesta? ¿Cómo se conjugan los derechos de participación y representación dentro de un Estado plurinacional? ¿Cuáles son las transformaciones institucionales que debemos considerar para hacer efectiva la plurinacionalidad?

Una de las evidencias que han dejado los debates ha sido el desconocimiento respecto de este concepto, pero también la influencia que el modelo de Estado nación ha tenido para invisibilizar formas diferentes de reconocimiento y dar cabida al ejercicio legítimo de los derechos de los pueblos indígenas. La idea de la existencia

1. <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2021/08/13/1029556/polemica-palabra-republica-convencion.html>

de una ciudadanía igualitaria y homogénea ha sido uno de los legados del Estado nación chileno. Si bien estos pueblos han tenido preexistencia en los territorios ocupados por estos Estados, han sido excluidos de los proyectos estatales y de construcción de nación, siendo obligados a incorporarse de manera forzada a los ideales de desarrollo social, económico, político y cultural promovido desde las élites criollas, que los identificaron como grupos «salvajes», «premodernos», «seres sin alma».

Es así como han sido los pueblos indígenas lo que han debido generar acciones para defender sus derechos fundamentales, como ocurrió con el pueblo selknam cuando el 7 de marzo de 2019 la Cámara de Diputadas y Diputados aprobó un proyecto de ley que reconocía el genocidio ocurrido contra este pueblo sin reconocer la existencia de más de 200 personas que componían las ocho familias congregadas en la comunidad Covadonga Ona ni la personalidad jurídica que debieron conformar para concretar los informes y estudios que demuestran la existencia de descendientes del pueblo selknam sobrevivientes al genocidio perpetrado a fines del siglo XIX².

Esta herencia colonial, presente hasta nuestros días, debe ser superada para proponer nuevas formas de gobernanza pues los pueblos indígenas son hoy sujetos de derechos colectivos e individuales que demandan el lugar que les corresponde en la toma de decisiones, aportando con sus conocimientos y culturas a la construcción de una nueva gobernanza construida con ellos. Efectivamente las demandas de los pueblos indígenas han puesto de manifiesto los límites culturales de los enfoques liberales predominantes, así como la parcialidad con la que se han definido valores como la libertad, la igualdad, la autonomía, el pluralismo y la dignidad, creando sistemas políticos y administrativos estandarizados, uniformes y simétricos en nombre de la nación moderna (Requejo, 2013).

Por lo tanto la plurinacionalidad emerge como una alternativa que debe ser comprendida como parte de una propuesta de gobernanza mayor, que considere las instituciones, procesos y convenciones que una sociedad se entrega y que determinan cómo se ejerce el poder, cómo se toman las decisiones y cómo se responde a la variedad de intereses que existen en ella, especialmente desde los Estados. Los pueblos indígenas se han transformado en actores relevantes impulsando estrategias que desde los años noventa han presionado por cambios sustantivos, pero que en Chile se han encontrado con las trabas propias de un Estado unitario, centralista y con una importante concentración de poder a nivel presidencial (Mainwaring y Shugart, 2002).

2. <https://radio.uchile.cl/2019/03/14/comunidades-selknam-denuncian-al-estado-ante-la-onu-nos-estan-declarando-extintos/>

En el caso latinoamericano, sin embargo, han sido varios los gobiernos que han impulsado cambios en diferentes niveles y ámbitos, reconociendo en sus Constituciones Políticas a los pueblos indígenas o asumiendo el carácter plurinacional de sus territorios como es el caso de Bolivia, que se reconoce como un «Estado Social de Derecho Plurinacional Comunitario que reconoce el pluralismo cultural y lingüístico» (artículo 1). Asimismo reconoce la

existencia precolonial de las naciones y Pueblos Indígenas originarios campesinos y su dominio ancestral sobre sus territorios, garantizando su libre determinación, que consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales (artículo 2).

El actual proceso constituyente en Chile puede aprender de esos procesos e incorporar aprendizajes que enriquezcan las definiciones a incorporar en la nueva Carta Magna. Pero ello requiere a su vez de una disposición a debatir, reflexionar y aceptar la existencia de otros modelos posibles de convivencia. Dada la exclusión estructural que el Estado de Chile ha tenido con los pueblos indígenas no se han enseñado conceptos diferentes a aquellos propios del Estado nación, y ello se refleja en las intervenciones de algunas y algunos convencionales. Por lo tanto, tenemos una oportunidad para educar y enriquecer el conjunto de alternativas a considerar para las nuevas reglas del juego.

En este artículo analizaremos el concepto de gobernanza en relación con la plurinacionalidad en un esfuerzo por incorporar nuevos y mayores elementos a la reflexión en torno a los contenidos de la nueva Constitución. Para ello en el siguiente apartado analizaremos el concepto de gobernanza y las principales aproximaciones para su comprensión. A continuación reflexionaremos en torno al concepto de plurinacionalidad y los alcances que proponen los pueblos indígenas para el caso chileno. Seguidamente abordaremos el concepto de gobernanza plurinacional y las dimensiones a considerar para avanzar hacia nuevas reglas de reconocimiento de derechos y de convivencia. Finalmente se entregará un conjunto de conclusiones orientadas a enriquecer la reflexión colectiva.

GOBERNANZA EN CONTEXTOS DE DIVERSIDAD: UNA NUEVA APROXIMACIÓN A LA CONVIVENCIA

En sociedades cada vez más diversas la gobernanza se ha convertido en una respuesta de los Estados para enfrentar nuevos problemas, los que se caracterizan por su complejidad y diversidad que hacen difícil que sus soluciones sean abordadas

solo desde los esfuerzos de los gobiernos de turno. Como señala Rhodes (1997), la gobernanza supone que el gobierno ha perdido su capacidad de gobernar de forma individual y que requiere involucrar a nuevos actores que favorezcan el bienestar de una ciudadanía que no puede considerarse como una entidad homogénea, sino más bien caracterizada por la diversidad de colectivos que la integran.

La caracterización de los problemas emergentes como el cambio climático, el agotamiento de los recursos, la movilidad de las personas entre Estados, la pobreza, las desigualdades, entre muchos otros, no puede ser definida ni abordada de manera unilateral por visiones hegemónicas que han incidido de manera importante en su aparición, sino que se requiere diversificar el abanico de posibilidades que minimicen los riesgos de profundizar en daños colectivos (Peters, 2011).

De esa forma la gobernanza es la interacción entre estructuras, procesos y costumbres que determinan cómo se ejerce el poder y se distribuyen las responsabilidades para responder a los problemas sustantivos de las sociedades actuales, relevando cómo se toman las decisiones y cómo la ciudadanía junto con otros actores pueden expresar y hacer valer su opinión. Constituye el proceso de definir objetivos colectivos, establecer prioridades políticas y aunar recursos y esfuerzos de una gran cantidad de actores diferentes y necesarios para alcanzar esos objetivos. Sin embargo, la gobernanza no se da en una *tabula rasa*, sino que también refleja costumbres, valores y adaptaciones de los Estados nación latinoamericanos (Olsen y Peters, 1996) que han privilegiado mecanismos uniformes y centralizados de participación y representación de los intereses ciudadanos como miembros de una nación homogénea (Sekher y Kattumuri, 2018).

Sin embargo, este tipo de modelos requieren la introducción de elementos que consideren la marginación estructural que los pueblos indígenas han tenido en las esferas del poder, así como la asimetría que tienen con otros actores que representan los principios de la cultura hegemónica. Por lo tanto, factores como la exclusión, la marginación, la discriminación, la existencia de grupos hegemónicos, entre otros, resultan importantes de analizar en el marco de la gobernanza, especialmente cuando se trata de sociedades diversas como aquellas en las que existen pueblos indígenas, las que más bien han privilegiado mecanismos uniformes y centralizados de participación y representación de los intereses ciudadanos como integrantes de una nación homogénea (Sekher y Kattumuri, 2018).

Considerando la diversidad en las sociedades representadas por los pueblos indígenas, la gobernanza debe considerar una representación de sus intereses, ya sea mediante la creación de organizaciones específicas, promoviendo la participación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones, respondiendo a sus necesidades pero también adecuando el ejercicio del poder a los cambios que se han producido en el marco internacional de derechos, el que se convierte en parámetro para identificar

las brechas que aún persisten en nuestro actual modelo de gobernanza (Sheppard, 2004). Efectivamente la redefinición de las reglas del juego en Chile no se puede producir sin dar cuenta de los derechos de autonomía y libre determinación de los pueblos indígenas, punto clave para su tratamiento de nación, pues la gobernanza no es un concepto que se construye en el vacío.

En ese sentido también se deben considerar las propuestas que se sustentan en los conocimientos y cosmovisiones de los pueblos indígenas, entendidos como el conjunto o sistema de significados compartidos a través de los cuales se percibe e interpreta la realidad y que sirven de parámetro para valorar las decisiones y actuaciones para un determinado grupo, comunidad o pueblo (Gavarrete, 2012). Ello constituye un marco analítico sustantivo para identificar tensiones, vacíos e interpretaciones erradas desde los diseños políticos e institucionales occidentales, como el caso chileno.

Para Cornell et al. (2004), cuando se trata de pueblos indígenas la gobernanza supone el establecimiento de reglas definidas desde diferentes marcos epistémicos, culturales e incluso políticos de las cuales podamos depender para generar acciones coordinadas y alcanzar los objetivos propuestos, donde estas reglas son la pieza crítica del rompecabezas, pues si no son consensuadas y legitimadas es probable que la toma de decisiones y su implementación sean inconsistentes, conflictivas y difíciles.

En ese sentido, son tres los factores considerados cruciales: el ejercicio de la soberanía (poder real para que los pueblos indígenas puedan tomar decisiones); instituciones con capacidad para generar gobernabilidad (creando un ambiente propicio para compartir e implementar ideas, recursos y acciones desde las instituciones propias de los pueblos indígenas); y el «ajuste cultural» (entre las instituciones participantes y las culturas de los pueblos indígenas respecto de cómo la autoridad debe ser organizada y ejercida).

Sin embargo, estos factores no siempre son considerados como parte de las discusiones respecto de la gobernanza, sus alcances o sus estrategias de implementación, donde los pueblos indígenas han tenido problemas importantes para ser considerados actores relevantes desde sus propios conocimientos, propuestas y epistemologías (Kovach, 2005).

Por lo tanto, como hemos señalado, la gobernanza no puede ser tratada como un concepto neutro, pues para los pueblos indígenas el control de sus propios intereses (entendido como el ejercicio de su autonomía), gestionados en conjunto con instituciones de gobierno capaces, con procesos culturalmente apropiados y efectivos, resulta fundamental. En el marco de la discusión constitucional, y dados los antecedentes que ya hemos desarrollado respecto del nacimiento del Estado nación chileno, sin duda que son varias las dimensiones a considerar. De esa forma, la gobernanza debe ser entendida como un sistema que involucra a la política

misma en relación con su entorno, con las organizaciones y con los actores que participan, donde aun siendo entidades diferentes, con culturas distintas, sus actos y consecuencias están altamente entrelazados (Van der Steen et al., 2015).

Incorporar a los pueblos indígenas, por lo tanto, requiere necesariamente incorporar ajustes a los mecanismos y elementos a considerar, de manera de favorecer cambios reales. Sin embargo, también es importante considerar que la diversidad de los pueblos indígenas podría sugerir que no existe un solo concepto de gobernanza que se adapte a todas las circunstancias o contextos, lo que requiere una apertura para identificar dimensiones que puedan ser estables así como otras que requieran una adecuación territorial, ancestral o de otro tipo. Sin embargo, en contextos de pluralidad, pero de fuerte desigualdad y asimetría, resulta importante identificar las expectativas de los pueblos indígenas en torno a la gobernanza y los resultados de la misma (Eagleton-Pierce, 2011), pues las instituciones estatales evidencian también las relaciones de poder.

Es aquí donde el concepto de plurinacionalidad adquiere relevancia al caracterizar a la gobernanza y entregar parámetros para redefinir las reglas del juego considerando a los pueblos indígenas como parte de los actores válidos a considerar. Debido a que estos no han sido consultados sobre las decisiones de política, generalmente han debido expresar sus preocupaciones fuera de los canales formales, lo que no siempre ha incidido en la toma de decisiones final. Por lo tanto, los nuevos arreglos institucionales para promover un mayor reconocimiento de derechos o el avance hacia el ejercicio de sus derechos de autonomía, entre otros, deben ser discutidos tensionando los conceptos y aproximaciones tradicionales en torno a la gobernanza, algo que en el caso chileno no se ha vinculado necesariamente a la discusión en torno a la plurinacionalidad. A continuación nos referiremos a este concepto.

PLURINACIONALIDAD: ALCANCES Y PERSPECTIVAS EN EL MARCO DE UNA NUEVA CONSTITUCIÓN

El reconocimiento de un Estado plurinacional implica superar las limitaciones de un Estado entendido como una sola nación y avanzar hacia un Estado que reconoce la existencia de las diferentes naciones que habitan el territorio (no solo la chilena), y donde algunas de ellas son preexistentes al Estado, es decir, se constituían como naciones aun cuando la institucionalidad no les reconoció ese estándar. De esa forma, la plurinacionalidad es un mandato que la ciudadanía le hace al Estado en virtud de la soberanía que recae en ella y que lo obliga a encontrar, definir y entregar nuevos espacios para que todas estas naciones se sientan representadas y partícipes de la construcción de un proyecto social, político y cultural. Como señala

Cordero (2018), la plurinacionalidad en el Estado supone abandonar el principio de «legitimidad nacional» e incorporar el de «legitimidad plurinacional».

A diferencia de lo que supone el Estado nación (una nación única y homogénea que ejerce su derecho de autodeterminación en los límites territoriales del Estado), el principio plurinacional implica la posibilidad de que coexistan en el territorio de un mismo Estado múltiples naciones que ejercen su autodeterminación sin que ello implique la ruptura del Estado como tal o la existencia de un Estado dentro de otro Estado. Más bien la plurinacionalidad es una invitación a pensar nuevas fórmulas de organización del Estado y de distribución del poder donde las voces de las naciones sean escuchadas. De esa forma, la plurinacionalidad no supone la supremacía de una nación sobre otra, sino más bien la búsqueda de nuevas formas de participación y de definición de las reglas del juego basadas en el respeto y en la equidad.

La demanda por un Estado plurinacional, sin embargo, ha sido uno de los puntos con mayor resistencia planteados desde las actuales élites políticas, y así también se ha evidenciado en las discusiones y debates en torno a la Convención Constituyente. Si bien se trata de un concepto de larga data, su narrativa no ha sido visibilizada desde los espacios de debate público o de educación ciudadana, donde han sido los principios del Tratado de Westfalia los que han primado en la definición de la soberanía estatal, dejando fuera a las naciones como formas políticas y jurídicas de organización que no necesariamente tendrán un correlato en la conformación de un Estado. De hecho, en Canadá, España, Bélgica y la Confederación Suiza, entre otros, se han desarrollado experiencias de plurinacionalidad que permiten a las naciones que les habitan participar de la vida del Estado.

El principio de «un Estado, una nación» no solo ha afectado a los pueblos indígenas en Chile o Latinoamérica, sino también en otros contextos como es el caso del pueblo sami, donde la conformación de los Estados dividió a varias naciones. En el norte de Noruega, Suecia, Finlandia y Rusia viven cerca de 40.000 personas que pertenecen a este pueblo, siendo una nación que se encuentra, por lo tanto, en cuatro Estados diferentes. En el caso de Noruega se han establecido sistemas de autogobierno sami que han permitido que conserven sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, con un Parlamento que funciona de forma paralela al Congreso noruego y con un distrito que se administra también de manera autónoma. Junto con ello también se han generado espacios para que puedan participar dentro de la vida del Estado noruego, favoreciendo la interrelación entre las naciones que forman parte de este Estado.

Se trata, por lo tanto, de la voluntad política para buscar y avanzar hacia formas nuevas de convivencia que respeten los derechos de los pueblos indígenas de acuerdo con lo establecido en el marco internacional de derechos, pues un Estado

plurinacional permite un ejercicio efectivo de la libre determinación y la autonomía de estos pueblos en los términos contenidos en la Declaración de Pueblos Indígenas de Naciones Unidas, ratificada por el Estado de Chile en 2007.

Como señalamos al inicio de este artículo, los debates que se han producido al interior de la Convención Constituyente han sugerido que la plurinacionalidad es contraria o no es compatible con los principios defendidos desde el concepto de república. Sin embargo son precisamente los ideales republicanos los que deben ser repensados a la luz de la plurinacionalidad, buscando los puntos de encuentro entre ambos. Entre algunos de esos puntos que podemos utilizar para argumentar y defender la plurinacionalidad desde la propia visión occidental podríamos decir que si la idea de la república se asocia a la democracia, entendida como la representación del pueblo que eligen a sus gobernantes en elecciones libres,

- a. Un gobierno republicano es y debe ser un gobierno de todos y para todos.
- b. Las relaciones deben fundamentarse en la ley, lejos de la arbitrariedad.
- c. La búsqueda del bien común se debe dar en un ambiente de libertad.
- d. Debe existir un equilibrio e independencia de poderes, entre otros principios.

Entonces estamos frente a una concordancia más que a una tensión, donde un Estado plurinacional no contraviene dichos principios, sino que más bien nos invita a repensar cómo podemos hacer efectiva una representación de las diversidades que conforman el territorio de un Estado y cómo desde allí se favorece una mejor representación, una mejor distribución del poder y una mejor convivencia.

En ese sentido, un Estado plurinacional supone pensar en la instalación y el reconocimiento de los derechos colectivos de las naciones indígenas, lo que no es contradictorio con el reconocimiento de derechos individuales. Será necesario pensar cómo conviven ambos sistemas, lo que necesariamente pasa por revisar nuestra estructura institucional política y administrativa y los poderes del Estado, cuestiones que pueden ser resueltas a través de un sistema representativo como el que puede entregar un proceso constituyente.

Para ello podremos preguntarnos: ¿cómo representar los intereses de todas estas naciones? ¿Cómo asegurar su representación en los diferentes espacios públicos? ¿Cómo garantizar el pleno ejercicio de los derechos y de las libertades individuales de quienes pertenecen a naciones? En el caso de Chile, dicho reconocimiento podría quedar establecido como «Chile es un Estado plurinacional» o «Chile se reconoce como un Estado compuesto por una comunidad de naciones» o «La soberanía reside en el pueblo chileno y en los pueblos indígenas del país». Aquí las alternativas

y propuestas que surjan desde el mundo indígena son importantes y pueden aportar soluciones innovadoras.

En definitiva, la plurinacionalidad es una vía posible para repensar el Estado de Chile sin las limitantes que ha generado el modelo de Estado nación y que han derivado en una serie de conflictos por la falta de reconocimiento de los derechos legítimos de los pueblos indígenas. Un desafío será, por lo tanto, vincular la plurinacionalidad a la gobernanza con perspectiva intercultural, es decir, comprendiendo que el ejercicio del poder no puede ser entendido como prerrogativa del grupo nacional dominante, que las políticas asimilacionistas y excluyentes de construcción de sociedades deben ser reemplazadas por políticas de reconocimiento de derechos y ampliación de su participación política, y que se requiere dar cuenta de la injusticia histórica a la que han sido sometidos los pueblos indígenas como parte de estrategias de reparación.

GOBERNANZA PLURINACIONAL: UNA NUEVA PROPUESTA PARA EL ESTADO

La gobernanza plurinacional podría ser definida como las reglas del juego que rigen la vida en una sociedad integrada por diferentes naciones y culturas, las que son definidas de acuerdo a criterios interculturales y que se expresan en reglas, normas e instituciones que buscan asegurar el desarrollo equitativo de todas ellas, favoreciendo el enriquecimiento mutuo, promoviendo instancias permanentes que aseguren la dignidad de todas y todos sus integrantes.

Para avanzar hacia una gobernanza de estas características es necesario cuestionar o tensionar diferentes principios, valores y posturas que han sido dados por sentados en un contexto de Estado nación y que sirvieron para justificar una forma de participación y representación ciudadana. Es así como el lenguaje abstracto y universalista que subyace a los valores liberales de libertad, igualdad y pluralismo ha contrastado, en términos prácticos, con la exclusión de múltiples grupos, entre los que se encuentran los pueblos indígenas, desconociendo las exclusiones, discriminaciones e intersecciones que les afectan (Requejo, 2013). La visión neutral del derecho desde una perspectiva liberal ha funcionado en el papel, pero en la puesta en práctica se ha convertido en parte del problema, pues ha acrecentado las brechas entre las naciones originarias y las hegemónicas.

Tanto en la literatura académica como en la práctica política ha existido una tendencia recurrente a fusionar los conceptos de nación y Estado, considerando al mundo como un conglomerado de «Estados nación perennes» sin tener en cuenta que están contruidos históricamente y que en la actualidad la mayoría de los Estados son plurinacionales. Sin embargo, las teorías políticas clásicas liberales,

así como el constitucionalismo tradicional, fueron creadas en contextos sociales mucho más simples y homogéneos que las sociedades actuales.

En ese sentido, de acuerdo con Bevir (2010), los cambios en la composición de las sociedades actuales, así como la emergencia de nuevos actores en los espacios políticos plantean nuevos desafíos a las democracias, especialmente a la representación. Los conceptos de Estado nación y democracia se han visto tensionados por propuestas que buscan generar transformaciones estructurales a los términos de convivencia en las sociedades actuales, impulsadas de manera importante por los pueblos indígenas desde los años noventa en la búsqueda por convertirse en actores políticos con participación y representación plena en la vida de los Estados.

Máiz y Requejo (2005) sostienen que la dimensión liberal de la democracia debe incorporar elementos que permitan plantear una teoría liberal democrática de la nacionalidad y la cultura que asuma el hecho de que «una comunidad cultural o nacional incluye activa participación en la discusión que la crea» (Máiz y Requejo, 2005). Por lo tanto, las propuestas de los pueblos indígenas suponen la expansión de la democracia para incorporar en un solo Estado la autonomía y representación de sus derechos.

La democracia representativa ha sido un importante pilar en el pensamiento político del siglo XIX, incorporando en su narrativa principios como la libertad, el Estado y la nación para controlar la contingencia. El principio de la libertad sugirió que la democracia era algo así como el «resultado teleológico de la historia» (Bever, 2010). Desde la perspectiva de los pueblos indígenas, sin embargo, la democracia no reconoce la dimensión de poder en la determinación de las mayorías versus las minorías, por lo que se hace necesario explorar otras formas de participación y representación que reconozcan el carácter colectivo de estos pueblos. La «corrección» de las limitaciones que la democracia representativa presenta frente a las demandas de reconocimiento y participación de los pueblos indígenas resulta de gran relevancia.

El principio de la nación sugería que los ciudadanos de una democracia tenían un bien común que guiaría su vida pública. Finalmente, el principio del Estado sugirió que este era la expresión de este bien común. Colectivamente, estos principios contribuyeron a una teoría de la política en la que la democracia representativa apareció como la expresión perfecta del bien común de una nación establecida dentro de un Estado, favoreciendo así la exclusión de grupos considerados minoritarios no solo en términos de magnitud, sino también respecto de lo que las naciones hegemónicas buscaron instalar.

Desde una perspectiva de representación la democracia detenta los valores de la igualdad política de las personas en el entendido de que todas gozan de los mismos

derechos y deben ser tratadas con la misma dignidad. Sin embargo, esa igualdad ha sido definida desde una perspectiva occidental que ha establecido aquello que se valora y que se considera moralmente deseable, definiendo desde un lugar hegemónico el rol que cabe a los pueblos indígenas en los espacios públicos y de poder. De esa forma la ciudadanía es vista a través del principio de igualdad que caracteriza el liberalismo, donde la democracia brinda igualdad de oportunidades para todos. Sin embargo esa igualdad se ve afectada por la posición de mayoría de la nación dominante, la que tiene su identidad cultural, sus valores, sus principios y necesidades reconocidas por la institucionalidad del Estado al que modeló de acuerdo con su realidad.

Desde una perspectiva aplicada se entiende que un aspecto sustantivo del ejercicio democrático es el sufragio, que permite evidenciar la voluntad de la mayoría ciudadana, valorando asimismo la participación mayoritaria en los procesos electorarios. Sin embargo esta perspectiva resulta limitada a la hora de dar cabida a los grupos minoritarios o subrepresentados bajo las reglas democráticas, como ocurre con los pueblos indígenas.

Dados los imaginarios que el modelo de Estado nación ha instalado, la igualdad formal no considera la diversidad étnica de los pueblos indígenas y el rol que esa pertenencia étnica ha tenido en la distribución de derechos en la sociedad. La valoración de la democracia solo como un ejercicio electoral ha tendido a crear una supremacía de las mayorías y la mantención de grupos o colectivos que siempre estarán fuera de los espacios de poder, aun cuando estos tengan el estándar de pueblos o naciones preexistentes, como ocurre con los pueblos indígenas.

Por lo tanto resulta relevante considerar la dimensión del poder y la exclusión como parte del análisis en torno a la representatividad que busca asegurar la democracia, pues el principio de «un hombre, un voto» no incorpora la narrativa que surge desde los pueblos indígenas u otros colectivos minorizados o subalternizados que no han tenido la oportunidad de posicionar en igualdad de condiciones sus propuestas y demandas. Más bien ha servido para mantener los pilares del Estado nación, dificultando la introducción de modificaciones pues desde la perspectiva de las democracias liberales son estos valores, principios y comportamientos los que se consideran «naturales», racionales y que contribuyen a la idea del bien común. Sin embargo esto tiende a intensificar las injusticias que surgen producto de la exclusión, pues la acusación de los pueblos indígenas es que solo serán considerados iguales si participamos en el comportamiento cultural de la mayoría hegemónica.

Surgen desafíos al concepto de democracia pues la exclusión sigue estando presente para los pueblos indígenas. Si bien esto no se hace por la medida de la fuerza del Estado en contra de su representación o participación, sí se mantiene bajo mecanismos institucionalizados y legitimados a lo largo del tiempo, donde

el Estado nación ha tenido la oportunidad de madurar un proyecto que resulta complejo de cambiar, pues todo el entramado institucional ha servido de base para esa legitimación: los sistemas educativos, los mecanismos de participación política, la configuración y ejercicio del poder, entre otros.

En ese sentido, una respuesta práctica de los Estados ha sido promover la asimilación cultural y nacional de las minorías para lograr su «integración política». La consecuencia práctica en las democracias donde existen actores diferenciados como los pueblos indígenas ha sido su marginación en nombre de las nociones de «ciudadanía» y «soberanía popular del Estado», las que generalmente están sesgadas cultural y nacionalmente, y se interpretan a favor de las mayorías (Requejo, 2013).

Otro concepto que debe ser rediscutido desde una perspectiva de gobernanza plurinacional es la organización interna para dar cabida al ejercicio de los derechos de libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas, los cuales están establecidos en el marco internacional de derechos y contenidos en diferentes instrumentos, pactos y convenios que el Estado de Chile ha ratificado. Entre ellos, uno de los más relevantes es la Declaración de Derechos de Pueblos Indígenas de la Asamblea General de Naciones Unidas (2007), el instrumento más amplio relativo a los derechos de los pueblos indígenas existente en el ámbito del derecho y las políticas internacionales, donde se recogen normas mínimas en materia de reconocimiento, protección y promoción de estos, orientando a los Estados y pueblos indígenas en la elaboración de leyes y políticas que les afectan, especialmente en el establecimiento de medios para atender mejor sus reclamaciones.

Es así como en esta declaración se señala que «Los Pueblos Indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural» (artículo 3), y que

“Los Pueblos Indígenas, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas” (artículo 4).

Asimismo, la libre determinación como derecho humano se consagra en dos pactos internacionales de derechos humanos fundamentales, adoptados por la ONU en 1966: El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

De esta forma, la autonomía constituye una demanda presente en la mayoría de las reivindicaciones de los pueblos indígenas de todo el mundo, entendida como

un llamado a una mayor autodeterminación y autogobierno, ya sea dentro de los territorios indígenas ancestrales o a través de otros mecanismos que reflejen la migración forzada de estos pueblos a las zonas urbanas. Dada la naturaleza de la creación y los principios defendidos desde el modelo de Estado nación ha existido resistencia a la autonomía de los pueblos indígenas, pues se considera un derecho que puede atentar contra la soberanía estatal.

Por lo tanto, dados los efectos del Estado nación especialmente en la definición del territorio y la soberanía, un desafío para las sociedades actuales será encontrar espacios para la generación y ejercicio de la autonomía y la libre determinación de los pueblos indígenas en aquellos territorios diferentes a los ancestrales, pues ese derecho se entiende como una prerrogativa de las naciones en cuanto tales, independientemente del lugar geográfico que ocupen. Si tenemos en consideración que los procesos migratorios de los pueblos indígenas fueron forzados por la acción del Estado, con mayor razón cabrá encontrar los espacios para el reconocimiento apropiado de los derechos legítimos de estos pueblos.

El derecho de determinación es fundamental para los pueblos indígenas porque les permite visualizar su propio futuro, establecer sus propios objetivos y tomar las decisiones necesarias que les permitan transformar esas visiones y objetivos en realidades. Esto se relaciona también con la participación en la toma de decisiones en la institucionalidad del Estado, donde la interculturalidad como principio es fundamental al invitarnos a encontrar nuevas formas de relación armónica a partir del reconocimiento y respeto de las diferencias para construir así un sistema que sea realmente democrático.

Aquí nuevamente debemos desmitificar la idea de que el ejercicio de la autonomía y la autodeterminación solo se puede dar a nivel de Estado: las naciones dentro de estos Estados pueden ejercer ese derecho dentro de sus límites. De ahí que sea importante redefinir los alcances de ese Estado y el concepto de plurinacionalidad se torna relevante. Por lo tanto, como ocurre en el caso de Chile, donde dos o más naciones residen en un mismo espacio territorial y no es posible separarlas con criterios territoriales, se puede avanzar en el reconocimiento de derechos de diferente tipo.

Si bien se entiende que la Constitución no necesariamente deba zanjar los ámbitos específicos en los que se materializaría la autonomía, sí debiera consagrar ese derecho permitiendo que sean estos pueblos quienes tengan la atribución de resolver sus propios asuntos. De esa manera, la Constitución debe definir un mandato para la existencia de una ley posterior que defina aquellos ámbitos en los que será necesario consultar y tomar decisiones de carácter vinculante sobre diferentes asuntos (desarrollo, educación, cultura, etcétera), dando cabida al

ejercicio de una autonomía funcional. Asimismo debiera definir plazos para la implementación de espacios de autogobierno que avancen en el establecimiento de territorios con autonomía.

De esa forma, el reconocimiento constitucional desde un Estado plurinacional con autonomía (territorial y no territorial) permitiría avanzar en el reconocimiento de nuevos derechos políticos, derechos de representación, de consideración de nuestros sistemas educativos, de derechos culturales o lingüísticos, en la relación con la naturaleza, y por qué no, en cambios al sistema judicial y la forma en la que reconoce las diferentes naciones que existen en este territorio. En ese sentido podríamos plantear que para los pueblos indígenas el pleno ejercicio de sus derechos individuales radica en el reconocimiento y goce pleno de sus derechos colectivos.

Estas formas de relación se deben dar en los planos políticos y administrativos procurando reconocer que las políticas públicas, así como los programas, planes y proyectos no pueden ser diseñados desde una lógica homogénea. De esa forma, la participación de los pueblos indígenas se debe dar en diferentes espacios para asegurar una mejor coherencia entre el diseño y la implementación de las decisiones.

CONCLUSIONES

La emergencia de los pueblos indígenas en el ámbito político es una oportunidad para repensar gran parte de las narrativas que han servido de base para legitimar un modelo de convivencia basado en la homogeneidad y la exclusión de aquellas culturas minorizadas. En muchos casos esto ha significado el despojo material e inmaterial de estos pueblos, la implementación de estrategias de asimilación o la normalización de prejuicios y estereotipos, siendo ajenos a los espacios de poder. Así, no han accedido a espacios de toma de decisión que les permitan posicionar sus demandas y propuestas de manera efectiva. Las expresiones de racismo mostradas por algunas y algunos constituyentes en sus intervenciones dan cuenta de la brecha que aún persiste, pero también de la importancia de abrir los espacios públicos para hacer visible «lo indígena».

En ese sentido, un nuevo relato en torno a una «gobernanza plurinacional» puede indicar un camino a seguir donde podamos repensar las reglas de convivencia sin exclusiones, con el objetivo de favorecer una gobernabilidad que incorpore a aquellos actores históricamente excluidos. El modelo de Estado nación ha influido en múltiples espacios y ha incidido en el escaso avance que Chile ha tenido en materia de derechos de pueblos indígenas, donde la Ley N°19.253 se entendió como una medida suficiente para dar respuesta a sus demandas, sin generar una agenda que permitiera avanzar en otras áreas de reconocimiento de derechos políticos o

nueva institucionalidad. Sin embargo, en contextos de pluralismo se hace necesario establecer una interpretación mucho más refinada que la ofrecida por los valores básicos del constitucionalismo tradicional, que ha encontrado en el liberalismo y sus principios de libertad, igualdad o dignidad gran parte de las excusas para no avanzar hacia un plurinacionalismo que plantea cambios estructurales.

Debemos cuestionarnos los conceptos y prácticas que han guiado nuestro devenir, las prácticas de la democracia, del ejercicio de la ciudadanía, de la valoración de la igualdad y el individualismo por sobre la equidad y el reconocimiento de lo colectivo. Hoy podemos hacer posible la emergencia de nuevas ciudadanía culturalmente diferenciadas, sustentadas en la autodeterminación como derecho legítimo de las naciones y pueblos indígenas, reconociendo nuestro derecho a participar activamente en la toma de decisiones de los gobiernos. Es necesario buscar nuevas formas de hacer política, de gobernar, de decidir en el marco de propuestas plurinacionales.

Una gobernanza plurinacional supone un hito en la historia de Chile y tenemos la oportunidad de formalizarla como un eje transversal en la nueva Constitución, la que regirá la convivencia de las nuevas generaciones, permitiendo un nuevo ejercicio de la democracia que avance hacia derechos colectivos, visiones comunitarias que relevan derechos de la tierra, la naturaleza, la interseccionalidad, la cultura, los derechos humanos, entre otros. No podemos seguir interpretando la plurinacionalidad como el derecho de los pueblos indígenas minorizados, sino más bien como una propuesta para toda la sociedad que permitirá incorporar conocimientos y cosmovisiones que se plantean como alternativas a modelos de desarrollo que han resultado insuficientes y que han acrecentado las brechas de desigualdad. De esa manera estaremos iniciando un camino hacia la interculturalidad.

REFERENCIAS

- BEVIR, M. (2010). *Democratic governance*, Princeton, Princeton University Press.
- CORDERO, S. (2018). *La plurinacionalidad desde abajo. Autogobierno indígena en Bolivia y Ecuador*, FLACSO Ecuador, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- CORNELL, S., CURTIS, C. Y JORGENSEN, M. (2004). The concept of governance and its implications for first nations, *Joint Occasional Papers on Native Affairs*, 2.
- EAGLETON-PIERCE, M. (2014). The concept of governance in the spirit of capitalism, *Critical Policy Studies*, 8(1), 5-21.
- GAVARRETE, M. E. (2012). *Modelo de Aplicación de Etnomatemáticas en la Formación de Profesores para Contextos Indígenas de Costa Rica* (tesis doctoral no publicada), Universidad de Granada, España.
- KOVACH, M. (2005). Emerging from the margins: indigenous methodologies. En BROWN Y STREGA (Eds.), *Research as resistance: critical, indigenous and anti-oppressive approaches*, Toronto, Canadian Scholar Press.
- MAINWARING, S. Y SHUGART, M. (2002). *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Paidós.
- MÁIZ, R. Y REQUEJO, F. (2005). Introduction. En MÁIZ, R. Y REQUEJO, F. (Eds.), *Democracy, Nationalism and Multiculturalism*, Londres/Nueva York, Frank Cass.
- PETERS, B. G. (2011). Governance as Political Theory, *Critical Policy Studies*, 5(1), 63–72.
- OLSEN, J. Y PETERS, G. (1996). *Lessons from Experience. Experiential Learning in Administrative Reforms in Eight Countries*, Oslo, Scandinavian University Press.
- REQUEJO, F. (2013). Plurinational federalism and political theory. En LOUGHLIN, KINCAID Y SWENDEN (Eds.), *Routledge Handbook of Regionalism and Federalism*, Routledge.
- RHODES, R. A. W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham, Open University Press.
- SEKHER, M. Y KATTUMURI, R. (2018). Understanding Governance as a Process. En SEKHER, M. Y KATTUMURI, R. (Eds.), *Governance and Governed Multi-country Perspectives on State, Society and Development*, Singapur, Springer.
- SHEPPARD, M. (2004). Representative Bureaucracy. En SCHULTZ, D. (Ed.), *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*, Nueva York, Facts of Life.
- VAN DER STEEN, M., SCHERPENISSE, J., VAN TWIST, M., Y HART, P. T. (2015). How to see failure: attempts by the inspectorate of education to detect and disarm failure in Dutch education policy, *Public Policy and Administration*, 30, 320-341.

ESTADO, DEMOCRACIA Y FUERZAS ARMADAS

Felipe Agüero Pinonka

FELIPE AGÜERO PIWONKA

Profesor titular en el Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. Doctor en Ciencia Política de Duke University y licenciado en Sociología de la Universidad Católica de Chile. Ha sido *fellow* en el Institute for Advanced Study de Princeton, el Woodrow Wilson International Center for Scholars de Washington, D.C., el North-South Center de la Universidad de Miami y el Kellogg Institute de la Universidad de Notre Dame. Es autor de *Militares, civiles y democracia: la España posfranquista en perspectiva comparada* y coeditor de *Faultlines of democracy in post transition Latin America* y *Memorias militares sobre la represión en el Cono Sur: visiones en disputa en dictadura y democracia*, entre otros libros.

ESTADO, DEMOCRACIA Y FUERZAS ARMADAS

La crisis política y social que estalló el 18 de octubre de 2019 —de legitimidad, participación y representación— apuntó al corazón del régimen democrático afectando su dimensión vertical por el alejamiento de las instituciones políticas y los partidos respecto de los sentimientos y aspiraciones de la gente. Para sorpresa de quienes enrostraban la lista de logros alcanzados en los últimos treinta años, los manifestantes insistían en promesas incumplidas, aspiraciones frustradas y rabias acumuladas frente a humillaciones y renovadas expresiones de desigualdad. Los mundos paralelos de manifestantes y gran parte de las élites dejaron ver un distanciamiento creciente. La revuelta y las manifestaciones que siguieron — así como las que la antecedieron— expresaron esas desconexiones, sistémicas y sectoriales, hoy reflejadas en el mundo social «desconocido» que emergió a la Convención Constitucional, hasta entonces invisible para las élites.

La crisis llevó a abrir el cerrojo constitucional sacándolo del estado oxidado en que se mantuvo, dando posibilidades de confrontar aquellas profundas desconexiones que corroyeron las bisagras institucionales y establecieron el divorcio con las aspiraciones de sectores diversos de la población. También saltaron a la superficie los elementos de crisis en las Fuerzas Armadas —alentados por la crisis que las engloba en el sistema de sus relaciones con el Estado— y se abrió la posibilidad de abordar los desajustes en ese sistema de relaciones y en sus vínculos con la sociedad. Al abrirse el cerrojo emerge con toda nitidez la relación entre Fuerzas Armadas y Estado como una de las mejor protegidas por la Constitución de 1980.

Las desconexiones señaladas tuvieron en la superficie expresiones dispares en las Fuerzas Armadas desde el estallido social, como las del jefe de zona en estado de emergencia, que afirmó no estar en guerra con nadie, mientras el presidente señalaba estar en guerra con un enemigo poderoso e implacable, o la declaración del Ejército condenando a los manifestantes de Plaza Baquedano como «antichilenos». Pero no es principalmente por aquí por donde va la crisis en la relación Estado-Fuerzas Armadas-democracia.

CRISIS EN LA POSICIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS EN EL ESTADO

¿Cuáles son los desajustes en que se sustenta la crisis de esta relación? Su expresión reciente más visible ha sido la de los comportamientos ilegales de altos jefes, especialmente los actos de corrupción: el enriquecimiento personal de altos jefes

del Ejército basado en el uso ilegal de recursos institucionales, como los fondos reservados, pasajes aéreos y viáticos o sobrepagos en las compras. A esto se sumaba la corrupción develada entre altos jefes de Carabineros y la flagrante ilegalidad de actos de la inteligencia policial, en que se inventaron pruebas para inculpar a grupos indígenas, además de las violaciones a los derechos humanos en la represión a las manifestaciones desde el estallido social. Todo esto ha contribuido a un deterioro en la imagen de las respectivas instituciones, afectando la legitimidad del actuar del personal armado. Contribuyó, por ejemplo, a horadar la reverencia hacia lo militar chileno como expresión de patriotismo que desde un antiguo sentimiento nacionalista en buena parte de la población le otorgaba a las Fuerzas Armadas altísimos puntos en las encuestas de prestigio institucional.

Bajo esas expresiones visibles quedaba de manifiesto el alto grado de autonomía que han mantenido las Fuerzas Armadas, amparadas en normas constitucionales aun a pesar de las reformas de 2005 a la Constitución y de las respectivas leyes orgánicas constitucionales. Es desde esta autonomía que la crisis de las relaciones de las Fuerzas Armadas se configura en una dimensión vertical y en una horizontal. En cuanto a la vertical, no se trata aquí tanto de una crisis de relación entre instituciones y ciudadanía —que también lo es—, sino principalmente una entre entidades del Estado. La existencia de altos niveles de autonomía se interpone en lo que debiera ser una relación vertical, jerárquica y que debiera expresar con nitidez la superioridad de la autoridad política, como en apariencia lo plantea la Constitución. En cambio, la autonomía da como resultado un debilitamiento de esa relación jerárquica y vertical, generando más bien la práctica de una relación de tipo horizontal en que los controles son inexistentes o muy débiles. En el plano normativo/legal coexisten un principio jerárquico, de subordinación —que la autonomía mantiene muy débil—, con uno horizontal, de relación entre partes posicionadas en niveles similares y en que los controles también son, por lo tanto, casi nulos. A esto se agregan una práctica acumulativa de comportamientos autónomos reconocidos por la parte designada como superior, así como una serie de elementos simbólicos que refuerzan esos comportamientos. Este es el meollo de la crisis: instituciones autónomas con débiles controles verticales y que establecen, en cambio, relaciones horizontales en que los controles son inexistentes, como, por ejemplo, en el caso del Congreso¹. Es la acumulación de debilidades o inexistencia del control la que explica la irrupción

1. La literatura que ha abordado temas de *accountability* social, vertical e institucional horizontal puede ser de utilidad en este respecto. Ver O'Donnell (2005) y Peruzzotti (2010).

de casos recientes de corrupción que mantienen a los dos anteriores comandantes en jefe del Ejército bajo procesos judiciales².

Quienes difieren de este diagnóstico aseveran que no puede haber autonomía dado que las Fuerzas Armadas se atienen a las disposiciones constitucionales y porque sus jefes superiores son designados por el/la presidente de la República, e incluso con algunas condiciones pueden ser removidos por él o ella. Siendo esto, en lo principal, formalmente cierto, refleja, no obstante, una mirada superficial. Bajo esa designación presidencial cada cuatro años subyace una vasta trama normativa, legal y administrativa que sustenta amplias posibilidades de autonomía. Y es, encima, reforzada por otra trama de prácticas, hábitos y simbolismos que la apuntalan aún más.

Por otra parte, también en contra del diagnóstico de crisis que aquí se afirma podría decirse que siempre hay espacios de autonomía en el caso de relaciones que involucran a grandes organizaciones complejas y que esto a fin de cuentas es «normal». No hablamos aquí de entes públicos autónomos que cuentan con un estatuto formal que define esa autonomía —como el Banco Central o el INDH, por ejemplo—. Las Fuerzas Armadas son grandes organizaciones complejas que no tienen tal estatuto —pero que en la práctica desarrollan grados variables de autonomía— y como tales tienden a desarrollar sus propias definiciones estratégicas y posturas defensivas frente a entornos potencialmente hostiles —es el caso también de las grandes empresas—. Y esta autonomía, en el caso de las Fuerzas Armadas, las lleva a difuminar las relaciones de subordinación, no necesariamente a confrontarlas, pero sí, como lo ha demostrado Feaver (2003), a eludirlas («*shirking*»). Feaver, un estudioso de las dificultades del control civil en el caso de las Fuerzas Armadas estadounidenses —que sí son grandes organizaciones complejas—, ha documentado en numerosas instancias la forma en que órdenes e instrucciones emanadas de la dirección civil son ignoradas, contrarrestadas, distorsionadas o demoradas hasta no dar cumplimiento. Las dificultades del control del seguimiento de órdenes y políticas son en este caso agravadas por el gran tamaño de las fuerzas, sus enormes complejidades burocráticas y los altos desarrollos tecnológicos, resultante en grandes espacios brumosos que dificultan el control. Todo esto sumado a resistencias visibles desde el mando superior, como sucedió con la intención y las dificultades del presidente Clinton de impulsar en las Fuerzas Armadas las normas que regían para el resto de la administración respecto de la inclusión de minorías

2. Se trata de los excomandantes en jefe Juan Miguel Fuentealba (2010-2014) y Humberto Oviedo (2014-2018). Otros dos, Augusto Pinochet (1973-1998) y Juan Emilio Cheyre (2002-2006), fueron procesados en causas de derechos humanos, este último condenado y el otro procesado también por corrupción.

sexuales. Los expertos en estos asuntos criticaron los efectos negativos que todo esto tenía para el control civil, condición necesaria de la democracia.

Una conclusión preliminar de esta breve referencia es que las tendencias a la autonomía y diferenciación corporativa que ocurren en grandes organizaciones complejas tienen una implicancia especial en el caso de organizaciones que tienen asignado por el Estado el poder de las armas. Aquí, tal como señalaron los críticos de esas tendencias en EE.UU., las autonomías deben ser enfrentadas para hacerlas compatibles con las condiciones necesarias del régimen democrático.

Además, en el caso de Fuerzas Armadas considerablemente más pequeñas y sin esas complejidades burocráticas de gran organización, como las chilenas, no hay condiciones para la bruma y vapores que emergen de los grandes calderos burocráticos que existen en otros contextos y tras los cuales se cobija una confusa elusión. En el caso de Chile, como en el resto de América Latina, el control es teóricamente más fácil. Pero es interferido en los hechos no por complejidades burocráticas, sino por los sustentos normativos de la autonomía, por su práctica acumulada, por sus acompañamientos simbólicos y por la desidia de las autoridades.

AUTONOMÍA

La autonomía de las Fuerzas Armadas no es algo reciente. En distintos momentos de nuestra historia esa autonomía fue impulsada por factores diversos, todos apuntalando una identidad militar corporativa en distintos grados de desarrollo. Como veremos más adelante, esta autonomía hoy en día es muy grande al ser heredera de la dictadura y de la Constitución que legó.

El primer impulso hacia la autonomía tuvo su origen en algunas de las consecuencias de la temprana modernización y profesionalización del Ejército al alero de los oficiales prusianos que llegaron junto al coronel Emil Körner hacia fines del siglo antepasado. En este proceso se crearon instituciones clave para el desarrollo de un ejército profesional, produciendo cambios y avances en los modelos orgánicos, institutos de formación, apoyo al mando y equipamiento. Estos desarrollos incluyeron también la incorporación de ideas acerca de la conexión entre las capacidades militares y las perspectivas ofrecidas por el desarrollo industrial nacional, conexión que en los Estados europeos proseguía armónicamente. Los ejércitos y la preparación para la guerra mejoraban si se ampliaban las capacidades industriales. En Chile, en cambio, los oficiales que emergieron de los procesos de modernización y profesionalización criticaron las precariedades de la industria nacional, que no alcanzaba para sustentar un ejército capaz de sostener un esfuerzo bélico. El país real difería del país ideal que imaginaban las nuevas generaciones de oficiales para llevar a cabo sus misiones. Las frustraciones provocadas por la

constatación de esta brecha conectaron con las que se derivaban de las crisis y fragmentaciones que provenían del sistema político parlamentarizado. La llegada de la «cuestión social» a principios del siglo pasado atizó la crítica y fue decisiva para derivar en las intervenciones militares de los años veinte. La reacción civilista, iniciada con la segunda elección de Arturo Alessandri a la presidencia, en 1932, terminó con los efectos políticos de ese primer impulso.

El segundo gran impulso vino del interés de EE.UU. en alinear a los países y Fuerzas Armadas de la región en contra de sus enemigos en la Segunda Guerra Mundial, y se energizó con el inicio de la Guerra Fría y sus efectos de alineamiento bipolar. Dentro del sistema de alianza hemisférica y de los pactos de ayuda militar con EE.UU. las Fuerzas Armadas encontraron el camino de salida del aislamiento y aletargamiento en que las había dejado el civilismo y se reencontraron con una ruta de modernización, esta vez acompañada de un contenido ideológico más nítido. Rápidamente las Fuerzas Armadas adoptaron el concepto estadounidense de seguridad nacional, que luego transformarían en la ideología de seguridad nacional con ingredientes propios. Este nuevo impulso a la autonomía venía dado por la posibilidad otorgada a las élites civiles de delegar sus responsabilidades de dirección sustantiva sobre la defensa en un sistema externo y por la rápida adopción de la noción de seguridad nacional, que otorgó a las Fuerzas Armadas un norte para sus orientaciones, aun si ella implicaba una fuerte tensión con el régimen político, pues «las Fuerzas Armadas quedaron engranadas en un circuito de confrontación ideológico que no coincidía con la modalidad pluralista del sistema político interno» (Agüero, 1988: 167).

La integración en ese sistema de alianza fue fuente de tensiones debido a cambios en las posturas del líder hegemónico, que pronto pasó a dar prioridad al frente interno y los consiguientes cambios en el equipamiento, más policial y de contrainsurgencia que de grandes equipos militares. Junto a esto se desarrollaba una frustración en las Fuerzas Armadas por la negligencia con que las élites las trataban, sin darles prioridad ni en la conducción ni en los presupuestos. El descontento, que fue alimentándose en los cuarteles, reveló nuevamente una desconexión entre la visión ideal que las Fuerzas Armadas tenían de sí mismas y el país y las élites reales a que se debían. En el caso de la primera modernización prusiana el Ejército llegó a concebirse con una misión y poder ideal al que le faltaba un país que la sustentara, llevando al intento de cerrar esa brecha mediante la intervención militar con el precipitante de la “cuestión social”. En el caso del periodo de posguerra la brecha fue creciendo entre un Ejército cuyas doctrinas representaban una institución con un valor que no era el que en la práctica otorgaban las élites en el poder, que las mantenían en estado de postergación. Un intento de salir de esta situación de frustración acumulada fue la rebelión militar del «Tacnazo» de 1969 —

la ocupación del regimiento Tacna en el centro de Santiago por mandos rebeldes—, que contó con más apoyo militar interno del que se hizo público y que había sido precedida de otras importantes y amplias, aunque soterradas manifestaciones de descontento militar. Un aumento del presupuesto militar y de las remuneraciones y el nombramiento de un militar en retiro como ministro de Defensa fueron el resultado de deponer la rebelión.

El triunfo de Salvador Allende en la elección presidencial de 1970 hizo que desde los grupos dominantes se agitara un nuevo interés en las Fuerzas Armadas, confiando en que la formación de estas en los códigos de la seguridad nacional las llevarían a actuar contra el candidato marxista. Ante esto el comandante en jefe del Ejército René Schneider explicitó la forma en que se comportaría su institución, declaración que terminaría llamándose la «doctrina Schneider» y que señalaba que se acataría lo que la Constitución prescribía para casos en que el Congreso pleno debiera decidir entre las primeras mayorías relativas en las circunstancias en que ninguna candidatura obtuviera la mayoría absoluta. Es decir, la «doctrina Schneider» no era más que la verbalización por parte del Ejército de preceptos constitucionales establecidos y que el Ejército respetaría. Es decir, la Constitución dice tal cosa, pero además el Ejército agrega que ha decidido —optado— hacer suyo lo que indica la Constitución. Es una decisión que pretende establecer comportamientos futuros con fines de mantener la cohesión institucional en un contexto de presiones diversas. Esto hace que los mandos militares deban comportarse como actores políticos, yendo de un partido a otro explicando la «doctrina Schneider», es decir, que respetarían lo prescrito en la Constitución (Prats, 1985). En contextos de aguda polarización político-ideológica el Ejército cuidaba su cohesión institucional, aferrándose a la Constitución como una decisión propia. Esta decisión, que permitiría la elección de Salvador Allende por el Congreso, le costó la vida al general Schneider, asesinado por un comando de derecha en octubre de 1970, que intentaba con esto forzar al Ejército a impedir el ascenso de Allende.

La polarización política subió de nivel durante el gobierno de la Unidad Popular y se incrementó por la acción de actores internos y externos interesados en poner fin por la fuerza al gobierno. El presidente Allende recurrió a las Fuerzas Armadas, en particular al Ejército, para resistir movilizaciones dirigidas desde la oposición de derecha, llevando a generales y almirantes al gabinete en varias ocasiones y al propio comandante en jefe del Ejército, el general Carlos Prats, a asumir como ministro del Interior. Haber puesto a las Fuerzas Armadas en el centro de la disputa política inevitablemente llevó a atizar las posturas de base que, cimentadas en las visiones de seguridad nacional, en nada coincidían con las del gobierno, a pesar de los esfuerzos retóricos e inútiles del presidente por situarlas en el lado de lo que llamaba «la segunda independencia nacional». Los esfuerzos de mediación del general Prats fueron insuficientes para detener a la mayoría en las Fuerzas Armadas, inspirada

en las nociones de seguridad nacional que las llevaron a protagonizar el golpe de Estado y luego, en dictadura, el segundo asesinato en tres años del comandante en jefe del Ejército, ya depuesto por el golpe de Pinochet.

Este breve trazado histórico destaca la importancia para sentar las bases de su autonomía que adquiere la configuración de ideas que las Fuerzas Armadas desarrollan acerca de sí mismas. Estas ideas en el primer impulso vinieron de la modernización con sello prusiano. El Ejército mejoró su configuración orgánica y la profesionalización de sus oficiales e incorporó ideas acerca de las condiciones para el desarrollo del poder nacional y de su papel en él. El resultado fue un empoderamiento que no fue balanceado por una dirección civil. En el segundo impulso las ideas sobre sí mismas, que habían quedado en estado de lasitud a raíz de su salida del poder en medio de la crisis económica y la reacción civilista que siguió, fueron revigorizadas y redireccionadas con la adquisición de las ideas de seguridad nacional. Nuevamente sin dirección civil sustantiva y efectiva, los campos de autonomía fueron ampliándose.

El relato expuesto revela también la explosiva combinación de autonomía militar, polarización política y politización de las Fuerzas Armadas. Esta politización vino, a comienzos del siglo pasado, del uso represivo de los militares en medio de la complejización de la «cuestión social». El ímpetu reformador de los oficiales que protagonizaron las intervenciones dio cuenta de la naturaleza de la reacción militar a esa polarización. En los años sesenta y comienzos de los setenta las nociones de seguridad nacional eran, en sí mismas, politizadoras, pero la politización se acrecentó por la acción directa de los actores políticos, interesados en el uso de la fuerza armada para apoyar sus posturas.

La dictadura cívico-militar que irrumpió en 1973 sin duda expresó el grado máximo de autonomía. Ningún poder existía sobre las Fuerzas Armadas al que debieran rendir cuentas o que pudiera controlarlas, aun si fuera solo cosméticamente. Con todo, hubo debate en torno a cuestiones como el grado efectivo de participación militar y si las Fuerzas Armadas como instituciones estaban fuera de las tareas de gobierno mientras estas solo eran asumidas por los jefes máximos en las distintas ramas, acompañados de un círculo acotado de oficiales. En los hechos esta fue una dictadura de las Fuerzas Armadas —con aliados civiles importantes— en que se mantuvo el principio jerárquico interno. Además de la mayor o menor presencia directa en la dirección central de las políticas, el papel de control político y gestión en las regiones fue extenso. Pero para nuestra presentación aquí tiene más sentido enfocarse en el legado que se dejó para el régimen sucesorio³.

3. Para el periodo de la dictadura ver Huneus (2016), Arriagada (1986), Varas (1987) y Agüero (1988).

PODER DE SEGURIDAD: LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LA SEGURIDAD NACIONAL Y SU EXPRESIÓN INSTITUCIONAL

Puesto en marcha el gobierno elegido democráticamente en el marco de la Constitución de 1980, así como el articulado permanente de esta Constitución, emergió en toda su magnitud la nueva posición de las Fuerzas Armadas en el Estado como un poder de seguridad, con los niveles más altos de autonomía jamás alcanzados en un régimen de gobierno civil resultante de elecciones competitivas. Terminada la vigencia del articulado transitorio de la Constitución, con los enormes poderes asignados a Augusto Pinochet, el articulado permanente ponía en movimiento la democracia protegida con amplia autonomía para las Fuerzas Armadas, tanto para protegerse del poder político —«El día que toquen a alguno de mis hombres se acabó el Estado de derecho», como señaló Augusto Pinochet⁴— como para vigilar el resto del sistema desde la óptica de la seguridad nacional, institucionalizada en el Consejo de Seguridad Nacional.

Algunos de los rasgos más extremos de este poder de vigilancia fueron morigerados con la reforma constitucional de 1989, que cambió algunas facultades del Consejo de Seguridad Nacional. Pero las normas constitucionales, acompañadas de las especificaciones en la Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas de febrero de 1990 —LOC—, a pocos días de la asunción del gobierno y el Congreso electos, dejaron bien plantado el poder de seguridad (Varas, 2021) constituido por las Fuerzas Armadas, en una manera inédita de formar parte del régimen político y configurado entre las jerarquías institucionales más altas del Estado, a la par con los poderes tradicionales y con sendos capítulos propios en la Constitución —el de las Fuerzas Armadas y el del Consejo de Seguridad Nacional—.

Hay que destacar también que esta suerte de «cuarto poder» formado por quienes antes fueron las Fuerzas Armadas subordinadas y formalmente neutrales de la Constitución de 1925 era ahora, en los hechos, la expresión de la dominación armada de una parte de las élites asociadas en la dictadura contra el resto de la sociedad, sin neutralidad. Esta alineación de las Fuerzas Armadas con un sector de la sociedad se mantuvo después de inaugurado el nuevo régimen posdictadura. Así quedó de manifiesto con las movilizaciones armadas de indisciplina contra gobiernos democráticos, como por ejemplo el «boinazo» o la resistencia al apresamiento del exjefe de la DINA, el general Manuel Contreras, y una serie de otras actividades y actitudes frente a políticas tanto de gobierno como de derechos

4. Augusto Pinochet, 14 de octubre de 1989, disponible en <https://akifrases.com/autor/augusto-pinochet> el 1 de octubre de 2021.

humanos. Esta alineación ocurrió durante todo el periodo en que Pinochet continuó como comandante en jefe y solo fue explícitamente abandonada por el Ejército, al menos declarativamente, como reacción a los hallazgos de la Comisión Valech y la detención de Pinochet en Londres. Los sectores asociados a los militares en la dictadura llamaban al Ejército a acudir en defensa de Pinochet, lo que fue la base del «servilletazo»⁵. Poco después el Ejército se alejó de esa postura y afirmó querer ser reconocido por su identificación con todos los chilenos (Agüero, 2006b).

La emergencia del Ejército como poder de seguridad revela también, de paso, el carácter no pactado de la transición. Esta operó bajo una Constitución a la que se le hicieron solo cambios menores, siendo el dictador quien decidía en qué podría cederse o no. No fue una negociación entre poderes más o menos simétricos, como hubiera sido el caso de una transición negociada y pactada y en la que unilateralmente se introducían enclaves hasta el último minuto, como fue el caso de la LOC. Aquí las cosas quedaron «atadas y bien atadas», al revés de lo que ocurrió en España con su transición realmente pactada, que desbarató en la nueva Constitución con que arrancó la democracia los nudos que Franco pensó y deseó con su célebre frase. Allí el candado tuvo que descerrajarse precisamente para dar comienzo a la transición; mientras que aquí, como vimos arriba, el candado constitucional se abrió recién treinta años después de la transición.

Los términos con que las Fuerzas Armadas iniciaron su nuevo periodo posdictadura son bien conocidos, pero es necesario recapitularlos pues son la base de la situación actual. La Constitución estableció el Consejo de Seguridad Nacional, en que los militares y Carabineros tenían igual número de miembros que la otra parte, compuesta por el presidente, el contralor y los presidentes de la Corte Suprema y del Senado. Este último debió ser agregado para evitar una mayoría militar, aunque de todos modos podía ser convocado por solo dos de sus miembros o por el presidente de la República, requiriendo un *quorum* de cinco miembros y decidir por mayoría absoluta. El Consejo tenía la facultad de «representar» —término que luego se cambió por el de «hacer presente»— al presidente y a otras autoridades del Estado actos o materias que afectasen gravemente las bases institucionales o comprometiesen la seguridad nacional. Designaba cuatro miembros del Senado de entre excomandantes en jefe de las cuatro ramas y dos de los siete miembros

5. Reunión almuerzo de los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas en un concurrido restaurante de Santiago el 15 de mayo de 2000 con el que querían expresar su disconformidad con el avance de causas judiciales contra uniformados y la posibilidad de desafuero de Augusto Pinochet. El rechazo del presidente Lagos a este intento de influir con mensajes indirectos marcó un giro en la relación con las Fuerzas Armadas, cuyos jefes no volvieron a hacer expresiones similares.

del Tribunal Constitucional. De esta forma, los jefes militares podían convocar el consejo y censurar a la autoridad, y eventualmente imponer su criterio por sobre el presidente en la designación de senadores y miembros del Tribunal Constitucional. Por otra parte el presidente solo podía designar los comandantes en jefe de entre las cinco primeras antigüedades y por un periodo fijo de cuatro años, en los cuales no podían ser removidos excepto por causales extraordinarias y con la aprobación del Consejo de Seguridad Nacional (Agüero, 2006a).

El segundo impulso a la autonomía que se originó en la incorporación de las nociones de seguridad nacional luego de la Segunda Guerra Mundial dejó un legado sólido en la persistencia y continuidad de estas ideas y que ahora, al retomarse la democracia, eran catapultadas más alto, con renovado vigor y con mayor cobertura por medio de la Constitución.

Esta autonomía era reforzada por la Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas —LOC—, aprobada unilateralmente por el régimen militar saliente a días de inaugurarse el nuevo gobierno elegido, que daba a los comandantes en jefe amplias facultades, desproporcionadas en relación a las del ministro/a de Defensa. Por ejemplo, daba a estos comandantes la facultad de formulación de doctrinas, de aprobar la adquisición o retiro de armamento, aprobar las publicaciones oficiales y los textos de estudio, ausentarse del país por periodos de veinte días, de usar los recursos obtenidos de la enajenación y venta de armas y bienes como ingresos propios de la institución, los que no entrarían a las rentas generales del Estado; de proponer los nombres de los oficiales que servirían en los tribunales militares como fiscales o ministros. Explícitamente señalaba el carácter autónomo del régimen previsional de las Fuerzas Armadas y la autonomía financiera de los servicios de bienestar social. Además estableció con cifras basales fondos plurianuales y de contingencia para inversión en material bélico, infraestructura asociada y sus gastos de sostenimiento (Varas, 2021).

Como han señalado Flisfisch y Robledo (2012),

En su conjunto, el año 1990 la democracia chilena reinició su marcha dotada de un andamiaje institucional dotado de amplias facultades militares sobre las autoridades civiles en todo el espectro de la gobernabilidad del país, incluyendo la gestión política, defensa, seguridad, una parte importante de la gestión macroeconómica y la justicia (65).

Se adoptó un sistema de toma de decisiones en el cual se reservan algunas atribuciones formales a las autoridades políticas, pero en el cual las decisiones duras o sustantivas, como la elaboración de la estrategia, de la política militar y el equipamiento militar, quedaban radicadas en el nivel institucional militar, y no en el ámbito político (66).

De este modo se ven con mayor claridad tanto la dimensión vertical como la horizontal en la crisis de las relaciones de las Fuerzas Armadas con el Estado aludidas al comienzo, y que representan una falta de control, de *accountability* horizontal al que la literatura también se ha referido (Croissant et al., 2011)⁶.

Estas bases de autonomía acompañaron la trama de relaciones Estado-Fuerzas Armadas-sociedad durante los primeros quince años de la nueva democracia. Impidieron los intentos de los gobiernos de afirmar su poder en el Ministerio de Defensa así como avanzar en las demandas de esclarecimiento de responsabilidades en las masivas violaciones a los derechos humanos y, sobre todo, obtener información sobre el destino de los detenidos desaparecidos. Desde la sólida oposición al informe de la Comisión Rettig sobre las violaciones a los derechos humanos en la dictadura hasta la detención de Pinochet en Londres en octubre de 1998, las tensiones y falta de colaboración de las Fuerzas Armadas fueron la tónica. Esa detención, no obstante, generó una dinámica multifacética que provocó cambios en la sociedad y las élites respecto de la forma de ver esas violaciones y de referirse a las Fuerzas Armadas y su régimen. Activó también una nueva actitud desde el Poder Judicial con ministros especiales designados a las investigaciones y el gradual procesamiento de un número creciente de oficiales culpables de violaciones. Además alteró los sistemas de apoyo de fuerzas políticas e institucionales que recibían las Fuerzas Armadas y provocó cambios en su disposición de apertura y colaboración al percibirse en una situación de aislamiento (Agüero, 2006b).

Al mismo tiempo, las presiones por introducir modificaciones importantes a la Constitución, que habían venido planteándose desde el recomienzo de la democracia, dieron parcialmente sus frutos en 2005. En lo que respecta al sistema de seguridad nacional plasmado en la Constitución y descrito antes, se introdujeron importantes reformas.

El presidente recobró la facultad de remover a los comandantes en jefe, clave para el control político civil en una democracia. Para hacerlo ahora solo debía emitir un decreto fundado e informar al Senado. El Consejo de Seguridad Nacional pasó a tener solamente funciones de asesoría al presidente y terminó su función de aprobar estados de excepción. Se eliminó la categoría de senadores designados y se rehízo la composición del Tribunal Constitucional, desapareciendo así la función del Consejo de nombrar algunos de sus miembros. Se agregó al presidente de la Cámara de Diputados, con lo que se alcanzó mayoría de civiles. Se eliminó de la Constitución

6. Para una visión comparada reciente de las debilidades de los ministerios de defensa en el ejercicio de sus funciones de liderazgo y control, ver Pion-Berlin, Acacio & Ivey (2018).

el papel de las Fuerzas Armadas de garantes del orden institucional, papel que pasó a ser competencia de todas las autoridades del Estado (Agüero, 2006a).

No obstante, la LOC no ha sido objeto de reformas y sigue manteniendo en su artículo primero que las Fuerzas Armadas «son esenciales para la seguridad nacional y garantizan el orden institucional de la República»⁷, de modo que mantienen esta función en una ley de alto rango, aun si la Constitución le hace compartir esta función con otras autoridades. Otra limitación es que el Consejo de Seguridad Nacional mantiene en su conformación la óptica de control interno que le asignó la dictadura al tener como miembros al presidente de la Corte Suprema y al contralor general. Estos eran sólidos aliados del dictador en su formulación original y si hoy son independientes, sus funciones no encajan con las de un consejo de este tipo. Y el hecho de que el ministro de Defensa no sea miembro pleno mientras sí lo son los jefes militares, sus subordinados, niega el intento de afirmar la superioridad política civil.

Junto a las reformas de 2005 hubo avances en el intento de poner al Ministerio de Defensa en una posición de liderazgo pese a las limitaciones que impone la LOC. Se realizó una reforma de su estructura orgánica, eliminando las subsecretarías por rama, y pudo insertarse de mejor forma el ministerio en el llamado ciclo de la política de defensa, orientado también a establecer y fortalecer las estructuras conjuntas (Flisfisch & Robledo, 2012).

No obstante, estas reformas encontraron diversos tipos de limitaciones. Los intentos de fortalecer lo conjunto como un esfuerzo modernizador y racionalizador no lograron llegar a establecerse del todo. Las reformas al financiamiento, coronadas con la sustitución de la ley del cobre, no mejoraron sustantivamente los mecanismos de control ni los montos basales. Las limitaciones han sido el resultado de una combinación de factores, como poco interés y voluntad del Congreso por efectuar reformas de fondo, además de la elusión militar y la casi nula voluntad reformista de los gobiernos. Estos han continuado funcionando en una lógica imbuida de cautelas derivadas de miedos desde la transición o de reverencias a supuestas necesidades de la reconciliación o a ciertos imperativos del consenso. O, por otra parte, de una preferencia por ideas que continúan viendo a las Fuerzas Armadas como reservas de la nacionalidad o el orden, o con la nostalgia de viejas alianzas y que por lo tanto deben permanecer protegidas en su autonomía. El comportamiento de sucesivos ministros de Defensa es consistente con una u otra de estas lógicas.

7. Ley N°18.948, Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas, Ministerio de Defensa Nacional. Disponible en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=30318>, consultado el 1 de octubre 2021.

En los hechos, las reformas de 2005 fueron asumidas por buena parte de la élite como el punto de llegada en el que podían ya distenderse, y no como un punto de partida largamente postergado del que podría haberse esperado un vigoroso ánimo con el que implementar las reformas a la Constitución. Por ejemplo, pasar de estas reformas a la Constitución a otras y a una reforma de la Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas hubiera sido un modo de asegurar el sentido democrático de las reformas a la Constitución.

POLÍTICAS, RETROCESOS Y SÍMBOLOS

La situación actual en este campo, en un periodo constituyente y de demandas de cambios profundos, es la de persistencia de una ubicua presencia de la noción de seguridad nacional en la Constitución y en la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas. En una publicación reciente Augusto Varas destaca que «seguridad nacional» aparece en trece artículos de la Constitución, en algunos de ellos más de una vez. Y esta presencia está asociada a roles militares en las más diversas esferas de la vida nacional, amparados en la definición general de que las Fuerzas Armadas existen «para la defensa de la patria y son esenciales para la seguridad nacional» (Varas, 2021: 101). Los señalados artículos se refieren a temas como política monetaria, emprendimiento económico, derecho de propiedad, derecho a huelga, identidad nacional, libertad de enseñanza, atribuciones presidenciales y otros.

Esta abundante y esparcida presencia con múltiples, amplios y difusos significados es el resultado de la forma en que esta noción se desarrolló y expandió en el tiempo y fue adoptada como base para cimentar múltiples roles militares. Pero también cumple la función cómoda de amparar como descripción y respuesta todo lo que es concebido desde distintos sectores como amenazas. Estas pueden ser militares, sociales, climáticas, de crimen, de migraciones y del más diverso tipo. Se amplía así la normalización y uso de esta noción en que las Fuerzas Armadas deben estar en el centro, sin llegar a ninguna definición concreta. Varas ha trazado su desarrollo, incluyendo la completa conciencia de su vaguedad por parte de sus impulsores y diseminadores en el Estado, las Fuerzas Armadas y las élites conservadoras, y la ha calificado como un *significante vacío* (Varas, 2021).

A través del dominio de los medios de comunicación de masas y de la producción intelectual de instituciones políticas, centros de pensamiento y entes académicos, la noción de *seguridad nacional* se transformó en un *significante vacío* que logró hegemonizar gran parte de la cultura política nacional e internacional. De esta forma se ha intentado legitimar el poder político militar para enfrentar una amplia y vaga lista de «nuevas amenazas». El éxito de las fuerzas conservadoras al

hegemonizar los temas de la defensa nacional, convirtiendo en sentido común la noción de *seguridad nacional*, exige el esfuerzo hegemónico inverso (110) (cursivas en el original).

En el último tiempo, especialmente en los gobiernos del presidente Piñera, se han hecho esfuerzos por revigorizar estos conceptos y materializarlos en una política de involucrar a las Fuerzas Armadas en una gama amplia de áreas no militares. En su primer gobierno se intentó aprobar una Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa, rechazada por el Congreso, que iba resueltamente en esa dirección. En su segundo gobierno se ha desarrollado esta orientación en materias fronterizas, de narcotráfico y crimen organizado, incendios forestales, salud e inteligencia sin claros deslindes entre lo civil y lo militar, entre lo interno y externo, a través del proyecto de ley de inteligencia y el proyecto sobre protección de infraestructura crítica (Varas, 2021).

Las instrucciones de emplazar al Ejército en labores de orden público en La Araucanía han sentado un nuevo precedente en la facilidad con que se orienta a los militares a su empleo armado interno, rompiendo una tradición que se creía bien asentada. Esta expansión de roles se arroja también en el uso del concepto de polivalencia, que tiene su origen en la esfera militar, para significar capacidades de uso simultáneo, pero que han sido extrapoladas para significar usos militares y no militares. Esto ha ido a la par con las tendencias a la militarización del orden público que tienen lugar en América Latina y que en Chile se han expresado en los estados de excepción utilizados en la pandemia y contra la movilización y protestas, incurriéndose en una nueva ola de violaciones a los derechos humanos con participación principal de Carabineros. La militarización ha tenido sus expresiones materiales y simbólicas, como ha sido la inclusión de la Policía de Investigaciones en los desfiles militares y el estreno de una banda cruzada azul para su director en ceremonias oficiales como en estos desfiles⁸, asemejándose a los atuendos de los comandantes en jefe.

La ubicuidad de la seguridad nacional en la Constitución y otras normas, así como los capítulos especiales en ella para las Fuerzas Armadas y el Consejo de Seguridad Nacional, dan cuenta de la dimensión de horizontalidad con que estas fuerzas se presentan frente a los otros poderes del Estado. Su estatus es, visto así, similar. Este es presentado también simbólicamente de una manera que resalta el lugar especial que ocupan estas fuerzas en nuestro ordenamiento institucional y cultural. Una simple revisión de los atuendos y condecoraciones con que se presentan los jefes

8. Desgraciadamente este estreno ha ido a la par de señales de corrupción de parte de su director, bajo la investigación de la justicia.

militares en ceremonias oficiales revela un notable aumento de estas desde la época inmediatamente anterior al golpe de Estado de 1973 y, paradójicamente, desde el recomienzo de la democracia.

Este estatus se ha revelado también en la forma de comportarse de los máximos jefes, como quedó claro en revelaciones sobre el caso del excomandante en jefe J. M. Fuentealba —procesado por corrupción por la justicia, especialmente por el uso fraudulento de gastos reservados—, en que se evidencia una idea de sí mismos no como subordinados, ni siquiera como iguales, sino que, en muchos aspectos, superiores⁹. Un estatus de dignidades que merecen servicios especiales —amplios servicios domésticos, orquesta de cámara para sus cenas sociales—y que su entorno de personalidades sociales y políticas reconocen y admiran.

El columnista Carlos Peña capturó con especial talento estas situaciones al preguntarse:

¿En qué lugar del Estado, y con cargo a rentas generales, se dispone en el propio domicilio de mayordomo, servicio doméstico, cocineros, chofer, jardinero y, siquiera en parte, pago del supermercado? Y es que lo que revela este caso es que la función de comandante en jefe estaba, en los hechos, concebida no como una función o un trabajo, sino como una dignidad, un sucedáneo de título de nobleza que, por el tiempo que duraba, autorizaba, sin control alguno, a emplear los recursos públicos como un patrimonio privado del que podía hacer uso y empleo bajo cualquier pretexto [...]. Así, lo que este caso muestra con elocuencia... es que una parte del Estado se desenvolvía no como una institución del Estado, sino como una parte del Estado concebida al modo feudal (Peña, 24 de febrero, 2019).

Y señalaba que estos comportamientos no podían desarrollarse sin tener al menos la tolerancia del poder civil. Alegar ignorancia de parte de este «equivale a concebir el cargo de ministro, ministra como una distinción que, si bien no cuenta con mayordomo y servicio doméstico, tampoco cuenta con responsabilidades de veras». Para superar esta situación proponía

9. “Abogado del General Fuente-Alba: «La ostentación no es un delito», *La Tercera*, 22 de marzo de 2019. Disponible en <https://www.latercera.com/la-tercera-pm/noticia/abogado-del-general-fuente-alba-defiende-amplio-uso-gastos-reservados-la-ostentacion-no-delito/582047/> y consultado el 1 de octubre de 2021.

establecer una rutina de relaciones con el poder civil que disipe en los militares la idea de que habitan un espacio privado al interior del Estado, un ámbito que les corresponde solo a ellos y en el que nadie puede entrometerse (Ibid.).

Es lamentable que las élites hayan tomado nota del largo periodo acumulado de autonomía, estimulado muchas veces desde el poder civil, solo desde la irrupción de grandes situaciones de corrupción, especialmente en el Ejército y Carabineros. Estas revelaron las debilidades o inexistencia de sistemas de control, así como la desidia desde la autoridad civil.

Las definiciones constitucionales y programáticas pendientes obligan a hacerse cargo de este diagnóstico con miras a rediseñar el modo de estar y de relacionarse de las Fuerzas Armadas en la institucionalidad estatal y la democracia, eliminando la idea y práctica de las Fuerzas Armadas como poder de seguridad. A nivel constitucional, avanzar hacia un amplio acuerdo social y político encaminado a profundizar y revigorizar la democracia necesita crear las condiciones para terminar con sus altos niveles de autonomía. Esto es posible mediante la eliminación de los capítulos especiales en que aparecen actualmente y, de manera particular, a través de todas las menciones a la seguridad nacional —tanto en la Constitución como en leyes y reglamentos—, con lo que se eliminaría su definición como esenciales para la seguridad nacional. Se elimina también el Consejo de Seguridad Nacional¹⁰.

Además hay que afirmar el papel del o la presidente en el mando de las Fuerzas Armadas, tanto en la paz como en la guerra, que disponga de su organización y distribución conforme con una estrategia nacional definida por el jefe o la jefa del Ejecutivo y con aprobación del Congreso. También podrá designar y llamar a retiro a los jefes institucionales y conferir el grado de oficial general. Como se ve, es necesario también ampliar sustantivamente el papel del Congreso en las materias relativas a la defensa nacional y los militares.

Más allá de la Constitución, los gobiernos debieran desarrollar programas que reformen la LOC, desprendiéndola de la noción de seguridad nacional y compatibilizándola con las normas e ideas plasmadas en la Constitución. El Ministerio de Defensa tiene que fortalecerse con más atribuciones y mayor capacidad de liderazgo civil. Se requerirán liderazgos civiles —ministros/as— alejados de la lasitud que ha permitido la tolerancia de autonomías extremas. El o la presidente/a

10. Contreras y Salazar (2020) se han referido a la desconstitucionalización de las Fuerzas Armadas. Varas propone para el capítulo de garantías constitucionales lo siguiente: «Las Fuerzas Armadas dependientes del Ministerio de la Defensa Nacional están constituidas única y exclusivamente por el Ejército, la Armadas y la Fuerza Aérea, son obedientes, no deliberantes, profesionales, jerarquizadas y disciplinadas» (Varas, 2020: 144-4).

deberá fortalecer su capacidad de liderazgo en esta área mediante la conformación de un Consejo Permanente de Defensa Nacional y Política Exterior que dé asesoría con equipos estables, lejos de la noción y orgánica de lo que ha sido el Consejo de Seguridad Nacional.

Uno de los escollos que presenta esta oportunidad es la ubicuidad alcanzada por las ideas de seguridad nacional, gatilladas por un número largo de riesgos que son definidos como amenazas. Todos los sectores tienden a concebir numerosas amenazas que fácilmente se traducen en respuestas de seguridad, con presencia militar de algún tipo.

También es extendida la idea de que son tan grandes las capacidades de las Fuerzas Armadas que es absurdo no redireccionar sus usos hacia otras tareas. El resultado de esta visión es que se militarizan nuevas áreas mientras se inhibe el fortalecimiento de instituciones o agencias civiles dispuestas para esas funciones. Estas capacidades y desarrollo tecnológico las hacen apetecibles para quienes proponen un mayor protagonismo estatal en nuevos modelos de desarrollo, en el que ven una misión útil para las Fuerzas Armadas, sacándolas también de su misión en la defensa nacional.

Esta idea de emplear a las Fuerzas Armadas en funciones de desarrollo no es nueva. En el pasado, en otros contextos, se estableció una conexión entre el desarrollo y la seguridad con implicancias para el uso de los militares. Desde el gobierno de EE. UU. se alentó en los años sesenta del siglo pasado la idea de que el desarrollo era la mejor forma de garantizar seguridad. En el contexto de la Guerra Fría eso significaba reintroducir a las Fuerzas Armadas en la seguridad por la vía de promover el desarrollo —mejor antídoto al comunismo— para el que, según esa visión, estaban especialmente equipadas. Fueron las propuestas del Informe Rockefeller y luego de Kissinger, que alentaban la irrupción de gobiernos militares o el apoyo resuelto a los que ya existían.

Desde otra visión, militares reformistas en América Latina resintieron el uso represivo que se hacía de ellos para enfrentar movilizaciones campesinas cuyo origen y solución, según veían, eran políticos. Fue el caso de los militares velasquistas en Perú, que frente a la inacción de la oligarquía tomaron el poder en 1968. El presidente Allende en Chile, desde otra tradición, se acercó algo a estas posturas al intentar comprometer a las Fuerzas Armadas con «la segunda independencia nacional». La politización directa o indirecta, buscada o no de las Fuerzas Armadas nunca ha dado resultados favorables a la democracia.

El debate constitucional y programático debiera considerar experiencias históricas y sobre todo avanzar en fortalecer el poder político y debilitar la autonomía militar, esquivando tentaciones de inmiscuir a las Fuerzas Armadas en funciones alejadas de la defensa nacional.

REFERENCIAS

- AGÜERO, F. (1988). La autonomía militar. EN GAZMURI, J. (Ed.), *Chile en el umbral de los noventa*, Santiago, Planeta.
- _____ (2006a). Democracia, gobierno y militares desde el cambio de siglo: avances hacia la normalidad democrática. EN FUNK, R. (Ed.), *El gobierno de Ricardo Lagos*, Santiago, Ediciones Universidad Diego Portales.
- _____ (2006b). Democratización y militares: breve balance de diecisiete años desde la transición. EN ALCÁNTARA, M. Y RUIZ RODRÍGUEZ, L. (Eds.), *Chile: política y modernización democrática*, Barcelona, Ediciones Bellaterra.
- ARRIAGADA, G. (1986). The legal and institutional framework of the armed forces in Chile. EN VALENZUELA, J. S. & VALENZUELA, A. (Eds.), *Military Rule in Chile*, Baltimore, Johns Hopkins.
- CONTRERAS, P. & SALAZAR PIZARRO, S. (2020). Desconstitucionalizar para democratizar: las fuerzas armadas y las policías en la nueva Constitución, *Política. Revista de Ciencia Política*, 58(1), 5-28.
- CONTRERAS, P. Y SALAZAR, S. (2020): «Obedientes y No Deliberantes»: Fuerzas Armadas, Autonomía y Control Democrático en Chile, *Ius et Praxis*, 26(2), 232-253.
- CROISSANT, A. ET AL. (2011). Conceptualising civil-military relations in emerging democracies, *European Political Science*, 10, 137-145.
- FEAVER, P. (2005). *Armed Servants: Agency, Oversight, and Civil-Military Relations*, Cambridge, Harvard University Press.
- FLISFISCH, Á. Y ROBLEDO, M. (2012). *Gobernabilidad democrática de la defensa en Chile: un índice para el periodo 1990-2010*, Santiago, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- FUENTES, C. (2006). *La transición de los militares*, Santiago, LOM Ediciones.
- HUNEEUS, C. (2016). *El Régimen de Pinochet*, Santiago, Penguin Random House.
- O'DONNELL, G. (2005). Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust. EN MAINWARING, S. Y WELNA, C. (Eds.), *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford, Oxford University Press.
- PEÑA, C. (24 de febrero de 2019). Un pícaro en armas. *El Mercurio*.
- PERUZZOTTI, E. (2010). El Otro Déficit de la Democracia Delegativa. Retomando el Debate acerca de la Rendición de Cuentas en las Democracias Contemporáneas de América Latina, *Journal of Democracy* en español, 47-64.

- PION-BERLIN, D., ACÁCIO, I. & IVEY, A. (2018). Democratically consolidated, externally threatened, and NATO aligned: finding unexpected deficiencies in civilian control, *Democratization* 26(6).
- PRATS, C. (1985). *Memorias: testimonios de un soldado*, Santiago, Pehuén.
- VARAS, A. (1987). *Los militares en el poder*, Santiago, Pehuén.
- _____ (2020). Seguridad nacional: un significativo vacío, *Política. Revista de Ciencia Política*, 58(1), 29-56.
- _____ (2021). *Legitimidad del monopolio y uso de la fuerza en Chile: Fuerzas Armadas y Carabineros en la nueva Constitución*, Santiago, Catalonia.

DIÁLOGO
EL ESTADO Y LA REORGANIZACIÓN
DEMOCRÁTICA DEL PODER EN CHILE

Fernando Atria Lemaitre y Bárbara Sepúlveda Hales

FERNANDO ATRIA LEMAITRE

Doctor de la Universidad de Edimburgo y abogado de la Universidad de Chile. Es profesor asociado de la Facultad de Derecho de esa misma casa de estudios. Es autor de *On Law and Legal Reasoning* (Oxford, 2002), *Mercado y ciudadanía en la educación* (Santiago, 2007), *La mala educación: ideas que inspiran al movimiento estudiantil en Chile* (Santiago, 2012), *Veinte años después: neoliberalismo con rostro humano* (Santiago, 2013), *La Constitución tramposa* (Santiago, 2013), *Derechos sociales y educación: un nuevo paradigma de lo público* (Santiago, 2014) y *La forma del derecho* (Madrid, 2016). También es coautor del libro *El otro modelo: del orden neoliberal al régimen de lo público* (Santiago, 2013). En 2021 fue electo integrante de la Convención Constitucional por el distrito 10 (región Metropolitana), donde integra la Comisión de Sistema Político, Gobierno, Poder Legislativo y Sistema Electoral.

BÁRBARA SEPÚLVEDA HALES

Magíster en Estudios de Género por la London School of Economics and Political Science y abogada y magíster en Derecho Público de la Universidad de Chile. Es profesora de derecho constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Alberto Hurtado. Participó en la fundación de la Asociación de Abogadas Feministas (ABOFEM). Es autora de varios artículos académicos sobre derecho, feminismo y perspectiva de género y coeditora de *La Constitución feminista* (Santiago, 2021). En 2021 fue electa integrante de la Convención Constitucional por el distrito 9 (región Metropolitana), donde integra la Comisión de Sistema Político, Gobierno, Poder Legislativo y Sistema Electoral.

DIÁLOGO

EL ESTADO Y LA REORGANIZACIÓN DEMOCRÁTICA DEL PODER EN CHILE

Fernando Atria Lemaitre y Bárbara Sepúlveda Hales

Moderador: Francisco Figueroa Cerda

Los convencionales constituyentes Fernando Atria y Bárbara Sepúlveda conversan sobre los principios que debieran orientar una reorganización del poder político en Chile. Ambos integran la Comisión de Sistema Político, Gobierno, Poder Legislativo y Sistema Electoral de la Convención Constitucional, instancia donde cada uno de los temas abordados en esta conversación se traducirá, luego de un intenso debate y un proceso de audiencias públicas, en nuevas normas constitucionales. Son también considerados dos de los convencionales más influyentes entre los sectores progresistas y de izquierda que conforman la primera mayoría de la Convención.

Atria y Sepúlveda coinciden en la incapacidad del actual sistema político para dar efectividad al principio democrático, y se inclinan por un sistema político más descentralizado y dotado de mayores instancias de participación ciudadana. Sin embargo, Sepúlveda —militante del Partido Comunista— advierte que, para ser real, la desconcentración del poder debe ir acompañada de una redistribución de la riqueza y una rehabilitación de la iniciativa social y económica del Estado. Por su parte, Atria —militante del colectivo Fuerza Común, perteneciente al Frente Amplio— apunta que la salida de la «crisis epocal de la representación» pasa por devolver a la política democrática el poder que el capitalismo neoliberal neutralizó.

Francisco Figueroa (FF): ¿Cómo puede un determinado diseño de sistema político y forma de gobierno hacerse cargo del problema de legitimidad que arrastra el orden político actual? ¿Y cómo, sobre todo, en una sociedad tan plural como la nuestra, que parece tener ideas tan diversas sobre qué hace legítimo al poder y a la autoridad que lo ejerce?

Bárbara Sepúlveda (BS): Yo creo que no hay una respuesta única al problema de la legitimidad del orden político actual, pero creo que el diagnóstico es común y generalizado en cuanto a que hay un problema que se traduce en una crisis del sistema político. Considerando los debates que se han dado en torno al proceso

constituyente, pareciera que determinados diseños podrían alumbrar una forma de hacer política distinta, que apunte a crear o recobrar esa legitimidad perdida. Pero el problema es tan grande y complejo que claramente tiene que ver con muchas variables, y entre esas no solo está la forma de gobierno: tiene que ver con el sistema de partidos políticos, con el problema de la corrupción del sistema político, con la desafección política de la ciudadanía producto de un ejercicio prácticamente vacío de participación ciudadana. Por ejemplo, el voto cada cuatro años finalmente terminó por decepcionar a una gran mayoría de la población, que ve que a pesar de que los políticos que ejercen el poder cambian, sus vidas no cambian.

En ese sentido, yo concuerdo en que hay cambios al diseño de sistema político que pueden entregarnos algunas soluciones a esos problemas, pero operando todos en su conjunto para superar el problema de legitimidad. Una forma de gobierno no creo que se pueda hacer cargo por sí sola de la profundidad del problema, y, en ese sentido, creo que las soluciones también van por la redistribución del poder político, acortar esa distancia que se reconoce existe entre representantes y representados; y para eso hay varios elementos de control político por parte de la ciudadanía, mecanismos de democracia directa que se pueden incorporar en el texto constitucional para fortalecer el sistema político. Desde mi punto de vista, algo que me interesa mucho es la redistribución del poder político en sectores históricamente excluidos de la deliberación política como en particular para las feministas, el sujeto político mujeres —como individuo y como colectivo—, y otros grupos excluidos históricamente. Cómo nos hacemos cargo de su reincorporación real, material, pensando en un sistema político que nos permita avanzar en una igualdad sustantiva.

FF: Fernando, tienes la palabra.

Fernando Atria (FA): Sí, gracias. Yo estoy de acuerdo en líneas generales con lo que dice Bárbara. Creo que esta es, por así decirlo, la pregunta maestra, lo que una Constitución y una institucionalidad política tienen que producir: su propia legitimación. El estándar que se le aplica a una forma institucional es si es capaz de producir en su operación su continua legitimación y relegitimación. Entonces, es indudable que el colapso de la forma política anterior —creo que eso sucedió el 18-0— se debe a que era una forma política incapaz de producir su propia legitimación. ¿Por qué era incapaz? La respuesta nos da una pista de lo que necesitamos para tener una institucionalidad que sea capaz, pero admite respuestas de distinto nivel. Una pregunta importante es por qué lo que yo llamaría el proyecto «neutralizador» de la Constitución de 1980 fue tan exitoso, porque ahí está parte importante de la explicación. Pero el hecho de que la Constitución de 1980 haya pretendido neutralizar la política democrática no explica que haya logrado neutralizar la política

democrática. Ahí se juntan cuestiones locales y globales. Hay algo en lo que uno podría llamar la «fase neoliberal del capitalismo» que exige o supone políticas democráticas neutralizadas. El mismo tipo de neutralización que se logró en Chile con la Constitución de 1980 fue parte de la transformación neoliberal del proyecto de la Unión Europea que llevó a la crisis del *Brexit*, por ejemplo. Hay un contexto global que calzó con el proyecto de la Constitución de 1980, por eso yo creo que la crisis que nosotros vivimos tiene una dimensión local y una global. La dimensión global, creo yo, implica que no basta pensar en una institucionalidad que yo llamaría «no tramposa», es decir, una Constitución que simplemente no tenga esa finalidad neutralizadora. Eso dejaría lo que uno podría llamar «la crisis epocal de la representación» igualmente viva.

La manera en que yo describiría el problema es que tiene que ser una institucionalidad que produzca su propia legitimación. Y en nuestra época, la legitimación institucional admite solamente un principio —creo yo, el único sociológicamente vigente—, que es el principio democrático. ¿Qué exige el principio democrático en nuestras condiciones? Ya no bastan las instituciones democráticas tradicionales, el objetivo tiene que ser que la política institucional sea vista por las personas, el pueblo, como suya. La neutralización fue creando alienación, esa experiencia en cada ciudadano o ciudadana de sentir que eso que pasaba en la política institucional no tenía nada que ver con él o ella, sino que era algo que hacían otros para perseguir otro interés —eso es lo que está detrás de que se haya empezado a hablar de «la clase política»—; la política como algo de la clase política para la clase política. ¿Cómo se puede superar esa alienación? ¿Qué forma institucional contribuye? Nada en particular soluciona el problema, pero yo diría dos ítems. Uno es una forma de gobierno eficaz, una forma de gobierno en la que, por ejemplo, si se presenta un programa en elecciones que dice «nosotros vamos acabar con las AFP», los ciudadanos y las ciudadanas pueden descansar en que si ese programa gana se van acabar las AFP. Eso quiere decir que nosotros los ciudadanos vamos a poder decir «la decisión de acabar con las AFP fue nuestra». Que las decisiones que se toman institucionalmente son nuestras decisiones es algo que ha desaparecido de la política chilena. Y dos, tal como decía Bárbara, la superación de esa forma de alienación de la política no es posible sin formas participativas novedosas. Tiene que haber descentralización del poder, plurinacionalidad, formas participativas tanto a nivel local como nacional.

FF: Ahora bien, hasta ahora el sistema de partidos ha sido el encargado de trasladar a la esfera de la toma de decisiones la voluntad popular, de darle esa eficacia de la que habla Fernando. Pero, como dice Bárbara, el sistema de partidos está en

crisis. ¿Cómo debiera el sistema de partidos transformarse para darle viabilidad al principio democrático? ¿O no es a través del sistema de partidos?

BS: Yo sí creo que es importante mantener un sistema de partidos. Entiendo que en cierta parte de la población exista esta suspicacia permanente ante el actuar de los partidos políticos, pero eso también se debe a un sistema político que permitió mucha corrupción y que mantuvo una agenda electoral muy fuerte, que en muchos casos se desligó de las bases, del cotidiano. No me parece que el sistema de partidos tenga que desaparecer, sí creo que es importante mejorarlo. Comparto las posiciones que señalan que el sistema de partidos debe transformarse de lo pragmático a lo programático —así lo han planteado varias personas que han ido a exponer a la Convención Constitucional—. Los partidos están insertos en un sistema que genera un efecto perverso: salimos de una elección para tener un momento muy breve antes de que se active de nuevo la maquinaria de los partidos políticos para planificar la siguiente elección. En ese sentido, da la impresión de que efectivamente el sistema de los partidos políticos está a disposición de los mismos partidos, como si existieran intereses que les son propios a los partidos y no a los ciudadanos.

A los militantes y personas afiliadas a partidos, creo yo, no les es ajena la dinámica que encierra la militancia. Si bien puede ser muy diversa y rica en muchos aspectos, la militancia es consumida mayoritariamente por esta agenda electoral. En ese sentido, los cambios que podamos incorporar en el sistema electoral —quizás espaciando ciertas elecciones— podrían permitirnos darle cabida a un quehacer distinto en los partidos políticos. Creo que las leyes que hoy rigen a los partidos políticos presentan muchas deficiencias. Hay que repensar la transparencia, el financiamiento público. Hay muchas voces —especialmente de personas independientes— que apuntan a que los partidos políticos no se financien públicamente, pero la historia nos ha enseñado que cuando eso no ha sucedido se activa inmediatamente el financiamiento del gran empresariado, que va a proteger ciertos intereses mediante ese financiamiento. El financiamiento público es un resguardo contra eso y para establecer que los partidos políticos cumplen un rol público y un rol social. Podrían establecerse, por lo tanto, límites al financiamiento de los partidos un poco más estrictos —hoy una empresa no puede financiar una campaña, pero sí lo puede hacer el gerente de esa gran empresa de forma personal, en cantidades estratosféricas—. Ahora, esto se podría conectar con la primera pregunta: ¿en qué régimen de gobierno se aplican estas reglas? ¿Qué sistema electoral es útil para recuperar la legitimidad del sistema político? Yo creo que las candidaturas independientes, los escaños de indígenas y la paridad son cosas que alcanzamos y que se van a quedar. Se van a transformar en ley y en costumbre, y en ese sentido ya inauguramos una nueva etapa. Pero es del todo insuficiente si no logramos recuperar también la articulación ciudadana en

torno a los partidos políticos, además de reconocer otras formas de organización que no sean partidos políticos —y eso ya es un poco más complejo—, como organizaciones sociales, asambleas y foros que tengan cabida dentro del sistema electoral. Ahí habría que explorar con mayor detalle la experiencia comparada para ver cómo se incorporan estas nuevas formas de organización.

FA: Esta cuestión de los partidos políticos es una de las dimensiones donde más se nota la profundidad de la crisis de legitimización. Es bien claro cuando uno constata que, por ejemplo, en los grupos independientes, fuera y dentro de la Convención, hay dos ideas que por lo menos están en tensión; una es «nosotros no somos un partido político» y la otra es «nosotros no somos un conjunto de posiciones individuales porque el nuestro es un proyecto colectivo». La noción de partidos políticos era, precisamente, la institucionalización de proyectos colectivos; lo que actuaba en política no eran individuos desarrollando agendas individuales, eran proyectos colectivos que asumían una forma institucional que facilitaba, hacía probable, la acción en pos de ese proyecto colectivo. Una pregunta abierta, creo yo, es ¿cuánto del rechazo a los partidos políticos es rechazo a las instituciones que hoy día existen bajo el nombre de partidos políticos y cuánto es rechazo a la idea de que la política democrática es empujada por organizaciones que son proyectos colectivos puestos en condiciones de actuar? Eso es lo que yo diría es un partido político. Mi impresión es que la manera de proceder es asumir que no está en crisis la idea de que la política es una cuestión de proyectos colectivos. Eso, claro, abre la puerta a la pregunta que decía Bárbara: ¿es posible que existan otras formas de organizar esos proyectos colectivos que cumplan algunas de las funciones que hacen importantes a los partidos políticos en el funcionamiento de un sistema político democrático? La otra cuestión muy importante respecto de la crisis de los partidos políticos es que la razón por la cual los partidos son fundamentales es porque sirven para articular políticamente intereses. Sin la articulación política de intereses no hay política democrática concebible. La idea de que la política democrática puede ser un juego de preferencias individuales es la negación de la política, la transformación de la política en mercado.

Ahora, esa idea de que los partidos son necesarios para lograr el tipo de representación que una democracia necesita, la representación política, es una idea totalmente ajena a la experiencia. Nada mejor como ejemplo que la objeción a esto que se llama los «diputados del 1 por ciento» —candidatos que reciben muy pocos votos individualmente pero que van en una lista que recibe muchos votos—. Es evidente que si una lista ha obtenido el 50 por ciento de los votos tiene que llevarse el 50 por ciento de los escaños, ¿no?, aun cuando eso signifique que alguno de los que salga elegido sea un individuo que sacó muy pocos votos. Eso es irrelevante

desde el punto de vista de la representación política, pero hoy es visto como una corrupción del sistema, como un problema que creó el sistema proporcional que reemplazó al binominal. Eso muestra la profundidad de la crisis. Creo que los conceptos básicos que el principio democrático exige para su funcionamiento real son conceptos que hoy están cuestionados, y no necesariamente porque haya una objeción al principio democrático, sino porque es la manera en que se articula esta deslegitimación genérica, que es legado de 30 años bajo la Constitución tramposa.

FF: Ahora los voy a llevar a otro tema: ¿qué forma de organizar el poder puede darle efectividad a un catálogo amplio de derechos sociales, económicos y culturales como el que la mayoría de la Convención Constitucional —y la ciudadanía que la eligió— parece querer plasmar en la nueva Constitución de nuestro país? ¿Qué forma de organizar el poder puede darle vuelta a ese problema tan típico de las constituciones latinoamericanas, como dice Roberto Gargarella, que es cargarlas con muchos derechos, pero sin una redistribución del poder que los haga posibles?

FA: Yo volvería a la idea de una forma política eficaz, creo que esa es la cuestión fundamental. Realizar los derechos sociales es conquistar espacios al mercado. Y para conquistar espacios al mercado es bueno desplazar poder. Que haya mercado no es neutral, que haya mercado beneficia ciertos intereses; y para desplazar esos intereses se necesita un poder político capaz de enfrentarse a ellos. Hasta cierto punto uno tiene que pensar la política como la física: si necesitas desplazar un obstáculo con cierta masa necesitas cierta fuerza, si no tienes esa fuerza no podrás desplazar esa masa. La organización de un poder eficaz tiene que ver con cuestiones de régimen político y sistema electoral, pero, además, yo veo la posibilidad de una tensión entre dos cosas que son bien importantes: una es la descentralización, que va a estar en la Constitución sí o sí, y la otra es la idea de derechos sociales universales. En Italia la descentralización significa que los servicios públicos del norte son distintos de los servicios del sur; y este no es un argumento para negar la descentralización, pero hay un potencial difícil ahí que debe ser atendido. Esto va a ser parte de la discusión sobre descentralización, porque la idea de los derechos sociales es, precisamente, que son estándares universales, comunes para todos, y que para serlo deben admitir control y desarrollo local. Esa idea de que el derecho a la educación lo va a organizar un sistema estatal conducido desde el Ministerio de Educación para todo Chile no solo es el temor de la derecha, sino que de cualquiera que vea la importancia del control o impacto de las comunidades locales sobre los proyectos educativos; pero, bueno, el control de las comunidades locales arriesga un déficit de universalización. Ahí hay una tensión importante que va a tener que ser enfrentada en vez de negada en la discusión constituyente.

BS: Estoy muy de acuerdo con lo que dice Fernando. Si pudiera hacer un énfasis en una cuestión más particular diría que hay que poner mucha atención al riesgo de una forma de redistribución del poder que termine teniendo un ejercicio vacío de poder. Con esto me refiero, por ejemplo, a esta gran demanda por la descentralización del país —muy importante y significativa para mucha gente, especialmente para la gente que vive en regiones alejadas de la capital— que implica una desconcentración y redistribución del poder. Eso, creo, se plantea muchas veces desde una forma que yo comparto pero que no es suficiente: tener más poder para decidir, por ejemplo, quiénes son mis representantes locales, que las municipalidades no sean meras administradoras sino que sean gobiernos locales y tengan mayor autonomía, que podamos escoger otras autoridades nuevas, que podamos definir cuestiones a nivel comunal y regional, vincular el quehacer de un gobierno regional o local con comunidades que cobren relevancia como sujetos colectivos —atendiendo demandas históricas como las de los pueblos indígenas o de las comunidades que viven en zonas de sacrificio—. Pero yo no creo que sea posible, por más bonito que suene, que la redistribución del poder se agote ahí, porque si bien la descentralización es tremendamente importante, ¿de qué me sirve a mí tener poder para decidir algo si después no hay presupuesto para que esa decisión se materialice? Si yo decido en Cerro Navia, por ejemplo, que las prioridades del gobierno regional tienen que apuntar a mejorar la salud de las personas, pero tengo menos de diez mil pesos para invertir por persona en salud, mientras en Las Condes tengo más de un millón. Entonces, si no redistribuimos también la riqueza me parece que podemos caer en un ejercicio hermoso de democracias locales y empoderadas, pero para tomar decisiones que después no lleguen a nada.

Es muy importante entonces que este proceso de desconcentración y redistribución del poder suceda a la par de un nuevo modelo de desarrollo, de un Estado que no solo se reconoce como un Estado social y democrático de derechos, como garante y promotor de derechos, sino que sea un Estado al cual lo liberamos de las trabas que actualmente lo restringen para participar en la vida económica, para organizar la producción nacional, para tener metas y planificación e incluso arriesgarse en inversión para la incorporación de tecnología, para mejorar los empleos y salarios. Si eso no pasa de la mano de esta desconcentración del poder me parece que es probable que ese mismo sistema después nos lleve a otra crisis de institucionalidad, porque podemos repetir en micro lo que pasa hoy día cuando la gente vota por un proyecto de gobierno y después vota por otro, pero ninguno de los dos se puede realizar, porque tienen la Constitución del 80 encima, frenando. ¿Qué me importa a mí, como ciudadana, si cambian los políticos, los gobiernos y los partidos y mi vida no cambia, no mejora? El impacto de estas decisiones en

la vida de las personas no solo pasa por el ejercicio del poder en torno a elegir y decidir, pasa también por la redistribución de la riqueza.

FA: Yo tengo un comentario a propósito de una cosa que ha dicho reiteradamente Gabriel Boric, que transmite una idea correcta pero incompleta, me permito decir. Él ha dicho muchas veces que espera ser un presidente que cuando deje el poder tenga menos poder que cuando accedió a él. Eso está bien, yo entiendo, es correcto, pero da la impresión de que el problema que tenemos en Chile es que hay mucho poder político; y yo creo que el problema que tenemos es exactamente lo contrario: que el poder político es un poder prácticamente exánime frente al poder fáctico y al poder económico. Y la razón por la cual lo que dice Gabriel no es incorrecto, sino que simplemente incompleto, es algo que Hannah Arendt dice en su libro *Sobre la revolución*. Ella dice que el gran descubrimiento de Montesquieu fue que el poder, cuando se divide, se multiplica. Creo que eso es una cuestión extraordinariamente acertada, porque el poder, la institucionalidad, no genera nuevo poder, la institucionalidad transmite un poder que está en el capital, en la sociedad, que está fuera de ella. Un poder político democrático es un poder que es capaz de transmitir ese poder que está en la sociedad, y para eso necesita legitimación. Entonces no hay contradicción entre decir que necesitamos una institucionalidad política más poderosa pero descentralizada, vinculada por derechos fundamentales, porque al dividirse el poder se multiplica.

FF: La demanda del pueblo mapuche por autonomía política y territorial implica un retroceso del poder del Estado central en un determinado territorio y en determinados aspectos, en favor de un mayor control de los pueblos originarios sobre su vida en común. ¿Cómo creen que se reconcilia ese proyecto —tan presente en la Convención Constitucional— con el ideal de un Estado política y económicamente fuerte que tradicionalmente ha anhelado la izquierda?

BS: Lo primero que diría es que no comparto la premisa de que la autonomía política y territorial necesariamente comporte un retroceso del poder del Estado central. Me parece que no hace retroceder ni debilita al Estado, sino que todo lo contrario. Genera un Estado distinto, claramente, pero es un Estado nuevo, que tiene otras características y que yo entiendo como un Estado de carácter plurinacional. Es un Estado distinto al que nosotros conocemos, pero no es un Estado que retrocede en su poder, sino que tiene otras manifestaciones de poder. Hay algunas confusiones que podrían hacer pensar a la ciudadanía que autonomía significa una especie de desanexión, que básicamente estamos hablando de otro país. Porque tampoco estamos acostumbrados aquí en Chile a la idea de múltiples

naciones que conviven dentro de un Estado. Es una idea que nos es un poco lejana, pero que hoy tiene mucha fuerza. Creo que ese Estado que engloba estas naciones distintas tiene que ser un Estado que permita ciertas autonomías. Y, en ese sentido, un Estado que promueve autonomías se fortalece y abre un debate mucho más profundo y complejo. ¿Qué significa una autonomía territorial? ¿Qué significa una autonomía judicial, jurisdiccional? ¿Qué significa una autonomía que pueda generar prácticas políticas, de toma de decisiones, distintas a las que estén operando en otro territorio en Chile? Esas son preguntas complejas y ahí, quizás, está el asunto político que tenemos que abordar con mucho cuidado, haciéndonos cargo de las tensiones históricas que existen. La idea del Estado plurinacional —por lo menos en Latinoamérica— es un aprendizaje que todavía está en proceso, pero los estándares con los cuales se está planteando dentro de la Convención Constitucional el asunto de las autonomías, el reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, el respeto a las culturas, la lengua, el reconocimiento y protección de esas tradiciones, están en convenios internacionales en materia de derechos humanos de los pueblos indígenas, que no son cuestiones que debilitan a los Estados, sino que invitan y promueven que el quehacer de los Estados apunte a esto. Es importante plantearlo, quizás, en otros términos, porque la pregunta me pareció que daba la apariencia de que tenemos un Estado que se hace pequeño, y no, es un Estado distinto que yo creo que se hace más grande y mejor.

Y sobre la siguiente pregunta, yo creo que ahí está el asunto. El Estado que hoy propone la izquierda —y sobre todo la izquierda en nuestro país— es perfectamente compatible con la forma plurinacional; de hecho, la promueve. Es un Estado profundamente democrático, un Estado que se hace cargo del abandono que ha generado el retroceso real del Estado bajo la forma neoliberal, que permeó la institucionalidad política al punto de hacerla retroceder, dejando en manos del mercado lo que debía ser derecho social, donde supuestamente la pobreza se concentra en un pequeño sector de la población y todo el resto tiene capacidad adquisitiva o de endeudamiento. Pero la realidad que golpeó a este modelo es que ese Estado que está pensado solo para actuar en pequeño, donde ya no llega el privado, finalmente tenía que proveer para el 80 por ciento. Entonces cualquier forma de focalización queda corta, la focalización en sí es un problema. A diferencia de lo que las personas puedan creer, no existe esa caricatura del Estado de la izquierda como un Estado superpoderoso; me parece que es un Estado activo, que se hace cargo de los derechos, por cierto, pero no es un Estado que ahoga ni oprime ni avanza o retrocede a costa de los derechos. Creo que esa convivencia se da en un Estado plurinacional también, entendiendo que hay derechos históricos que son colectivos y que han sido sacados de la esfera de la comunidad política, y que para reconstruir esta historia con los pueblos indígenas necesitamos un Estado muy

presente, porque la pregunta de vuelta sería: ¿quién se va a hacer cargo de algo así? ¿Quién se va a hacer cargo de que la plurinacionalidad sea real si no el ámbito público, el Estado, el quehacer político? Porque el mercado no lo va hacer.

FA: Yo diría en respuesta a esta pregunta lo que dije al final del comentario anterior, porque este es un espléndido ejemplo de que el poder político cuando se divide se multiplica. Si uno lo mira en el sentido más tosco, el poder de velar por el orden público, digamos, es evidente que si hubiera un Estado plurinacional en el que el Estado central tuviera una relación distinta con el pueblo mapuche, entonces la capacidad del Estado central de asegurar el orden en el Wallmapu sería muchísimo mayor. O sea, esto no es en un sentido teórico o filosófico —como puede dar la impresión cuando uno cita a Hannah Arendt—, es en un sentido muy real. Lo que muestra esto es que el poder político no es una cantidad fija, que la pregunta constitucional sea ¿a quién le atribuimos cada parte de esto?, de modo que si de 100 le atribuimos 50 a una autonomía local, entonces nos queda solamente 50; no, no funciona así. A mí no me cabe duda que la capacidad de actuar del Estado no se vería limitada, sino que se multiplicaría por el hecho de que fuera un Estado que no fuera visto como es visto hoy por el pueblo mapuche. De eso se trata un Estado plurinacional, que todas las naciones puedan verlo como suyo.

FF: La última pregunta que les quiero hacer es sobre al anhelo de una democracia paritaria, que asoma como un principio central luego de las movilizaciones feministas del último lustro. Resulta difícil imaginar la viabilidad de una paridad de género en lo público sin una igualmente paritaria distribución en lo doméstico. ¿Cómo considerar este desafío en las formas de representación y participación política? ¿O es algo que va por otro carril?

BS: Agradezco la pregunta porque me permite hacer una reflexión previa, y aquí estoy súper de acuerdo con la premisa, porque lo que engloba esta pregunta es la realidad política. Creo que ha primado esta idea de que la exclusión política de las mujeres es una cuestión psicológica, de psicología social. Las mujeres no son vistas como lideresas, no tienen atributos de liderazgo ni de conducción, son seres tremendamente emocionales, no racionales; todo esto en oposición a lo masculino, que contiene todos esos valores y atributos que son propios de la política. Pareciera que la respuesta de muchos Estados ha sido cómo sortear estas discriminaciones, la visión sesgada o estereotipada en torno a las mujeres sobre el quehacer político, con esfuerzos —especialmente los partidos políticos— más bien del tipo «vamos promoviendo cambios culturales», sin hacerse cargo de que la realidad de la exclusión de la política nos dice otra cosa, nos dice que las mujeres sí participan,

pero en condiciones favorables para la participación. Por ejemplo, cuando los compañeros dicen «pucha, queríamos promover ciertas candidaturas, pero ¿dónde están las compañeras? Las mujeres no participan» —y no estoy hablando solo de los partidos, sino también de los sindicatos, de las organizaciones sociales, excepto las feministas—, se reproducen esas lógicas de exclusión. Porque, ¿a qué hora se reúne la asamblea, el partido político, el sindicato? Siete y media de la tarde, ocho de la noche, sábados o domingos. ¿Qué están haciendo las compañeras en ese momento, compañero? ¿Por qué no están aquí? El hecho de que se pregunte de esta forma revela que el diagnóstico es correcto: la falta de corresponsabilidad en los cuidados es uno de los obstáculos materiales para la participación política de las mujeres.

Entonces el desafío no solo tiene que ver con un cambio en la legislación en torno a la garantía de la paridad —que yo comparto—. Tenemos el diagnóstico en Chile de lo que pasó con las leyes de cuota, que eran obligatorias en unas candidaturas y en otras no. En las parlamentarias cumplimos el 60/40 —las mujeres siendo el 40, claro—, pero con algunas de papel, con cero financiamiento, solo para rellenar, y todas esas malas prácticas; pero como a las candidaturas a CORE no se les exigía cuota, ahí la relación fue 30/70 —obviamente 70 de hombres—. Creo que eso nos demuestra que el cambio legislativo, la fuerza del derecho, opera a favor de las transformaciones, es como un motor. Pero la práctica política se escapa de lo normativo y tiene que ver con la cultura de las organizaciones, que es donde encontramos estos obstáculos relacionados con la falta de corresponsabilidad y la relegación de las mujeres al espacio doméstico. Debemos lograr desdibujar esa línea que hoy separa lo público de lo privado, en el sentido de alcanzar una corresponsabilidad. Y no es una corresponsabilidad simplemente individual, especialmente pensando en la participación política de las mujeres; se trata de una corresponsabilidad *social*/de los cuidados, no solo de las familias, porque eso reproduce otros sesgos y problemas, que son más bien de clase. Para un aumento progresivo de la participación política de las mujeres en todos los ámbitos, no solo en los cargos de representación, necesitamos programas de gobierno que promuevan sistemas nacionales de cuidado donde el Estado cumpla un rol cuidador. En definitiva, en una democracia paritaria lo normativo es importante, pero tiene que ver también con este otro ámbito que bien señalas en tu pregunta: el rol que se cumple en el cuidado de otras personas. Y dejo de pensar en la corresponsabilidad como lo que hago yo con mi pareja; el ámbito de los cuidados se está ejerciendo también cuando yo no lo estoy haciendo y mi pareja tampoco; por ejemplo, la educación, los colegios, las guarderías y jardines infantiles, los lugares para las personas mayores y todo lo que está entre medio. Si no logramos hacer de eso un sistema nacional de cuidados inteligente y suficiente para abordar el problema, yo creo que se va a seguir reproduciendo la falta de participación.

FA: No tengo mucho que agregar, estoy muy de acuerdo con Bárbara. Simplemente diría en adición que eso supone un Estado distinto. Yo varias veces he mencionado una famosa cláusula de la Constitución italiana, su artículo 3, que fue insertado en la Constitución del 25 y en la reforma del 70, que dice algo así como que el Estado tiene el deber de remover los obstáculos que de hecho impiden la libertad, la igualdad y la participación de todos en la vida social. Es interesante esta idea, el deber de remover los obstáculos. Es decir, no estar simplemente ahí, *al aguaito*.. O sea, para que yo sea libre no basta que haya una norma que me diga que soy libre, o que haya una ausencia de prohibiciones. Que la libertad es afectada por las condiciones de hecho, que no es únicamente un estatuto normativo, por supuesto que es una idea característica de la izquierda desde hace mucho tiempo, pero creo que es el movimiento feminista lo que la ha hecho imposible de ignorar.

ESTALLIDO SOCIAL Y PRISIÓN POLÍTICA. UNA
MIRADA DESDE EL DERECHO PENAL

Myrna Villegas Díaz y Matías Palma Hermosilla

MYRNA VILLEGAS DÍAZ

Doctora en Derecho por la Universidad de Salamanca, España, abogada y licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales por la Universidad de Chile. Profesora asociada e investigadora del Departamento de Ciencias Penales de la Facultad de Derecho de la misma universidad.

MATÍAS PALMA HERMOSILLA

Abogado y licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, ayudante en el Departamento de Ciencias Penales de la Facultad de Derecho de la misma universidad.

ESTALLIDO SOCIAL Y PRISIÓN POLÍTICA. UNA MIRADA DESDE EL DERECHO PENAL¹

1. EL ESTALLIDO SOCIAL DESDE EL PUNTO DE VISTA PENAL

Este trabajo pretende aportar reflexiones desde el campo jurídico-penal a la discusión acerca de los presos y/o personas judicializadas del estallido social y la eventual calificación de las conductas por ellos cometidas como delitos políticos, en aras de vislumbrar una solución a un conflicto que nos aqueja como sociedad y que en el escenario actual, con una Convención Constituyente en curso, es conveniente remediar.

Las manifestaciones de fines del año 2019 y principios del 2020 fueron sin duda las más masivas que han tenido lugar desde el fin de la dictadura militar y estuvieron motivadas por un profundo cuestionamiento a la organización política, social y económica de nuestro país. En palabras de Sergio Grez (2020), estas manifestaciones podrían ser caracterizadas más bien como una «rebelión popular» puesto que:

Si bien su origen fue absolutamente espontáneo (nadie lo planificó, organizó ni convocó), a los pocos días estaba claro que el conjunto de reivindicaciones levantadas por los millones de personas que de maneras muy distintas se expresaban en todo el país tenía como horizonte común el rechazo al neoliberalismo, al Estado subsidiario, a la desigualdad y a los abusos de grandes empresarios y políticos profesionales, exigiendo como contrapunto derechos sociales universales garantizados por el Estado. Igualmente, el movimiento en curso expresó rápidamente su exigencia de cambio de Constitución mediante una Asamblea Constituyente libre y soberana. Estos rasgos de evidente politicidad permiten caracterizar a este persistente movimiento (cuando se inició el repliegue obligado por la pandemia del Covid-19 cumplió cinco meses) como una rebelión popular, no como un mero «estallido», menos aún como simples «disturbios» (162).

1. Este trabajo ha sido posible gracias a la investigación que se lleva a cabo en el proyecto FONDECYT Regular N°1210455, titulado «Ley de Seguridad del Estado y conmoción social. Análisis jurídico penal de sus principales núcleos problemáticos».

Así, el rechazo generalizado de la institucionalidad política vigente determinó que los partidos institucionales se vieran obligados a buscar vías de salida a la situación crítica a la que se vieron expuestos, búsqueda que desembocó el 15 de noviembre de 2019 en el Acuerdo por la Paz Social y Nueva Constitución, en virtud del cual se acordó llevar adelante por primera vez en Chile un proceso constituyente con representantes democráticamente elegidos por votación universal, que actualmente se encuentra en pleno desarrollo.

Sin perjuicio de lo anterior, también es cierto que el Acuerdo por la Paz se vio cuestionado por algunos sectores toda vez que si bien significaba un genuino avance democrático, también es cierto que el modo en que se alcanzó este acuerdo replicó aquello mismo que fue profundamente criticado en las jornadas de movilización: la elitización de la toma de decisiones. En efecto, lo que se exigía era más bien que en un acuerdo de dicha naturaleza «se hubiese construido, al menos, un canal que validara las propuestas mediante la participación en la toma de decisiones de los actores movilizados» (Madariaga, 2020: 265).

2. LA AGUDIZACIÓN DE LA CRIMINALIZACIÓN ESTATAL COMO REACCIÓN DEL ESTADO FRENTE A LA PROTESTA SOCIAL

2.1. Legislación *ad hoc* durante la crisis: proyectos de ley que buscaban criminalizar la protesta social, nuevos tipos penales y endurecimiento de penas asociadas a delitos preexistentes

Como contracara del alcance que tuvo el estallido en el ámbito institucional, materializado principalmente en la gestación de una nueva Constitución para el país, el Gobierno desarrolló una intensa agenda represiva con la finalidad de criminalizar a los sectores más radicalmente movilizados, que mantuvieron jornadas de protesta en el país que solo se vieron debilitadas por la irrupción de la pandemia mundial por Covid-19 que hasta hoy nos afecta.

Esta agenda represiva vino asimismo acompañada de una campaña comunicacional en la que el Gobierno, principalmente en la voz del presidente Piñera, intentó diferenciar entre aquella ciudadanía que se movilizaba por vías pacíficas y aquel sector de la misma que lo hacía por vías violentas, buscando aislar a este último sector, empleando para ello un discurso de miedo y guerra cuya expresión más nítida es la referencia al «enemigo poderoso» (Navarro & Tromben, 2019), discurso que como veremos tuvo un claro correlato en la actividad legislativa que se desarrolló con ocasión del estallido social, así como también en el tratamiento de la criminalidad asociada al estallido por parte de los tribunales de justicia y el Ministerio Público.

A partir de una recopilación y análisis de la actividad legislativa en el periodo que va entre el 18 de octubre de 2019 y el 30 de junio de 2020 es posible advertir la intensidad con que se intentaron criminalizar diversos aspectos que constituían características distintivas de las jornadas de movilizaciones en el país, como la proliferación de barricadas o el empleo de punteros láser por parte de manifestantes.

Así, en el periodo que va entre el 18 de octubre de 2019 y el mes de junio de 2020 fueron presentados un total de 23 proyectos de ley que tienen, de alguna manera, como finalidad la criminalización del estallido social. De ellos, la mayoría ha recibido poca tramitación en el Congreso, mientras que solo uno fue promulgado el 21 de enero de 2020, transformándose en la Ley N°21.208, conocida también como la «ley antibarricadas».

Del total de proyectos, 18 están orientados al resguardo del orden público, dentro de los cuales se pueden destacar, en primer lugar, aquellos proyectos que intentaron hacer aplicables normas procesales excepcionales destinadas a la investigación de delitos como el de terrorismo, a casos de desórdenes públicos o delitos de incendio.

Así, por ejemplo, el proyecto de ley Boletín 13216-07 que «modifica el Código Procesal Penal para eximir de responsabilidad penal, en las condiciones que señala, a quienes proporcionen antecedentes sobre los delitos contra el orden público que indica», busca hacer aplicable la delación compensada a una serie de delitos contra el orden público, en circunstancias que actualmente son un método de investigación que al menos en materia penal aplica solo respecto de delitos particularmente graves, como el de terrorismo. Lo anterior sin perjuicio de que es empleado, por ejemplo, en la persecución de carteles en materia de libre competencia, donde también es fuertemente discutida la posibilidad de su aplicación en materia penal (Walker, 2020).

El empleo de este tipo de herramientas, aún en la investigación de delitos graves como el de terrorismo, ha sido objeto de críticas por parte de la doctrina, que atribuye a las normas de delación compensada

un riesgo inminente para la verdad procesal ya que el sujeto que negocia con la autoridad judicial en una situación de desventaja, enfrentado a una alta pena, no posee la imparcialidad suficiente como para garantizar la veracidad de sus declaraciones, puede llegar a involucrar a personas ajenas a la actividad delictiva, en aras a conseguir, a toda costa, su propio beneficio (Villegas, 2006: 26).

Por otro lado, también llama la atención el Boletín 13079-07, que propone un «proyecto de reforma constitucional que extiende al delito de incendio las restricciones contempladas en la letra e) del número 7° del artículo 19 de la Carta Fundamental para conceder la libertad al imputado». Conforme a este proyecto se

busca hacer aplicable al delito de incendio una norma destinada actualmente de forma exclusiva a los delitos de terrorismo, que consiste en el fortalecimiento de la medida cautelar de prisión preventiva, haciendo necesario el voto unánime de una sala compuesta únicamente por ministros titulares de la Corte de Apelaciones respectiva para la procedencia de la libertad del imputado. Esta norma ha sido duramente criticada, principalmente por vulnerar el principio de presunción de inocencia en materia penal al transformarse, en la práctica, en una condena anticipada dadas las dificultades que fija para la revocación de la que es la medida cautelar más gravosa que contempla nuestro ordenamiento jurídico (Villegas, 2016).

Otro grupo de proyectos que enunciamos son aquellos que intentan penalizar elementos característicos de las jornadas de movilizaciones, como por ejemplo el proyecto de Boletín 13274-07, que busca «modificar el Código Penal para tipificar como delito el uso de punteros láser en las circunstancias que señala», pretendiendo así sancionar una práctica muy recurrente en el desarrollo de las manifestaciones durante el estallido social, consistente en apuntar con punteros láser al personal policial. En particular este proyecto ilustra cómo reaccionó la actividad legislativa, en el sentido de intentar una verdadera criminalización *ad hoc* a la forma de protesta más utilizada —y llamativa— durante el estallido, la que, en este caso al menos, estaba lejos de revestir una forma intensa de violencia.

En este sentido, también es posible llamar la atención acerca del «proyecto de ley que tipifica el delito de participación en manifestaciones o actos públicos ocultando la identidad mediante capucha, embozo, pasamontaña u otro medio semejante», del Boletín 13048-07, que busca sancionar a toda persona que participe embozada o encapuchada en una manifestación o acto público. Esta fue otra de las características distintivas de las manifestaciones masivas que tuvieron lugar a fines del año 2019, donde multitudes de personas se manifestaban con algún tipo de protección facial.

Ahora bien, lo problemático de esta propuesta es que el uso de antiparras, poleras o máscaras antigases en el contexto de las manifestaciones estaba lejos de constituir por sí mismo alguna forma de acto preparatorio de un delito, sino que se debía más bien a mecanismos empleados por los manifestantes para protegerse, ya sea frente a balines disparados por fuerzas policiales o bien frente al gas lacrimógeno que se empleaba en el control del orden público, de modo que en este caso resulta evidente el afán puramente punitivo de la norma que se propone.

Otro grupo de proyectos de ley buscan derechamente limitar la libertad de expresión, como por ejemplo el Boletín 13066-06, que «modifica la Ley N°18.603, orgánica constitucional de los Partidos Políticos, para exigirles a estos renunciar expresamente al uso, propugnación o incitación a la violencia como método de acción política». En particular, el proyecto de ley buscaba obligar a renunciar expresamente a la propugnación o incitación a la violencia como método de acción

política, limitando así de manera significativa la libertad de expresión de los partidos políticos. Cabe destacar además que este proyecto sí recibió tramitación, sin perjuicio de ser en definitiva rechazado en la Cámara de Diputados.

En el mismo sentido del proyecto anterior fue ingresado con Boletín 13258-07 el «proyecto de reforma constitucional que dispone el cese en el cargo para el parlamentario que haga uso de la violencia, la propugne o incite a ella como método de acción política», que intentaba también abarcar la responsabilidad política de los integrantes del Poder Legislativo que reivindicaran de algún modo las jornadas de protesta que estaban teniendo lugar en nuestro país.

Finalmente se identificaron tres proyectos de ley relacionados con el fortalecimiento de la protección jurídico-penal del derecho de propiedad, ya sea por la vía de aumentar las penas asociadas a esta categoría de delitos o bien limitando la procedencia de penas sustitutivas en algunas hipótesis de delitos contra la propiedad. Asimismo destaca el proyecto de ley Boletín 13068-02, que busca permitir el uso de armas de fuego por parte de vigilantes privados en centros comerciales, situación por completo anómala en nuestra normativa en materia de control de armas.

Ahora bien, tal como mencionamos previamente, a la fecha solo uno de los proyectos de ley presentados con ocasión del estallido social ha sido promulgado, dando lugar a la actual Ley N°21.208 «que modifica el Código Penal para tipificar acciones que atenten contra la libertad de circulación de las personas en la vía pública a través de medios violentos e intimidatorios, y fija las penas aplicables al saqueo en las circunstancias que indica», conocida también como «ley antibarricadas», que es un verdadero paquete legislativo en la medida en que abarca tanto aspectos de orden público como de protección de la propiedad privada.

En materia de delitos contra la propiedad, la Ley N°21.208 profundizó una agenda que podríamos considerar distintiva de la política criminal nacional, caracterizada por un afán marcadamente punitivo respecto de este tipo de delitos (Morales, 2012). Así, la Ley N°21.208 introdujo, como artículo 449 *ter* del Código Penal, una nueva circunstancia agravante para los delitos de robo con fuerza y hurto, así como también para el delito de robo con violencia o intimidación y el robo por sorpresa, consistente en perpetrar dichos delitos con ocasión de calamidad pública o alteración del orden público. Del mismo modo, en el nuevo artículo 449 *quáter* del Código Penal se tipificó el delito de saqueo como figura agravada de otros delitos contra la propiedad, consistente en perpetrar el hecho en circunstancias tales que contribuyan a la sustracción o destrucción de todo o la mayor parte de aquello que había o se guardaba en algún establecimiento.

Respecto al resguardo del orden público, la Ley N°21.208 introdujo un nuevo delito de interrupción de la circulación de personas o vehículos en la vía pública, actual artículo 268 *septies* del Código Penal, el que puede ser cometido mediante

violencia o intimidación, mediante la instalación de obstáculos levantados en la misma vía pública o bien mediante la interposición de vehículos en la vía pública, buscando con ello sancionar conductas comúnmente conocidas como barricadas, o «el que baila pasa», que fueron recurrentes durante las manifestaciones en el país.

Este nuevo delito ha sido particularmente criticado, puesto que su aplicación ha dado lugar a un fenómeno de criminalización de la protesta social y del derecho a reunión, revelando el problema de una reacción legislativa *ad hoc* como la que tuvo lugar a propósito del estallido social. En realidad este tipo de reacciones legislativas pretenden resolver una problemática política particularmente compleja a través de herramientas inidóneas al efecto, como es el derecho penal, circunstancia que desnaturaliza la función de dicha herramienta a la vez que deja sin abordar adecuadamente el problema político en cuestión.

En efecto, estimamos que este tipo de política criminal, cristalizada en la Ley N°21.208, cae en lo que ha sido definido en la literatura como derecho penal simbólico, entendiéndose por ello intervenciones penales que como en este caso superan

las necesidades de control social a satisfacer por la reacción penal, lo que sucede cuando se va más allá del efecto de confirmación del orden social básico en ciudadanos con capacidad delictiva, [de modo tal que] de esta manera se ignoran las exigencias del principio de subsidiariedad (Díez Ripollés, 2002: 92).

2.2. Flexibilización de las garantías del imputado: aumento de las detenciones ilegales y de la prisión preventiva en delitos asociados al estallido social

La reacción estatal frente a las masivas protestas no se expresó solo a nivel legislativo, sino que también en sede judicial es posible apreciar cómo reaccionaron tanto las policías como el Poder Judicial a propósito de la criminalidad que tuvo lugar con ocasión del estallido social. En este sentido, y conforme al estudio elaborado por la Dirección de Estudios de la Corte Suprema sobre el estallido social, es posible observar que el porcentaje de detenciones policiales que fueron declaradas ilegales prácticamente se duplicó, pasando de un promedio de 1,2 por ciento entre octubre de 2018 y enero de 2019 a un promedio de 2,2 por ciento en el periodo que va entre los meses de octubre de 2019 a enero de 2020, alcanzando un impresionante 3,7 por ciento en octubre de 2019, esto es, un total de 1.286 detenciones ilegales en tan solo un mes (DECS, 2020).

Así también en este periodo destaca el amplio uso de la prisión preventiva en contra de manifestantes, ya sea mediante el empleo de la Ley de Seguridad del Estado, como se verá más adelante, o en virtud de la misma «ley antibarricadas» que

ya describimos, la que ha facilitado, con la inclusión del delito de interrupción de la circulación del artículo 268 *septies* del Código Penal, así como con la circunstancia agravante de responsabilidad penal contemplada en la misma norma, la aplicación de esta medida cautelar respecto de conductas que previamente eran solo calificables como delitos de desórdenes públicos, de los que resultaba muy difícil justificar una medida cautelar como la prisión preventiva, es decir, la más gravosa que contempla nuestro ordenamiento jurídico. Esta última circunstancia ha motivado incluso un proyecto de ley que deroga la Ley N°21.208 y la Ley de Seguridad del Estado que se tramita actualmente en el Congreso bajo el Boletín 14000-07.

3. LOS DELITOS DEL ESTALLIDO SOCIAL COMO DELITOS POLÍTICOS

3.1. El núcleo o la «esencia» de los delitos políticos

La valoración de una conducta como un delito político implica una decisión de carácter político que depende del contexto histórico en el que se comete. Como decía Carrara (1948), la historia del delito político es más política que jurídica, ya que esta infracción «no viene a definirse por verdades filosóficas, sino más bien por el predominio de los partidos y de las fuerzas, por la suerte de una batalla» (152). De ahí que el concepto de delito político tenga un carácter relativo y pendular, pues depende de las concepciones políticas imperantes en un determinado momento, lo que ha impedido un aunamiento de criterios que permitan arribar a una definición en el plano jurídico.

A pesar de esto, la doctrina desde antiguo ha hecho esfuerzos por delimitar su concepto, lo que ha dado lugar a tres grandes teorías para establecer la noción de delito político distinguiéndolo de los delitos comunes: objetiva, subjetiva y mixta, siendo esta última la dominante.

La teoría objetiva enfatiza en el bien jurídico lesionado o puesto en peligro el ordenamiento institucional del Estado; es decir, el delito es político cuando objetivamente lesiona el orden establecido por las leyes fundamentales del Estado relativas a la distribución de poderes, el orden social y los derechos y deberes que de él derivan. En esta posición se alinearon autores como Rossi y Garraud (Francia), Fiore (Italia), Antón Oneca y Cobo del Rosal (España) (Lamarca, 1985).

La teoría subjetiva atiende al móvil o finalidad política que inspira a su autor. De esta forma, delitos comunes pueden ser considerados políticos si son determinados exclusivamente por motivos políticos. Luego se trataría de una actividad dirigida a deponer al mal gobierno o para cambiar los mecanismos políticos y sociales causantes de una situación de injusticia social. Se alude normalmente a los móviles nobles o «altruistas» de sus autores (Ferri, 1933; Jiménez de Asúa, 1963).

Las teorías mixtas o eclécticas son una síntesis de las dos anteriores y exigen que se atente tanto contra un bien jurídico de carácter político-constitucional relativo a la organización política del Estado como que se haya realizado con una motivación política. No obstante, el elemento teleológico marca una doble tendencia en estas teorías: extensiva y restrictiva.

En las teorías mixtas extensivas el móvil o finalidad sirve para ampliar el concepto de delito político a aquellos delitos comunes cometidos con fines políticos y a aquellos cometidos contra la organización política del Estado con fines no políticos. Se alinearon con estas teorías Manzini y Massari en Italia, Cuello Calón y Cobo del Rosal en España (Lamarca, 1985). En las teorías mixtas restrictivas los delitos políticos se circunscriben a aquellos objetivamente políticos y cometidos por móviles o fines políticos (Cerezo Mir, 1996).

La importancia de la calificación de una conducta como política es el privilegio extraditorio y el derecho de asilo que asiste a sus autores, lo que permite a los Estados negar la entrega de un delincuente político cuando este se refugia en su territorio.

3.2. Clasificación de los delitos políticos

Los delitos políticos se clasifican en puros, complejos y conexos.

Los delitos políticos puros son «los que solamente atentan contra la organización política del Estado, o contra los derechos políticos de los ciudadanos, por ejemplo, una rebelión, en donde el bien jurídico lesionado es la normalidad constitucional del Estado». Los delitos políticos complejos o mixtos son «los que lesionan a la par el orden político y el derecho común, por ejemplo, el asesinato del jefe de Estado por un móvil político». Por último, los delitos políticos conexos «son hechos punibles comunes pero que se cometen en el curso de una insurrección para favorecer el curso de esta, por ejemplo: robos de armas para promover una rebelión o para sostener la ya iniciada» (Novoa Monreal, 2005: 177), o infracciones de derecho común cometidas «en el curso de un delito político, teniendo relación con este acontecimiento, como por ejemplo, el hecho de asaltar arsenales, oficinas del Estado, destrucción de propiedades públicas o privadas, muertes en un combate de individuos del bando opuesto» (Jiménez de Asúa, 1963: 208).

Hay acuerdo doctrinal en que los delitos políticos puros merecen el privilegio extraditorio, excluyendo de ellos, por regla general, a los delitos políticos complejos, mientras que es posible extender el privilegio extraditorio a los delitos políticos conexos, siendo extraditables cuando el delito común constituye «un hecho bárbaro, inhumano o que lesione bienes jurídicos tan importantes como la vida o la integridad física de las personas, sin que haya combate declarado» (Garrido Montt, 2015: 149).

Paralelo a ellos, la doctrina reconoce también otra categoría, los «delitos sociales», constituidos por «hechos que procuran la transformación violenta de la organización social imperante y de las instituciones económicas fundamentales» y que «se asemejan a los delitos políticos en que el agente persigue una finalidad inspirada en móviles altruistas» (Novoa Monreal, 2005: 179). Dicha categoría, según la doctrina, permite la extradición de sus autores por cuanto ellos supondrían una amenaza para la seguridad de todos los Estados, lo que de todas formas se fundaría en puras razones «utilitarias o políticas» (*Ibid.*).

Cabe hacer notar que como ejemplos de esta categoría se mencionan el comunismo (por perseguir la transformación violenta de la organización política económica y social), el anarquismo (por perseguir su destrucción) y al terrorismo (por perseguir asimismo su destrucción causando terror). Entendemos que la comprensión de estas conductas bajo un mismo alero carece de sentido. No es posible equiparar la violencia de emancipación con la violencia de opresión.

Su asimilación más bien pareciera un intento deliberado por despolitizar las conductas llevadas a cabo por luchadores políticos y sociales a fin de negarles los privilegios de la delincuencia política. Algo que ya había sido advertido por el propio Jiménez de Asúa (1990: 189):

Acontece ahora que la delincuencia se ejecuta con un fin social. No es este el momento para definir los denominados delitos político sociales, más ya nadie duda que una revolución solo se alza con fines más profundos que los meramente políticos. Pero el denominado delincuente social no es tan inocuo como el político puro, puesto que donde quiera que se encuentre hay opresores del proletariado...

En nuestro criterio, ni los delincuentes anarquistas ni los sociales puede decirse que son malhechores, les guía el mismo telos altruista que antes iluminó al mero delincuente político. Manzini en su buena época, dijo que con el criterio restrictivo que va imperando, a Cristo se le hubiera considerado como un facineroso.

3.3. Los delitos del estallido

Los delitos que se cometieron durante el estallido se encuentran tipificados en varios cuerpos legales. De un lado hay un alto porcentaje de ellos que se encuentran en la Ley N°12.927 sobre seguridad del Estado. Es notable que entre los años 2002 y 2018 se registraron 61 casos en todo el sistema penal, con un total de 103 imputados, mientras que entre 2019 y abril de 2021 se registran 393 casos con un total de

927 imputados². De ellos, la gran mayoría han sido formalizados y/o acusados por delitos del art. 6 de dicha ley que castiga delitos contra el orden público e incluye conductas que van desde la incitación, el fomento o la destrucción de servicios públicos o de utilidad pública, actividades industriales, agrícolas, mineras, calles, puentes, caminos y en general bienes nacionales de uso público, hasta los meros desórdenes públicos o actos de violencia destinados a turbar la tranquilidad pública.

Cabe hacer notar que la Ley N°12.927 es heredera de la Ley N°8.927 de 1948, más conocida como Ley de Defensa Permanente de la Democracia, por antonomasia la ley que castiga los delitos políticos en nuestro país. Casos emblemáticos dentro de estos delitos han sido el del profesor de matemáticas a quien se acusó de destruir un torniquete del Metro (12 JG Santiago, RUC 1901131151-5), causa que está en el Tribunal Constitucional con un requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad formulado por la defensa; también la denuncia formulada por el Ministerio del Interior en contra de dirigentes estudiantiles de la ACES (Asamblea Coordinadora de Estudiantes Secundarios) con motivo de las protestas que impidieron el normal desarrollo de la PSU en enero de 2020; y la querrela en contra de un reconocido dirigente que en el marco de una asamblea de coordinación vecinal realizó un llamado a huelga general, a derrocar al presidente de la República y a sacar a los militares de las calles (7mo JG de Santiago, RUC 1910059040-1)³, conducta que en todo caso es manifestación de la libertad de expresión.

Así también existen varios casos de imputados por delitos de la Ley N°17.798 sobre control de armas, particularmente el art. 14 D, que sanciona conductas relacionadas con la colocación, lanzamiento, activación y en general el «uso» de bombas o artefactos explosivos o incendiarios, incluidas las bombas molotov. Y que (como ocurre con buena parte de los delitos de esta ley y en todos aquellos que se cometen empleando armas) contiene una alteración a las reglas ordinarias de penalidad, especialmente en lo que dice relación con la imposibilidad de aplicar penas sustitutivas. Por ejemplo, quien ha cometido un homicidio simple golpeando a su víctima con un palo o con un arma blanca, en función del juego compensatorio de atenuantes y agravantes puede ser acreedor de cumplir la pena en libertad, no así por ejemplo quien lanza una bomba molotov o causa un incendio con ella (Bell-Villegas, 2020).

-
2. Datos obtenidos a partir de cifras entregadas por el Ministerio Público en el proyecto FONDECYT Regular N°1210455 que se menciona al inicio de este trabajo. Fiscalía Nacional. Carta DEN / LT N°317/2021 (mayo de 2021).
 3. La causa fue sobreseída después de que el Ministerio del Interior desistiera de la querrela. Resolución del 1 de junio de 2020, 7mo JG de Santiago, RUC 1910059040-1.

Existen también otros a los que se les imputan delitos comunes como incendios, desórdenes públicos, atentados contra la autoridad, levantamiento de barricadas, todos del Código Penal.

Varias de las personas formalizadas por estos delitos permanecen sujetas a la medida cautelar de prisión preventiva. Según da cuenta una investigación periodística, «del total de reclusos por delitos asociados al estallido social contabilizados por CIPER a fines de julio, 28 ya fueron condenados y 47 permanecen en prisión preventiva. De estos últimos, 34 no tienen antecedentes penales» (Massai, 2021).

Coincidimos con Cortés en cuanto a que «la calificación del carácter político de una acción (y de la represión que ella desata) debe tener en cuenta el contexto de ocurrencia y la percepción de la misma por parte de sus protagonistas» (Cortés, 2020).

En este caso todos los delitos se cometieron en el contexto del estallido social, de manera tal que es posible concluir que su finalidad, al menos implícita, era preparar, facilitar o consumir una especie de levantamiento popular espontáneo que fue sofocado por la declaración de estado de excepción constitucional y el despliegue de las fuerzas policiales y militares, quienes perpetraron graves violaciones a los derechos humanos (Amnistía Internacional, 2020; Defensoría Jurídica Universidad de Chile, 2020).

Particularmente llamativo es el caso de la «primera línea», cuyos autores declaran haber sido la defensa de la masa de manifestantes frente al accionar policial (Claude, 2020).

Por esta razón ya desde el derecho penal es posible afirmar que estos delitos son delitos políticos, a lo menos «conexos». Y si sus autores, de haber huido del país, pudieron llegar a ser mercedores del privilegio extraditorio, con mayor razón podrían serlo de una amnistía o indulto general, herramienta que por lo demás ya fue usada en nuestro país en épocas anteriores⁴.

A mayor abundamiento (y yendo al campo estrictamente de los derechos humanos) debe considerarse lo indicado por la Comisión Valech cuando intentó definir lo que era la «motivación política» respecto de la prisión y la tortura durante la dictadura. Señaló que la había cuando ella estaba presente en los agentes del Estado que ejercían la represión y que era claramente reconocible «porque deja de haber delito cuando se omite la motivación política de la conducta del imputado» (Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura, 2005: 28), como ocurriría

4. La Ley N°19.965 sobre indulto general de 25 de agosto de 2004 benefició a privados/as de libertad por delitos con móviles políticos cometidos entre 1989 y 1998 que hubiesen cumplido diez años de privación de libertad respecto del saldo de penas que les faltaren por cumplir.

sobre todo cuando se tratara de delitos de expresión, que no son sino el ejercicio de un derecho fundamental. Caso emblemático es el del dirigente indicado.

Pero no solo en estos casos, sino también cuando se aplicaban normas más severas para el juzgamiento, «impuestas en forma arbitraria o con claros fines de represión política» o normas especiales como «la Ley de Seguridad Interior del Estado», que «contiene una clara motivación política» (*Ibid.*, 29-30). En este sentido, nótese también el profuso arsenal jurídico antes descrito que se creó para enfrentar la protesta social.

Asimismo, y según la Comisión, es posible afirmar que «existe motivación política en la detención y juzgamiento de delitos que constituyen hechos delictivos sancionados por cualquier legislación ordinaria de un país, que fueron cometidos con la intención de derrocar al régimen o impulsar cambios políticos» (*Ibid.*, 30), es decir, «delitos comunes» que se perpetraron al menos con la intención de lograr cambios políticos. Cuestión que efectivamente se logró.

No es posible, sin «hacer gala de la ignorancia y mala fe» (Cortés, 2020), sostener que presos políticos o los infractores políticos del estallido son solo los míticos «presos de conciencia» o «infractores por conciencia», pues tal distinción, antojadiza, impide avanzar a la construcción de un Estado más humano, justo y solidario.

REFERENCIAS

- AMNISTÍA INTERNACIONAL (2020). Ojos sobre Chile: violencia policial y responsabilidad de mando durante el estallido social. Recuperado el 11 de septiembre de 2021 de <https://www.amnesty.org/es/latest/research/2020/10/eyes-on-chile-police-violence-at-protests/>
- BELL, M. Y VILLEGAS, M. (2020). La regulación de los artefactos explosivos e incendiarios en la Ley N°17.798. Especial referencia al art. 14 D. En VARGAS, T. Y MAYER, L. (Coords.), *Mujeres en las ciencias penales. Una mirada desde el contexto jurídico chileno en las primeras décadas del siglo XXI* (pp. 373-402), Santiago, Thomson Reuters.
- CARRARA, F. (1948). *Programa del curso de Derecho Criminal*. Tomo VII. Trad. de la 11ª ed. italiana, Buenos Aires, Depalma.
- CEREZO MIR, J. (1996). *Curso de Derecho Penal Español*. Parte General, Madrid, Ed. Tecnos.
- CLAUDE, M. (2020). Retrato de un clan de la primera línea. Recuperado el 9 de septiembre de 2021 de <https://www.ciperchile.cl/2020/01/06/retrato-de-un-clan-de-la-primera-linea/>
- COMISIÓN NACIONAL SOBRE PRISIÓN POLÍTICA Y TORTURA (2005). *Informe de la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura*, Santiago, La Nación, S.A. Recuperado el 9 de septiembre de 2021 de <https://bibliotecadigital.indh.cl/handle/123456789/455>
- CORTÉS, J. (2020). Ignorancia y mala fe: el debate sobre prisión política y amnistía en Chile. Recuperado el 10 de septiembre de 2021 de <https://lavozdelosquesobran.cl/ignorancia-y-mala-fe-el-debate-sobre-prision-politica-y-amnistia-en-chile/>
- _____ (2020). Los presos de la revuelta y la prisión política. Recuperado el 11 de septiembre de 2021 de https://radio.uchile.cl/2020/02/03/los-presos-de-la-revuelta-y-la-prision-politica/#_ftn5
- DEFENSORÍA JURÍDICA UNIVERSIDAD DE CHILE (2020). Informe de la Defensoría Jurídica de la Universidad de Chile. Recuperado el 11 de septiembre de 2021 de <http://www.derecho.uchile.cl/contenidos-destacados/informe-de-la-defensoria-juridica-de-la-universidad-de-chile>
- DÍEZ RIPOLLÉS, J. (2002). El derecho penal simbólico y los efectos de la pena, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, XXXV(103) 92 y ss.
- DIRECCIÓN DE ESTUDIOS DE LA CORTE SUPREMA (2020). El rol del Poder Judicial en el conocimiento de las acciones judiciales relacionadas con el estallido social.

- FERRI, E. (1933). *Principios de derecho criminal*. Trad. J. A. Rodríguez Muñoz, Madrid, Editorial Reus.
- GARRIDO MONTT, M. (2015). *Derecho Penal*. Parte General, Tomo I, Santiago, Editorial Jurídica.
- GREZ, S. (2020). Entrevista al historiador Sergio Grez Toso. «Reflexiones sobre la rebelión popular de octubre», *Revista Historia en Movimiento*, 5, 162-169.
- JIMÉNEZ DE ASÚA, L. (1963). *Tratado de Derecho Penal*, Tomo III, 4ª edición, Buenos Aires, Losada.
- _____ (1990). *Principios de derecho penal. La ley y el delito*, 3ª edición, Buenos Aires, Abeledo Perrot, Sudamericana.
- LAMARCA, C. (1985). *Tratamiento Jurídico del Terrorismo*, Madrid, Centro de Publicaciones del Ministerio de Justicia, Secretaría General Técnica.
- MADARIAGA, T. (2020). Chile: décadas de silencio con el dolor apretado en el cuerpo y nace un grito, *Revista Pléyade*, octubre 2020, 263-267.
- MASSAI, N. (2021). 34 personas: dos tercios de los presos de la revuelta que siguen en prisión preventiva no tienen antecedentes penales. Recuperado el 10 de septiembre de 2021 de <https://www.ciperchile.cl/2021/08/17/34-personas-dos-tercios-de-los-presos-de-la-revuelta-que-siguen-en-prision-preventiva-no-tienen-antecedentes-penales/>
- MORALES, A. M. (2012). La política criminal contemporánea: influencia en Chile del discurso de la ley y el orden, *Revista Política Criminal*, 7(13), 94-146.
- NAVARRO, F. & TROMBEN, C. (2019). «Estamos en guerra contra un enemigo poderoso, implacable»: los discursos de Sebastián Piñera y la revuelta popular en Chile, *Literatura y Lingüística*, 40, 295-324.
- NOVOA MONREAL, E. (2005). *Curso de Derecho Penal chileno*. Parte General, Volumen I, 3ª edición, Santiago de Chile, Editorial Jurídica.
- VILLEGAS, M. (2006). Los delitos de terrorismo en el Anteproyecto de Código Penal, *Revista Política Criminal*, 2, 26.
- _____ (2016). El terrorismo en la Constitución chilena, *Revista de Derecho*, XXIX(2), 310 y ss.
- WALKER, A. (2020). Criminalización de la colusión y delación compensada: elementos para un análisis riguroso de la persecución penal de carteles, *Revista de Estudios de la Justicia*, 33, 131-166.

LA EMERGENCIA DE LOS TERRITORIOS Y
LA CONDICIÓN SOCIOAMBIENTAL: PODER,
NATURALEZA, CIUDADANÍA Y LA NECESIDAD DE
CONOCIMIENTO TRANSDISCIPLINAR

Enrique Aliste Almuna

ENRIQUE ALISTE ALMUNA

Geógrafo de la Universidad de Chile y doctor en Geografía y Estudios del Desarrollo por la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales de París, Francia. Profesor titular del Departamento de Geografía y del Departamento de Ciencias Históricas de la Universidad de Chile. Miembro del Núcleo Interdisciplinario de Estudios Socioambientales, del Centro del Clima y la Resiliencia CR2, del Programa en Energía, Agua y Sustentabilidad y del Centro de Energía de la Universidad de Chile. Miembro fundador del claustro del Doctorado en Territorio, Espacio y Sociedad de la Universidad de Chile. Sus áreas de investigación y docencia son la geografía social, cultural e histórica, con foco en estudios territoriales, socioambientales, conflictos y sustentabilidad, abordados con enfoques interdisciplinarios. En 2018 obtuvo el Premio Nacional de Geografía que otorga la Sociedad Chilena de Ciencias Geográficas.

LA EMERGENCIA DE LOS TERRITORIOS Y LA CONDICIÓN SOCIOAMBIENTAL: PODER, NATURALEZA, CIUDADANÍA Y LA NECESIDAD DE CONOCIMIENTO TRANSDISCIPLINAR

INTRODUCCIÓN

Escuchar a los territorios. Dejar que hablen los territorios. No actuar sin el consentimiento de los territorios. Algunas frases como las anteriores o de similar talante se han hecho cada vez más comunes en los últimos años, posicionándose con fuerza y convicción como expresión clara de que tras esta idea hay una conceptualización compleja que abarca muchísimo más que una unidad espacial capaz de ser plasmada en una cartografía remarcando sus delimitaciones. De ello muchísimas discusiones han dado cuenta en los últimos años, pero hay algo aún más poderoso y relevante en torno a aquello, y se trata del modo en que la expresión se usa por estos días, dando cuenta de algo que hace sentido, da coherencia y se entiende como dialogante entre quienes habitan y se sienten parte de un espacio que se significa y apropia como parte extendida de una cotidianidad.

Así, el territorio es, en efecto, un concepto cuya emergencia y relevancia se ha experimentado con mucha fuerza en tanto se asume como una unidad espacial que está significada, apropiada y definida a partir de procesos sociales, naturales, económicos, ambientales, políticos y culturales, que busca llevar a una dimensión material, definida y acotada, ideas y nociones que se mueven tanto en un plano objetivo como subjetivo (Di Méo & Buléon, 2005; Aliste, 2010, 2015; Moore, 2015). El territorio da cuenta por ello de múltiples procesos y por lo mismo no puede reducirse únicamente a una expresión espacial cartográfica, siendo sin embargo este último un aspecto muy significativo y relevante para su debida comprensión.

El territorio es, en síntesis, un concepto que refleja una complejidad que involucra en sí aspectos que conectan la condición socioambiental con aquella que se vincula a formas de poder y de ciudadanía, toda vez que busca también referirse a una dimensión concreta de la vida cotidiana de las personas, que refieren a unidades biofísicas que permiten dar soporte a la existencia. Por esto es un canal directo a la acción política. El territorio involucra también formas de entender y asimilar las dinámicas socioecosistémicas, de visualizar y comprender la articulación de los procesos económicos y políticos, de ser un ente que colabora en definir acciones de gobernanza, entre otros aspectos, todos ellos interrelacionados entre sí y en permanente interacción (Billi et al., 2021).

Todo lo anterior nos lleva a reflexionar sobre las formas que pueden dar cabida a los mecanismos de gobernanza capaces de recoger los desafíos que se mueven en muchos planos y de diferente manera, condicionando acciones, tensionando ciertas tradiciones políticas y culturales, y a su vez buscando dar cabida a desafíos que se acompañan de un futuro incierto y cada vez más desafiante en términos socioambientales, especialmente en escenarios de crisis climática, de desconfianza en las instituciones y con crecientes niveles de desigualdad en todos los países de la región latinoamericana.

El presente ensayo busca plantear ciertas ideas referidas a lo que implica poner a los territorios en la discusión sobre el Estado y qué relación construir entre el poder, la naturaleza y la ciudadanía como expresión de la condición socioambiental.

ESTADO Y NATURALEZA

La idea de una naturaleza proveedora de riqueza y abundancia, fuente de abastecimiento de recursos naturales y base fundante de la economía, se ha visto tensionada en los últimos tiempos. El extractivismo como práctica clave en las economías nacionales en la región latinoamericana ha sido puesto en el escrutinio público en la medida en que muchas ciudadanas y ciudadanos han visto afectadas sus vidas sin que ello haya significado, en términos concretos, una mejora en sus condiciones de calidad de vida (Bolados & Jerez, 2019; Svampa, 2019; Alimonda, 2002). Por el contrario, aquellos territorios en los que se da con mayor intensidad esta práctica han mostrado, a través del tiempo y en reportes oficiales, un notable retraso en sus indicadores de desarrollo humano (PNUD, 2017). Este desplazamiento y desacople entre provisión de riqueza para el país y pago de los costos ambientales y vivencia cotidiana de los pasivos ambientales que esta práctica conlleva ha llevado a que muchos de estos territorios se hayan movilizad, haciendo visible su condición de «zonas de sacrificio». Es lo que ha ocurrido en zonas como Puchuncaví, Calama, Coronel, Talcahuano, Huasco, Til Til, Chiloé, entre tantas otras. En todos estos lugares confluye un factor común: una naturaleza tensionada con la base económica y una situación de hastío frente a una promesa de más de medio siglo que se ve ahora como imposible o, cuando menos, muy poco probable.

Por cierto que esta condición es una respuesta a una concepción que en algún momento tuvo asidero y fuerza: el desarrollismo. A partir de la segunda mitad del siglo xx la producción de conocimiento y la articulación fuerte de una idea de Estado que se organizaba en función de una explotación racional de los recursos naturales llevó a pensar que este era el camino que facilitaría las mejoras en la calidad de vida del país (Aliste & Musset, 2014). Es muy interesante el rescate de

iconografías, eslóganes o incluso definiciones que llevaron a concebir a la naturaleza como recurso explotable en respuesta a los vientos que en una época determinada fijaron el rumbo de la idea de progreso. Elías Almeyda Arroyo, por ejemplo, escribía en su *Geografía de Chile* de 1950, al describir la araucaria, que este era un ejemplar magnífico e imponente, del cual se podía obtener madera y papel de alta calidad (Almeyda Arroyo, 1950). O la Corporación de la Madera, CORMA, que decoraba su logo institucional con una sierra como señal clara de su vocación de aserrío (Aliste et al., 2018, 2017). O el propio escudo de la comuna de Puchuncaví, que hasta 2012 se enorgullecía de exhibir una humeante chimenea de la fundición como clara señal de progreso. Se podría hacer una colección abundante de ejemplos similares que hablan de un momento en la historia donde la naturaleza era sinónimo de riqueza en tanto era la base de explotación que abastecía de aquellos recursos que llevarían al país a salir de su condición de pobreza y avanzar a paso firme hacia el desarrollo.

Fue la misma CORFO la que en la década del sesenta creó el Instituto de los Recursos Naturales, IREN, cuya misión fue proveer la base de información y conocimiento que sirviera para una explotación ordenada y sistemática de los recursos naturales. Sus estudios permitieron avanzar de manera decidida en el desarrollo de la agricultura, la industria forestal, la clasificación de suelos y la organización de la información para los grandes proyectos de explotación agrícola a través de estudios de tenencia de la tierra; el desarrollo de proyectos de riego que luego materializaría el Ministerio de Obras Públicas a través de la Dirección de Riego (hoy Dirección de Obras Hidráulicas); y la organización espacial y la clasificación agroclimática, entre tantos otros estudios en colaboración con órganos del Estado, como la Dirección Meteorológica de Chile, la Dirección General de Aguas, el Servicio Aerofotogramétrico de la Fuerza Aérea de Chile, el Servicio de Impuestos Internos, la Oficina de Planificación Agrícola (ODEPA), el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG), etcétera, y con los cuales se pudo organizar una base importante del conocimiento territorial que permitió orientar un modo de producción en el que la explotación de los recursos naturales se llevó por el camino racional¹. Las instituciones del Estado que planificaron y pensaron el futuro lo hicieron al amparo de una idea de progreso que conllevaba la explotación intensiva de la naturaleza como base de una economía que requería de insumos y una base de recursos naturales para avanzar hacia el progreso, crecer y, como consecuencia, desarrollarse. Aún hoy esta idea persiste,

1. Aquí, sin embargo, se quiere hacer una breve y detenida explicación: rescatando los planteamientos de E. Leff (2002), referirse a explotación racional de los recursos naturales en ningún caso quiere decir que esto sea sustentable. Leff tensiona esta idea en tanto señala que es precisamente la racionalidad económica moderna, fundada en la productividad, la que no permite llevar adelante una noción sustentable de la vida (Leff, 2002, 2014, 2018).

aunque existen muchas posiciones críticas provenientes especialmente de aquellos territorios que han debido pagar las consecuencias de esta forma de entender, a través de la experiencia vivida, los costos del desarrollo (Núñez & Aliste, 2020).

Muchas de las comunidades que hoy resisten la puesta en marcha de proyectos en nombre del progreso o el desarrollo lo hacen no necesariamente por un apego o valoración de la naturaleza que se desea conservar de manera prístina, sino más bien por una desconfianza en los efectos concretos que estos proyectos tendrán en las vidas de quienes habitan los territorios. Se puede sostener entonces, a modo de hipótesis, que hay una fundada sospecha de que los discursos del desarrollo no logran hoy permear del todo en el seno de aquella ciudadanía que debe, en términos concretos, cargar con los pasivos ambientales de la idea de desarrollo, que se basa en la explotación intensiva de la naturaleza (Aliste et al., 2017; Aliste et al., 2018).

LA CIUDADANÍA Y UN NUEVO PODER

Lo descrito antes ha llevado a que las y los habitantes de los territorios afectados por proyectos de desarrollo (como zonas mineras, refinerías, fundiciones, industrias, represas, explotaciones, plantaciones forestales, etcétera) hayan dado pasos decididos hacia su organización y resistencia ante la falta de respuestas a problemas en muchos casos serios a la salud; hacia la existencia y la posibilidad de seguir habitando sus territorios. Las llamadas zonas de sacrificio han sido una manera de graficar una existencia tensionada por agresiones concretas al modo de habitar, donde los efectos de estos proyectos se han hecho sentir en sus cuerpos, sus actividades, sus economías, pero también en sus formas de organización y comprensión de lo que significa habitar los territorios (Bolados & Jerez, 2019; Aliste y Stamm, 2016; Bustos et al., 2015). Las ciudadanías, por lo mismo, se han visto fortalecidas y activadas, en muchos casos como acción derivada del conflicto socioambiental, y si bien han sido condiciones adversas las que las han llevado a organizarse, estas han ido tomando cada vez más fuerza y presencia a lo largo de los últimos años (Bustos et al., 2015).

De hecho, en la emergencia de la revuelta social de octubre de 2019, qué duda cabe del importante rol que jugaron estas organizaciones a lo largo del país, pudiendo verse en muchos lugares las alusiones a los conflictos por el agua, contra proyectos específicos (energéticos, industriales, forestales, etcétera) o acusando el deterioro ambiental en forma de abuso. Lo que con fuerza se vio (y se puede seguir viendo) fueron las consignas que dejan ver la idea de «la voz de los territorios» (Núñez & Aliste, 2020).

También en las recientes elecciones de abril de 2021, donde se eligieron a las y los representantes de la Convención Constitucional y gobernadoras y gobernadores

regionales, pese a las reglas del sistema electoral que poco espacio dan a la posibilidad de elección de ciudadanas y ciudadanos independientes (o al margen de partidos políticos patrocinantes), se alcanzaron cerca de 17 escaños en la Convención Constitucional y dos gobernaciones regionales, siendo la de Valparaíso la más simbólica y en donde el representante del Movimiento de Defensa por el Acceso al Agua, la Tierra y la Protección del Medioambiente (MODATIMA), logró alcanzar la primera mayoría sin necesidad de ir a una segunda vuelta electoral.

Otra hipótesis a esbozar, por lo tanto, es que estamos frente a la emergencia de una nueva ciudadanía. Una ciudadanía que más allá del reclamo por condiciones dignas y del hastío frente a los abusos comienza a asumir y reivindicar una forma de entenderse y sentirse parte de algo que ha sido canalizado por la idea de territorio, de comprenderse en el habitar y de expresar su legitimidad como parte de una concepción de vida que requiere de formas de organización para defenderse en su existencia. Esta ciudadanía, aun probablemente difusa e inorgánica, da sus primeros pasos y muestra sus signos vitales en aumento a partir de un concepto abstracto, pero a la vez concreto: los territorios. Y en los hechos, por lo demás, ha dado muestras concretas de un poder en ciernes.

LOS TERRITORIOS Y LA CONDICIÓN SOCIOAMBIENTAL

Los territorios, como ya se ha visto, movilizan en su abstracción conceptual elementos concretos que están fuertemente anclados en lo cotidiano. Aluden y se entienden como una respuesta que aglutina a quienes habitan y se sienten parte de una existencia común, relacionada y entrelazada en vínculos que aúnan personas, sentidos, historias comunes, espacios comunes, naturalezas diversas que hacen posible esta existencia, y por eso es que logra incluso atribuírsele un sentido político que rompe hasta con el canon tradicional del ejercicio de la política. Como se ha esbozado aquí a modo de hipótesis, la emergencia de una ciudadanía que adquiere y percibe un modo diferente del sentido de pertenencia, ya no solo anclado en ciertas preferencias ideológicas, sino que ahora anclando las esperanzas de un futuro común, de una respuesta que va más allá de las expectativas afianzadas en la visión tradicional del progreso y el desarrollo, podría estar relevando la pertinencia y necesidad de ahondar en la idea de lo que podríamos denominar la condición socioambiental (Morales et al., 2019).

Una propuesta para comenzar a debatir sobre la condición socioambiental puede empezar por reconocer la relevancia que en ello juega precisamente la noción de territorio que aquí se ha revisado y que refiere a aquel espacio concebido, representado y vivido que hace sentido y es apropiado por quienes lo habitan y

que incluye en él sus aspectos sociales, culturales, políticos y económicos como expresión concreta de lo cotidiano (Aliste, 2010). La condición socioambiental emerge entonces como el flujo que moviliza y permite que los territorios se hagan visibles y tangibles en tanto agenciamiento y móvil que detona la toma de conciencia sobre el mismo.

Hay, por lo tanto, en la condición socioambiental una oportunidad y un potencial movilizador, un elemento que puede colaborar con procesos transformativos que son claves en un momento de la historia donde los grandes cambios medioambientales derivados de la crisis climática, de la pérdida de biodiversidad, de la contaminación de los océanos, de los grandes cambios en el uso del suelo, de la disponibilidad de agua, entre tantos otros fenómenos, nos obligan a enmendar el rumbo, a repensar la forma en que la sociedad debe organizarse y el tipo de respuesta que colectivamente se debe construir. El gran desafío, por lo tanto, es convertir la condición socioambiental en un gatillante que colabore a transformar y a mudar la idea de desarrollo basada en una economía como la que conocemos hasta ahora y comenzar con ello el debate en torno a aquellas alternativas necesarias que permitan encaminar un proyecto de futuro que como sociedad tenemos la responsabilidad de debatir y reflexionar.

EL PODER, LOS TERRITORIOS Y LA NECESIDAD DE CONOCIMIENTO TRANSDISCIPLINAR

Tal como se ha señalado previamente, las elecciones de mayo de 2021 han sido un hito muy relevante en términos de comprender un nuevo poder territorial. La elección de al menos 17 convencionales constituyentes cuyo origen son las organizaciones territoriales y/o socioambientales que han buscado canalizar reivindicaciones locales de contenido ambiental merece una reflexión relevante en este contexto. Pero además de lo aludido aquí hay aún desafíos que se perfilan y requieren de formas de exploración que ayuden a entender el modo en que estas formas de sentir, vivir y dar concreción a los territorios permitan una forma de conocimiento que aún requiere de mayor desarrollo intelectual y científico, pero esta vez centrado en un modo diferente de hacer y entender las formas de producción de conocimiento: es necesario, por lo tanto, avanzar hacia conocimientos y miradas transdisciplinarios (Urquiza et al., 2019).

Lo anterior significa que junto con explorar características y condiciones que permitan comprender la emergencia del fenómeno que define lo territorial seamos capaces de ahondar y entender qué formas de poder son las que derivan desde aquí. Asimismo, explorar las formas de poder que se articulan con lo territorial exige

que el conocimiento se rediseñe en sus bases epistemológicas y que nos permita desde allí acercarnos a este campo poco explorado de las nuevas relaciones que definen, condicionan, moldean y ajustan la manera en que los territorios y sus manifestaciones se hacen concretos en lo cotidiano para orientar las características de dicho poder, que por lo demás se elabora y dialoga de manera activa con una naturaleza que también se entiende de manera diversa y con la que nos relacionamos de modos diferentes. La relación entre poderes y territorios no es baladí y requiere de amplios campos de discusión que permitan un debate fluido sobre los diversos modos de entender la naturaleza, su explotación, las formas de uso y su gobernanza, así como también los mecanismos de articulación entre la generación de riquezas, la producción de pobrezas, la significación simbólica y cómo esto incide en las cotidianidades que se construyen en consecuencia. Si esto se lleva adelante considerando la diversidad cultural, los horizontes de política económica por una parte, y de economía política por otra, de perspectivas de futuros y sobre todo de estímulos y formas de incentivar un tipo de conocimiento científico que responda a otros códigos y procedimientos, podremos avanzar hacia una comprensión de la complejidad que conlleva este nuevo contexto al que nos empuja la condición socioambiental. Los territorios, vistos desde acá, superan con creces la abstracción que nos lleva a la unidad espacial simplificada y avanzan hacia una complejidad que se yergue dialogante y como una oportunidad maravillosa para un ejercicio trans e interdisciplinar.

CONCLUSIONES

Muchas son hoy las voces que aluden al territorio como una entidad simbólica, pero al mismo tiempo efectiva, tangible y que da cuenta de un aspecto esencial en su alusión: aspectos que vinculan el espacio geográfico con la vida cotidiana de las personas que lo habitan. Por lo mismo, su potencia simbólica está y realza el sentido político que en él subyace para sustituir en ocasiones algunos conceptos relevantes como pueblo, soberanía, movimientos sociales, etcétera. A lo anterior se une el hecho de que este concepto da también soporte al modo en que la condición socioambiental comienza a redefinir y rediseñar el modo en que se entiende lo político en una ciudadanía cada vez más sintonizada con los aspectos naturales, sociales, políticos y culturales que se dan en espacios concretos y definidos que dialogan con sus entornos inmediatos como reflejo de lo cotidiano, y que por lo mismo han ido fortaleciendo su sentido político.

Comprender la condición socioambiental y su vínculo con el fenómeno de la emergencia de los territorios puede lograrse solo a partir de una nueva forma

de producción de conocimiento, que es la transdisciplinar. La construcción de conocimiento transdisciplinar exige nuevos marcos epistemológicos, nuevas preguntas y metodologías que permitan hacer dialogar perspectivas del conocimiento que comprendan los contextos en que estos conocimientos se producen, las diversas naturalezas de dicho conocimiento que está en juego, los horizontes de futuro, y por ello requiere de una nueva perspectiva para ser comprendido. El futuro de un Estado que necesita repensarse requiere de hacer de estos nuevos desafíos una parte esencial de lo que se requiere para darle el debido cauce a este desafío.

REFERENCIAS

- ALIMONDA, H. (Comp.) (2002). *Ecología política. Naturaleza, sociedad y utopía*, Buenos Aires, CLACSO.
- ALISTE, E. (2010). Territorio y ciencias sociales: trayectorias espaciales y ambientales en debate. En ALISTE E. Y A. URQUIZA (Comp.), *Medio ambiente y sociedad: conceptos, metodologías y experiencias desde las ciencias sociales y humanas*, Santiago, Ril Editores.
- _____ (2015). Sustainability and Territory: An Approach from the Perspective of the Imaginary in Shaping Development. En WERLEN, B., *Global Sustainability in Cultural Perspective. Challenges for Transdisciplinary Integrated Research*, Cham, Ed. Springer.
- ALISTE, E. & MUSSET, A. (2014). Pensar los territorios del desarrollo: sustentabilidad y acción pública en nombre de una ciudad imaginaria, Concepción (Chile), 1950-2010, *Revista EURE (Santiago)*, 40(120), 91-110.
- ALISTE, E., CEA, D., FOLCHI, M. (2017). Discours sur le développement durable: virages, tensions et conséquences pour le secteur forestier chilien, *Cahiers des Amériques Latines*, 85, 31-50.
- ALISTE, E., DI MÉO, G., GUERRERO, R. (2013). Idéologies du développement, enjeux socio-environnementaux et construction de l'aire métropolitaine de Concepción (Chili), *Annales de Géographie*, 694, 662-688.
- ALISTE, E., FOLCHI, M. y NÚÑEZ, A. (2018). Discourses of Nature in New Perceptions of the Natural Landscape in Southern Chile, *Front. Psychol*, 9, 1177.
- ALMEYDA ARROYO, E. (1955). *Geografía de Chile* (16a. ed.). [s.n.].
- BILLI, M., MORAGA, P., ALISTE, E., MAILLET, A., O'RYAN, R., SAPIAINS, R., BÓRQUEZ, R. ET AL. (2021). Gobernanza climática de los elementos. Hacia una gobernanza climática del agua, el aire, el fuego y la tierra en Chile, integrada, anticipatoria, socio-ecosistémica y fundada en evidencia, Centro de Ciencia del Clima y la Resiliencia (CR)2, (ANID/FONDAP/15110009). Disponible en www.cr2.cl/gobernanza-elementos/
- BOLADOS, P. & JEREZ, B. (2019). Genealogía de un desastre: la historia ambiental de una zona de sacrificio en la bahía de Quintero, Chile. En CASTRO, E. (Org.), *Pensamento crítico latino-americano. Reflexões sobre políticas e fronteiras*, Belém, Annablume Editora – CLACSO.
- DI MÉO, G. & BULÉON, P. (2005). *L'espace social. Lecture géographique des sociétés*, París, Armand Colin.

- LEFF, E. (2002). *Saber ambiental: sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder*, México D. F., Siglo XXI Editores.
- _____ (2014). *La apuesta por la vida. Imaginación sociológica e imaginarios sociales en los territorios ambientales del sur*, México D. F., Siglo XXI Editores.
- _____ (2018). *El Fuego de la vida. Heidegger ante la cuestión ambiental*, México D. F., Siglo XXI Editores.
- MOORE, J. (2015). *Capitalism in the Web of Life. Ecology and Accumulation of Capital*, Londres, Verso.
- MORALES, B., ALISTE, E., NEIRA, C. & URQUIZA, A. (2019). La compleja definición del problema socioambiental: racionalidades y controversias, *Revista Mad*, 40, 43–51.
- NÚÑEZ, A. & ALISTE, E. (2020). *Geografías imaginarias y el oasis del desarrollo*, Santiago, LOM Ediciones.
- PNUD (2017). *Desiguales. Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile*, Santiago, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- SVAMPA, M. (2008). *Cambio de época. Movimientos sociales y poder político*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- _____ (2019). *Las fronteras del neoextractivismo en América Latina. Conflictos socioambientales, giro ecoterritorial y nuevas dependencias*, Ed. CALAS, Centro Maria Sibylla Merian de Estudios Latinoamericanos Avanzados en Humanidades y Ciencias Sociales.
- URQUIZA, A., BILLI, M., AMIGO, C., FAÚNDEZ, V., NEIRA, I., HENRÍQUEZ, A., SÁNCHEZ, D. (2019). *Transdisciplina en la Universidad de Chile: conceptos, barreras y desafíos*, Vicerrectoría de Investigación y Desarrollo, documento de trabajo.

ESTADO, PUEBLO MAPUCHE Y
PLURINACIONALIDAD: LA LUCHA POR LA
AUTODETERMINACIÓN. DE LA DICTADURA DE
PINOCHET A LA ACTUALIDAD

Sergio Caniqueo Huircapan

SERGIO CANIUQUEO HUIRCAPAN

Historiador mapuche, actualmente investigador adjunto del Centro de Estudios Interculturales e Indígenas (CEIIR) de la Pontificia Universidad Católica. Es profesor de Estado en Historia, Geografía y Educación Cívica, diplomado de Salud Intercultural, doctorante en Ciencias Sociales por la Universidad de La Frontera y becario ANID. Ha sido consultor en materias como historia mapuche, educación y salud intercultural en comunidades mapuche e instituciones estatales. Fue columnista de medios de prensa como *The Clinic* y *CIPER académico*. Actualmente trabaja en investigaciones sobre la dictadura cívico-militar (1973-1988) y el desarrollo del pueblo mapuche.

ESTADO, PUEBLO MAPUCHE Y PLURINACIONALIDAD: LA LUCHA POR LA AUTODETERMINACIÓN. DE LA DICTADURA DE PINOCHET A LA ACTUALIDAD

INTRODUCCIÓN

Desde el 18 de octubre de 2019 en adelante el concepto de plurinacionalidad ha estado presente en distintos espacios de discusión como en las manifestaciones públicas. Gran parte de las listas de candidatos a convencionales constituyentes lo planteaban en sus programas, con excepción de la derecha. De esa manera el concepto terminó por instalarse en la Convención Constituyente y tendrá que ser definido en la nueva Constitución chilena. Esta Constitución, al igual que las anteriores, establecerá la fisonomía del poder y de la política que rige al Estado. La plurinacionalidad se puede transformar en un concepto central para establecer nuevas formas de entender la nación y la relación entre los pueblos y/o naciones al interior de un Estado, la construcción de mecanismos de regulación del poder y la utilización del derecho internacional como instrumento que garantice los derechos colectivos de los pueblos y regule la convivencia entre ellos. Esto conllevará la creación de nuevas unidades políticas administrativas y el ejercicio del poder, no solo desde el Estado, sino también de los propios pueblos y sus ciudadanos. Así también, esta nueva plurinacionalidad podría llevar a la generación de cuotas o escaños en distintos espacios de poder, a nivel nacional, regional y local. Incluso el concepto podría llegar a afectar nuestra vida cotidiana propiciando un cambio cultural en los ciudadanos del país, especialmente en la convivencia y el respeto de las diferencias culturales en un marco de sujetos sociales interactuantes.

El siguiente ensayo tratará de introducir al lector a las siguientes preguntas: ¿en qué se funda la plurinacionalidad y cómo ha operado para Chile? ¿Por qué el pueblo mapuche insiste en este concepto y cuál es la relación de este con el derecho a la autodeterminación? ¿Qué desafíos significa en la práctica la autodeterminación para el Estado y la convivencia entre naciones?

Por último, podemos pensar la plurinacionalidad como un proceso de reforma de la estructura colonial que pesa sobre el pueblo mapuche y los demás pueblos originarios: esto significa avanzar en el desarrollo de los pueblos desde sus propios intereses y conducidos por ellos mismos, lo cual implica un proceso interno de reestructuración en el mundo mapuche, es decir, lo afecta de manera intracultural. Una de las consecuencias sería la necesidad de darse una estructura que le permita ejercer el poder y al mismo tiempo resolver aspectos internos, lo que significaría

la creación de políticas administrativas y de desarrollo, así como normativas y mecanismos de resolución de conflictos internos; todos ellos asuntos sobre los cuales este ensayo intentará enunciar una perspectiva crítica.

PLURINACIONALIDAD Y LOS FUNDAMENTOS QUE LA HICIERON VISIBLE

El concepto de plurinacionalidad comienza a circular en el año 2006 al calor de las asambleas constituyentes de Bolivia (2006-2008) y posteriormente Ecuador (2007-2008), procesos en los que hacía alusión a los derechos colectivos de los que gozan los pueblos originarios en el derecho internacional. También era tomado como una estrategia política de los movimientos sociales para asegurar la consagración de estos derechos en las respectivas asambleas constituyentes. De la misma forma el concepto proponía un horizonte civilizatorio o de cambio cultural que por una parte se hacía cargo de los aspectos medioambientales que la modernidad había vulnerado con el extractivismo —sin medir las consecuencias a corto y mediano plazo— y por otra apelaba a una transformación de las relaciones interétnicas en busca de una mejor convivencia. También se generó una discusión ética y de los efectos psicológicos que habían tenido las lógicas racistas generadas en el Estado y en la sociedad civil.

Algunos de estos elementos son tratados en América Latina desde la década de los sesenta por autores como Rodolfo Stavenhagen (1968) y Pablo González Casanova (1969), que analizan algunos indicios del fenómeno del «colonialismo interno». La intelectual indígena Silvia Rivera Cusicanqui (2010) trabaja actualmente estas nociones que han sido integradas a las luchas indígenas por sus derechos y en los discursos sobre el pasado, ya sea a través de la memoria como de la historia. En algunos casos esto se vio como parte de la reparación dirigida hacia los pueblos originarios, y conceptos como «colonialismo interno» volvieron a posicionarse en el debate y acusaron una continuidad entre el pasado colonial y el pasado republicano en su lógica de someter a los pueblos originarios y sus territorios. A continuación trataré de desarrollar estos argumentos para el caso chileno, haciendo alusiones al caso latinoamericano.

1. El abordaje de los derechos colectivos

Este primer aspecto se relaciona con los derechos colectivos de los pueblos originarios, en especial el derecho a la autodeterminación, expresado implícitamente en el Convenio 169 de la OIT (1989) y explícitamente en la Declaración de las Naciones

Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007) y la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas de la Organización de Estados Americanos (2016). Ambas declaraciones hablan de «libre determinación» para los pueblos originarios, pero al mismo tiempo los articulados sitúan a estos en el marco estatal. El convenio es de carácter normativo, por lo cual al ser ratificado por Chile pasó a ser una ley de la república. La ratificación se hizo en el Congreso el año 2008 y de ahí en adelante sigue la implementación de sus disposiciones generales y específicas, así como el reglamento de consulta. En el caso del reglamento existen el Decreto N°66, que se ocupa de todas las normativas que el Estado pueda desarrollar y que puedan afectar a los pueblos originarios, y el Decreto N°40, que se encarga del impacto que puedan tener las inversiones sobre las tierras colindantes a aquellas de pueblos originarios, resguardando principalmente el aspecto medioambiental. Ambos decretos norman la consulta indígena en sus tiempos y sus procedimientos, definiendo para ella un carácter no vinculante, es decir, esta tiende a recoger una opinión, pero finalmente las instituciones del Estado deciden. Por su parte, las Declaraciones funcionan en la práctica como indicaciones, lo que significa que actúan contribuyendo con criterios relevantes para los Estados, específicamente con instrumentos orientadores en la toma de decisiones administrativas, tanto en las políticas públicas como en legislaciones que protegen los derechos colectivos de los pueblos originarios, sobre todo en temas sectoriales.

En 1982 se creó el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas de las Naciones Unidas y cobró real importancia en 1985, cuando se comienza a preparar un borrador sobre la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas (ONU, 1990; Ewen, 1994; Anaya, 2005; Charters y Stavenhagen, 2010; Clavero, 2014). El pueblo mapuche participó en este proceso a través de organizaciones que habían nacido en Europa, como el Comité Exterior Mapuche, compuesto por exiliados mapuche que mantuvieron lazos con las organizaciones de fines de los años setenta y de la década de los ochenta. En este proceso la idea de la autonomía como forma de autogobierno así como el derecho a la autodeterminación que comienzan a exigir los pueblos originarios fueron el resultado de una serie de encuentros, como los de Barbados de 1971 y 1978, principalmente. Asimismo, las organizaciones mapuche estuvieron vinculadas al Consejo Indio de Sudamérica, donde participa la organización mapuche Centros Culturales con la persona de Melillan Painemal (quien también estuvo en la directiva del Consejo). Estos espacios se organizaron en distintos lugares del mundo y en ellos se fue dando forma a los derechos colectivos a través del intercambio de experiencias que finalmente retroalimentaron al Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas de Naciones Unidas. Las experiencias de los distintos pueblos originarios en todas partes del mundo pudieron ser comparadas y agrupadas en posiciones. Existieron pueblos, como el caso mapuche, que generaron

parlamentos o tratados que ahora son parte de un trabajo de análisis (Martínez Cobo, 1999). En ese tiempo las indicaciones principales del informe de Martínez Cobo a Naciones Unidas planteaban la necesidad de una revisión más profunda, hoy esto puede ser una realidad ya que gran parte de los tratados han sido compilados y publicados (en versión paleográfica de José Manuel Zavala, 2015, y en versión castellana actualizada por Gertrudis Payàs, 2018).

En todos los casos, las experiencias de los pueblos originarios se inclinaban hacia el tema de derechos colectivos, principalmente el derecho a decidir su futuro. Existían dos situaciones: pueblos con Estados que habían sido colonizados y pueblos sin Estado, pero que aspiraban a uno propio y asumían el derecho a la libre determinación, esto es, a emanciparse, para lo que ya existía un estatuto con los procesos de descolonización de África y Asia, lo que obligó a Naciones Unidas a definir la libre determinación de los pueblos. Sin embargo, el caso de los pueblos originarios fue visto a partir de un concepto intermedio, ya que no se les consideraba en condiciones de construir un Estado o aspirar a ello. Así, la discusión pasó por el derecho a la autodeterminación (Remiro y otros, 1997; Anaya, 2005), de modo que el derecho internacional en materia de pueblos originarios no atenta contra el Estado, sino que establece normativas que les permiten desarrollarse desde sus derechos colectivos, asumiendo que los derechos individuales no son capaces de asegurar la existencia política de estos pueblos en el marco de un Estado.

El fundamento del concepto pueblo es tomado desde la perspectiva de un colectivo, un grupo humano que comparte una historia, estructuras políticas, económicas, culturales y un espacio territorial común, y hablamos de pueblos colonizados cuando ha existido una interrupción de sus libertades colectivas, principalmente por la intervención de un Estado ajeno o por un Estado nacional que reclama las tierras y a la población que las habita, que es lo que llamamos «colonialismo interno» a diferencia del colonialismo imperial que anexa a tierras de ultramar o Estados nacionales consolidados. A los pueblos colonizados se les suspende su soberanía al imponerles estructuras externas; en muchos casos las personas son arrinconadas, la mayoría de sus tierras entregadas a la colonización y así pierden la autonomía sobre varias esferas de sus vidas cotidianas, sin poder decidir prácticamente sobre ellas. En este contexto el concepto de pueblo ha permitido al derecho internacional reconocer a los grupos originarios como sujetos de pleno derecho con el fin de asegurar su vida como colectivos dentro del Estado. Desde mi perspectiva, el derecho intenta resolver problemas estructurales para así permitir a los pueblos originarios escoger sus futuros, estableciendo como necesidad desechar el principio de uninacionalidad para establecer los marcos de convivencia entre colectivos e individuos.

Hacia el año 2006 el entonces diputado Eduardo Díaz del Río proponía lo contrario: hacer un reconocimiento constitucional a los pueblos originarios que reforzara la uninacionalidad, y ya en 2003, en una de las publicaciones del Instituto Libertad y Desarrollo, Marcelo Venegas desechaba la idea de incorporar legislaciones internacionales que salvaguardaran los derechos de los pueblos indígenas, pues servirían de pretexto para dividir al país, igualando el concepto de país a nación, asumiendo que el «problema indígena» es un problema de pobreza y desarrollo. Los demás artículos de esa publicación siguen la misma línea de Venegas y Díaz del Río. Sin duda este es uno de los aspectos más complejos del diálogo: pensar la desintegración del país debido a la existencia de distintos grupos humanos con derechos consagrados. Este es un problema de vieja data, como se puede ver en el libro de Jorge Pinto Rodríguez, *La formación del Estado y la nación, y el pueblo mapuche* (2003), donde explica que la nación estatal fue artificialmente creada desde el Estado y que Estado y nación son dos cosas distintas que hoy parecen indisolubles. A continuación despearé algunos elementos en los siguientes puntos:

- Las unidades nacionales ligadas a un Estado son construcciones del siglo XIX en todas partes del mundo. Previamente las regiones tenían autonomía en diversos ámbitos, en lo jurídico, cultural, en la administración política e incluso en el uso de lenguas y dialectos distintos a la lengua nacional; basta ver la historia de cualquier país europeo para entender que finalmente el Estado instaló la unidad nacional uniformado el idioma. Las lenguas oficiales que conocemos en distintas partes fueron instauradas junto con el poder administrativo. Fenómenos que sirvieron en una época hoy han quedado obsoletos con el auge de las identidades regionales, que en ningún caso han significado la destrucción de un Estado, como podemos ver en España o Inglaterra.
- La autodeterminación de los pueblos originarios ha sido pospuesta bajo los argumentos de la uninacionalidad. Esto ha sido un hecho concreto; el Convenio 169 de la OIT fue aprobado el año 2008, pero su implementación comenzó después del 2010, y lo mismo ocurre con el reconocimiento constitucional que se ha venido tramitando desde 1990. Tanto el Convenio 169 de la OIT como el reconocimiento constitucional de los pueblos originarios han sido vistos como señales de peligro para la uninacionalidad. Las declaraciones de los derechos de los pueblos indígenas, ya sea de la ONU o la OEA, no han sido ratificadas desde que se aprobaron, pese a que Chile votó a favor de ellas.
- El centralismo creado por la élite política empresarial de Santiago ha implicado un retraso profundo de las regiones y zonas donde se encuentran los pueblos originarios. La uninacionalidad no ha tenido una solidaridad interna, al contrario,

los megaproyectos han dañado los territorios ancestrales y frente a ello los defensores de la uninacionalidad y quienes son parte del Estado poco o nada han hecho. Podemos ver el caso Ralco, uno de los más documentados, donde existieron todo tipo de presiones y acciones, como cambios de directores de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), con el fin de aprobar un proyecto que vulneraba los derechos del pueblo mapuche-pehuenche (Morales, 1998; Namuncura, 1999).

- Se ha caricaturizado la demanda indígena cuando se trata de sus derechos: los dirigentes y organizaciones mapuche no han planteado crear un Estado dentro de otro Estado, al contrario, desde antes que se implementara la consulta indígena han reclamado que el Estado sea garante de esos derechos, y luego han participado propositivamente en los procesos de consulta pese a que no son vinculantes y que sus procedimientos a veces no han sido claros.

Concluimos en esta primera parte que la plurinacionalidad nada tiene que ver con destruir al Estado o restarle poder, ya que, al contrario, supone que este sea garante de los derechos colectivos e individuales tanto de los pueblos originarios como de los individuos en su conjunto. Esto modifica al Estado, sin duda, pero con miras a una mejor convivencia entre los colectivos y los individuos, a una mayor autonomía, a que los sujetos puedan decidir sobre su futuro y con ello volverse sujetos responsables, y a poner fin al rol del Estado como tutor de los sujetos. Los sujetos colectivos e individuales deben generar un aprendizaje para utilizar al derecho como un mecanismo que pueda generar un mayor bienestar, de ahí que los derechos no sean un fin en sí, sino instrumentos para mejorar la convivencia al interior de los colectivos y entre ellos.

2. La plurinacionalidad como estrategia política para comprender la autodeterminación

El segundo aspecto de los discursos sobre la plurinacionalidad es de carácter político-estratégico para los pueblos originarios de la plurinacionalidad. Esta permite mostrar de manera concreta que el objetivo es alcanzar los derechos colectivos de los cuales son depositarios, y entre ellos la autodeterminación como el más importante. Además permite discutir sobre la formación histórica del Estado nacional y sobre cómo ello les afectó, lo que implica una deuda histórica por reparar. Con ello la plurinacionalidad viene a enrostrar el equivocado camino que tomó la élite dirigente que controlaba el Estado en los siglos XIX y XX. La suspensión de la soberanía de los pueblos originarios colonizados por la república trajo nefastas consecuencias

que los llevaron a una pobreza estructural y a vivir por años como ciudadanos de segunda clase, alejados del ejercicio de sus derechos.

La exigencia de retomar los derechos colectivos que en algún momento ejercieron los pueblos originarios, tanto a nivel planetario como en Chile, hace parecer que todo esto emergió de manera instantánea y aparentemente explosiva. José Bengoa tituló un libro *La emergencia indígena en América Latina* (2000), que sin duda podemos pensar en dos sentidos: como algo subterráneo que emerge a la luz, pero también como la urgencia de atender un problema que no se ha visto. El texto analiza cómo los pueblos originarios comienzan a aglutinarse y fijar estrategias comunes tanto hacia el Estado como hacia los organismos internacionales, lo que permite señalar que durante todo el siglo xx persistieron en el intento de ser escuchados y de retomar los derechos colectivos que en algún momento de la historia les fueron reducidos.

A muchos chilenos les ha parecido vertiginoso que en poco tiempo la bandera mapuche, la *wenufoye*, aparezca de manera masiva en las protestas sociales, que el concepto de plurinacionalidad se haya incorporado en los programas de las distintas listas de constituyentes, que el uso del mapuzungún en la Convención Constitucional sea cotidiano, pero la verdad es que esto ha sido fruto de años de trabajo. El concepto de plurinacionalidad ha ayudado a la mediatización de los derechos colectivos y de la historia mapuche. De hecho, este año habrá decenas de artículos científicos, libros y otros textos que dan cuenta de ello, explicando desde diversas posiciones cómo surgió el proceso, lo que actualmente está en juego y las proyecciones a futuro.

Como ya se dijo, la plurinacionalidad como concepto aparece en el continente americano gracias a las asambleas constituyentes de Bolivia y Ecuador. Estos procesos obligaron, al igual que en Chile, a generar grandes debates que orientaron a la sociedad civil. Pero esto ocurrió en países donde la población indígena es mayoritaria, lo cual es muy distinto al caso chileno. Tanto en Bolivia como Ecuador las organizaciones indígenas andinas, que son las más poderosas, reclaman al Estado para sí, ya que son la mayoría de la población de sus países, además han dominado las protestas sociales desde la Colonia a la actualidad; para el caso chileno los pueblos originarios se han situado en los márgenes y jamás han pretendido apoderarse del Estado o han liderado los movimientos sociales en la república. Pero los pueblos originarios también comparten lógicas en América Latina, vemos sociedades que algunos han definido como pigmentocracia, es decir, en las que una élite de blancos había sostenido el poder desde el siglo xix; o también podemos hablar de una racialización del poder detentado por las élites blancas, dominantes por sobre morenos o negros. El concepto de plurinacionalidad deconstruye esa racialización del poder como algo natural y nos centra en que dicha élite ha construido el Estado y ha dado forma a la nación estatal como un mecanismo de

control de los sujetos con colores de piel más oscuros, que son la mayoría de los ciudadanos de América Latina. Por último, estas distinciones raciales establecieron las estéticas de seres humanos deseables o que representan el máximo en términos civilizatorios, frente a otro polo marcado como negativo, donde se encuentran las morenidades y negritudes.

Los debates sobre la plurinacionalidad se impulsaron a partir de los derechos indígenas, pero luego se complejizaron debido a la inclusión de otros tipos de derechos, propios de discusiones que eran parte de circuitos preocupados de los problemas de la sustentabilidad, el medio ambiente, el derecho propio y el pluralismo jurídico. Por lo tanto, la plurinacionalidad no solo muestra complejidades, sino que nos lleva a pensar y construir respuestas globales, dejando obsoletas las miradas reduccionistas. Cuestionar al poder ahora implica pensar en cómo construirlo desde abajo, esto es, generar acciones y experiencias de ejercicio de poder en las que se articulen distintos niveles o grupos.

3. La plurinacionalidad, la autodeterminación y el proyecto civilizatorio

Hay un tercer aspecto de carácter civilizatorio vinculado a un proyecto político refundacional de la convivencia de pueblos con distintas culturas. Esto con el propósito de corregir las desigualdades sociales y defender el medio ambiente frente a las políticas economicistas de corte extractivista, planteando procesos de desarrollo sostenibles. La plurinacionalidad ha colocado el tema del derecho de la naturaleza desde un paradigma en el cual hombre y naturaleza son interdependientes, de hecho, este último tiempo hemos visto florecer enfoques como el de Philippe Descola (2012), Eduardo Viveiros (2008) o Eduardo Gudynas (2015), que en sus trabajos con pueblos originarios descubren desde otras perspectivas los fracasos de las políticas medioambientales o la falta de conciencia medioambiental al relevar, en síntesis, que no sentir a la naturaleza como parte interdependiente hace imposible asumir una relación con ella distinta a verla solamente como recurso o espacio para la satisfacción del hombre. Cuando escuchamos conceptos como el «buen vivir» (Walsh, 2009), muy importante en la demanda indígena en el Ecuador¹, o de «vivir bien» (Arkonada, 2012), en el caso boliviano, está presente no solo el tema de la naturaleza, sino también el de la despatriarcalización y el de las visiones alternativas de economía local que plantean un desarrollo integral de los sujetos que conviven al interior de un pueblo o entre pueblos con la naturaleza.

1. También véase Acosta y Martínez (2009).

Este aspecto civilizatorio nos ayuda a repensar las crisis sociales y ambientales y verlas como un todo complejo y a ratos caótico, pero con la convicción de que son procesos abarcables, solucionables y en cierto sentido esperanzadores. En este punto ya no se habla solo de una Constitución, sino de sentar las bases para un cambio cultural, haciendo del cuerpo legal un instrumento que posibilite las transformaciones futuras.

4. Descolonización cultural, descolonización política y reparación

Un cuarto aspecto, de carácter moral y psicológico, se entronca con la convivencia y tiene que ver con la valoración de los sujetos y sus culturas. Con miras a desarticular los efectos del colonialismo, que se expresa principalmente en el racismo y el clasismo, la plurinacionalidad ayuda a pensar la descolonización política, es decir, cómo salir del tutelaje político-administrativo estatal que restringe los derechos colectivos. Aquí entramos en temas tan complejos como el pluralismo jurídico, es decir, la convivencia entre sistemas normativos y enfoques culturales que resguarden los derechos de los sujetos y del medio ambiente. Por otro lado está la reparación por la pérdida de recursos materiales de los pueblos originarios, lo que obligará a evaluar los costos que la intervención del Estado tuvo para ellos, sometidos a un estado de pobreza crónica, asumir esta deuda histórica desde una perspectiva económica y garantizar la creación de una propuesta de desarrollo integral de los pueblos originarios. Esto implica abordar un desarrollo en un pacto con los sujetos, y la nueva Constitución debería establecer los mecanismos para abordar el proceso reparatorio, lo que sin duda llevará décadas.

Por otro lado, la discriminación racista y clasista ha afectado psicológicamente a los miembros de pueblos originarios, sumado a que la pobreza condicionó su salud física y mental, haciendo los esfuerzos por salir adelante aún más difíciles. En la misma Convención y fuera de ella se han presenciado actos de racismo, de falta de empatía con el otro. Si asumimos los traumas por las ocupaciones por fuerza de los territorios de los pueblos originarios desde mediados del siglo XIX, sumada a la violencia física y simbólica sufrida por la sociedad civil durante todo el siglo XX, estamos frente a heridas coloniales que se han transmitido de generación en generación no solo por el lado de las víctimas, sino también por el de los agresores que naturalizan la agresión. El trabajo de Leonardo León, *Araucanía: la violencia mestiza y el mito de la Pacificación, 1880-1900*, aborda el contexto posterior a la ocupación de La Araucanía y demuestra que el territorio no se pacificó, sino que se consolidaron las condiciones para el desarrollo de más violencia cruzada que se prologó hacia el siglo XX. Además, el racismo y el clasismo hicieron imposible conducir un proyecto integrado de desarrollo regional en La Araucanía y propiciaron por muchos años la endogamia étnica.

La transformación social en curso implica recuperar tanto al violentado como al violentador y llevarlos a un espacio común de nueva interacción. Esto facilitaría que las violencias vayan desapareciendo en los espacios privados, de modo tal que se abra la posibilidad de cicatrizar viejas heridas y comenzar el proceso para alcanzar un nuevo entendimiento que llevará muchos años concretar. Esto necesitará cambios profundos en la educación y en el actuar público, puesto que requiere de generar valores que permitan la convivencia aceptando las diferencias. Se trata de que los sujetos sean capaces de encontrar convergencias y aceptar las divergencias, de construir marcos de buen vivir entre unos y otros, y ello implica debates y reflexiones profundas que calen en el cotidiano. Hay que asumir que se han dado grandes pasos en salud intercultural y educación intercultural, pero actualmente siguen siendo guetos. Se debe avanzar en una transversalidad de la interculturalidad, es decir, trabajar en todos los espacios donde hay interacción interétnica apuntando a valorar la diferencia y asumirla como un potencial para cultivar.

LA PLURINACIONALIDAD: CUARENTA AÑOS DE CAMINAR TRAS LOS DERECHOS COLECTIVOS

Si bien hemos mencionado los avatares históricos para entender cómo la plurinacionalidad es parte de un camino mayor y trazado desde hace mucho tiempo, hay una serie de clásicos que pueden ayudar a comprender cómo el pueblo mapuche ha tratado de salvaguardar sus derechos civiles —derecho a ser ciudadanos— y colectivos (Foerster, 1983; Foerster y Montecino, 1988; Bengoa, 2002; Mallon, 2004; Caniqueo, 2006; Samaniego y Ruiz, 2007; Gavilán, 2007).

En 1983 la organización gremial Ad Mapu en su tercera asamblea toma entre sus resoluciones el tema de los derechos colectivos y señala que existe una sociedad dominante a la cual ellos buscan sensibilizar. La coyuntura de la división de comunidades mapuche por medio del Decreto ley N°2568, emitido por la dictadura cívico-militar en 1978, llevó a un proceso de etnificación que consolidó la idea de enfocarse en los derechos colectivos. El decreto mencionado planteaba que al subdividirse las tierras indígenas tanto ellas como sus ocupantes perdían dicha calidad, es decir, la posibilidad de ser mapuche. Esta amenaza a la continuidad como pueblo hizo que las ideas de autonomía y de autodeterminación comenzaran a estar más presentes en el discurso de las organizaciones mapuche.

En este sentido, los últimos cuarenta años han significado un proceso de refundarse a sí mismo del pueblo mapuche a través de la recuperación de la historia, la lengua y la cultura, a lo que se suma la salvaguarda de sus derechos. Al revisar la revista *Nütram*, dirigida por el antropólogo Rolf Foerster desde 1986 a 1994, se puede

seguir un itinerario de las organizaciones mapuche, partiendo por el hincapié en el concepto de pueblo, que en las negociaciones de apoyo al candidato presidencial Patricio Aylwin lo obligaron a suscribir el Acuerdo de Nueva Imperial en 1989. Allí se pactó (a) el reconocimiento constitucional como pueblos originarios; (b) la ratificación del Convenio 169 de la OIT; (c) la creación de una Ley Indígena; (d) la creación de una nueva institucionalidad y (e) la creación de un Fondo de Tierra Indígena, Agua y Desarrollo. Analizando estos cinco puntos vemos que involucran las condiciones para sostenerse como colectivo en el tiempo. Desde aquí avanzaré desde una posición más testimonial de cómo recuerdo estos hechos:

- a. El reconocimiento constitucional involucraba que el Estado salvaguardaba los derechos colectivos de los pueblos originarios. Con ello toda normativa e institucionalidad quedaba supeditada al impacto que pudiera generar en los pueblos originarios, al igual que los proyectos de inversión. Existieron diversas propuestas, pero estas no pudieron realizarse hasta ahora.
- b. La ratificación del Convenio 169 de la OIT implicaba asegurar los derechos colectivos a nivel internacional, pero también que el estándar internacional se cumpliera en Chile. Lamentablemente el Convenio recién se aprobó en 2008 y se ha implementado desde 2010, con limitaciones en los procesos de consulta indígenas.
- c. Si bien una nueva normativa parecía innecesaria si se ratificaba el Convenio 169 de la OIT, la creación de una Ley Indígena tuvo una finalidad estratégica. Si uno analiza las condiciones de la época parecía poco probable la ratificación del Convenio en el corto plazo. Si uno analiza el borrador de la Ley Indígena, trabajada con distintas comunidades mapuche en un periodo de dos años, aparecen conceptos como «pueblo indígena» y otros articulados orientados a garantizar los derechos colectivos. Esta propuesta fue totalmente cambiada tanto por el Ejecutivo como por el Congreso de ese entonces, y esta nueva institucionalidad legal solo aseguró los derechos individuales del mundo indígena, lo que generó una desconfianza en varias organizaciones mapuche y dio pie para el discurso más radical de organizaciones con propuestas alternativas para alcanzar la autodeterminación, entre ellas el Consejo de Todas las Tierras. En un primer momento a esta ley se le designó con el nombre de Ley Especial, con lo cual se buscaba otorgarle un nuevo estatus jurídico por encima de una ley común y por debajo de una ley orgánica constitucional, pero en la práctica no funcionó de esa manera y finalmente este carácter fue desechado.
- d. Creación de una nueva institucionalidad a partir de la Ley Indígena N°19.253, aprobada en 1993 y puesta en función en 1994, que dio vida a la Corporación

de Desarrollo Indígena (CONADI). Esta entidad fue dependiente, en una primera instancia, del Ministerio de Planificación Social, puesto que la visión de la época hizo presumir a la élite política del país que el problema mapuche era solo de pobreza y desarrollo, evitando así los derechos colectivos. Hoy la CONADI depende del Ministerio de Desarrollo Social, sucesor del Ministerio de Planificación Social, la institución dedicada a los temas de pobreza del país, con lo cual vemos que la respuesta estatal todavía no está acorde a los estándares internacionales. Además, la CONADI no logró hacer efectivo el espíritu de la ley, ni en la protección de los derechos colectivos ni en la representación de la participación indígena. Los casos como el de la represa Ralco y el de la quema de camiones en Lumaco en 1997 reflejaron su incapacidad para resolver conflictos, por lo menos con el pueblo mapuche, dejando a la institución como un ente técnico de bajo poder de resolución. Cabe mencionar que para la aprobación de la represa Ralco el gobierno removió a dos directores de la CONADI, primero a Mauricio Huechulaf y luego a Domingo Namuncura, alineando también la votación de consejeros designados por el Gobierno, lo que radicalizó a una parte del movimiento mapuche, entre ellos a la Cordinadora Arauco-Malleco (CAM).

- e. Se creó finalmente un Fondo de Tierra Indígena, Agua y Desarrollo, que es administrado por la CONADI. Los presupuestos año a año demuestran su poca capacidad de impacto, pues su mayor parte se va en la compra de tierras y en menor medida en la inscripción o compra de derechos de aguas para comunidades. Aunque los fondos para desarrollo son mínimos, son muy requeridos por el mundo indígena. Para abordar el tema del desarrollo y generar mayores recursos se tuvo que pedir un crédito al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que bajó por medio del Ministerio de Desarrollo Social, creando al Programa Orígenes en 2003 y que funcionó hasta 2012. Posteriormente se creó el Programa Chile Indígena, que sigue funcionando en su segunda fase a la actualidad. Estos programas también han sido de bajo impacto, pero lograron incorporar parcialmente la lógica territorial a través del levantamiento de mesas territoriales que van focalizando la pequeña inversión. Esto ha permitido algunas experiencias intersectoriales, pero en muy pocos casos han tenido continuidad, pues su trabajo ha sido guiado hasta el momento por la agenda pública de cada presidente, en las que la injerencia de los pueblos originarios es nula.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS POSDICTADURA

En 1990, luego de asumir la presidencia, Patricio Aylwin creó la Comisión Especial de Pueblos Indígenas (CEPI) con el fin de avanzar en los compromisos del encuentro

de Nueva Imperial un año antes. Para ello se llevó a cabo un proceso de consulta indígena sobre una nueva Ley Indígena y el diseño de la nueva institucionalidad indígena, además del acercamiento entre la dirigencia indígena y el mundo político para avanzar en el reconocimiento constitucional y la ratificación del Convenio 169 de la OIT. Lamentablemente las gestiones no tuvieron los logros esperados y comenzó a existir una tensión con las organizaciones que no pactaron en el Acuerdo de Nueva Imperial y que optaron por presionar a través de la toma de fundos y la visibilización en el exterior de las limitantes que presentaba el Estado chileno para responder a sus demandas sobre los derechos colectivos. La respuesta fue la criminalización de esta demanda, con la consecuencia de 144 mapuches procesados por la Ley de Seguridad del Estado, una ley utilizada en dictadura y que mostraba de manera efectiva las limitaciones del Estado para encauzar la demanda. Esta radicalización se enmarcó también en la coyuntura de la celebración de los quinientos años de la llegada de los europeos a América, que cuestionó la herencia colonial y la situación en que quedaron los pueblos originarios.

En 1993 se promulgó la Ley Indígena N°19.253 y se creó la CONADI, que como hemos señalado comienza a erosionarse de manera inmediata. Durante el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle esto se hizo evidente, por lo que para no poner en riesgo la aprobación de la hidroeléctrica de Ralco y para evitar una mayor debacle el Gobierno propuso en 1999 los Diálogos Comunales, dando un giro hacia el asistencialismo estatal y recogiendo en cada diálogo necesidades básicas de las personas mapuche. Esto radicalizó aún más las posiciones, pues si bien se reconocía el estado de pobreza en que se encontraban los pueblos originarios, se buscaba al mismo tiempo deslegitimar y tergiversar la demanda indígena, señalando que los derechos colectivos no eran una demanda real de las comunidades. Esto fue un error, pues los derechos son mecanismos que ayudan a generar condiciones para el desarrollo y no se pueden confrontar con la pobreza como monedas de cambio: o una o la otra.

El gobierno de Ricardo Lagos cambia su agenda de una manera más estratégica, pero el conflicto icónico comienza en 2000, entre el exministro del presidente Aylwin Agustín Figueroa y los *longko* Aniceto Norin y Pascual Pichun. Esto llevó a profundizar la criminalización de la demanda indígena mediante otra ley, la Ley Antiterrorista. Por otro lado, el mismo Lagos creaba la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato Indígena, que coincidía con el lanzamiento del Programa Orígenes después de la muerte del comunero Alex Lemun. La Comisión, presidida por el expresidente Aylwin, abría la posibilidad de reconocer el rol del Estado y la sociedad civil chilena frente a los pueblos originarios, y asimismo se pensó que las recomendaciones iban a permitir abordar la deuda histórica y generar procesos de reparación. Nada de eso se cumplió, se habló de pueblos indígenas,

pero se evitó abordar sus derechos. La misma Comisión decidió crear contrapartes indígenas que generaron diversos informes que, no obstante, no tuvieron impacto en las recomendaciones de políticas públicas emanadas de la Comisión, por lo que tampoco contaron con ningún respaldo ni compromiso. Esto siguió generando tensión entre el Estado y los pueblos originarios.

La creación del Programa Orígenes en 2003 ayudó a aligerar la tensión acumulada. Las ideas de «desarrollo con pertinencia cultural» prometían un nuevo diálogo que fue nuevamente defraudado: al ser muy débil la inversión por familia, tuvieron pocos efectos y muchas familias lo asumieron como una ayuda social a la pobreza en que vivían. Las mesas territoriales permitieron o ayudaron a la focalización de parte de la inversión pública, pero también su impacto fue mínimo. La burocratización de las dirigencias indígenas ha generado grandes desgastes que se mantienen hasta el día de hoy, y a pesar de que en estos procesos los derechos económicos o colectivos quedan fuera de discusión, aun así las comunidades indígenas siguen trabajando con estos organismos.

Al primer gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010) se le puede reconocer el intento de avanzar en los procesos de reconocimiento constitucional. Durante su primer gobierno (2006-2010) ocurre la ratificación del Convenio 169 de la OIT y se da una política de corte multicultural que trata de mediar entre los derechos colectivos y los derechos individuales de los pueblos originarios, principalmente en salud y educación intercultural. Este avance sectorial permite concretar centros de salud con orientación intercultural y avanzar hacia la asignatura de lengua indígena. Aun así, la criminalización de la demanda indígena también va en alza.

En el primer gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014) se avanza en los reglamentos de las consultas indígenas con los Decretos N°66 y 40. Se reemplaza el Programa Orígenes por Chile Indígena y se retrocede en materia de derechos indígenas. Además se crean lo que se llamó Mesas de Diálogo, a nivel regional, provincial y en ciertos casos comunal, que terminaron derivando en acuerdos sumamente polémicos, como por ejemplo una indemnización por retirarse de un proceso de recuperación de tierras que vulneraba el derecho a la recuperación de territorios ancestrales consagrados en el Convenio 169 de la OIT. Finalmente estos acuerdos no pudieron concretarse por diversas oposiciones.

En el segundo gobierno de Bachelet (2014-2018) se concentran varias consultas indígenas de diverso tipo y además la política pública, principalmente a través del Programa Chile Indígena, se abrió en la última parte de este periodo a trabajar los temas sociales al interior de las comunidades, como ocurrió con los proyectos para la vejez mapuche. Adicionalmente se abrió otra vez la posibilidad de instalar un reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas a través de una consulta indígena en el último año de su gobierno. A esto se suma que Bachelet inauguró

una nueva mesa de diálogo para poder construir una propuesta de convivencia, principalmente en La Araucanía. Esta comisión, integrada por diversos actores y donde se plantearon temas como los diálogos interreligiosos u otros ligados a la convivencia, quedó truncada por el cambio de gobierno. Pero este mandato también tuvo un punto crítico que fue la «operación huracán» (2017), en la cual se crearon pruebas para incriminar a dirigentes mapuche. Esto marca el punto más alto en el proceso de criminalización hacia el movimiento mapuche, pues previamente se vulneraba el debido proceso a través de testigos sin rostros, lo que muchas veces terminaba en el presidio de dirigentes o luchadores sociales.

En la segunda presidencia de Sebastián Piñera, desde 2018, se intentó una consulta indígena fallida y el programa Chile Indígena entabló su segunda fase, orientada a una visión más productivista, olvidando los casos sociales al interior de las comunidades. La consulta indígena sobre las modificaciones a la Ley N°19.253 falló no porque fuera mal planteada, sino porque existía un malestar previo que era parte de la explosión social ocurrida en 2019, caracterizada por el descrédito de las instituciones y de la élite política y empresarial del país. La mayoría de los dirigentes de comunidades estaban cansados de las consultas no vinculantes, de que los textos y aportes no se vieran reflejados en los informes que daba el Ejecutivo, del nulo interés por discutir los derechos colectivos. A esto se sumó que el programa Chile Indígena y en su conjunto la política desgastadora para los dirigentes comenzara a tener poco sentido: largas esperas por los recursos, burocratización excesiva y conflictos internos entre comunidades por la ejecución del programa generaron un clima complejo. Esto llevó a un retroceso en materia de derechos. Lo de octubre volvió a colocar los derechos de los pueblos originarios sobre la mesa, la autodeterminación como derecho central comenzó a movilizar un nuevo concepto y la plurinacionalidad comenzaba a ser inteligible para Chile.

Podríamos resumir que en estos cuarenta años el camino ha sido hacia una nueva convivencia entre los pueblos, vehiculados por derechos claramente establecidos, y que la plurinacionalidad lograría concretar este derecho central que es la autodeterminación, pues esta se aplica desde la convivencia externa y la convivencia interna.

DESAFÍOS DE LA AUTODETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS APLICADA AL CASO MAPUCHE

Como señalábamos anteriormente, el derecho a la autodeterminación es un concepto que trata de diferenciarse del concepto de libre determinación, que aparece en la Declaración sobre la Concesión de la Independencia a los Países y Pueblos Coloniales en 1960 por la Organización de las Naciones Unidas. La controversia que se generó

en la redacción del concepto pueblo obligó a utilizar otro que delimitara los alcances políticos de los pueblos originarios: la autodeterminación, bandera jurídica levantada para cumplir derechos colectivos sin por ello desintegrar a un Estado.

Podemos señalar que la autodeterminación es un derecho inalienable que tienen todos los pueblos o naciones de ejercer, en forma soberana, su futuro político, social, económico y cultural. Cualquier violación a este derecho implica que ese pueblo es subordinado por otro pueblo y por lo tanto el pueblo sometido no puede ejercer sus derechos. Así, podemos definir la autodeterminación del siguiente modo:

- Un derecho humano: no necesita ser otorgada por ninguna ley positiva ni aprobada por ningún órgano político, pues es inherente al ser humano.
- Un derecho humano fundamental: su importancia es de primer orden.
- Un derecho humano colectivo: su ejercicio es colectivo y no es patrimonio de ningún sector.
- Un derecho positivo: porque ha sido reconocido en declaraciones, pactos y convenios en el ámbito internacional.

A continuación retomaré las ideas de Víctor Naguil (1997) y de José de Obieta (1989). Ambos coinciden en que quienes ejercen estos derechos son aquellos sujetos que asumen su condición de pueblo; y para ello habrá criterios históricos, culturales y de orden jurídico, como vemos en efecto en el caso mapuche. Por lo tanto, al asumirnos como un pueblo —preexistente a la formación de las repúblicas chilena y argentina— podemos ejercer estos derechos, los cuales deben instalarse en un marco estatal.

Para ello enunciaremos algunos aspectos de la autodeterminación y que tendrán que ser debatidos por los constituyentes en la redacción de la nueva Constitución.

DERECHOS QUE INTEGRAN LA AUTODETERMINACIÓN

La autodeterminación es un derecho que está fundado en otros derechos y que se desarrolla a partir de otros derechos. Para esto hacemos una síntesis de lo expuesto por de Obieta (1989) y Naguil (1997); el primero toma diversos casos a través del mundo, revisa aquellos donde se ha ejercido la autodeterminación y ofrece una estructura, mientras que el segundo aborda el caso del pueblo mapuche y lo presenta como violaciones al derecho a la autodeterminación. Pero en ambos casos se presentan los derechos que delimitan quiénes son su población, establecen cómo funcionan los pueblos en su interior y cómo se relacionan con el exterior y otros

colectivos, y establecen las condiciones para que un pueblo se pueda desarrollar de forma autónoma y pueda decidir sobre su futuro. A continuación presentamos los derechos delimitados por ambos autores.

- **Derecho a la autoafirmación:** reconoce a un pueblo o nación el derecho a declararse existente bajo esa denominación, ante un Estado o fuera de él. Esto quiere decir que por ser mapuche podemos plantear la idea de que somos un pueblo, aduciendo lo que nos constituye como pueblo, autoadscribiéndonos y reconociéndonos como tal. Un ejemplo son las preguntas que han existido desde el censo de 1992 en adelante, en las que se ha aplicado la lógica de la autoadcripción individual, con lo cual Chile reconoce a una población mapuche sin reconocer su calidad de pueblo. Solo a partir de la ratificación del Convenio 169 de la OIT esto ha ido cambiando poco a poco por parte del Estado.
- **Derecho a la autodefinition:** implica que un pueblo o nación defina a su población desde el punto de vista de quienes la constituyen. Esta es una situación más compleja, pues la autodefinition está ligada tanto a los derechos colectivos como a los individuales. Por dar un ejemplo, estaría el derecho al territorio o la compensación por situaciones de vulneración provocadas por el Estado. En el caso de existir una autonomía territorial esto involucraría crear un nuevo tipo de ciudadanía para Chile si pensamos en las autonomías regionales en España.
- **Derecho a la autodelimitación:** se refiere al territorio que se define como propio basándose en lo que poseyó y ha reivindicado históricamente. Aquí, por ejemplo, hay que delimitar lo que el Convenio 169 de la OIT entiende como «tierras ancestrales», así como el territorio reconocido en pactos y tratados de alcance jurídico internacional, concerniente a países y pueblos originarios que fueron colonizados y recibieron una compensación por el rompimiento de tratados. Ver al respecto el informe del relator Martínez Cobo de la ONU (1999).
- **Autodisposición interna:** el derecho a configurar una estructura de poder representativa que le permita regular internamente su sociedad. Esto implica establecer un autogobierno con una jurisdicción política administrativa en la cual exista una división de los poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial). El marco de este autogobierno estará reconocido y supeditado al Estado, por lo cual las políticas internas, normativas y las resoluciones que existan se tomarán en acuerdo a la Constitución y las leyes generales del país, contemplando también la posibilidad de abordar todo eso desde la perspectiva local, incluso estableciendo normas propias que permitan el mejor desarrollo y convivencia de quienes están bajo ese autogobierno.

- Debemos entender que la autodisposición interna implica generar una lógica federalista o de mayor autonomía regional y local en cuanto a capacidades resolutorias. Esta lógica permitiría profundizar en los procesos de desarrollo económico y participación política de los actores locales en el rol de autores de propuestas concretas y pertinentes a las vocaciones productivas, sociales, políticas y culturales que quieran desarrollar deliberadamente.
- Autodisposición externa: está referida a la estructura de poder y de gobernabilidad frente otros pueblos, naciones y Estados. Esto implica que el Estado y los pueblos originarios construyen formas de estar presentes en los espacios de poder del Estado, lo que puede ser a través de instituciones como un Congreso de los Pueblos o en cuotas de poder como escaños reservados en el Parlamento, por ejemplo, en los gobiernos regionales o incluso en los municipios. Aquí hay articulaciones entre las estructuras que se han dado los pueblos originarios y las estructuras estatales. Son procesos complejos de institucionalizar, pero permiten una convivencia estable.

Los desafíos de la plurinacionalidad en la Convención Constituyente

En lo pronto la Convención Constituyente deberá discutir algunos de los puntos que consideramos centrales después de lo que hemos expuesto en este ensayo:

- a. Reconocimiento constitucional de los pueblos originarios.
- b. Establecimiento del marco para el ejercicio de la autodeterminación
 1. Autogobierno o cogobierno en ciertos territorios.
 2. Pluralismo jurídico.
 3. Territorios (reconocimiento de los territorios ancestrales).
 4. Marcos para la construcción de convivencias intraculturales que permitan el accionar de las políticas multiculturales, lo que implica instituciones y normativas. Un Parlamento mapuche, por ejemplo.
 5. Marcos de la representación indígena en el Estado plurinacional. Escaños reservados.

CONCLUSIONES

Ya hemos hablado de las complejidades que estos desafíos implican: la generación de grandes debates, cuestión que ya está ocurriendo en diversos canales como la prensa, artículos de divulgación y artículos académicos, pero al mismo tiempo de grandes acuerdos, donde la Convención Constituyente es un gran espacio. Pero no es el único y en este sentido tenemos que pensar que las asambleas populares, cabildos, *trawun* en el caso mapuche, deben multiplicarse de manera que exista no solo una redacción constitucional, sino también un clima que posibilite la simbiosis de la nueva Constitución con la realidad.

Lo claro es que la plurinacionalidad no lesiona la estabilidad del Estado, al contrario, refunda un pacto social entre ciudadanos así como entre sujetos colectivos, como lo son los pueblos originarios, a partir de derechos o marcos normativos que posibilitan cambios estructurales que permiten la convivencia y el desarrollo económico, político y social. El quiebre de la uninacionalidad en términos concretos no implica la disolución del Estado, como se pudiera caricaturizar, sino que la convivencia entre la diversidad cultural, lo que permite abordar una discusión civilizatoria en el sentido del tipo de ciudadano que queremos cultivar, la forma como queremos resolver el tema del poder y con ello el tipo de democracia que queremos desarrollar en nuestro sistema político. Pero lo civilizatorio no termina aquí, también implica la mirada que tenemos de la naturaleza, la interacción con ella, el valor de los recursos, cómo los queremos preservar o compartir en la comunidad, todo esto impacta en el tipo de desarrollo económico que se busca alcanzar. En muchos casos encontraremos debates éticos sobre lo que se entiende por desarrollo y cuál es el papel de los sujetos y las colectividades.

Por último, debemos entender que la plurinacionalidad no se agota en la constituyente y la nueva Constitución, sino que será un concepto que nos acompañará por varios años en términos de la gestión del Estado, ya sea en políticas públicas como en normativas que se irán generando. También se hará a través de la convivencia tanto en los espacios públicos como en los privados. Por lo tanto, la plurinacionalidad nos invita a participar de manera activa, lo que en sí es un cambio radical, pues nos permite aterrizar el debate a nuestros espacios cotidianos, ya que como señalaba existe un espacio que va a ser resorte del Estado, pero lo que se relaciona con lo civilizatorio tiene que ver mucho con nuestro desarrollo diario.

REFERENCIAS

- ACOSTA, A. Y MARTÍNEZ, E. (Comp.) (2009). *Plurinacionalidad. Democracia en la diversidad*, Santiago, Universidad Bolivariana.
- ANAYA, S., J. (2005). *Los pueblos indígenas en el derecho internacional*, Madrid, Editorial Trotta y Universidad Internacional de Andalucía.
- ARKONADA, K. (Comp.) (2012). *Transiciones hacia el vivir bien, o la construcción de un nuevo proyecto político en el Estado Plurinacional de Bolivia*, Barcelona, Icaria.
- BENGOA, J. (2000). *La Emergencia Indígena en América Latina*, Santiago, Fondo de Cultura Económica.
- _____ (2002). *Historia de un conflicto: el Estado y los mapuches en el siglo XX*, Santiago, Planeta/Ariel.
- CANIUQUEO, S. (2006). Siglo XX en Gulu Mapu: de la fragmentación del Wallmapu a la unidad nacional mapuche, 1880 a 1978. En MARIMÁN, P. Y OTROS, *Escucha Winka. Cuatro ensayos sobre Historia Nacional Mapuche y un Epílogo sobre el futuro* (pp. 129-217), Santiago, LOM Ediciones.
- CHARTERS, C. Y STAVENHAGEN, R. (Eds.) (2010). *El desafío de la declaración. historia y futuro de la declaración de la ONU sobre pueblos indígenas*, Copenhague, IWGIA, Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas.
- CLAVERO, B. (2014). *Derecho Global. Por una historia verosímil de los derechos humanos*, Madrid, Editorial Trotta.
- DE OBIETA, J. (1989). *El derecho humano de la autodeterminación de los pueblos*, Madrid, Editorial Tecnos.
- DESCOLA, P. (2012). *Más allá de naturaleza y cultura*, Buenos Aires, Amorrortu Editores.
- EWEN, A. (Ed.) (1995). *La voz de los pueblos indígenas*, Palma de Mallorca, Madre Tierra.
- FOERSTER, R. (1983). *Vida de un dirigente mapuche: Martin Painemal Huenchual*, Santiago, Academia de Humanismo Cristiano.
- FOERSTER, R. Y MONTECINO, S. (1988). *Organizaciones, líderes y contiendas mapuches (1900-1970)*, Santiago, Ediciones Centro de Estudios de la Mujer.
- GAVILÁN, V. (2007). *La nación Mapuche. Puelmapu ka Gulumapu*, Santiago, Editorial Ayun.
- GONZÁLEZ CASANOVA, P. ([1969] 2009). Colonialismo Interno. En (Antología) *De la sociología del poder a una sociología de la explotación. Pensar América Latina en el siglo XXI* (pp. 129-156), Colombia, Siglo del Hombre Editores, CLACSO Coediciones.

- GUDYNAS, E. (2015). *Derechos de la naturaleza, ética biocéntrica y políticas ambientales*, Buenos Aires, Tinta Limón Ediciones.
- LEÓN, L. (2005). *Araucanía: La violencia mestiza y el mito de la Pacificación, 1880-1900*, Santiago, Universidad ARCIS.
- MALLON, F. (2004). *La sangre del copibue. La comunidad mapuche de Nicolás Ailío y el Estado chileno, 1906-2001*, Santiago, LOM Ediciones.
- MARTÍNEZ COBO, A. (1999). *Los derechos humanos de las poblaciones indígenas. Estudio sobre los tratados, convenios y otros acuerdos constructivos entre los Estados y las poblaciones indígenas*. Informe final del relator especial, presentado en Comisión de Derechos Humanos, Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías el 51º periodo de sesiones. Tema 7 del programa provisional. Organización de Naciones Unidas.
- MORALES, R. (Comp.) (1998). *Ralco. Modernidad o etnocidio en territorio mapuche*, Temuco, Instituto de Estudios Indígenas-Universidad de La Frontera.
- NAGUIL, V. (1997). Desarrollo mapuche y derecho de autodeterminación, *Revista Liven*, 4, 8-35.
- NAMUNCURA, D. (1999). *Ralco: ¿represa o pobreza?*, Santiago, LOM Ediciones.
- ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS (1992). *Los derechos de los pueblos indígenas*, Génova, Organización de Naciones Unidas.
- PAYÀS, G. (2018). *Los Parlamentos Hispano-Mapuches, 1593-1803: Textos Fundamentales*, Temuco, Ediciones Universidad Católica de Temuco, Centro Diego Barros Arana y DIBAM.
- PINTO RODRÍGUEZ, J. (2003). *La formación del Estado y la nación, y el pueblo mapuche: de la inclusión a la exclusión*, Santiago, Centro Diego Barros Arana.
- REMIRO, A. Y OTROS (1997). *Derecho Internacional*, Madrid, McGraw-Hill.
- RIVERA CUSICANQUI, S. (2010). *Ch'inakax utxiwa. Una reflexión sobre las prácticas y discursos descolonizadores*, Buenos Aires, Tinta Limón Ediciones.
- SAMANIEGO, A. Y RUIZ, C. (2007). *Mentalidades y políticas «wingka» pueblo mapuche, entre «golpe» y «golpe» (de Ibáñez a Pinochet)*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- STAVENHAGEN, R. (1968). *Clases, colonialismo y aculturación. Ensayo sobre un sistema de relaciones interétnicas en Mesoamérica*, Ciudad de Guatemala, Ministerio de Educación.
- VIVEIROS DE CASTRO, E. (2008). *La mirada del jaguar. Introducción al perspectivismo amerindio, entrevistas*, Buenos Aires, Tinta Limón Ediciones.

- WALSH, C. (2009). Estado plurinacional e intercultural. Complementariedad y complicidad hacia el «Buen Vivir». En ACOSTA, A. Y MARTÍNEZ, E. (Comp.), *Plurinacionalidad. Democracia en la diversidad. Santiago-Chile* (pp. 161-184), Santiago, Universidad Bolivariana.
- ZAVALA, J. M. (2015). *Los Parlamentos Hispano-Mapuches, 1593-1803: Textos Fundamentales*, Temuco, Ediciones Universidad Católica de Temuco.

EL MOVIMIENTO ESTUDIANTIL SECUNDARIO:
SUS ENSEÑANZAS SOBRE DEMOCRACIA Y
CIUDADANÍA EN CHILE

Óscar Aguilera Ruiz

ÓSCAR AGUILERA RUIZ

Profesor asociado del Departamento de Estudios Pedagógicos de la Facultad de Filosofía y Humanidades de la Universidad de Chile. Doctor en Antropología Social y Cultural por la Universidad Autónoma de Barcelona. Actualmente desarrolla investigaciones sobre la construcción de lo juvenil en el cine chileno del siglo xx y sobre las trayectorias de militancia juvenil desde el movimiento estudiantil secundario hasta los nuevos partidos políticos de izquierda. Entre sus publicaciones recientes se cuentan los libros *Juventud y fotografía en revistas juveniles chilenas del siglo xx* (2018); *Movidas, movilizaciones y movimientos. Cultura política y política de las culturas juveniles en el Chile de hoy* (2016); y *Generaciones: movimientos juveniles, políticas de la identidad y disputas por la visibilidad en el Chile neoliberal* (2014). Fue director entre 2013 y 2016 de la revista *Última década*, especializada en la temática de juventud, e integra desde 2007 el Grupo de Trabajo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) «Juventudes, Infancias: Instituciones Sociales, Políticas y Culturas en América Latina».

EL MOVIMIENTO ESTUDIANTIL SECUNDARIO: SUS ENSEÑANZAS SOBRE DEMOCRACIA Y CIUDADANÍA EN CHILE¹

En una reciente columna publicada por el periódico *La Tercera* (20 de agosto de 2021), el antropólogo Pablo Ortúzar arranca con una severa afirmación:

La adolescencia es un proceso de base biológica, hormonal, que abarca alrededor de una década, entre los 10 y los 20 años de edad [...]. Culturalmente, para nosotros, representa la antesala de la adultez, una preparación bajo tutela para asumir plenamente responsabilidades respecto de uno mismo y de otros.

Lo que podría constituir una afirmación de sentido común o de amplio consenso social entraña al mismo tiempo una peligrosa naturalización que desde el campo de las ciencias sociales y humanas ha sido contestada desde hace al menos un siglo (Mead, 1925).

Lejos de constituir un universal, lo que Ortúzar denomina adolescencia no es sino un constructo cultural, históricamente situado, y que por tanto puede variar. Quizás el alegato más aleccionador en este sentido es el de Lutte en su libro *Liberar a la adolescencia* al sostener que esta es «una fase de marginación que deriva de las estructuras sociales fundadas en la desigualdad» (1991: 35).

El presente texto, antes que proponer una revisión conceptual de las categorías adolescencia y juventud, se plantea contestar estas afirmaciones a partir de momentos en que estos sujetos juveniles asumen plenamente sus responsabilidades consigo mismos y la sociedad. Con ello nos proponemos aportar a la conversación social que avance en el reconocimiento como sujetos plenos a quienes hasta ahora ubicamos en una posición de moratoria y suspensión no solo de deberes sino también de sus derechos sociales, culturales y políticos.

Esta reflexión se desarrolló en el marco de una serie de proyectos que hemos denominado genealogía de lo juvenil, es decir, interrogar las condiciones de posibilidad y estrategias discursivas que movilizaron ideas sobre la juventud y

1. Este artículo es una síntesis de una serie de trabajos y reflexiones apoyados desde el 2011 por FONDECYT y particularmente por el Proyecto 1201141 (2020-2024). Agradezco el trabajo de sistematización de fuentes secundarias sobre el movimiento estudiantil secundario realizado por David Bulnes, tesista del proyecto.

asignaron atributos a las y los jóvenes durante el siglo xx. Así, la escuela aparece como la primera marca indexical e institucional de la condición social de lo juvenil y, por qué no, del espacio-tiempo «propio de la juventud» en términos de constitución de una subjetividad (Wyneken, 1927).

Reconstruiremos en primer lugar la histórica constitución de un actor social juvenil específico y a la vez permanentemente invisibilizado en la historia social chilena: los estudiantes secundarios o *pingüinos*. En contraste a esta invisibilización evidenciaremos la importancia y significatividad social de sus discursos, prácticas y demandas en distintos periodos históricos.

En segundo lugar reflexionaremos sobre la importancia de ampliar la ciudadanía y particularmente el derecho a voto de jóvenes desde los 14 años, y por esa vía reconocer el aporte y compromiso social que se asume en esos marcos temporales. La ampliación de esta ciudadanía es precisamente uno de los principales aportes de los movimientos estudiantiles secundarios en la historia de Chile.

LA CONSTITUCIÓN DE LA FEDERACIÓN DE ESTUDIANTES SECUNDARIOS (FESES)

El desarrollo histórico del movimiento estudiantil secundario chileno desde mediados del siglo xx hasta los primeros años del siglo xxi nos permite dar cuenta de la existencia de una cultura política particular. Con este concepto nos referimos a la forma que tuvieron las y los jóvenes secundarios de constituirse como un actor social y la definición del alcance de sus demandas que, observaremos, sobrepasan los espacios delimitados de cada escuela y liceo en particular. Aún cuando el activismo y protagonismo estudiantil secundario data del siglo xix, no será hasta fines de los cuarenta que decantará en la construcción de una estructura que agrupe la diversidad de representaciones estudiantiles liceanas. De allí que sostengamos que es en este periodo que emerge lo que se podría denominar un «movimiento estudiantil secundario».

Estos primeros pasos de la organización secundaria estuvieron marcados por la definición y alcance de su accionar. Largas y acaloradas discusiones decantaron en que terminó primando el gobierno estudiantil y en base a ello comenzaron los congresos de estudiantes secundarios que tendrán como resultado la constitución de una Federación de Estudiantes Secundarios (Rojas, 2004). La idea central de esta forma organizativa se basaba en replicar en micro aquellos valores que los jóvenes luego deberían aplicar en su vida social adulta: el debate, la tolerancia, la responsabilidad, la participación ordenada y la convivencia (*Ibid.*). Para los jóvenes era también la necesidad de superar su mera existencia como estudiantes; no bastaba

con ser un buen alumno, sino que era necesario interesarse e involucrarse en la sociedad que los rodeaba.

La FESES tendrá dos niveles de articulación: una organización de estudiantes de Santiago y una versión nacional, aunque no resultan del todo evidentes las delimitaciones de uno y otro espacio. Eso sí, a partir de las revistas estudiantiles pudimos informarnos que existen congresos zonales (Liceo de Aplicación, 1946) como también un gran congreso organizado en Santiago hasta donde llegan estudiantes de las ciudades más grandes de algunas regiones (Liceo de Hombres de Copiapó, 1946). La intención es conformar una organización que, como plantean los mismos secundarios, agrupe a la mayor parte de estos, aunque, claro, con sus criterios de selección: solo liceos fiscales, una constante en la orgánica secundaria. Finalmente las directivas y el dominio de la organización lo ejecutaron los liceos tradicionales de Santiago, por tanto la organización santiaguina termina casi siendo homónima a la nacional (Rojas, 2004).

Se produce así una primera distinción al interior del propio estudiantado en tanto no todos fueron reconocidos como «organizables». En primer lugar, solo se incluyó a los colegios fiscales, dejando, mediante una votación, fuera a los liceos particulares y nocturnos (*Ibid.*), así como a liceos técnicos. En segundo lugar, pese a que se aceptaron liceos fiscales de todo el país, el poder y control de la organización secundaria residía en los liceos de Santiago (*Ibid.*). En tercer lugar, dentro de esos liceos son los tradicionales los que dominan las organizaciones. Pese a que hay organizaciones nacionales y metropolitanas, son los liceos de Santiago los más significativos político-culturalmente a la hora de constituir un movimiento estudiantil secundario.

Las primeras demandas que movilizaron a los secundarios fueron catalogadas por ellos mismos como de «lucha por la subsistencia» (Liceo de Hombres de Copiapó, 1946), es decir, tener los recursos mínimos para el correcto desarrollo de su función de estudiante. En otras palabras, su movimiento nace del reconocimiento de necesidades no satisfechas (Liceo de Los Andes, 1946). Por ello sus demandas pasaron a incluir exigencias estructurales que superaban por mucho lo pertinente, en específico, a lo estudiantil. Algunas de estas fueron industrialización del país planificada por el Estado; reforma agraria que llevara al progreso y tecnificación de la economía agrícola que liberara a los campesinos de la situación de atraso y miseria en que se encontraban; voto para hombres y mujeres a los 18 años; reforma de la educación primaria y secundaria; mejora del nivel de vida para los jóvenes, etcétera (Liceo de Aplicación, 1946).

En 1949, y en un contexto de protestas sociales profundas, los estudiantes secundarios incluyen en su pliego de peticiones el tema de la locomoción colectiva,

y con ello se sumaron a las movilizaciones que estaban desarrollándose. Frente a la represión que recibieron los estudiantes secundarios se organizó un paro de solidaridad con presencia de liceos, universidades y algunos sindicatos (Rojas, 2004).

Es así como la cultura política de los secundarios se va constituyendo desde sus inicios con relación a la actuación política global, sus actores políticos nacionales y en particular a los partidos políticos. Por ejemplo, se entiende que los jóvenes deben desarrollarse en torno a sus responsabilidades sociales, pero dejando de lado a los partidos políticos. En otro caso se acusa de infiltración de grupos ideologizados que deforman la juventud. Estas críticas llegaron hasta la misma directiva de la federación, cuyos integrantes fueron acusados de ser parte de la «politiquería». Pese a estos cuestionamientos, que tratan de posicionar a los estudiantes fuera de las áreas de la política y circunscribirlos a lo gremial, vemos que buena parte de sus demandas y cultura están relacionadas con transformaciones estructurales y disputas de la política nacional. Una expresión tanto o más en esta índole fue el voto en contra de la «ley maldita» en el Congreso de 1949.

Las demandas en torno a los temas educacionales estuvieron marcadas por dos niveles de exigencias. En primer lugar se identifican demandas materiales centradas en la mejora de las condiciones de los liceos o en la necesidad de cooperativas que apoyen económicamente a los estudiantes (Rojas, 2004). Así, la cotidianidad micropolítica del liceo se vio expresada también en dos niveles: el organizativo y el material. Los aspectos materiales se centraron inicialmente en las condiciones mismas del liceo para luego pasar a la necesidad propia de los estudiantes y la forma en que la escuela podía responder a ellas. De esta forma, las cooperativas de estudiantes fueron propuestas como una solución posible (Liceo de Hombres de Copiapó, 1946).

En un segundo nivel se hacen presentes demandas que critican el sistema educativo de forma general. Dentro de este tipo de demandas específicas se identifican tanto apoyos como rechazos hacia el sistema educativo. Por un lado, en el congreso de 1946 se apoyó el Plan de Renovación Gradual de la Enseñanza, y por otro se negaron a la enseñanza de religión en los colegios (Rojas, 2004). A su vez, se manifiestan en contra del sistema de ingreso universitario. Desde ahí piden la eliminación de uno de los exámenes preuniversitarios y la modificación del otro (Liceo de Aplicación, 1946), junto con su negativa al bachillerato (Liceo de Hombres de Copiapó, 1946). Este conjunto de demandas organizadas desde el proyecto de vida posterior al liceo define en cierta medida un carácter de élite de reemplazo en la clase dirigente (por lo que hay que prepararse a través de la educación superior), así como la centralidad que tendrán los colegios tradicionales de donde saldrán los líderes secundarios.

LOS SECUNDARIOS EN LA UP

El corto periodo de la Unidad Popular estuvo marcado por mil días que llevaron a toda una sociedad a sujetivar la realidad política en clave de necesario posicionamiento. La principal organización de los secundarios no se libró de ello. Primero debatiendo por quién sería el verdadero representante del estudiantado a nivel nacional —dejando de lado a estudiantes de regiones y a los que no estudiaban en liceos fiscales (Rojas, 2009)—; luego en la disputa por qué partido tendría mayor peso, siendo la izquierda la hegemónica al momento en que se inicia el periodo.

La conformación de la FESES convocó a una mayor cantidad de liceos, muy superior a los años anteriores, sumando una base de votación nueva para los procesos orgánicos. En ese aumento de padrón los grupos de centro y derecha intentaron incorporar a los colegios particulares y nocturnos, recibiendo un rotundo rechazo; queda marcado, una vez más, que la identidad secundaria proviene de la educación pública, particularmente del liceo, y no de otro lugar. Ejemplo de ello fue el caso de Andrés Allamand, quien tuvo que cambiarse de su colegio particular a uno fiscal con el fin de participar en política secundaria (*Ibid.*).

Las elecciones para la FESES del año 1971 fueron una batalla abierta que ganó la Democracia Cristiana (DC), organización política que otorgó una importancia equitativa a la FESES con las organizaciones universitarias. Mientras, las Juventudes Comunistas (JJ.CC.) se afirmaban en su hegemonía absoluta al contar con más del 75 por ciento de los centros de estudiantes y desde esa posición afirmaron que la FESES no estaría contra el gobierno (*Ibid.*). En estos conflictos políticos no solo vemos las disputas internas de una organización, sino además la relevancia política que significaba para dos de los más grandes partidos de Chile tener a los secundarios de su lado. El sujeto estudiantil secundario es ya entendido en la envergadura movimentista que nosotros reconocemos hasta el presente.

Las acciones de la FESES entre 1971 y 1972 dividieron aún más a los estudiantes secundarios. La organización participó de paros y manifestaciones organizadas desde la oposición a la UP como también en acciones propias donde buscaban atacar al ministro de Educación del gobierno. Por su parte, las tomas de izquierda en los liceos en apoyo a Allende provocaron un clima de crispación a nivel de los centros escolares, donde rápidamente volvió a aparecer el concepto de «politiquerío» e ideas de instrumentalización. Todo lo cual llevó, en algunos casos, al establecimiento de comisiones de profesores y directivos que buscaban impedir la politización de la juventud liceana.

Las elecciones de 1973 expresaron la división más profunda en la historia de la FESES. En los comicios participaron 80 mil estudiantes de 120 mil como universo total. Cada grupo político propuso candidatos, los cuales al finalizar el proceso se

autoproclamaron dejando una escisión orgánica (*Ibid.*). El proyecto de la Escuela Nacional Unificada (ENU) dividió políticamente y de manera irreconciliable la interna de los secundarios. Por un lado aparece un discurso antimarxista, por otro la necesidad de alineamiento con el gobierno (*Ibid.*). El objetivo de transformación profunda de la educación nacional sirvió así como un parteaguas respecto a la posición de la propia FESES ante el gobierno de la Unidad Popular.

El accionar político de la FESES en el periodo de la UP trajo consigo una vivencia política que a la luz de las experiencias presentes nos parecería fuera de lo común; es la izquierda la que acusa de instrumentalización de las escuelas y por tanto exige que las clases se desarrollen con normalidad. Así, la cultura política de los secundarios está lejana de aquel esencialismo que los define como contestatarios por naturaleza. Por el contrario, expresa una madurez política que les permite leer políticamente los escenarios sectoriales/nacionales y moverse con una flexibilidad táctica que muchas veces nos cuesta reconocer como una virtud de la juventud.

Problemas políticos aparte, el movimiento estudiantil secundario dispuso de una batería de demandas en torno a su experiencia como alumnos que fueron más cercanas que aquellas que apelaban a una interpelación de la estructura y sistema educativo de la época de la UP. Pese a ello existió una demanda que se mezcló muy fácilmente con la lucha que tenía un sector de los secundarios con el gobierno: el nombramiento de los directores. Para algunos el autoritarismo y la falta de democracia en este proceso —sumado al rol que estos cumplían dentro de la escuela— era un hecho inaceptable que ameritaba movilización (*Ibid.*). Pero ¿esta subjetivación sobre el rol directivo y el acceso a dicho cargo es constante en los secundarios? Todo parece indicar que esta interpelación tiene más que ver con las lecturas que se hacen desde el contexto político general que con el cargo de director en particular, pues este último termina siendo un indicador de un proceso más amplio.

El grueso de las demandas estudiantiles de la época se puede resumir en aumentar el presupuesto universitario, incrementar las matrículas en las universidades y contar con mejor infraestructura y material didáctico en las escuelas (*Ibid.*). Este tipo de demandas difieren mucho de las que veremos en el siguiente apartado, lo que nos permitirá hacer una lectura del correlato que existe entre el contexto histórico y la subjetividad política de los secundarios.

LOS PINGÜINOS EN DICTADURA

Los años ochenta estuvieron marcados por las movilizaciones sociales generalizadas que se levantaron contra la dictadura. En ese flujo movimentista los secundarios no se quedaron atrás y reactivaron organizaciones y proyectos que parecían haber quedado en el pasado.

En años marcados por la represión y falta de espacios, los secundarios encontraron en los CODES (Comités Democráticos) no solo una forma organizativa dentro de la escuela, sino que también un lugar donde vivir su militancia de izquierda (Álvarez, 2014). De estos espacios, sumados a los centros de estudiantes menos intervenidos, fundamentalmente de colegios particulares, nace en el año 1985 el Comité Pro FESES. Se estima que para ese año ya participaban 76 liceos de todo Santiago (*Ibid.*). Tras un corto desarrollo y un par de convenciones, renace en 1986 la FESES como gran núcleo organizador de los estudiantes secundarios de Santiago pero que tendrá una visibilidad nacional producto de la espectacularidad de sus repertorios de movilización (tomas, cortes de calles, huelgas de hambre, etcétera).

Estas organizaciones estudiantiles estaban compuestas por estudiantes de diferentes juventudes políticas, las cuales funcionaban en un clima de semiclandestinidad producto de las restricciones de la época, pero que construyeron en muchos establecimientos las condiciones para su actuar semipúblico y desde allí aportar a convivir de forma democrática y desarrollarse en términos ciudadanos. Este reconocimiento de una identidad política desde la trinchera de la educación secundaria se enfrentaba a una variación en los colegios de la periferia; ahí la identidad pobladora primaba por sobre la secundaria, y con ello también la militancia (*Ibid.*). Vemos entonces que el reconocimiento de ser sujeto político no es algo dado, es construcción y contexto.

Aquellos que se movilizaron desde las escuelas no lo hicieron precisamente por estas. En palabras de sus protagonistas, el comité Pro-FESES nació como un espacio específico en su conformación de sujetos políticos y con el objetivo de aportar a la lucha contra la dictadura (*Ibid.*). Esto se ve desde dos puntos: por un lado en sus demandas, que superan por mucho lo gremial y se centran en profundas transformaciones políticas y sociales, y por otro en las manifestaciones a las que se pliegan, es decir, los espacios de emergencia y visibilidad en el contexto de movilizaciones convocadas por otros grupos políticos y que tiene por fin el término de la dictadura. Así, no solo se movilizan y construyen rituales de resistencia específicos como estudiantes, sino que se producen además un conjunto de articulaciones con otros sectores sociales.

Pese a que estas demandas están fuera de lo netamente educacional, sí existe una traducción a nivel del espacio del liceo y es la democratización de sus espacios organizativos, su reconocimiento por parte de directivos, así como también de apertura de las culturas escolares e institucionales. Esto se acentuó desde el año 1986, cuando junto con el descenso del ciclo de movilización nacional baja también la mayoría de las demandas de los estudiantes.

El movimiento estudiantil secundario, incluso previo al giro de 1986, generó un pliego de peticiones específicas en torno a su situación particular como secundarios, que en muchos momentos tuvo que convivir con la lucha contra la dictadura: rebaja

del pasaje escolar, inscripción gratuita a la PAA, beca de alimentos y vestuario, rebaja de la matrícula de los liceos, gratuidad escolar para los hijos de padres cesantes y un salario digno para los profesores (*Ibid.*). Durante el reflujo de 1987-1989 la organización secundaria decide volver a estas demandas clave, pero con un nuevo estandarte principal: la democratización de los centros de alumnos (*Ibid.*). Una lista de demandas centrales que evidencia no solo el sentido político de su orgánica, sino la experiencia de pobreza familiar y también de la pobreza de las escuelas a las que asistía el estudiante promedio. La mayoría de sus demandas aludía a la falta de recursos en una sociedad en crisis.

Así, desde los años 1987-1988 podemos dar cuenta de un giro hacia las demandas gremiales e internas como posibilidad de involucramiento político estudiantil. El gran ejemplo es la exigencia de democratización interna de los centros de alumnos, pero no se queda ahí, pues rápidamente el itinerario país que avanzaba hacia el plebiscito del año 1988 repolitiza al estudiantado y conecta la exigencia de democracia en el liceo, pero también en el país. Al mismo tiempo se abren nuevas demandas que van a girar en torno al reconocimiento de una tarifa escolar en todo el país y la particularidad de incorporar al Metro de Santiago en la red pública de transporte con tarifa reducida para estudiantes.

FINALMENTE, LA CIUDADANÍA JUVENIL

El recorrido hecho hasta aquí evidencia la manera en que el movimiento estudiantil secundario, y sus diversas formas orgánicas y contextos de emergencia y visibilización de sus demandas, se ha ido constituyendo de facto como un protagonista de la historia social y política. Lo ocurrido con el ciclo de movilización que abre la revolución *pingüina* el año 2006 y que se extiende hasta los procesos movilizatorios de 2011 y estallido social de 2019, pasando por el movimiento feminista de 2018, expresa precisamente esa agencia juvenil.

De alguna forma estos movimientos estudiantiles no solo son profetas de su tiempo (Melucci, 1999), sino que además se muestran anticipatorios de los cambios político-culturales que se avecinan. Así es como el movimiento estudiantil contribuye a la profundización de la democracia en relación con la forma actual, pero también a otra forma posible. Señala el sociólogo Enzo Faletto (1986: 277).

El tema de la democratización —desde la perspectiva de la juventud— no es tan solo el de ampliar la posibilidad de inserción en lo existente, sino también el de abrir camino a nuevas opciones y modos de constituir la relación social. Evitando una especie de mesianismo juvenil, su propuesta tendría que ser capaz de formularse como propuesta social.

Volvamos entonces a la columna de Ortúzar que referimos al inicio de este artículo. ¿Cuál es el temor en realidad? O más específicamente, ¿por qué tememos a la juventud?

Bajo el contexto constituyente en que se encuentra Chile (2019-2021), el temor a la juventud tiene un origen en la propia capacidad histórica que el actor estudiantil ha demostrado para «saltar torniquetes» y «ampliar los cercos de lo posible». Es decir, de producir también sociedad. Por otra parte, ese temor a la juventud expresa también la dificultad con la democracia y el cuestionamiento al poder político, social y cultural.

La ciudadanía, entendida como operador político del derecho a participar de la sociedad y fundamento de las democracias modernas, condensa precisamente ambos temores a la juventud como actor social y a la democracia como forma de convivencia. Si asumimos que la propia idea de ciudadanía supone una negación antropológica del otro (Balibar, 2005), la interrogante hoy es a quiénes y con cuál fundamento dejamos fuera de los propios deslindes/límites/limitaciones que acompañan cada traducción jurídica de una noción eminentemente política.

El tiempo presente nos interpela respecto a la posición que ocupan las y los jóvenes en nuestra sociedad. Lejos de las caricaturas que ubican en la etapa juvenil un momento de maduración asociado a la inestabilidad emocional y social, las y los estudiantes secundarios han sido activos partícipes de la reconstrucción de la comunidad, asociatividad, ciudadanía y movilización social comprometida con mayor democracia y justicia social.

Sin embargo, este protagonismo juvenil no ha ido de la mano con el reconocimiento jurídico y el estatuto de ciudadanía. En la actualidad este reconocimiento de la ciudadanía y el consecuente derecho a sufragio se fija en los 18 años de edad, mientras que la responsabilidad penal adolescente es fijada en los 14 años, estableciendo consideraciones básicas respecto al estatuto de sujeto de derechos que les es reconocido.

Es por ello que parece de vital importancia realizar todas las modificaciones legales que promuevan el máximo involucramiento de las y los jóvenes en el proceso constituyente que hemos iniciado. Un primer punto es, sin lugar a duda, la modificación constitucional que permita el reconocimiento de la ciudadanía a partir de los 14 años y haga posible el derecho a voto y participación plena en todos los procesos electorarios venideros. Solo con este activo compromiso de las nuevas generaciones podremos construir un pacto social que revitalice la democracia y el reconocimiento intergeneracional, que es la principal enseñanza que nos deja la propia historia del movimiento estudiantil secundario en Chile.

REFERENCIAS

- AGUILERA, Ó. (2016). *Movidas, movilizaciones y movimientos. Cultura política y política de las culturas juveniles en el Chile de hoy*, Santiago, RIL Editores.
- ÁLVAREZ, R. (2014). Las Juventudes Comunistas de Chile y el movimiento estudiantil secundario. Un caso de radicalización política de masas (1983-1988). En LOYOLA, M. y ÁLVAREZ, R. (Editores), *Un trébol de cuatro hojas. Las juventudes comunistas de Chile en el siglo XX*, Ariadna Ediciones.
- BALIBAR, E. (2005). *Violencias, identidades y civilidad. Para una cultura política global*, Gedisa.
- FALETTTO, E. (1986). La juventud como movimiento social en América Latina, *Revista de la CEPAL*, 29, 185-191.
- LUTTE, G. (1991). *Liberar a la adolescencia. La psicología de los jóvenes de hoy*, México D. F., Editorial Herder.
- MEAD, M. (1993). *Adolescencia, sexo y cultura en Samoa*, Barcelona, Planeta Agostini.
- MERLUCCI, A. (1999). *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*, El Colegio de México.
- ROJAS, J. (2004). *Moral y prácticas cívicas en los niños chilenos, 1880-1950*, Santiago, Ariadna Ediciones.
- _____ (2009). Los estudiantes secundarios durante la Unidad Popular, 1970-1973, *Historia (Santiago)*, 42(2), 471-503.
- WYNEKEN, G. (1927). *Escuela y cultura juvenil*, Madrid, Espasa Calpe.

ESTADO Y SOCIEDAD



UNA SOCIEDAD CON LOS CUIDADOS EN EL
CENTRO: APORTES DE LA ECONOMÍA FEMINISTA
PARA SUPERAR EL ESTADO SUBSIDIARIO

Camila Bustamante Pérez

CAMILA BUSTAMANTE PÉREZ

Socióloga de la Universidad de Chile. Magíster en Género, Políticas Sociales y Desigualdades de la London School of Economics and Political Science. Ha realizado docencia en la Facultad de Ciencias Sociales y la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile. Fue parte de la Unidad de Equidad de Género del Ministerio de Educación, coordinadora de transversalización de género de la Dirección de Igualdad de Género de la Universidad de Chile y ha sido consultora de ONU Mujeres. Actualmente es consultora de la División de Asuntos de Género de la CEPAL y socia de la Cooperativa de Economía Feminista Desbordada.

UNA SOCIEDAD CON LOS CUIDADOS EN EL CENTRO: APORTES DE LA ECONOMÍA FEMINISTA PARA SUPERAR EL ESTADO SUBSIDIARIO¹

Los movimientos, organizaciones y pensadoras feministas han construido por décadas un conjunto de ideas y argumentos acerca del horizonte de sociedad al que aspiran. El momento histórico que abre la Convención Constitucional en Chile representa una oportunidad ineludible para plasmar esas ideas en el diseño de un nuevo país. En ese marco la economía feminista es una herramienta fundamental para analizar críticamente el resultado de décadas de neoliberalismo y esbozar alternativas feministas para una nueva organización social que aporten a la superación del Estado subsidiario.

En este artículo se explora el vínculo entre Estado y cuidados desde la perspectiva de la economía feminista. Para ello se presenta un breve recorrido por los principales aportes conceptuales de la economía feminista y una síntesis panorámica de la situación de precarización generalizada de los cuidados en el Chile actual producto de la imposición del Estado subsidiario en dictadura; se esbozan alternativas de organización social de los cuidados y se ofrecen algunas propuestas feministas para un Estado que garantice el derecho al cuidado como medio para avanzar hacia la sostenibilidad de la vida digna.

LOS CUIDADOS Y SU CRISIS BAJO UN ESTADO SUBSIDIARIO

Economía feminista: rupturas y aportes conceptuales para poner la vida en el centro

La economía feminista, como corriente teórica y política, surge en los setenta de la mano de la llamada segunda ola del feminismo. Cuestiona las bases del pensamiento económico ortodoxo —neoclásico y keynesiano— y también de ciertos principios del pensamiento económico heterodoxo, incluyendo al marxismo, en aspectos como la desigualdad, el trabajo y el sujeto económico. Constituye una corriente crítica que busca «explicar las raíces económicas de desigualdad de género

1. Este artículo está construido a partir de reflexiones individuales y colectivas en el marco de la participación de la autora en la Cooperativa de Economía Feminista Desbordada y la Red Feminista por los Cuidados.

y hacer explícita la forma en que las sociedades resuelven la reproducción cotidiana de las personas» (Rodríguez, 2015: 31).

Uno de los aportes iniciales y más relevantes de la economía feminista es el debate con el marxismo y la ruptura conceptual con la noción de trabajo, entendido como aquellas actividades que permiten producir los medios de existencia y que están asociadas a un salario. Reconociendo la existencia de la división sexual del trabajo, es decir, la distribución generizada de tiempos y tipos de trabajo entre hombres y mujeres (Rodríguez, 2015), se hace posible reconocer la existencia del trabajo reproductivo, que ocurre principalmente en los hogares y que permite la reproducción física, psíquica y social de las personas para desenvolverse en la sociedad. Si bien en Engels (1983) es posible encontrar incipientemente esta idea, es la economía feminista la que se ha encargado de dotar de profundidad la comprensión del trabajo reproductivo. Como ha planteado Federici, ya en los debates de los setenta las feministas habían hecho una labor de «reelaboración de las categorías de Marx, que les llevó a decir que el trabajo de reproducción es el pilar de todas las formas de organización del trabajo en la sociedad capitalista» (Federici, 2018: 18).

La comprensión de las actividades necesarias para reproducir la vida que ocurren dentro de los hogares como *trabajo* condujo a nuevos planteamientos en las elaboraciones fundacionales de la economía feminista. En primer lugar, que las relaciones de dominación y explotación no ocurren solamente en el ámbito del trabajo asalariado sino también al interior de los hogares, de hombres hacia mujeres. En segundo lugar, que el proceso de acumulación no sería posible si no existiera toda esa enorme cantidad de trabajo que ocurre en los hogares, por lo que el sistema capitalista depende del expolio, de la apropiación de ese trabajo para sobrevivir. Y en tercer lugar, que el trabajo reproductivo ha sido históricamente invisibilizado y desvalorizado, tanto simbólica como materialmente, afectando las condiciones de vida de quienes lo realizan, esto es, principalmente de las mujeres.

Elaboraciones conceptuales más recientes han buscado avanzar desde esta comprensión dicotómica del trabajo (productivo-reproductivo) para dar cuenta de las complejidades de las dinámicas entre las diversas actividades que buscan satisfacer las múltiples necesidades humanas. De este modo, conceptos como reproducción social han permitido abordar el «complejo proceso de tareas, trabajos y energías cuyo objetivo sería la reproducción biológica (considerando las distintas especies y su estructura ecológica) y la de la fuerza de trabajo» (Carrasco, 2017: 63). La reproducción social, desde la perspectiva de la economía feminista, incluye de manera relevante el trabajo de cuidados, las actividades y relaciones sociales que permiten satisfacer las necesidades humanas y el mantenimiento de comunidades,

así como también la provisión de servicios públicos como la salud, la educación y la seguridad social.

Otra ruptura importante propuesta por la economía feminista es en relación con la economía neoclásica, enfoque económico que sustenta el neoliberalismo. Bajo el prisma feminista se cuestiona la figura del *homo economicus*, sujeto construido desde el conocimiento androcéntrico, descrito como un ser racional, competitivo, que busca maximizar sus beneficios, quien no necesita de cuidados para existir ni para interactuar en el mercado, que no tiene la responsabilidad de cuidar a nadie y quien para lograr sus objetivos no coopera con nadie. Es un sujeto totalmente autónomo e independiente (Pérez Orozco, 2014). Como contrapunto la economía feminista cuestiona no solo la figuración masculina del *hombre económico*, sino que afirma que no toda acción humana es racional, egoísta ni busca beneficio propio, que las personas no vivimos aisladas ni somos independientes, y que necesitamos de otras personas para sobrevivir.

El enfoque neoclásico, por otro lado, considera como economía todo aquello que se encuentra dentro de los límites del mercado y la producción y que por lo tanto está mediado por el dinero. Así, propone que todo el engranaje de la economía opera para sostener el funcionamiento de los mercados. Por el contrario, la economía feminista plantea que la preocupación central de la economía, así como de las políticas económicas y las políticas públicas en general, debiese ser la sostenibilidad de la vida, no de los mercados.

En ese sentido, y poniendo en juego las dos rupturas conceptuales más relevantes, las economistas feministas proponen comprender las actividades humanas en un sentido amplio que va más allá del trabajo productivo, relevando el rol de la reproducción social y de los cuidados; revitalizar la noción de la interdependencia humana y de lo común por sobre el individualismo y el beneficio propio; y resituar en el centro del interés económico, político y social, la vida en lugar de los mercados.

LOS CUIDADOS Y SU CRISIS

Los cuidados constituyen todas aquellas actividades y trabajos imprescindibles para el funcionamiento de las sociedades, que aseguran la sobrevivencia y en último término la sostenibilidad de la vida en condiciones de dignidad y bienestar. Incluyen actividades como la preparación de alimentos, la limpieza del hogar, el apoyo emocional, el acompañamiento educativo, el cuidado de la salud, entre muchas otras actividades y roles, y pueden realizarse de manera remunerada en el mercado laboral y de manera gratuita dentro de los hogares.

A pesar de ser indispensables, los cuidados usualmente no son considerados una responsabilidad colectiva o pública en las sociedades actuales, sino una responsabilidad privada de los hogares, y dentro de ellos, de las mujeres. Los cuidados han sido invisibilizados y desvalorizados en diversos niveles. Quienes los realizan dentro de los hogares suelen no recibir reconocimiento simbólico y político como trabajadoras ni reconocimiento material a través de remuneraciones, transferencias o acceso a derechos sociales a los cuales sí acceden quienes tienen empleos remunerados. En los casos en los que sí son remunerados, como en el trabajo de casa particular, los empleos del sector de la salud, la educación o el cuidado de infancia, adultez mayor o personas dependientes, el valor del trabajo es considerado inferior y las condiciones para su ejercicio son precarias y deficientes. En un nivel macro los cuidados han sido invisibilizados al no ser contabilizados como parte de la economía de los países, obviando una contribución que en términos de valor supera a cualquier otro sector económico.

La pandemia por Covid-19 ha evidenciado una crisis multidimensional. Lejos de la comprensión ortodoxa de las crisis asociadas a la inflación o la caída de la bolsa, la crisis desde el horizonte de la sostenibilidad de la vida refiere a la puesta en riesgo de los procesos que permiten regenerarla (Pérez Orozco, 2014). La situación actual es un ejemplo claro de crisis multidimensional en la que el colapso sanitario ha develado una crisis de cuidados, de reproducción social y del medio ambiente preexistente, y ha profundizado las condiciones de desigualdad social, regional y global.

La crisis de cuidados podría entenderse en un nivel superficial como el desajuste entre la oferta y demanda de cuidados que trajo el ingreso masivo de las mujeres al mercado laboral producto de la crisis económica de la década de los ochenta. La nueva ausencia de las mujeres en los hogares a tiempo parcial o jornada completa no produjo la pregunta obvia: ¿Entonces ahora quiénes cuidarán a las niñas, niños y personas mayores en los hogares? Ni en los ochenta ni en la actualidad los hombres, el Estado o los privados han asumido esas horas de trabajo doméstico y de cuidados. Las mujeres siguieron entonces asumiendo esa carga de trabajo en dobles y hasta triples jornadas, dentro y fuera del hogar (Carrasco, 2017), lo que ha provocado el desgaste generalizado de su bienestar y dignidad. Esto se intensifica en un contexto de desinversión pública y privada en bienestar social, con el debilitamiento de las redes y esquemas de cuidado públicos y comunitarios y con una población que está envejeciendo y que irá requiriendo progresivamente más cuidados.

Pero la crisis de cuidados no refiere solo a este desajuste al interior de los hogares. Refiere también a la tendencia a la crisis que generan las contradicciones del capitalismo. Como plantea Nancy Fraser (2016), el sistema capitalista requiere personas, requiere la reproducción social para hacer posible el proceso

de acumulación, pero al mismo tiempo ataca las condiciones para su propia subsistencia, invisibilizando, desvalorizando y feminizando los cuidados que necesita la sociedad para su reproducción, y extrayendo extensa e intensivamente recursos naturales, desestabilizando las condiciones de la naturaleza, produciendo desastres y amenazando la supervivencia de la humanidad. Amaia Pérez Orozco lo ha denominado como conflicto capital-vida (Pérez Orozco, 2014).

La crisis de cuidados en un país neoliberal

El modelo económico chileno se ha construido sobre la explotación de los cuerpos, los trabajos (en plural) y la naturaleza. Bajo el alero de una Constitución impuesta en la dictadura cívico-militar se estableció un Estado subsidiario que asumió como responsabilidad solo aquello que los privados no podían o no querían realizar. A través de cambios institucionales se ha transformado la organización de la producción y la reproducción en clave neoliberal, reemplazando los derechos por servicios y reduciendo la función estatal al subsidio de la provisión de estos servicios. En el último medio siglo se ha priorizado la iniciativa privada y se ha permitido —si no fomentado— la mercantilización de todos y cada uno de los derechos sociales, abriendo a las empresas y a la banca la posibilidad del lucro en la salud y la educación, sectores clave en la provisión de cuidados, y otros asociados, como las pensiones, el sistema de transporte y el acceso al agua. Durante la dictadura y los gobiernos que le siguieron se dictaron normas y políticas que abrieron paso a un sistema que terminó atacando la vida de las personas y de la naturaleza.

Algunos gobiernos posteriores a la dictadura realizaron esfuerzos fiscales para el desarrollo de políticas sociales y la ampliación de la protección social que buscaban contrarrestar, en cierta medida, la mercantilización de los derechos sociales. Sin embargo, en ocasiones estos esfuerzos se realizaban al mismo tiempo que se implementaban políticas que reproducían las lógicas mercantiles como las concesiones y los *vouchers*, resultando en que aquellos esfuerzos fiscales fueran insuficientes y que hoy el régimen neoliberal continúe vigente (Cooperativa Desbordada, 2021). El denominado estallido social iniciado en octubre de 2019 hizo evidente que la promesa de crecimiento económico, el ejemplo de éxito, el oasis de la región se ha sustentado en décadas de desigualdad y de explotación catalizadas por el carácter subsidiario del Estado. Los movimientos feministas ya venían alertando sobre esto en las conmemoraciones de los 8 de marzo a través de huelgas feministas contra la precarización de la vida.

En Chile la crisis de cuidados se hace evidente de manera cotidiana y se expresa en la erosión de todas sus formas, remunerados y no remunerados, en las condiciones en las que se realizan y en la vida y dignidad de quienes los entregan y los reciben.

En la injusta organización social de los cuidados que se ha instalado en Chile las mujeres dedican 42,3 horas semanales a actividades de trabajo doméstico y de cuidados no remunerado versus 19,8 horas los hombres. Más del doble de tiempo semanal que los hombres (INE, 2015), diferencias que se mantienen independientemente de si las personas cuentan o no con un empleo. Lo anterior ha repercutido en que 53 por ciento de las mujeres que trabajan remunerada y no remuneradamente pueden ser consideradas pobres de tiempo (Fundación Sol, 2021): no tienen tiempo suficiente para realizar actividades de descanso, autocuidado ni recreación, lo que afecta su salud, debilita sus redes de apoyo y limita las posibilidades de acceder a empleos remunerados. Esto amenaza su autonomía económica.

Durante la pandemia la sobrecarga de trabajo doméstico y de cuidados no remunerado sobre las mujeres se acentuó por el cierre de jardines infantiles, escuelas y centros de salud, provocando un aumento en los niveles de desempleo de las mujeres, quienes debieron dejar sus trabajos y muchas de ellas ya no están volviendo a buscar (INE, 2021). En 2020 el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado tuvo un valor económico equivalente al 25,6 por ciento del PIB ampliado, casi cinco puntos porcentuales más que el año 2015 por efecto de la pandemia (Avilés-Lucero, 2021). Se constituye así como el sector que más aporta a la economía en el país, aunque este trabajo sigue siendo realizado de manera invisible y no remunerada.

En Chile las mujeres que se dedican exclusivamente a estos trabajos de manera no remunerada no reciben pensiones en la adultez mayor. El sistema de pensiones chileno, que se basa en la capitalización individual, está pensado para la trayectoria ininterrumpida de un trabajador varón promedio. Las mujeres en edad de jubilar no solo no reciben una retribución por sus años de trabajo, sino que continúan trabajando en sus hogares 34,2 horas semanales en promedio entre los 76 y 80 años. Las mujeres que cuidan nunca se jubilan (Cooperativa Desbordada, 2020).

El trabajo doméstico remunerado es una actividad de cuidados altamente relevante en el análisis, pues es una de las principales actividades remuneradas de las mujeres en Chile, alcanzando 8,2 por ciento de las ocupadas previo a la pandemia (OIT, 2019). Las trabajadoras de casa particular ejercen en gran precariedad y desprotección legal. Si bien se ha avanzado en materia normativa² gracias a la movilización permanente de organizaciones sociales como el Sindicato de Trabajadoras de Casa Particular (SINTRACAP), continúa siendo un sector de alta informalidad. Además, incluso en el caso de contar con contratos laborales persisten diversos vacíos y discriminaciones

2. Las normativas que regulan el trabajo de casa particular se han complejizado progresivamente, incluyendo el pago de indemnización a todo evento (Ley N°19.010 de 1990), la regulación de la jornada de trabajo (Ley N°19.250 de 1993), la protección a la maternidad (Ley N°19.591 de 1998), el reajuste al monto del ingreso mínimo (Ley N°20.279 de 2008) y la Ley de Trabajadoras de Casa Particular (Ley N°20.786 de 2014), que regula el descanso y las remuneraciones.

que se hicieron más evidentes durante la pandemia por Covid-19. A agosto de 2020 más de 137.000 personas habían perdido sus empleos en el sector (OIT, 2020), muchas de las cuales no pudieron acceder a las medidas de protección del empleo e ingresos implementadas inicialmente, cuestión que solo fue revertida gracias a la presión de organizaciones y sindicatos. Durante la pandemia se evidenciaron también problemas de violencia física y psicológica y prácticas como la retención de salarios o la negación de la posibilidad de salir del lugar de trabajo³, que han impulsado a las trabajadoras a exigir que Chile ratifique el Convenio 190 de la OIT sobre violencia y acoso en el mundo del trabajo.

El cuidado informal, por otro lado, refiere a un tipo de trabajo ejercido generalmente para cuidar a personas con alto nivel de dependencia por familiares o personas del círculo social inmediato de manera no remunerada. Dado que en Chile no existe una red o soporte público robusto de provisión de cuidados para personas dependientes, en hogares donde no existen recursos para costear servicios privados quienes cuidan suelen ser mujeres, que además viven en situación de alta precariedad. La intensidad del esfuerzo físico y mental y la disponibilidad a tiempo completo que requieren los cuidados informales genera que las cuidadoras vean limitadas sus opciones de conseguir o mantener un empleo y vean reducido notablemente su bienestar personal debido a la exposición a problemas físicos, psíquicos, familiares y sociales (Giaconi, 2021). Frente al abandono estatal que viven las personas dependientes y quienes les cuidan han surgido diversos colectivos de mujeres cuidadoras que se han articulado para exigir el reconocimiento de su trabajo y un soporte público que garantice por un lado el derecho de las personas dependientes a ser cuidadas y por otro el derecho de las cuidadoras a cuidar en condiciones dignas o también a la posibilidad de no cuidar (Mesa de Trabajo para la Promoción y Visibilización de los Cuidados, 2020; Serey y Giaconi, 2021).

El sector de la salud en Chile es indispensable para la sostenibilidad de la vida y está altamente feminizado, dado que las mujeres componen el 72,1 por ciento de su dotación⁴. La provisión de salud ha sufrido los efectos de la lógica neoliberal que ha impuesto el Estado subsidiario que ha limitado la inversión pública y ha generado un sistema público ineficiente, colapsado y de baja calidad. Esto ha imposibilitado una cobertura universal para la población y ha generado condiciones laborales precarias, con horarios y turnos que afectan el bienestar de las trabajadoras; con climas laborales conflictivos, con presencia de acoso laboral y acoso sexual; y con

-
3. Véase «Chile: OIT realiza taller de capacitación para trabajadoras domésticas sobre el Convenio 190», OIT, 6 de septiembre de 2020, disponible en <https://bit.ly/3aPu5gD>.
 4. Según datos de la Serie de personas ocupadas según rama de actividad económica y según trimestre, Trimestre abril-junio 2021, Instituto Nacional de Estadísticas. <https://www.ine.cl/estadisticas/sociales/mercado-laboral/ocupacion-y-desocupacion>

salarios insuficientes para enfermeras, técnicas y auxiliares, problema que se acentúa por la brecha salarial de género de 26,9 por ciento, una de las más altas de la región (CEPAL, 2021a).

La educación también puede considerarse un ámbito de los cuidados. Como sector aporta a la regeneración de la sociedad y al sostenimiento de la vida en lo cotidiano y a largo plazo. Se trata también de un sector con presencia mayoritaria de mujeres, quienes ocupan 69,7 por ciento de los puestos de trabajo⁵. Por décadas el movimiento estudiantil secundario y universitario ha denunciado la lógica mercantil instalada durante la dictadura y el desmantelamiento de la educación pública, afectando su calidad y cobertura, así como las condiciones de trabajo de quienes se desempeñan como educadoras/es, técnicas/os, administrativas/os y auxiliares, lo que se ha visto profundizado por la pandemia y las exigencias de nuevas formas de docencia, que han generado en los y las educadoras una sobrecarga de trabajo y el consiguiente estrés y afectación en su bienestar personal (CEPAL, 2021a).

Los anteriores constituyen ejemplos de los principales ámbitos de los cuidados que hoy en Chile evidencian la presencia de una crisis que se ve potenciada por efecto de la pandemia. El trabajo doméstico remunerado y no remunerado, el trabajo emocional, la educación, la salud, el cuidado de personas mayores, el cuidado de personas con necesidades de cuidado permanente son espacios de la vida que han sufrido una desvalorización y precarización generalizada. Catalizada por la imposición del Estado subsidiario, la situación del Chile actual podría definirse como una crisis de la reproducción social en las palabras de Nancy Fraser (2016: 116):

La lógica de la producción económica se antepone a la de la reproducción social, desestabilizando los mismísimos procesos de los que depende el capital, y haciendo peligrar las capacidades sociales, tanto domésticas como públicas, necesarias para sostener la acumulación a largo plazo. Destruyendo las propias condiciones de posibilidad, la dinámica de acumulación del capital se muerde de hecho su propia cola.

LOS CUIDADOS COMO UN FARO PARA REPENSAR EL ROL DEL ESTADO

Alternativas feministas de organización social

Frente a este panorama de socavamiento de las condiciones mínimas para la reproducción social y la sostenibilidad de la vida en dignidad algunas alternativas

5. *Ídem.*

pueden esbozarse. En un ejercicio analítico Nancy Fraser identificó en 1994 diversas formas de organización social en sociedades postindustriales. En el ejercicio reconoce un primer modelo en el que la sociedad se organiza promoviendo el empleo a tiempo completo de hombres y mujeres, que ha denominado modelo del ganador de pan —*breadwinner model*—. En este tipo de organización social, presente en Estados Unidos y la mayor parte de los países de América Latina, las políticas públicas ignoran el espacio de los cuidados y a quienes los realizan, manteniendo su desvalorización y reforzando el androcentrismo estatal y económico. Se trata de un esquema que se guía por el estilo de vida de los hombres como proveedores y busca establecerlo para toda la población a través de políticas económicas y sociales.

Una segunda alternativa se basa en el reconocimiento del trabajo de cuidados informal que ocurre en los hogares a través de un soporte monetario y políticas para garantizar su ejercicio en condiciones mínimas. Este modelo, denominado paridad para las cuidadoras —*caregiver parity model*—, busca reducir las desventajas que viven las mujeres al dedicarse al trabajo doméstico y de cuidados a tiempo completo. Si bien este modelo ha avanzado efectivamente en revalorizar el trabajo de cuidados en países de Europa occidental no contribuye de manera significativa a promover la participación de las mujeres en lo público y mantiene las relaciones de poder dentro de los hogares. Junto con ello la valorización económica sigue siendo insuficiente y desigual en relación al empleo remunerado en el ámbito de lo productivo, por lo que no es suficiente para reducir las desigualdades de género.

Un tercer modelo identificado por Fraser es aquel que han impulsado las economistas feministas y que se ha comenzado a implementar en algunos países nórdicos. En este modelo se busca que la sociedad en su conjunto, incluyendo al Estado, los hogares, las comunidades y los privados, se organice de manera tal que todas las personas puedan contribuir productiva y reproductivamente. El modelo de la cuidadora o cuidador universal —*universal caregiver model*— reconoce los cuidados como indispensables y busca deconstruir la oposición dicotómica entre proveer y cuidar, subvirtiendo la división sexual del trabajo. Al hacerlo, este modelo se basa en el estilo de vida actual de las mujeres, quienes cumplen ambos roles.

Los modelos anteriores constituyen diversas alternativas de organización social de los cuidados, es decir, de la manera interrelacionada en que los cuidados son producidos y distribuidos entre los hogares, el Estado, el mercado y las comunidades (Rodríguez, 2015). Una organización social de los cuidados que busque aportar a la igualdad de género debe generar relaciones entre aquellos actores de modo tal que la responsabilidad de cuidar no recaiga sobre los hogares, y dentro de ellos sobre las mujeres, sino que exista una real corresponsabilidad social. Es decir, que tanto los hombres como grupo como el Estado, los privados y las comunidades deben aportar para reducir los tiempos y la carga de trabajo de las mujeres; para reconocer

la relevancia de este trabajo simbólica y materialmente y para redistribuirlo entre todos los actores a través de diversas medidas y políticas.

Sociedad cuidadora, Estado cuidador y el derecho al cuidado

El modelo de la cuidadora o cuidador universal descrito por Fraser podría estar en la base de diversas fórmulas que han surgido en el debate político y social en los últimos años. En Chile se ha escuchado recientemente desde colectivos de cuidadoras la apuesta por la construcción de una «sociedad cuidadora» (Mesa de Trabajo para la Promoción y Visibilización de los Cuidados, 2020) o de un «Estado cuidador» desde agrupaciones y partidos políticos de izquierda⁶. A nivel regional se ha levantado la idea de una «sociedad del cuidado» en el marco de los debates de la Conferencia Regional sobre la Mujer (CEPAL, 2021b). Si bien todas ellas apuntan a abordar la organización de la sociedad desde el prisma de los cuidados, el rol que asignan a la acción pública y la función estatal, por un lado, y a las comunidades, por otro, es diverso. En cualquier caso todas ellas reconocen la obligación del Estado de cumplir un rol garante en la provisión de cuidados.

Si se toma como premisa que los cuidados incorporan todas aquellas acciones y actividades imprescindibles para el funcionamiento de la vida cotidiana y que permiten la constante reconstrucción del bienestar físico y mental de las personas, entonces es obligación de los Estados reconocer la complejidad de las necesidades humanas y garantizar la corresponsabilidad social. Que el Estado reconozca la vulnerabilidad y la interdependencia humana dejando de lado las lógicas de la individualidad, la independencia y el beneficio propio es la base para repensar la organización social, económica y política desde el interés por una vida y un cuidado en común, y con ello superar el Estado subsidiario y neoliberal.

Una de las principales aportaciones en este sentido refiere a establecer el cuidado como un derecho. Al respecto, Laura Pautassi (2007) ha planteado que no se trata de un reconocimiento del cuidado como un derecho particular atribuible a las mujeres en tanto son quienes los ejercen regularmente, sino de un derecho universal que incluye tanto a quienes ejercen los cuidados como a quienes los reciben. Es importante destacar en este punto que si bien los estudios y políticas de cuidados se han enfocado hasta ahora en la infancia, la adultez mayor y las personas dependientes severas, una comprensión amplia del derecho al cuidado tiene un enfoque de ciclo vital, reconociendo que las personas requieren cuidados durante

6. Véase Constanza Schonhaut, «Qué es un Estado cuidador y por qué necesitamos uno», en *El Mostrador*, 9 de marzo de 2021, disponible en <https://bit.ly/3BTFwzz>.

toda su vida de manera cotidiana. Por su parte, la consideración del cuidado como un derecho humano permite desvincularlo de otras condiciones de acceso, por ejemplo, asociadas al empleo remunerado formal, y hace exigibles diversas obligaciones del Estado y a terceros (Pautassi, 2018). Así aporta como base normativa y de sustento a la noción de corresponsabilidad social.

El derecho universal al cuidado ha sido reconocido en la Agenda Regional de Género, instrumento que recoge los compromisos asumidos por los gobiernos durante los últimos cuarenta años de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y El Caribe⁷. En ella los gobiernos acordaron en 2010 y 2014 lo siguiente:

Fomentar el desarrollo y el fortalecimiento de políticas y servicios universales de cuidado, basados en el reconocimiento del derecho al cuidado para todas las personas y en la noción de prestación compartida entre el Estado, el sector privado, la sociedad civil y los hogares, así como entre hombres y mujeres, y fortalecer el diálogo y la coordinación entre todas las partes involucradas (Consenso de Brasilia, 2010).

Reconocer el cuidado como un derecho de las personas y por lo tanto como una responsabilidad que debe ser compartida por hombres y mujeres de todos los sectores de la sociedad, las familias, las empresas privadas y el Estado, adoptando medidas, políticas y programas de cuidado y de promoción de la corresponsabilidad entre mujeres y hombres en la vida familiar, laboral y social que liberen tiempo para que las mujeres puedan incorporarse al empleo, al estudio y a la política y disfrutar plenamente de su autonomía (Consenso de Santo Domingo, 2013).

Desde las primeras alusiones a los cuidados en 1977, vinculadas a la infancia, la Agenda Regional de Género ha ido complejizando su definición conceptual, el marco de acción y el rol de los Estados en la garantía del derecho al cuidado, constituyéndose en una de las apuestas más avanzadas a nivel global. En esta Agenda los gobiernos se han comprometido, entre otras cosas, a:

- Formular y aplicar políticas de Estado que favorezcan la responsabilidad compartida equitativamente entre mujeres y hombres en el ámbito familiar (Consenso de Quito, 2007).
- Adoptar todas las medidas de política social y económica necesarias para avanzar en la valorización social y el reconocimiento del valor económico del trabajo

7. Véase CEPAL, Agenda Regional de Género, disponible en <https://bit.ly/3DRXPWF>.

no remunerado prestado por las mujeres en la esfera doméstica y del cuidado (Consenso de Brasilia, 2010).

- Impulsar el establecimiento de cuentas satélites en las cuentas nacionales sobre el trabajo doméstico no remunerado y el trabajo de cuidado que llevan a cabo las mujeres (Consenso de Brasilia, 2010).
- Promover la mejora del acceso de las mujeres al empleo decente, redistribuyendo las tareas de cuidado entre Estado, mercado y sociedad, y entre hombres y mujeres (Consenso de Santo Domingo, 2013).
- Implementar políticas contracíclicas sensibles a las desigualdades de género para mitigar los efectos de crisis y recesiones económicas en la vida de las mujeres y promover marcos normativos y políticas que dinamicen la economía en sectores clave, incluido el de la economía del cuidado (Compromiso de Santiago, 2020).
- Diseñar sistemas integrales de cuidado desde una perspectiva de género, interseccionalidad e interculturalidad y de derechos humanos que promuevan la corresponsabilidad entre mujeres y hombres, Estado, mercado, familias y comunidad, e incluyan políticas articuladas sobre el tiempo, los recursos, las prestaciones y los servicios públicos universales y de calidad para satisfacer las distintas necesidades de cuidado de la población como parte de los sistemas de protección social (Compromiso de Santiago, 2020).

Estos compromisos resitúan en el Estado diversas responsabilidades con la garantía de los cuidados. Sin embargo, a pesar de tratarse de compromisos que tienen como base propuestas transformadoras, incluso muchos de ellos en línea con las demandas de los movimientos de mujeres, feministas y de cuidadoras, aún queda un largo trecho para su real implementación en los países de la región, incluido Chile. En cualquier caso los compromisos descritos son una muestra clara de la forma en que las políticas de cuidado han venido a cuestionar diversas concepciones preexistentes sobre el Estado, ya sea subsidiario o de bienestar, pues como plantea Muñoz dejan en evidencia que en ellos «existe un paradigma predominante: la división sexual del trabajo y sus roles de género tradicionales y a partir de ella el predominio de un modelo de familia biparental y heteronormativo con claros roles: hombre-proveedor y mujer-cuidadora» (2017: 22). La construcción histórica de los Estados, cualquiera sea su modelo y en diversos rincones del planeta, ha estado signada por el patriarcado y ha reproducido el orden de género y la desvalorización de los cuidados. Establecer el cuidado como un derecho universal implica romper con esa tradición.

Los cuidados como un faro y como una palanca

Amaia Pérez Orozco, en pleno brote pandémico, presentó en mayo de 2020 una serie de propuestas elaboradas por pensadoras feministas (Pérez Orozco y otras, 2020) al Congreso español para enfrentar la crisis que se comenzaba a desatar. En dicha presentación la autora utilizó las metáforas del faro y de la palanca para graficar la relevancia que debiesen tener los cuidados en la acción estatal y en el consiguiente diseño de políticas públicas, especialmente en el marco de una crisis multidimensional. Al igual que otras economistas feministas, Pérez Orozco planteó la necesidad de considerar la crisis una oportunidad para un cambio sistémico, para construir nuevos instrumentos que permitan descentrar los mercados y volver a poner la vida en el centro, con los cuidados como columna vertebral. Propuso considerar a los cuidados como una política faro que guíe la salida de la crisis, que oriente la transición hacia un nuevo modelo que no sea recuperar o reconstruir la sociedad pre-pandémica, sino repensar las vidas que se quieren vivir, que merezcan ser vividas, analizadas desde la perspectiva de lo cotidiano y no desde la perspectiva de quienes usualmente toman las decisiones. Esto implica asumir los cuidados como derechos de las personas y como obligaciones de los Estados, de manera articulada con el ejercicio de los cuidados que ya ocurre en las comunidades. Considerar los cuidados como un faro implicaría por ejemplo conocer y analizar las formas en que las comunidades ya los están organizando, identificar y promover experiencias de cuidados colectivos, crear empleos de cuidados dignos y remunerados apropiadamente, desarrollar normativas que reconozcan el cuidado como derecho, establecer sectores esenciales para sostener la vida, crear mecanismos de coordinación, monitoreo y evaluación de los cuidados, entre otras.

Por otro lado, reconocer los cuidados como imprescindibles para sostener la vida, como base para el funcionamiento económico, del mercado laboral y de toda la sociedad permite entonces reconocer su potencial como palanca para empujar el resto de las políticas públicas. Así, los cuidados podrían apalancar por ejemplo el diseño de nuevas políticas laborales que reconozcan los tiempos de la vida y el real valor —simbólico y material— de los trabajos en salud, educación, cuidado de personas dependientes y trabajo de casa particular; para diseñar nuevos sistemas de seguridad social que reconozcan toda la enorme cantidad de trabajo que realizan las mujeres en sus hogares sin ser trabajadoras asalariadas; para imaginar políticas fiscales que vean a los cuidados como una inversión y no como un gasto; y para desarrollar políticas educativas que rompan los estereotipos que refuerzan la división sexual del trabajo en todos los niveles.

Comprender los cuidados como un faro y como una palanca en el centro podría aportar a remover las nociones tradicionales respecto al rol del Estado, la dicotomía entre Estado subsidiario y de bienestar y respecto al objeto de las

políticas económicas y públicas. Poner la sostenibilidad de la vida en el centro de las preocupaciones parece ser el único camino posible frente a los vientos que arrecian.

CONSIDERACIONES FINALES

La conversación sobre la figura y el rol del Estado es compleja al interior de los feminismos. Se ha denunciado que el Estado ha operado reproduciendo desigualdades, ha oprimido la movilización social en diversos momentos de la historia, ha vulnerado derechos a través de sus acciones y omisiones, ha permitido la precarización y la explotación de la vida y de los territorios. Han sido denunciados también casos paradigmáticos en los que los cuidados provistos por el Estado han resultado en vulneraciones que han costado vidas a niñas, niños y adolescentes. El contexto de crisis de cuidados y crisis multidimensional, intensificada por la pandemia por Covid-19, y el proceso constituyente en Chile se conjugan en un momento histórico que abre la puerta a reimaginar las posibilidades de organización de la vida en común y para repensar el Estado, su objeto y función.

Las organizaciones, movimientos y teóricas feministas han denunciado por décadas los efectos de la división sexual del trabajo sobre la vida de las mujeres y la injusta organización social de los cuidados. Han demandado también el reconocimiento y la redistribución de estos trabajos y la garantía del derecho al cuidado. Estas demandas hacen hoy más sentido que nunca.

Asistimos a un momento histórico en el que el Estado no puede continuar evadiendo la obligación de garantizar el derecho a la vida digna, como tan fuerte se escuchó reclamar en octubre de 2019. Y con ello, de garantizar el derecho a cuidar, a recibir cuidados y a autocuidarse. Demandar al Estado su obligación en esta materia implica demandar también dignidad, calidad, formación, recursos, rendir cuentas y sobre todo no sustituir, coartar ni cooptar el rol de las comunidades en la organización social de los cuidados.

REFERENCIAS

- AVILÉS-LUCERO, F. (2021). *Estimación Trabajo Doméstico No Remunerado*, Santiago, Banco Central de Chile, División de Estadísticas. Disponible en <https://www.bcentral.cl/documents/33528/3015423/estimacion-trabajo-domestico-no-remunerado.pdf/977aa3c3-7a61-20fe-be66-85c68c7707b0>
- CARRASCO, C. (2017). La economía feminista. Un recorrido a través del concepto de reproducción, *Ekonomia*z: Revista Vasca de Economía, 91(1), 52-77.
- CEPAL (2007). *Consenso de Quito*. X Conferencia Regional sobre la mujer de América Latina y el Caribe. Disponible en <https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/consensodequito.pdf>
- _____ (2010). *Consenso de Brasilia*. XI Conferencia Regional sobre la mujer de América Latina y el Caribe. Disponible en https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/consensobrasilia_esp_1.pdf
- _____ (2013). *Consenso de Santo Domingo*. XII Conferencia Regional sobre la mujer de América Latina y el Caribe. Disponible en https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/ple_consenso_de_santo_domingo.pdf
- _____ (2020). *Compromiso de Santiago*. XIV Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46468/1/S2000147_es.pdf
- _____ (2021a). *Informe especial COVID-19 N°9: La autonomía económica de las mujeres en la recuperación sostenible y con igualdad*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46633/5/S2000740_es.pdf
- _____ (2021b). *Construir la sociedad del cuidado para una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Disponible en <https://bit.ly/3jey5Mi>.
- COOPERATIVA DESBORDADA (2020). *La Crisis del Sistema de Pensiones Chileno: una mirada desde la economía feminista*. Documento de trabajo, Santiago. Disponible en https://cooperativadesbordada.files.wordpress.com/2021/01/la-crisis-del-sistema-de-pensiones-chileno-una-mirada-desde-la-economia-feminista_11082020-1.pdf
- _____ (2021). Crisis de cuidados en Chile: la limitada oferta pública en una sociedad desigual. En A. T. SANTANA, *Los cuidados. Del centro de la vida al centro de la política* (pp. 466-519), Santiago, Friedrich Ebert Stiftung.
- ENGELS, F. (1983). *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*, Madrid, Sarpe.

- FEDERICI, S. (2018). *El patriarcado del salario. Críticas feministas al marxismo*, Madrid, Traficantes de Sueños.
- FRASER, N. (2016). Las contradicciones del capital y los cuidados, *New Left Review*, 100, 111-132.
- FUNDACIÓN SOL (2021). *Pobreza de tiempo y desigualdad: La reproducción del Capital desde una mirada feminista*, Santiago. Disponible en [https://fundacionsol.cl/cl_luzit_herramientas/static/adjuntos/6744/Pobreza%20Tiempo%20\(2021\).pdf](https://fundacionsol.cl/cl_luzit_herramientas/static/adjuntos/6744/Pobreza%20Tiempo%20(2021).pdf)
- GIACONI, C. (2021). *Mujeres, cuidado y resistencias: prácticas de resistencias de mujeres que cuidan a personas con discapacidad severa* (tesis para optar al grado de Magíster en Ciencias Sociales mención Sociología de la Modernización), Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Sociales, Santiago.
- INE (2015). *Encuesta Nacional de Uso del Tiempo. Documento de Principales Resultados*, Santiago, Instituto Nacional de Estadísticas. Disponible en https://www.ine.cl/docs/default-source/uso-del-tiempo-tiempo-libre/publicaciones-y-anuarios/publicaciones/documento_resultados_enut.pdf?sfvrsn=cf66dad0_7
- _____ (2021). *Género y empleo: Impacto de la crisis económica por COVID-19*, Santiago, Instituto Nacional de Estadísticas. Disponible en https://www.ine.cl/docs/default-source/genero/documentos-de-an%C3%A1lisis/documentos/g%C3%A9nero-y-empleo-impacto-de-la-crisis-econ%C3%B3mica-por-covid19.pdf?sfvrsn=c8fb718_14#:~:text=crisis%20fue%20proporcional%20para%20hombres,brecha%20hist%C3%B3rica%20que%20han%20registrado.
- MESA DE TRABAJO PARA LA PROMOCIÓN Y VISIBILIZACIÓN DE LOS CUIDADOS (2020). *Informe de Sistematización Trabajo Grupal*.
- MUÑOZ, C. (2017). El cuidado como objeto de políticas públicas inclusivas con enfoque de género y de derechos, *Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 30, 15-43.
- OIT (2019). *Panorama Laboral 2019. América Latina y el Caribe*. Organización Internacional del Trabajo, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe. Disponible en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_732198.pdf
- _____ (2020). *Chile. Impacto de la COVID-19 sobre los mercados de trabajo y la generación de ingresos*. Nota técnica país, Organización Internacional del Trabajo. Disponible en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_761863.pdf

- PAUTASSI, L. (2007). *Nuevos desafíos para el abordaje del cuidado desde el enfoque de derechos*. Documento de Reunión de Especialistas. Mesa redonda El futuro de las familias, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago. Disponible en <https://dds.cepal.org/eventos/presentaciones/2007/1122/Resumen.LauraPautassi.pdf>
- _____ (2018). El cuidado como derecho. Un camino virtuoso, un desafío inmediato, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 68(272), 717-742.
- PÉREZ OROZCO, A., Y. HERRERO, T. MORILLAS, C. CASTRO, I. CAMPILLO, B. MEDIALDEA Y M. E. PALOP (2020). *Hacia un sistema estatal de cuidados. Aportación feminista al debate de la reconstrucción post COVID-19*, Madrid. Disponible en https://www.congreso.es/docu/comisiones/reconstruccion/politicas_sociales/comp/2_Aportacion_feminista_PO.pdf
- PÉREZ OROZCO, A. (2014). *Subversión Feminista de la Economía. Aportes para un debate sobre el conflicto capital-vida*, Madrid, Traficantes de Sueños.
- RODRÍGUEZ, C. (2015). Economía feminista y economía del cuidado. Aportes conceptuales al estudio de la desigualdad, *Nueva Sociedad*, 256, 30-44.
- SEREY, M. Y CAROLINA GIACONI (2021). ¿Por qué debe incorporarse el derecho al cuidado en la futura constitución? Una reflexión desde el cuidado no remunerado de personas en situación de dependencia, *Intervención*, 10(1), 111-118.

ESTADO Y POLÍTICA ECONÓMICA EN CHILE

Ramón López Vega

RAMÓN LÓPEZ VEGA

Profesor titular en el Departamento de Economía de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile. Es doctor en Economía por la Universidad de British Columbia (Vancouver, Canadá) e ingeniero agrónomo con mención en Economía Agraria por la Universidad de Chile. Fue profesor titular en la Universidad de Maryland (Estados Unidos) y ha sido profesor invitado en la Universidad de Bonn (Alemania) y otras universidades de Europa y Estados Unidos. Se ha desempeñado como economista *senior* en el Gobierno Federal de Canadá y en el Banco Mundial. Ha sido consultor internacional en organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la FAO y el Banco Mundial, así como en varios gobiernos en América Latina y Asia. Fue reconocido con la medalla Dean Gordon Cairns Award como miembro académico más destacado en la Universidad de Maryland en el año 2002, y en 2003 fue galardonado con el Premio Alexander Von Humboldt en Alemania.

ESTADO Y POLÍTICA ECONÓMICA EN CHILE

El Estado chileno ha sido diseñado para jugar un rol subsidiario en la economía, lo cual es en gran parte una herencia de la dictadura. Esto ha sido modificado solo de manera marginal por los gobiernos democráticos de las últimas tres décadas. Un indicador de este rol limitado del Estado es la participación de la recaudación tributaria en el producto interno bruto (PIB), la cual fue por muchos años menor que 19 por ciento y en la actualidad alcanza el 21. Es decir, el Estado se ha nutrido de un *pool* muy limitado de recursos, lo que fuerza un tamaño también limitado y una capacidad de influencia en la economía muy restringida. Comparando con el resto de los países de la OCDE, se confirma la anomalía que esto significa: cuando estos países tenían el ingreso per cápita de Chile en la actualidad, la participación de los ingresos tributarios en el PIB era de 34 por ciento en promedio (Accorsi & Sturla, 2020).

Esta baja participación del Estado en la economía es consistente con el modelo neoliberal de desarrollo económico, caracterizado por el *laissez faire*, que prioriza el rol del sector privado en la economía y relega al Estado a un papel meramente subsidiario y de mínima intervención. El rol de los mercados se ha considerado la clave para el desarrollo económico, algo que ha sido impulsado por la mayor parte de los economistas, quienes creen en la existencia de mercados competitivos y en su eficiencia para asignar recursos. Esta creencia se ha mantenido a pesar de la clara evidencia de que en Chile la mayor parte de los mercados, lejos de ser competitivos, son monopólicos u oligopólicos, controlados por unos pocos grupos económicos que extienden su influencia a muchos sectores en diversas áreas de la economía (Accorsi, 2021; Bosselin, Briones E. & Briones M., 2012).

Sin embargo, a pesar del bajo peso del Estado en la economía, Chile ha tenido una tasa de crecimiento del PIB per cápita razonablemente buena en los últimos treinta años, pero se ha notado un sensible decrecimiento de la tasa de crecimiento económico y productividad en la última década (Álvarez y García, 2020), lo que ha llevado a muchos a plantear el agotamiento del modelo económico adoptado¹. Al

1. «Desde el año 2000, el crecimiento de la productividad total de factores (PTF) se detuvo dramáticamente. La evidencia indica que éste no es un problema sólo del sector minero, donde la PTF se contrae casi 9% por año entre el 2000 y el 2015, ya que la reducción del crecimiento de la PTF en relación al período 1990-2000 se da en la mayoría de los sectores, con la excepción de comercios, hoteles y restaurantes, y servicios» (Álvarez y García, 2020). El crecimiento económico promedio anual entre los años 2010 y 2020 fue de solo 2,8 por ciento, menos de la mitad que en décadas anteriores (Banco Mundial, 2021).

mismo tiempo, la economía chilena se caracteriza por tener una de las distribuciones del ingreso y la riqueza más concentradas del mundo, aun cuando los niveles absolutos de pobreza no son demasiado altos en comparación a otros países de desarrollo intermedio (López *et al.*, 2013; Martner, 2019). Una pregunta importante es hasta dónde la minimización del rol del Estado ha sido responsable de tan extrema concentración de la riqueza e ingresos y, en general, de los bajos ingresos y salarios de los trabajadores. Esto también ha llevado a un retraso fundamental en el crecimiento de la clase media, la cual, estimamos, difícilmente sobrepasa hoy en día el 23 por ciento de la población².

En este artículo revisamos las causas que han inducido tan baja participación del Estado, las consecuencias de ello y los efectos sobre el bienestar de las grandes mayorías de la población. Además, analizaremos cómo las carencias fundamentales de la población en la actualidad requieren de un rol del Estado mucho más activo en proveer bienes públicos, sociales, esenciales y de regulación de la economía.

¿POR QUÉ UN ESTADO DE TAMAÑO TAN PEQUEÑO?

Aquí, planteamos que la principal razón detrás de la mantención de un Estado minimalista radica en la visión de economistas y otros profesionales de alto nivel para convencer a la ciudadanía de que esto es lo mejor para promover el crecimiento económico, la inversión y el empleo. Estos profesionales han sido a su vez influenciados por su ideología ultraneoliberal y por el ejercicio del gran poder de la oligarquía sobre ellos y los políticos. En general, hay dos tipos de razones para este fenómeno: una es de orden ideológico y otra tiene que ver con el poder y la economía política.

2. Estimaciones del verdadero tamaño de la clase media son bastante variadas. Nuestra estimación se basa en los ingresos per cápita de los deciles más ricos, el 9 y 10. El ingreso per cápita del decil 9 considera ingresos per cápita mensuales entre \$353.000 y un máximo de \$612.000. Si aceptamos un ingreso mínimo per cápita de \$450.000 para calificar como clase media y un máximo de \$1.000.000, tenemos que el universo de la clase media cubriría el 60 por ciento del decil 9 y el 90 por ciento del decil 10, llegando así a un 15 por ciento de la población dentro del rango de ingreso indicado. Si reducimos el rango mínimo a \$360.000 entonces la clase media la integraría un 19 por ciento de la población. Si reducimos el rango mínimo a \$300.000 entonces la clase media abarcaría a una parte del decil 8, llegando así a alrededor de 23 por ciento.

Razones ideológicas

La política económica en Chile ha sido persistentemente dominada por economistas ultraneoclásicos, quienes creen en la superioridad del sector privado como ente asignador de recursos. Creen también en la perfección y eficiencia de los mercados, los cuales asumen que son atomizados y se rigen por lo que consideran competencia perfecta. Por otro lado, estos economistas ven en el Estado un peligro para el funcionamiento de la economía al interferir con el «sano» funcionamiento de ella a través de regulaciones excesivas, empresas estatales que consideran siempre ineficientes y regidas por intereses políticos más que económicos. Además, temen que el Estado, al proveer seguridad y subsidios sociales, malgaste los recursos tributarios y estimule a los trabajadores a trabajar menos, reduciendo la oferta de trabajo, con el consiguiente aumento de los salarios, lo cual consideran va en contra de los objetivos de mayor inversión, crecimiento económico y ahorros. También temen que un Estado más poderoso interfiera en el mercado de trabajo, promoviendo la sindicalización e introduciendo «distorsiones», tales como altos salarios mínimos y otras regulaciones que aumenten los derechos laborales. La conclusión lógica de esta visión es que el Estado debe mantenerse en su mínima expresión.

Objetivos dominantes. Otro aspecto ideológico importante es el foco en el objetivo de maximizar el crecimiento económico a todo costo, sin importar las consecuencias sobre la distribución de ingresos o su efecto sobre el medio ambiente y los recursos naturales. En relación a esto, existe la creencia de que, además de mantener el rol del Estado en su mínima expresión, la única manera de promover el crecimiento económico es a través de políticas de oferta que aumenten la rentabilidad del capital y mantengan los salarios a niveles «razonables», consistente con «equilibrios» de los mercados de trabajo. Los efectos sobre la distribución de ingresos importan poco a estos economistas, que son creyentes devotos del «chorreo», en el sentido que mayores utilidades del capital y mayor crecimiento económico siempre generan beneficios en términos de mayor empleo y mejores salarios de mercado, lo cual beneficia a toda la población. Otros incentivos a la promoción del empleo y crecimiento económico, tales como estímulos de demanda, son siempre descartados, porque en su visión los estímulos o políticas que aumenten el consumo de los trabajadores causan mayor inflación anulando posteriormente, cualquier beneficio que tales políticas pudieran surtir en el corto plazo.

Otra característica de esta ideología, relacionada con su objetivo de mantener al Estado en su mínima expresión posible, es la creencia de que los impuestos a las empresas o a la riqueza siempre son nocivos para la inversión y el crecimiento económico. Mantienen esta creencia sin preocuparse de qué es lo que va a hacer el Estado con la recaudación proveniente de un aumento de impuestos. Cuando

se anuncia algún «tímido» aumento de impuestos, los economistas ortodoxos responden casi invariablemente advirtiendo que va a causar una caída de la inversión y del empleo, opiniones planteadas la mayoría de las veces sin estudios al respecto y sin siquiera revisar la literatura internacional al respecto. Respuestas que se propagan ampliamente en los medios de información dominantes.

El control de las instituciones. Estos economistas han controlado todas las instituciones económicas claves de la nación, incluyendo el Banco Central, ministerios de Hacienda y Economía, CORFO y otras, lo que les ha permitido imponer su ideología en el diseño de casi todos los aspectos de la economía. Más importante aún, los economistas superortodoxos y conservadores han tenido amplios espacios públicos a través de los medios de comunicación para promover sus visiones ideológicas, alcanzando un gran poder para influenciar y generar consensos en la opinión pública para que esta apoye sus planteamientos. Esta posición hegemónica de los economistas conservadores les permite, así, tener una gran influencia ya sea desde el gobierno, la academia o el sector privado.

Una teoría inconsistente con la realidad. La teoría económica neoclásica, a consecuencia de sus supuestos abiertamente inconsistentes con la realidad, tales como la competencia perfecta y atomística, que niega el rol de los monopolios y oligopolios y en general del poder económico como factor que dicta las relaciones económicas, naturalmente lleva a quienes la usan para analizar políticas públicas a alinearse con los intereses de quienes ostentan el poder económico, las élites. Porque son, precisamente, el gran poder económico de las élites y sus posiciones monopólicas los factores detrás de la enorme apropiación de rentas económicas de todo tipo para sí mismas. Como veremos más adelante, son estas condiciones las que llevan a ineficiencias, abusos, injusticias y mala distribución del ingreso y la riqueza. El uso de una teoría que sistemáticamente ignora la existencia de monopolios, competencia imperfecta, poder, etcétera, va a llegar siempre a conclusiones favorables para los dueños de los monopolios y las élites, contrarias a los intereses de las grandes mayorías de la ciudadanía. La aplicación de estas teorías al diseño de políticas públicas también lleva a la insostenibilidad del crecimiento económico y eventualmente al estancamiento económico y al Estado jibarizado como el que está viviendo Chile en la última década³.

3. De acuerdo con el Banco Mundial (2021), la tasa anual media de crecimiento económico de Chile en el periodo 2010-2019 fue de 2,8 por ciento, muy por debajo del crecimiento en las dos décadas previas. Más aún, la tasa anual media de crecimiento en el periodo más reciente, 2015-2019, fue de apenas 1,7 por ciento.

Razones de poder y economía política

Además de su ideología, los economistas ortodoxos y políticos tienen otros incentivos para apoyar políticas neoliberales extremas como las que han imperado en Chile y que han causado no solo enormes desigualdades, injusticias y daños —a veces irreparables— al medio ambiente y los recursos naturales, sino que, además, han sido incapaces de lograr sus aparentes objetivos centrales: un crecimiento sostenido y mayor productividad. La experiencia de la última década muestra una notable desaceleración del crecimiento económico e inversión. Tampoco en esta última década ha habido mejoras en los impactos medioambientales y desigualdades ni en la productividad de la economía, la cual ha decrecido sistemáticamente (Álvarez & García, 2015). A pesar de la clara evidencia de un fracaso del sistema, los economistas ortodoxos rara vez han reconocido este fracaso y mucho menos propuesto modificaciones sustanciales a él. La mayoría de los políticos situados en un amplio espectro partidario tampoco han mostrado ninguna inclinación por enmendar estos rumbos. Postulamos que esta obstinación en más de lo mismo por parte de profesionales y políticos obedece a cuestiones que van más allá de la mera ideología.

La oligarquía y sus instrumentos de poder. Las grandes empresas y en general la oligarquía han sabido usar su gran poder económico para premiar a sus fieles servidores, sobre todo a aquellos que sustentan las bases ideológicas de este sistema, tales como profesionales de alto nivel —como economistas y abogados— en posiciones para influir en la opinión pública, así como en políticos de casi todos los partidos. Existe una puerta giratoria permanente entre altos ejecutivos del sector público y las grandes empresas, lo que les permite establecer importantes vínculos entre estos ejecutivos y el sector privado dominante. Aquellos que muestran su consistencia con los intereses de las élites son premiados con altas posiciones ejecutivas y jugosas rentas en las grandes empresas, son invitados a ser directores de estas empresas y contratados como bien pagados consultores de ellas. Políticos «bien comportados» son también premiados con grandes apoyos económicos para sus campañas de reelecciones.

Más aún, la élite oligárquica ha utilizado a los medios de comunicación que controlan o son de su propiedad para promover a aquellos profesionales y políticos que prometen transformarse en sus servidores. Un profesional recién llegado con su flamante doctorado se encuentra con la siguiente situación: si públicamente expresa opiniones en base a la ideología neoliberal, que está sesgada en favor de sustentar el sistema y favorecer a las élites, rápidamente se hace «popular» en los medios de comunicación, quienes le dan amplio espacio para sus opiniones. Este es el primer paso para integrarse a la pléyade de profesionales fieles al sistema, lo cual

promete todo tipo de beneficios futuros y les da suficiente reputación, que puede favorecer su carrera profesional o académica. Si, por el contrario, públicamente vierte opiniones de una forma antagónica a la visión ortodoxa predominante, su futuro es más incierto: es ignorado por colegas y los medios de comunicación, no logra generar una reputación entre las élites y, por lo tanto, su potencial para sobresalir en términos de ingresos es reducido. Así, desde el principio de las carreras de profesionales destacados los incentivos están dirigidos para integrarse plenamente a la falange de profesionales apologistas del sistema y de las élites.

El poder oligárquico y la generación de aliados. Este es el proceso que arrastra a muchas mentes jóvenes destacadas a alinearse con los intereses de la élite y a promover toda política pública que cumpla el propósito de apoyar el sistema vigente, a pesar de la creciente evidencia de su fracaso. Lo mismo ocurre con los políticos, aquellos que legislan y hablan a menudo veladamente en favor de los intereses de las élites, que tienen una gran probabilidad de tener éxito en sus carreras políticas al contar con gran apoyo financiero para las elecciones. Queda claro que la acumulación del poder económico les otorga a las élites más riqueza y más poder económico y político, en un círculo sin fin.

Una interacción fructífera. La forma de interactuar entre los profesionales ortodoxos y los políticos comprometidos con las élites es clara: los profesionales «siembran el campo», desprestigiando reformas progresistas —las famosas y frecuentes «campañas del terror»— y/o dando credibilidad ante la opinión pública a reformas que puedan proteger los intereses de las élites, aun cuando sean contrarias a los intereses del pueblo. Esto lubrica la acción de los políticos pro-élites en el Parlamento, en el Poder Ejecutivo y en otros entes de poder. De esta manera tenemos una simbiosis perfecta entre profesionales y políticos comprometidos con la oligarquía, estrategia que en el pasado dio —por lo general— abundantes frutos para ellos.

Creación versus apropiación de riqueza. La acumulación de riqueza se logra, en parte, a través de la creación de ella, pero una fracción muy importante de la riqueza acumulada no implica la creación de nueva riqueza, sino que la apropiación de riqueza existente, que originalmente pertenecía a otros productores, a comunidades indígenas o a los chilenos en su conjunto. Tal es el caso de la apropiación de los recursos naturales —riqueza minera, pesquera, bosque nativo, tierras, agua y tantos otros— y también la explotación de los consumidores y de empresas menores, que le permite a la élite obtener y expandir su poder monopólico y de monopsonio. De esta manera la oligarquía se apropia de enormes excedentes pertenecientes al resto de la ciudadanía. La oligarquía ha utilizado todos los medios a su alcance para que le posibiliten el ejercicio de su enorme poder económico y político, medios

legales e ilegales⁴. La consecuencia de esto ha sido una enorme concentración de la riqueza en unos pocos grupos económicos y el círculo vicioso de un proceso de acumulación de poder y de más desigualdades y abusos.

El rol de la acumulación de capital. Así, el insaciable apetito por acumular más y más capital hace sentido, puesto que juega un rol mucho más amplio que el mero deseo de expandir la capacidad productiva. Ese rol incluye *el uso del capital como un instrumento de acumulación de poder*. En este proceso oscuro los profesionales de prestigio, los «técnicos» que se supone son imparciales y los políticos de casi todas las tendencias han jugado un rol importante al crear un velo sobre la real naturaleza de este fenómeno, lo que hasta ahora les ha dado grandes resultados para sus intereses y, sobre todo, para los intereses de la oligarquía.

Perspectivas futuras. En los últimos años han surgido un número creciente de reparos a estos postulados ortodoxos, que han creado un desafío para estos «técnicos», los que poco a poco van perdiendo su reputación y credibilidad ante la opinión pública. Han aparecido recientemente una cantidad de profesionales jóvenes que no se han dejado succionar por el juego deshonesto de los «técnicos» ortodoxos; profesionales e intelectuales que están demostrando de manera reiterada las falacias sobre las que se basan las opiniones de los llamados «técnicos» en diversas áreas de la economía. Asimismo, estos nuevos profesionales han contribuido a desenmascarar a políticos corruptos que han generado leyes dirigidas a favorecer los intereses de la oligarquía a costa de la ciudadanía en su conjunto.

De igual forma, un número limitado de políticos y periodistas que no tienen compromisos con las élites han hecho su aparición en la política chilena, denunciando a los políticos corruptos y proponiendo algunas iniciativas de importantes reformas. Esto augura la emergencia de nuevos tipos de políticos más honestos y auténticos defensores de los genuinos intereses de todos los chilenos.

En gran medida, el mayor desafío es cómo neutralizar los intereses de una poderosa oligarquía, proceso que comenzó con los continuos levantamientos populares de los últimos quince años y que culminó con la épica lucha del pueblo de octubre-diciembre de 2019. El clamor de la gente por justicia social ha estado, sin duda, asociado con los intelectuales disidentes que han aportado estudios empíricos y conceptuales que muestran las grandes desigualdades prevalecientes y los orígenes de ella en políticas concebidas para generar dichas desigualdades. El levantamiento popular tuvo su origen también en la creciente comprensión de la ciudadanía de

4. Además, las fuentes originales de la riqueza de parte importante de la oligarquía se remontan a la dictadura, cuando aquella se apropió casi gratuitamente de una gran cantidad de empresas públicas (véase Mönckeberg, 2015).

los grandes engaños a los que ha sido sometida en muchas materias, incluyendo pensiones, calidad de la educación, de la salud, etcétera. Las grandes esperanzas formadas en la década del noventa sobre un futuro de bienestar se desvanecieron ya a principios de los años 2000, generando un creciente descontento social.

LAS CONSECUENCIAS DE UN ESTADO MINIMALISTA Y DOMINADO POR LAS ÉLITES

En esta sección discutimos las importantes consecuencias para Chile de un Estado dominado por una ideología ultraneoliberal y controlado por profesionales y políticos comprometidos con las élites. La primera y tal vez más importante es la desigualdad extrema, en términos de distribución de ingresos y de la riqueza. La segunda es una mediocre *performance* de la economía, sobre todo en la última década. La tercera es la destrucción masiva del capital natural y del capital social⁵. Finalmente, la cuarta consecuencia es un país donde rondan la injusticia, los abusos generalizados y, recientemente, una corrupción, al parecer, sin control.

En las siguientes páginas nos vamos a focalizar en los factores específicos del Estado causantes de las primeras tres consecuencias. El objetivo es desentrañar los mecanismos por los cuales las políticas públicas emanadas de un Estado ultraneoliberal contribuyen a generar estas tres consecuencias. Existen dos mecanismos claves que explican la enorme desigualdad imperante en Chile: la política fiscal, particularmente la tributaria, y la política laboral de represión al movimiento sindical.

La política tributaria y la desigualdad

El sistema tributario chileno puede ser caracterizado como *insuficiente, injusto e ineficiente* —«la triple I» del sistema tributario—. Primero evaluaremos el sistema tributario existente, lo que nos permitirá demostrar e identificar las fuentes de la triple I, así como las consecuencias económicas y sociales de este sistema. Esta

5. El capital natural se refiere a los recursos naturales renovables —aguas, bosques, medio ambiente, riqueza marina, etcétera— y a los no renovables —minería y otros—. El capital social es un concepto un poco más abstracto y tiene que ver con las relaciones personales y *networks* que van más allá de los intercambios económicos formales. Gran parte el capital social de un país está asociado con la confianza de los ciudadanos entre sí y para con las instituciones. Cuando el capital social se deteriora puede tener profundos efectos en el funcionamiento del país, llevando muchas veces a inestabilidad social y política.

evaluación pretende identificar los aspectos más dañinos del sistema que originan esta triple I. La segunda etapa del análisis, el marco internacional, está enfocada en comparar las diversas deficiencias identificadas en la primera parte con otros países de la OCDE. En la tercera etapa presentamos algunas ideas para una profunda transformación del sistema tributario.

La insuficiencia del sistema tributario

La recaudación tributaria en Chile apenas ha alcanzado un 21 por ciento del PIB, una de las más bajas de la OCDE, incluso inferior al promedio en América Latina. Las razones para esta baja recaudación radican, en parte, en el principio ideológico neoliberal de que el Estado debe mantenerse a un nivel mínimo y que su intervención en la economía es casi siempre negativa para la eficiencia económica. También existe la creencia en la eficiencia del mercado competitivo como fuente fundamental de eficiencia y crecimiento económico, y que las regulaciones estatales no hacen más que sofocar la iniciativa privada, fuente considerada clave para el desarrollo económico.

Si bien desde la vuelta a la democracia existió una preocupación de los políticos y gobiernos por los extremos niveles de pobreza heredados del régimen dictatorial, un carácter distintivo de los programas de reducción de la pobreza fue su extrema focalización en los sectores más pobres, de tal forma de poder lograr importantes avances en reducir la pobreza utilizando limitados recursos públicos —como efectivamente ocurrió—. Por esto, la superación de la pobreza no requirió de grandes esfuerzos tributarios.

Sin embargo el problema de la extrema desigualdad no fue reconocido como tal durante los primeros veinticinco años de democracia. Nuevamente la ideología neoliberal dogmática dominó la visión de gobiernos y políticos, lo que implicó su permanente descuido, a pesar de que, como algunos estudios lo han demostrado, la desigualdad, especialmente la concentración de enormes ingresos y riqueza en el top 1, 0,1 y 0,01 por ciento más ricos ha alcanzado niveles sin precedentes entre países de desarrollo intermedio y alto. Solamente en los últimos siete u ocho años el problema de la desigualdad extrema ha sido puesto en el centro del debate tributario, una vez que apareció una importante trilogía de estudios documentando cuán profunda es la desigualdad económica vigente en el país (López et.al, 2013; Fairfield & Jorrat, 2016; Flores et.al, 2019).

Además, el creciente número de estudios internacionales demostrando la relación negativa entre la desigualdad y el crecimiento económico contribuyó a este reconocimiento, cada vez más prevalente en la sociedad chilena, de que la profunda

desigualdad que vive el país no solo es un problema de injusticia social, sino que además puede ser un importante obstáculo al crecimiento económico (Barro, 1999; Banerjee & Duflo, 2003; Navarrete, 2016).

Finalmente, el gran estallido social de fines del año 2019 terminó de convencer a muchos de que una condición generalizada de injusticia social, en parte cimentada en la gran concentración de los ingresos y riqueza, puede tener profundos efectos negativos sobre la inversión y el crecimiento económico, tal vez mucho peores que una eventual alza de impuestos.

El capital social. La paz y estabilidad social pueden constituirse en un importante factor de producción que rara vez la élite aprecia en toda su magnitud. Solamente cuando se pierden se hace posible su reconocimiento, una pérdida originada en una pronunciada reducción del capital social. El segundo aspecto aún no reconocido es que, como todo factor productivo, la paz social no es gratis, se «compra» invirtiendo en crear condiciones para reducir la desigualdad e injusticia social. El problema es que la inversión en capital social y, por ende, en paz social, es una inversión que tiene un periodo de maduración muy largo y su falta de consideración va causando presiones sociales que demoran en manifestarse, las cuales pueden permanecer latentes por mucho tiempo, tardando aún más en estallar con toda su fuerza.

Insuficiencia del sistema tributario y el Estado miniaturizado

Si bien es cierto que un Estado miniaturizado fue capaz de reducir drásticamente la pobreza extrema, los problemas de la masiva desigualdad y falta de un sistema integral de protección social no son posibles de resolver con un Estado que apenas tiene recursos tributarios equivalentes al 21 por ciento del PIB. Tal como se ha demostrado reiteradamente, el Estado chileno ha sido incapaz, a través de su intervención —basada en los impuestos y transferencias sociales—, de reducir de una manera significativa la desigualdad, como lo hacen la mayor parte de los países de la OCDE.

El otro gran problema es el escaso crecimiento de la productividad y la excesiva dependencia en industrias meramente extractivas. La promoción de la productividad y de la necesaria diversificación económica también requieren de una acción importante del Estado en la economía, que difícilmente se pueden encarar con un gobierno con tan exiguos recursos tributarios.

Así, la insuficiencia del sistema tributario se ha transformado en una restricción limitante para sacar al país de un estancamiento que algunos han catalogado como «la trampa de los ingresos medios». El aparente agotamiento del sistema existente, reflejado en un mucho más lento crecimiento económico y caída o estancamiento

de la productividad, exige un cambio de paradigma que, postulamos, necesita una mayor participación del Estado en la economía y, por lo tanto, de un Estado con mucho más recursos financieros y humanos que los que ha contado en el pasado.

La injusticia del sistema tributario

El sistema tributario chileno tiene por lo menos tres facetas que le dan un carácter extremadamente injusto.

(1) *La elusión y la evasión*. Este es un sistema poroso que permite la evasión y elusión tributaria de una manera pocas veces vista en otros países de desarrollo intermedio o alto. Se estima que la elusión causada por vacíos legales o por prebendas impositivas especiales llega a más de US\$10.000 millones, un 4 por ciento del PIB y casi un 20 por ciento del ingreso tributario del gobierno. La evasión tributaria de los impuestos a la renta e IVA es aún mayor. De acuerdo con estudios recientes alcanza unos US\$15.000 millones, es decir, un 30 por ciento de los ingresos tributarios (Jorrat, 2012). Así, la evasión y elusión en conjunto constituyen alrededor del 50 por ciento de la recaudación efectiva; es decir, si se lograra reducir la evasión y elusión tributaria a la mitad —lo que sería algo similar a las cifras del promedio de los países de la OCDE—, la recaudación tributaria podría aumentar en 25 por ciento, o alrededor de 5 por ciento del PIB, alcanzando la recaudación tributaria un 26 por ciento del PIB, cifra todavía inferior al promedio de los países de la OCDE, que llega al 34 por ciento del PIB.

¿Por qué estos enormes niveles de elusión y evasión contribuyen no solo a la pobreza del Estado, sino que también a la gran injusticia del sistema tributario? De acuerdo con estudios recientes, la gran mayoría de la elusión y evasión beneficia a los sectores más ricos de la sociedad (Jorrat, 2012). La razón de esto es doble: en primer lugar, la mayor parte tanto de la elusión como de la evasión están fundamentalmente ligadas a ingresos de capital o a ingresos laborales extremadamente altos —sobre todo en profesionales de altas rentas—. Lo que ocurre es que el tratamiento tributario a los ingresos de capital en Chile es mucho más favorable que el tratamiento a los ingresos laborales (Accorsi & Sturla, 2020), razón por la cual existe un gran incentivo para disfrazar estos últimos como ingresos de capital, lo que permite a profesionales de altas rentas como futbolistas, artistas y otros una muy significativa reducción de su carga tributaria.

En segundo lugar, las actividades elusivas y evasivas son costosas, requieren el uso de lo que se ha dado en llamar la «industria de la evasión», estudios de abogados tributarios y auditores especializados en estas actividades que cobran altísimos honorarios. Solo los ricos o superricos pueden acceder a sus costosos servicios, a

menudo esenciales para el logro de grandes niveles de evasión y elusión. Estos son esencialmente costos fijos, lo cual requiere el manejo de grandes sumas de evasión para que se justifique su uso.

(2) *Impuestos indirectos y regresivos*. Es un sistema que tiene una alta preponderancia de los impuestos indirectos al consumo. El IVA y los demás impuestos al consumo constituyen un 53 por ciento de los ingresos tributarios, siendo así el único país de la OCDE donde los impuestos indirectos superan el 50 por ciento de la recaudación tributaria⁶. Como es reconocido, los impuestos indirectos son socialmente regresivos, constituyen una carga más pesada como proporción del ingreso mientras menor sea el ingreso. Esto se debe a que la proporción del ingreso gastado en consumo está inversamente relacionada al nivel de ingresos. Por ejemplo, una persona que gana \$20 millones mensuales, posiblemente ahorra una parte significativa de él, digamos un 60 por ciento, lo que significa que consume solo el 40 por ciento de su ingreso y por lo tanto debe pagar solo el 7,6 por ciento de su ingreso por concepto de IVA. Una persona que gana el sueldo mediano, algo así como \$500.000 mensuales, probablemente debe consumir el 100 por ciento de su ingreso, es decir, paga por concepto de IVA el 19 por ciento de su sueldo, una tasa más del doble de la tasa del individuo de alto ingreso del ejemplo⁷.

(3) *La asimetría entre el tratamiento tributario a los ingresos provenientes del capital versus los del trabajo*. Esta es otra fuente de injusticia del sistema. La base imponible que se usa para calcular el impuesto a las utilidades de las empresas está sujeta a todo tipo de deducciones, que incluyen depreciación instantánea para ciertos activos intangibles, generosas deducciones por depreciación acelerada para activos tangibles combinadas con deducciones por pagos de intereses, definición muy liberal de los costos necesarios, etcétera. Todo esto hace que las utilidades tributables sean muy inferiores a las utilidades verdaderas, con el consiguiente ahorro de impuestos para las empresas. De acuerdo con un estudio reciente, estas deducciones implican que las empresas empiezan a pagar impuestos solo una vez que sus tasas de retorno neto anual sobre el capital superan un 12 por ciento (López et al., 2019).

Además, una parte importante de las ganancias de capital —fundamentalmente las ganancias especulativas con acciones que se transan regularmente en bolsa—

-
6. En contraste, la participación media de los impuestos indirectos en los países de la OCDE llega solamente a alrededor del 35 por ciento de los ingresos tributarios.
 7. Peor aún, las personas de bajos ingresos no solo deben consumir todo su ingreso para sobrevivir, sino que además muchos deben permanecer crónicamente endeudados para poder mantenerse. Con una tasa de deuda del 30 por ciento de su ingreso, esto significa que su consumo puede ser mayor a sus ingresos, lo que se traduce en que la tasa efectiva de IVA que ellos pagan es aún mayor que el 19 por ciento de su sueldo.

están exentas de pagar impuestos, lo cual es un beneficio tributario importante para los especuladores financieros, que generalmente son parte de los grupos de más altos ingresos en la sociedad. Este beneficio ha tenido un efecto importante en la estructura de pago de dividendos de las grandes empresas cuyas acciones están sujetas a la exención de impuestos por concepto de ganancias de capital. El efecto ha sido que las empresas tienen pocos incentivos para pagar dividendos, ya que estos están sujetos a impuestos. Las ganancias de la empresa no se distribuyen en la forma de dividendos y permanecen en la empresa, lo cual hace que el valor de mercado de la empresa aumente. Esto les permite a los accionistas obtener ganancias de capital al vender parte de sus acciones obteniendo así un ingreso de capital que está libre de impuesto. Así, la tendencia ha sido a distribuir dividendos por el mínimo que permite la ley: un 30 por ciento de las ganancias declaradas.

Otra notable franquicia a los ingresos del capital es la semiintegración del sistema, que permite a los accionistas de las grandes empresas obtener un crédito tributario igual a 66 por ciento de los impuestos pagados por la empresa en su declaración personal de impuesto por concepto de dividendos. El costo de esta franquicia se estima en más de US\$1.000 millones al año.

En contraste, la base tributable de los ingresos del trabajo es casi igual a los salarios brutos al estar sujetos a muy pocas deducciones. Por ejemplo, los intereses pagados por concepto de deudas incurridas para adquirir capital humano no son deducibles y tampoco existe el concepto de la depreciación del capital humano que, al igual que el capital físico, también se deprecia en la medida que transcurre el periodo de vida útil del trabajador. Más aún, el hecho de que aquellos que tienen ingresos laborales de muy alto nivel puedan normalmente disfrazar ingresos laborales como ingresos de capital y acogerse a todas las franquicias que la ley ofrece a los ingresos de capital —mientras que los trabajadores de ingresos menores no tienen esa oportunidad—, constituye otro factor que profundiza aún más la injusticia del sistema tributario.

La ineficiencia del sistema tributario

Existen por lo menos dos factores que causan ineficiencias del sistema tributario:

(1) *Rentas económicas enormes y arbitrarias.* Chile, como país extremadamente dependiente de la extracción de recursos naturales, genera enormes rentas económicas, las cuales son apropiadas por las empresas o individuos que arbitrariamente han sido beneficiados por el Estado en la propiedad y/o derecho de uso de una gran cantidad de recursos naturales pertenecientes a todos los chilenos. Las rentas económicas producidas por estos recursos han sido incorporadas a los

ingresos de estos capitalistas y, salvo por un pequeño *royalty* aplicado a la minería, se les ha permitido apropiarse de ellas.

El Estado deja, así, de recibir enormes recursos fiscales por concepto de *royalties* a las rentas generadas por la extracción de recursos naturales. A diferencia de otros impuestos, los impuestos sobre las rentas económicas no causan ninguna pérdida de eficiencia económica o distorsiones, debido a que la base tributaria sobre la que se aplican es el exceso de ganancias por sobre la rentabilidad normal del capital, lo que significa que estos impuestos no afectan los incentivos a la inversión y producción porque no afectan la rentabilidad normal del capital. El Estado pierde con esto la oportunidad de recaudar grandes sumas de una manera casi «gratuita», lo cual podría destinarse a mayores inversiones estatales o a reducir algunos impuestos que sí pueden ser distorsionantes.

Recientes estudios han cuantificado algunas de estas rentas y las consecuentes pérdidas para el Estado al privarse de obtener recursos fiscales sin costo social alguno. Solo la minería podría haber contribuido más de US\$150.000 millones en los últimos quince años si se hubieran gravado una parte de esas rentas (López & Sturla, 2017; ver también López et.al, 2018; Leiva, 2016; y Jorratt, 2020).

De igual forma, no se han usado impuestos verdes a pesar de las enormes externalidades negativas causadas por los grandes y crecientes niveles de polución que han afectado la salud de la población. Solo por concepto de impuestos a las emisiones de CO₂ y otros gases tóxicos asociados se podrían recaudar más de US\$500 millones al año en este tipo de impuestos (López, Accorsi & Sturla, 2016). La explotación de recursos naturales es una actividad que, en general, causa gran deterioro y menoscabo ambiental, el cual no se internaliza. Por ejemplo, la salmonicultura produce grandes rentas económicas y además causa significativos daños ambientales por los que las empresas salmoneras no pagan nada.

Existen una gran cantidad de otras industrias extractoras de recursos naturales que obtienen enormes ganancias sin pagar *royalties* ni impuestos verdes por sus externalidades ambientales negativas. Se estima que el Estado podría recaudar más de US\$10.000 millones —alrededor de 4 por ciento del PIB— por concepto de *royalties* e impuestos verdes que graven las externalidades ambientales⁸. Esto gravando solo una parte de las rentas económicas de recursos naturales, que el Banco Mundial ha estimado en alrededor de US\$30.000 millones. Es decir, permitiendo que el capital

8. De acuerdo con Martínez (2020), si uno compara los impuestos de carácter ambiental en Chile con el promedio de los países de la OCDE, se podría aumentar la recaudación en US\$2.800 millones anuales aproximadamente (el 1 por ciento del PIB).

privado que explota estos recursos continúe obteniendo tasas de retorno todavía muy superiores a las tasas normales de retorno.

(2) *Impuestos indirectos al consumo altísimos*. Los impuestos al «consumo» de las familias, tales como el IVA y otros impuestos indirectos, son muy altos. La justificación para tener tan altos impuestos indirectos —más del 50 por ciento de la recaudación tributaria— es que serían impuestos al consumo y, por lo tanto, no afectarían la inversión. Esto es falso, a no ser que se use un concepto estrecho de lo que es inversión. Las familias sí invierten, no en maquinaria y equipos, pero sí en la educación de sus hijos, en su salud y en otros activos intangibles⁹. Estos activos son vitales, no solo por su efecto directo sobre el bienestar de las familias, sino también porque, tal como se ha demostrado en la literatura, el capital humano es un importante factor de producción, altamente complementario con el capital físico.

Además, estas inversiones en activos intangibles por lo general sufren mucho más intensamente las imperfecciones de los mercados de capital por la sencilla razón de que, a diferencia de los activos tangibles, los activos intangibles no pueden usarse como garantías o colaterales para los créditos. Esto significa que la inversión de la mayor parte de las familias tiende a estar limitada por su propia capacidad de ahorros, pero el alto nivel del IVA y otros impuestos indirectos contribuyen a reducirla aún más. Así, al agravarse el *liquidity constraint* de las familias, su capacidad de inversión en activos intangibles se reduce como consecuencia de los altísimos impuestos indirectos. Por lo tanto, depender de estos impuestos indirectos en los niveles que se aplican en Chile puede ser altamente distorsionante y, por lo tanto, ineficiente.

Esta ineficiencia asociada a los impuestos indirectos del sistema tributario es mucho más importante de lo que pueda parecer, no solamente por el gran impacto que los impuestos indirectos tienen sobre el ingreso disponible de las familias y, por tanto, en su capacidad de inversión en activos intangibles, sino también porque la productividad de los activos tangibles depende crucialmente de la calidad de la fuerza de trabajo y de la productividad del trabajo. Si los impuestos indirectos restringen aún más la inversión en activos intangibles, la productividad general de la economía y la productividad de los factores de producción tangibles —del «capital»— también se ven reducidos.

9. Si bien es cierto que el Estado aporta una parte de los costos de la educación y la salud para personas de ingresos bajos y medios, de todas formas esto no cubre ni por mucho el total de los gastos de las familias. Las familias deben complementar las ayudas del Estado con sus propios y escasos ahorros.

LA POLÍTICA LABORAL Y LA DESIGUALDAD

El otro gran pilar sobre el cual se basa la insostenible desigualdad e injusticia social del sistema chileno es la política laboral. El principal objetivo de esta ha sido la compresión salarial y reducción de beneficios laborales con el consiguiente aumento de las utilidades de las grandes empresas. Al mecanismo para lograr esto, siempre apoyado por los economistas ortodoxos, eufemísticamente se le denomina «flexibilidad» laboral. A continuación discutimos estos mecanismos y sus consecuencias.

Subcontratación laboral. Este sistema se ha desarrollado masivamente en la economía chilena. Por ejemplo, de acuerdo con la Fundación Sol, en minería actualmente llega al 70 por ciento de la fuerza de trabajo empleada. La subcontratación laboral implica que subcontratistas se hacen cargo de la contratación de trabajadores en la medida que la empresa principal externaliza esta operación. Aun cuando ciertas regulaciones de protección laboral se aplican a los trabajadores subcontratados, este sistema causa una significativa división entre los trabajadores directamente empleados en la empresa y los subcontratados. Esta división reduce la capacidad negociadora de los trabajadores con contrato y, por ende, reduce sus beneficios. Además, el hecho de que aparece la figura de la empresa contratista como intermediaria implica que las utilidades de estas empresas fluyen en gran parte de una reducción de los salarios de los trabajadores contratados.

Salario mínimo. El actual salario mínimo en Chile, de menos de \$340.000 mensuales, reduce a una familia con un solo trabajador a niveles por debajo de la pobreza. Aproximadamente 890.000 trabajadores, el 18 por ciento de la fuerza de trabajo, están afectados al salario mínimo vigente (Fundación Sol). Ajustado por la paridad de poder de compra —PPP—, llega a US\$685 mensuales, equivalente a US\$8.200 por año. Esto comparado con el PIB per cápita también evaluado a PPP de US\$26.000. Es decir, el salario mínimo anual es igual a 31 por ciento del PIB per cápita, comparado con una tasa equivalente promedio de los países OCDE de 46 por ciento. Si comparamos este indicador con el de los países OCDE cuando tenían ingresos per cápita similares a Chile hoy, esta diferencia es aún mucho mayor.

Estas comparaciones revelan el retraso del salario mínimo en Chile. Llevarlo a los niveles medios de la OCDE requeriría aumentar el actual nivel del salario mínimo en algo menos de un 50 por ciento, lo que implica aumentar el salario mínimo mensual de \$337.000 a \$500.000 aproximadamente. Obviamente esto debiera ser un proceso gradual en un periodo de cinco o seis años. Esta reforma aumentaría no solo los salarios más bajos, sino que también los salarios medios de trabajadores que ganan por encima del salario mínimo, ya que la pirámide salarial por lo general

se reajusta con cierta concordancia al aumento del salario mínimo. Además, sería un factor importante para reducir la gran desigualdad imperante. Sin embargo, esto implicaría reducir en alguna medida las utilidades del capital, cosa que no es del agrado de los economistas ortodoxos. Afectaría sus políticas de promover el chorreo vía mayores retornos al capital.

También, tal como lo ha demostrado la literatura de los últimos treinta años (incluyendo estudios de David Card, por los cuales su autor recibió el Premio Nobel en 2021) y contrariamente a la casi unánime posición de los economistas ultraortodoxos chilenos, los salarios mínimos por lo general no reducen el empleo; solo si los salarios mínimos llegan a niveles demasiado altos (lo cual claramente no es el caso de Chile) pueden tener algún efecto en el empleo (Card & Krueger, 1995, 2000). Dado el evidente rezago del salario mínimo en Chile podemos concluir que existe amplio margen para aumentar significativamente su nivel con importantes beneficios en disminuir pobreza y mejorar la desigualdad.

Sindicalización y reemplazo en huelgas. Las leyes actuales imponen severas restricciones al derecho a huelga, prohibiendo la negociación por ramas. Además, la legislación permite el reemplazo de los trabajadores en huelga, lo que es un golpe adicional a la capacidad de negociación de los trabajadores. Estas leyes imponen un gran desbalance entre las capacidades negociadoras de los trabajadores y las de los grandes empresarios, quienes a menudo tienen poderes de mercado a todo nivel en virtud de condiciones de monopolistas, oligopolistas o monopsonistas. Además, en la práctica existen muy pocos controles para impedir su colusión en las negociaciones. Este gran desequilibrio permite a los grandes empresarios forzar negociaciones con ventaja, lo que se traduce en menores salarios y/o menores beneficios sindicales. Así, estas políticas generan más desigualdad entre trabajadores y capitalistas, agravando el problema nacional de una desigualdad descontrolada.

En suma, las políticas laborales recién descritas son absolutamente consistentes con los objetivos que persiguen los «técnicos» en su afán de servir a las élites. También explican en parte la baja participación del trabajo en el ingreso nacional, que apenas llega al 36 por ciento, comparado con niveles por encima de 55 por ciento en los países OCDE (Villanueva, 2018). Increíblemente estas políticas abiertamente discriminatorias en contra de los intereses de las grandes mayorías de la población no han sido mayormente modificadas en treinta años de democracia, incluyendo veintitrés años de gobiernos que se decían progresistas. Esto refleja la corrupción de los políticos y su adhesión a los intereses de las élites. También muestra la efectividad del contubernio entre los «técnicos» y los políticos que hemos discutido en páginas anteriores.

REFLEXIONES FINALES

En los últimos cincuenta años las políticas económicas han convertido al Estado en un ente subsidiario y jibarizado, lo que ha causado su incapacidad de entregar a sus ciudadanos los beneficios sociales mínimos, ha inducido a una desigualdad pocas veces vista en otros países y ha mantenido el carácter extractivo de la economía, restando a su capacidad de diversificar hacia sectores avanzados tecnológicamente para así aumentar la productividad. Al mismo tiempo, la especialización de la economía en industrias ambientalmente sucias ha causado una destrucción mayor del capital natural del país. Por otro lado, el Estado se ha puesto al servicio de la oligarquía, permitiéndole a un grupo muy reducido de personas apropiarse de grandes rentas económicas y obtener, al mismo tiempo, un enorme poder. Esto ha descalabrado y consumido al país en todos los aspectos, económicos, políticos, sociales y medioambientales, y ha entregado a la oligarquía un poder ilimitado, convirtiendo el sistema en una espiral viciosa de autodestrucción del país.

Corresponde, pues, diseñar e implementar políticas para hacer de este Estado uno fundamental para el bienestar de sus ciudadanos y de su patrimonio medioambiental, como así lo ha hecho notar la ciudadanía. Esto requiere profundos cambios, no solo en las políticas públicas, sino también cambios institucionales. Muchos de ellos probablemente surgirán de la nueva Constitución y otros dependerán de la evolución política del país, que debiera posibilitar la elección de gobiernos verdaderamente progresistas.

En cuanto a las políticas claves para reducir la desigualdad se necesita transformar el sistema tributario en un sistema que elimine las tres I —insuficiente, injusto e ineficiente— haciéndolo suficiente, justo y eficiente. *Suficiencia* requiere llegar a un tamaño del Estado de por lo menos 34 por ciento del PIB, 13 puntos porcentuales por encima del actual nivel. *Justicia* requiere reducir drásticamente la evasión y elusión tributaria, reducir la dependencia en los impuestos indirectos y subir los impuestos directos, incluyendo mayores impuestos a los ingresos de capital y la creación de un impuesto a la riqueza de los superricos. *Eficiencia* implica el cobro de las rentas de los recursos naturales como corresponde al propietario de ellos, un *royalty* de magnitud significativa que permita captar la mayor parte de las rentas económicas.

El objetivo de lograr mayor equidad requiere profundas reformas al sistema laboral para introducir un balance de poder en las relaciones laborales entre trabajadores y grandes empresarios. Se deben eliminar las restricciones a la sindicalización, permitiendo el tipo de sindicato que escojan los trabajadores, incluyendo negociaciones por rama. El derecho a huelga debe ser permitido sin restricciones innecesarias y prohibir a los empleadores usar reemplazos en caso de huelga. Además, es importante establecer regulaciones más sólidas para proteger a

los trabajadores subcontratados y diseñar medidas para desincentivar el sistema de subcontrataciones. Finalmente, el salario mínimo debe ser gradualmente llevado a niveles relativos al PIB per cápita, comparables a aquellos de los países OCDE.

REFERENCIAS

- ACCORSI, S. (2021). Poder de mercado y política de competencia: reflexiones para un nuevo enfoque, *Investigaciones Centro Competencia (CeCo)*. Disponible en <https://centrocompetencia.com/poder-de-mercado-y-politica-de-competencia-reflexiones-para-un-nuevo-enfoque/>
- ÁLVAREZ, R. & GARCÍA, A. (2017). Productividad en Chile: ¿Por qué se ha estancado?, *MiradaFEN*. Disponible en: <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/173609>
- BANCO MUNDIAL (2021). Crecimiento del PIB (% anual). Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG>
- BANERJEE, A. & DUFLO, E. (2003). Inequality and Growth: What Can the Data Say?, *Journal of Economic Growth*, 8(3): 267-299.
- BARRO, R. (1999). Inequality, growth, and investment, NBER *Working Papers*, 7038, National Bureau of Economic Research, Inc. Disponible en: <https://www.nber.org/papers/w7038>
- BRIONES ESPINOSA R., BOSSELIN, H. & BRIONES MONTALDO, C. (2012). Modelo económico-social y competencia en los mercados. Chile: un caso de oligopolio y asistencialismo. Disponible en: <https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=18676&prmTIPO=DOCUMENTOCOMISION>
- CARD, D., & KRUEGER, A. (1995a). *Myth and Measurement: The New Economics of the Minimum Wage*, Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press.
- _____ (1995b). Time-Series Minimum Wage Studies: A Meta-analysis, *American Economic Review Papers and Proceedings*, 85 (2), 238-243.
- _____ (2000). Minimum Wages and Employment: A Case Study of the FastFood Industry in New Jersey and Pennsylvania: Reply. *American Economic Review*, 90 (5), 1397-1420.
- FAIRFIELD, T., & JORRATT, M. (2016). Top Income Shares, Business Profits, and Effective Tax Rates in Contemporary Chile, *Review of Income and Wealth*, vol. 62(S1), 120-144.
- FLORES, I., SANHUEZA, C., ATRIA, J. & MAYER, R. (2019). Top Incomes in Chile: A Historical Perspective on Income Inequality, 1964–2017. *Review of Income and Wealth*. Disponible en: [doi:10.1111/roiw.12441](https://doi.org/10.1111/roiw.12441)

- JORRAT, M. (2012). Gastos tributarios y evasión tributaria en Chile: evaluación y propuestas. En ARELLANO, J., y CORBO, V. (eds). *Tributación para el desarrollo. Estudios para la reforma del sistema chileno*, CEP-Cieplan. Disponible en: https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20160304/20160304095840/doc_%20Jorratt_Gastos-tributarios-y-evasion-tributaria.pdf
- LÓPEZ, R. & STURLA, Z. (2017). Cómo captar las rentas del cobre en Chile, *Serie de Documentos de Trabajo*, vol. 437. Disponible en: <https://econ.uchile.cl/uploads/publicacion/ba92d19ad49d0fcafd2abf32ec3887c462b2acb3.pdf>
- LÓPEZ, R., FIGUEROA, E., & GUTIÉRREZ, P. (2013). La ‘parte del león’: Nuevas estimaciones de la participación de los súper ricos en el ingreso de Chile, *Serie Documentos de Trabajo*, vol. 379. Disponible en: <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/143685>
- MARTÍNEZ, S. (2020). Impuestos ambientales en Chile: un análisis crítico, *Latin American Legal Studies*, 6, 119-158. Disponible en: <http://lals.uai.cl/index.php/rld/article/view/63>
- MARTNER, G. (27 de julio, 2019). El agotamiento del modelo económico y las opciones alternativas, *Cooperativa*. Disponible en: <https://opinion.cooperativa.cl/opinion/economia/el-agotamiento-del-modelo-economico-y-las-opciones-alternativas/2019-07-27/104008.html>
- MONCKEBERG, M. (2015). *El saqueo de los grupos económicos al Estado chileno*. Santiago, Penguin Random House.
- NAVARRETE, J. (2016). ¿Desigualdad y crecimiento?, *Journal of Economic Literature*, 13(37): 45–73.

ESTADO, MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO:
PASADO, PRESENTE Y FUTURO DE LA
GOBERNANZA AMBIENTAL CHILENA

Roxana Bórquez González, Marco Billi y Pilar Moraga Sarriego

ROXANA BÓRQUEZ GONZÁLEZ

Ingeniera en Recursos Renovables y magíster en Gestión y Políticas Públicas, ambos de la Universidad de Chile. Doctora en Geografía y Estudios de Política del King's College London. Oficial de Resiliencia de la campaña Race to Resilience de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio e investigadora posdoctoral del Centro de Ciencia del Clima y la Resiliencia (CR)2. Sus áreas de especialidad son la coproducción de conocimientos e interfaz ciencia-políticas públicas en temáticas asociadas a la gobernanza climática, energética, de glaciares y recursos hídricos, con un especial foco en adaptación y resiliencia al cambio climático. Fue autora contribuyente del Reporte Especial del IPCC sobre Criósfera y Océanos en un Clima Cambiante (2019).

MARCO BILLI

Economista de la Universidad Commerciale L. Bocconi (Milán, Italia), magíster en Análisis Sistémico Aplicado a la Sociedad de la Universidad de Chile y doctor en Procesos e Instituciones Políticas de la Universidad Adolfo Ibáñez. Es investigador posdoctoral del Centro de Ciencia del Clima y la Resiliencia (CR)2, investigador del Núcleo de Estudios Sistémicos Transdisciplinarios (NEST-R3) y profesor adjunto de la Escuela de Gobierno de la Universidad

Adolfo Ibáñez. Se especializa en el estudio de riesgo climático, resiliencia, gobernanza climática, política hídrica y energética, e investigación inter y transdisciplinaria. Fue autor contribuyente del capítulo de Vulnerabilidad y Adaptación de la 4ª Comunicación Nacional de Chile a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático.

PILAR MORAGA SARIEGO

Abogada, licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales por la Universidad de Chile, máster en Derecho Internacional y Comunitario por la Universidad de Lille2-Francia y doctora en Derecho por la misma universidad. Profesora titular de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Subdirectora del Centro de Derecho Ambiental. Investigadora principal de la línea de gobernanza e interfaz ciencia política del Centro de la Ciencia del Clima y la Resiliencia (CR)2. Sus áreas de investigación son cambio climático, medio ambiente y energía.

ESTADO, MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO: PASADO, PRESENTE Y FUTURO DE LA GOBERNANZA AMBIENTAL CHILENA

INTRODUCCIÓN

Cuando un país se plantea el tipo de desarrollo que desea tener, necesariamente esta definición tendrá implicancias que van más allá de lo puramente económico, impactando sus dimensiones sociales, culturales y ambientales. Las decisiones que un Estado tome en materia de desarrollo, los modelos económicos y político-jurídicos que acoja, y los marcos de gobernanza ambiental que establezca tendrán consecuencias a largo plazo que determinarán cómo nos relacionamos entre nosotros, cómo nos relacionamos con el medio que nos rodea y cómo transformamos el entorno biofísico. Dichos impactos pueden tener implicancias globales. El cambio climático es un claro ejemplo de lo anterior.

Chile, con su impronta neoliberal plasmada en la Constitución que lo ha regido por cuarenta años, se ha mantenido hasta ahora firmemente ubicado entre los países de la periferia del capitalismo global (Urquiza, Amigo, Billi, Cortés & Labraña, 2019). Esto se ha visto reflejado en una marcada lógica extractivista, una inmadurez institucional y la persistencia de importantes desigualdades sociales que han potenciado los efectos de la degradación ambiental y la sobreexplotación de los recursos naturales (Urquiza, Amigo, Billi, Cortés & Labraña, 2019). Hoy el país se encuentra en un punto de inflexión: mientras se redactan estas páginas en la Convención Constitucional se está escribiendo la hoja de ruta que nos permitirá navegar durante las próximas décadas. El presente artículo busca reflexionar sobre Estado, medio ambiente y desarrollo realizando un análisis crítico del pasado y presente de la gobernanza ambiental chilena con miras de los desafíos futuros que nos impone la crisis social, ambiental y climática. Frente a eso proponemos una aproximación sistémica que deje atrás la gobernanza fragmentada, reactiva, mercadocéntrica, pues se requieren acciones incrementales y transformadoras: una gobernanza climática integrada.

La unión de la crisis social, ambiental y climática no es antojadiza. Tanto en Latinoamérica como en Chile, pobreza, desigualdad y desprotección del medio ambiente han estado íntimamente ligadas, exponiendo a la población más vulnerable a la degradación ambiental y eventos climáticos extremos cada vez más frecuentes (De Castro, Hogenboom & Baud, 2015). Actualmente los efectos del cambio climático son visibles en el cambio en los patrones de temperatura y precipitaciones

y el aumento en la frecuencia e intensidad de fenómenos hidroclimáticos extremos, incluidas inundaciones, sequías, marejadas y olas de calor, la mayoría de los cuales se advierten de manera particularmente marcada en la zona central del país, que es también la más poblada (Pica-Téllez et al., 2020).

Si bien su relativa estabilidad económica y sociopolítica parecen haberle ofrecido a Chile algún grado de protección respecto de otros países de la región (Germanwatch, 2019; ND-Gain, 2018), el importante grado de sobreexplotación y progresiva degradación de varios de sus ecosistemas y recursos (INAP, 2019), la elevadísima desigualdad que sufre (OCDE, 2020) y el significativo incremento en su fragilidad institucional durante los últimos años (The Fund for Peace, 2020) proyectan tendencias negativas para la capacidad del país de hacer frente a los desafíos climáticos futuros.

Esta mirada, que tal vez pueda sonar catastrofista para algunos, debe a nuestro juicio verse más bien como un llamado a la acción. Reflexionar sobre las brechas que ha mostrado nuestra institucionalidad para hacer frente a la crisis social, ambiental y climática nos ofrece, justamente en el momento de la escritura de la nueva Carta Magna, una tremenda oportunidad para repensar la gobernanza que necesitamos para el Chile que queremos. Para promover esta reflexión el presente artículo primero navega por el pasado y presente del marco institucional ambiental que se ha visto fortalecido en algunos aspectos, pero restringido en otros, como en la gobernanza ambiental del país. En una tercera sección se exponen el estado y las proyecciones del cambio climático, analizando qué tan preparado se encuentra frente a ello el contexto institucional, para luego plantear los desafíos futuros que este fenómeno global nos impone. En la cuarta sección se argumenta en favor de un nuevo modelo integrado de gobernanza climática de los elementos como una posible respuesta a la crisis social, ambiental y climática que enfrenta el país, para cerrar con reflexiones finales.

EL PASADO Y PRESENTE DE LA GOBERNANZA AMBIENTAL EN CHILE

Antes del regreso de la democracia en 1989 existía un marco legal para la protección ambiental del país frágil, muy disperso y poco articulado. El primer indicio de gobernanza ambiental que podemos identificar es la creación de áreas protegidas, fundadas esporádicamente desde inicios del 1900 y propiciadas inicialmente por actores privados. En la década de 1960 se crea el Servicio Agrícola Ganadero en 1967, y en los ochenta (1984) el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNASPE), bajo el control de la Corporación Nacional Forestal (CONAF) (Rivera & Vallejos-Romero, 2015).

En paralelo se elabora la Constitución de 1980, que en su artículo 19, inciso 8°, indica que es deber del Estado asegurar «El derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación», tutelando la preservación de la naturaleza, planteándose explícitamente que la ley «podrá establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente» (Ministerio del Interior, 1980). Si bien la Carta Fundamental entrega herramientas que permiten al Estado resguardar aspectos que puedan poner en riesgo la «seguridad nacional, la utilidad y la salubridad públicas y la conservación del patrimonio ambiental» (Art. 19, N°24 CPR) y a toda persona exigir el respeto de su derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación a través de la acción constitucional de protección, esta consagra un óptica antropocéntrica y de apropiación del ser humano sobre los recursos naturales. Lo anterior ha tensionado la protección constitucional del medio ambiente con la de los derechos constitucionales de propiedad (art. 19 N°24 CPR) y libertad de desarrollar cualquier actividad económica (art. 19 N°21 CPR). Esto, en efecto, dio impulso a la creación de un marco legislativo que fomentó la apropiación de los recursos naturales por parte de actores privados sin que necesariamente hubiera una valorización económica de los mismos en beneficio del Estado (Vergara, 2005). Por ejemplo, durante la década de los ochenta se privatizó el 67 por ciento de los yacimientos de cobre a bajísimo costo y sin pago de impuestos (Vergara, 2005).

Tras el retorno a la democracia la primera acción relativa a la protección del medio ambiente fue la creación, en 1990, de la Comisión Especial de Descontaminación de la Región Metropolitana, motivada por los graves problemas de contaminación atmosférica que aquejaban a la ciudad de Santiago, la más poblada del país (Universidad de Chile, 1999). Otra consecuencia del regreso a la democracia fue la inserción de Chile en la comunidad internacional a través de la participación en cumbres y la firma de tratados internacionales, como la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro y la firma de la Declaración de Río, la Convención de la Diversidad Biológica, la Convención Marco de Cambio Climático, entre otras. Estos fueron marcando la configuración de la gobernanza ambiental del país. Recién en 1994, y propiciada justamente por la Cumbre de Río, se aprobó la Ley N°19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, la cual se convirtió en el primer marco legal para la protección ambiental del país (Moraga Sarriego, 2017). Esta ley buscó dar respuesta a los problemas generados por la dispersión normativa que había ido instalándose en el país (CONAMA, 1997), atestiguada por la existencia de cerca de mil textos jurídicos con relevancia ambiental, además de una fragmentación institucional de competencias ambientales (Universidad de Chile, 1999).

Para superar la descoordinación la Ley N°19.300 crea un marco institucional en materia ambiental a cargo de la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), órgano del Estado encargado de la consulta, análisis, comunicación y coordinación

en materia ambiental, y a cargo de administrar el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), así como de elaborar instrumentos y normas ambientales, planes de prevención y descontaminación que promuevan la participación ciudadana y el acceso a la información, para lo que se crea el Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA). El SEIA, el instrumento de gestión ambiental más fuerte de la Ley N°19.300, fue creado como un sistema preventivo en el marco del cual los proyectos de inversión y actividades definidas en los diez artículos de ese cuerpo legal debían/deben demostrar que cumplen con la legislación ambiental vigente y la autoridad evaluar el impacto en miras a imponer medidas de mitigación, compensación y/o reparación (Bórquez, 2021). En materia de participación ciudadana el SEIA incluyó desde su creación una instancia para la formulación de observaciones ciudadanas respecto de proyectos que ingresaban vía Estudio de Impacto Ambiental (EIA). Sin embargo, los proyectos ingresados a través de una segunda vía, Declaración de Impacto Ambiental (DIA), representan un 95 por ciento del universo de proyectos del sistema, lo cual limita en términos cuantitativos el desarrollo de esta participación (Moraga Sariago, 2017). Es así que en el año 2010 la participación ciudadana se amplió a aquellos que ingresaban vía declaración cuando al menos dos organizaciones ciudadanas lo solicitan.

Fortalezas y debilidades de los primeros veinte años del marco institucional ambiental del país

Es importante reconocer los avances en materia ambiental logrados en la primera década posdictadura (década de los noventa): además de la creación, como se dijo antes, de una institucionalidad ambiental que asumió la gestión y coordinación interinstitucional en materia ambiental, se realizaron significativos progresos en el monitoreo de fuentes contaminantes, impulsando planes de descontaminación. A su vez se implementó el Sistema de Evaluación Ambiental, creando una ventanilla única de ingreso de proyectos, y se desarrolló un mecanismo de participación ciudadana, entre otros.

Para ejemplificar la importancia de estas innovaciones, vélgase comparar la muy diversa situación vivida por los proyectos mineros antes y después del SEIA. Anterior a la creación del servicio, la División Andina de Codelco había estado removiendo glaciares por casi dos décadas sin la menor discusión sobre el tema (Bórquez, Larraín, Polanco & Urquidí, 2006). Distinta fue la realidad que vivió el proyecto minero Pascua Lama, dado que la participación ciudadana permitió a las comunidades conocer la intervención de glaciares y la contaminación que podía provocar el proyecto, información que sirvió para que la comunidad se organizara y planteara sus observaciones dentro de un marco institucional (Bórquez, 2007).

Así, la participación ciudadana enmarcada en el SEIA ha permitido un mayor acceso a la información, lo cual les ha brindado a las personas la posibilidad de tomar conciencia del significado de los proyectos en los territorios, permitiendo así el fortalecimiento de la organización ciudadana (Rojas, Sabatini & Sepúlveda, 2003).

Pese a este aspecto positivo, al poco andar se empezaron a visibilizar las deficiencias del sistema y la institucionalidad ambiental del país. CONAMA, al no tener rango ministerial, tenía un peso menor que otras organizaciones del Estado, limitando el impacto de sus acciones. Asimismo, dado que la evaluación del SEIA se dirigía/dirige al análisis del cumplimiento de requerimientos legales, caso a caso, de los proyectos sometidos al servicio, generó/genera serios límites para considerar los impactos sinérgicos de varios proyectos en un mismo territorio, anulando las posibilidades de planificación para el uso de los recursos (Bórquez, 2021; Tecklin, Bauer & Prieto, 2011). Además las oficinas regionales de CONAMA, a cargo de SEIA, no siempre contaban con las capacidades técnicas ni el personal necesario para evaluar los proyectos (Bórquez, 2007).

Al mismo tiempo se empezaron a hacer patentes los vacíos en la legislación ambiental existente (Rojas et al., 2003). Un acápite especial de estas deficiencias se puede observar a propósito de las debilidades del mecanismo de participación ciudadana del SEIA. Variados autores plantean que la participación enmarcada en el SEIA permitió a ciertas empresas desmovilizar y desviar conflictos generados por el desarrollo de proyectos en los territorios y mejorar superficialmente sus proyectos (Carruthers, 2001). Esto se vio facilitado porque, primero, las comunidades no siempre contaban con el conocimiento técnico para poder hacer observaciones precisas o técnicamente correctas respecto a los impactos de los proyectos, lo que permitía una mejora superficial de los proyectos, y segundo, porque las empresas entregaban compensaciones materiales a ciertos grupos de las comunidades que no tenían relación con la protección ambiental (canchas de fútbol, compensaciones económicas, entre otros) lo cual generaba división dentro de la organización social (Bórquez, 2007). Así, se comenzó a considerar entre expertos y empleados públicos que el SEIA hubiese sido creado más como una forma de robustecer y legitimar los proyectos que para rechazarlos (Prieto & Bauer, 2012; Rojas et al., 2003).

El caso del proyecto minero Pascua Lama refleja cada una de las deficiencias mostradas en los dos párrafos anteriores. La primera de esas deficiencias se refería a la falta de un estatus jurídico para los glaciares en la legislación chilena (Bórquez, 2009), lo cual se suma a un permiso ambiental (Resolución de Calificación Ambiental) cuyo contenido no permite resguardar estos ecosistemas y a una participación ciudadana limitada, desarrollada previo a los cambios normativos que la fortalecieron en 2010. Además de lo anterior se pudo observar una profundización del conflicto socioambiental respecto de grandes proyectos de inversión (Moraga Sariago, 2016):

proyectos mineros, forestales, hidroeléctricos, termoeléctricos, de infraestructura comenzaron a ser altamente cuestionados por la afectación, por ejemplo, de áreas de valor cultural y ambiental, como el desarrollo de las centrales hidroeléctricas Panguy y Ralco, que se construyeron en territorio mapuche-pehuenche protegido por la legislación indígena, y la celulosa Celco-Valdivia que contaminó al humedal y Santuario de la Naturaleza Río Cruces (Rojas et al., 2003; Sepúlveda & Rojas, 2010).

Hasta antes de la entrada en funcionamiento de los Tribunales Ambientales en 2013, parte de esa conflictividad se expresó en acciones judiciales, particularmente a través de la acción constitucional de recurso de protección (Bórquez, 2021). Otros proyectos fueron paralizados, excepcionalmente, fuera de las vías institucionales y por la directa intervención del presidente de la República, quien pasando por sobre el SEIA dejó sin efecto el proyecto de la central termoeléctrica Barrancones. Esto último incidió de manera particular en el sector energético, donde incluso proyectos que ya habían sido aprobados por la autoridad ambiental terminaron demorando su construcción y operación o finalmente no prosperaron. Diversos autores indican que la construcción de proyectos energéticos en etapa de evaluación dejó de estar asegurada dada la oposición de las comunidades locales (Carrasco & Rosner, 2017; Palma, 2014). Por lo tanto, la viabilidad de proyectos energéticos comenzó a ser decidida más por el sistema judicial que por el marco ambiental institucional (Larraín, 2012; Tecklin et al., 2011).

De esta manera se hizo evidente que los mecanismos de evaluación de proyectos contemplados en el SEIA estaban siendo insuficientes para canalizar la participación ciudadana y evitar la conflictividad con las comunidades (Sepúlveda & Rojas, 2010). También se evidenciaron las limitaciones institucionales de la CONAMA para poder desarrollar sus funciones más allá del SEIA, como por ejemplo en la fiscalización de los proyectos aprobados o en la verificación del cumplimiento de las Resoluciones de Calificación Ambiental. Lo anterior quedó plasmado en el informe de la OCDE sobre «Desempeño Ambiental de Chile» de 2005, en el que se recomienda fortalecer la institucionalidad ambiental, lo que se concretaría el año 2010 con la entrada en vigencia de la reforma a la institucionalidad ambiental, introducida por la Ley N°20.417, que modificó la Ley N°19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente de 1994.

La respuesta gubernamental a las debilidades del marco institucional ambiental del país, el Chile pos 2010

Las debilidades presentadas en la subsección anterior establecieron un amplio consenso sobre la necesidad de reformar la institucionalidad ambiental del país (Sepúlveda & Rojas, 2010), en coherencia con las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) mencionada

previamente. Estas se refirieron a todas las temáticas de la gestión ambiental, desarrollo sustentable y del fortalecimiento de los compromisos ambientales internacionales, resaltando la necesidad de fortalecimiento de la institucionalidad ambiental. En el reporte se planteaba que el modelo de coordinación de CONAMA con las instituciones sectoriales funcionaría si es que existiera una representación y equilibrio de todos los intereses, pero en el modelo chileno primaban los intereses sectoriales de recursos naturales comerciables por sobre los de protección ambiental y diversidad biológica, limitando el alcance y real aplicaciones de normativas y políticas (OCDE, 2005).

Así, luego de dos años de discusión en el Congreso Nacional, en 2010 se aprobó la Ley N°20.417 que crea el Ministerio del Medio Ambiente, responsable de las políticas y normas ambientales; el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA), a cargo de la evaluación de proyectos de inversión a través del SEIA; y la Superintendencia de Medio Ambiente, responsable de la fiscalización y sanción. Asimismo, en 2012 se promulgó la Ley N°20.600 que crea los tribunales ambientales, cuya función es resolver las controversias medioambientales. Estas modificaciones reconfiguraron el marco institucional ambiental del país, elevando el rango jerárquico de la CONAMA a nivel de ministerio, y creando instituciones independientes y focalizadas para la evaluación y fiscalización de proyectos, y una estructura judicial específica para resolver las controversias ambientales. Además, la Ley N°20.417 realizó modificaciones particulares en el ámbito de la participación ciudadana, pero sin satisfacer por completo a las organizaciones de la sociedad civil, que buscaban una profundización aún mayor de este aspecto (Moraga Sarriego, 2017).

Si bien estas reformas ambientales marcaron un indudable avance, reconocido por amplios sectores, la lógica de mercado siguió siendo priorizada al momento de tomar las decisiones en el ámbito ambiental: en particular no se revirtió la lógica de las reformas neoliberales impuestas en la Constitución de 1980, que habían transferido a los privados decisiones que antaño le pertenecían al Estado, relegando este último al rol de promotor de la eficiencia económica (Bórquez & Fuster, 2021). Esto queda reflejado en que la decisión final de aprobación o rechazo de proyectos de inversión que ingresan al SEIA sigue quedando en manos de la decisión de carácter político (no técnico) del Comité de Ministros. Así, existen proyectos que aun siendo rechazados por el SEIA han sido aprobados por el Comité de Ministros y viceversa (Aedo Zúñiga & Parker Gumucio, 2020), pudiendo existir amplio nivel de rechazo de parte de las comunidades pese al mecanismo de participación ciudadana. Lo anterior refleja la lógica de la gobernanza ambiental que aún no establece un marco de desarrollo a nivel territorial que dé lugar a las vocaciones de usos definidas democráticamente, y que por el contrario se definen caso a caso a través del SEIA. El Estado continúa ejerciendo un papel secundario en la planificación de uso

de los territorios y de los recursos naturales. En ese contexto las comunidades y los gobiernos locales a menudo no tienen la posibilidad de ser más que meros espectadores de las decisiones privadas y estatales.

Esto ya no solo genera críticas de actores no estatales, sino que también de funcionarios de la institucionalidad pública. Un rol especial y poco conocido ha comenzado a jugar, desde 2015, el sindicato de funcionarios públicos del Servicio de Evaluación Ambiental (ANFUSEA), que se ha convertido en un actor político activo que ha mostrado públicamente su crítica a la institucionalidad, realizando alianzas con organizaciones de la sociedad civil y otras organizaciones sindicales de la Superintendencia y Ministerio de Medio Ambiente (Aedo Zúñiga & Parker Gumucio, 2020). Es interesante, por lo tanto, observar cómo se seguirá desarrollando la compleja gobernanza ambiental del país, donde las presiones por cambios en los marcos estructurales ya no se localizan solamente en el exterior del aparato estatal, sino que desde dentro presionan por cambios más profundos.

La respuesta de las comunidades y el movimiento ambiental: los conflictos socioambientales y la pérdida de legitimidad institucional

Los conflictos socioambientales son un reflejo de la tensión permanente entre la búsqueda del bienestar social, el cuidado del medio ambiente y el desarrollo económico, más aún cuando muchas de las políticas sociales se han sustentado en recursos que emergen de la explotación de los recursos naturales y la degradación ambiental. Parece ser que la conflictividad se hace inevitable en modelos de desarrollo que han seguido los países latinoamericanos, donde la existencia de una institucionalidad ambiental no se traduce en la reducción de los grados de conflictividad (Aedo Zúñiga & Parker Gumucio, 2020).

Como ha quedado expuesto, las comunidades y el movimiento ambiental han tenido un rol activo de oposición a los proyectos y la búsqueda por mayores espacios de participación en los marcos institucionales formales. Junto con las protestas, movilizaciones y la participación en los procesos de participación ciudadana del SEIA, la judicialización ha sido, como se mencionó antes, una de las principales armas que han tenido para retrasar y/o detener proyectos. Sin embargo, también ha existido una avenida de oposición de carácter más político por medio de la participación en comisiones y plataformas de decisión, o incluso la creación de nuevas mesas de diálogo cuando los espacios institucionales han sido insuficientes. Este último es el caso de la creación de la Comisión Ciudadana Técnico Parlamentaria para el Desarrollo Energético (CCTP), que nace como respuesta a la Comisión Asesora para el Desarrollo Eléctrico (CADE) creada por la administración de Piñera en 2011 para generar recomendaciones de reforma al sector energético. Así, la presión hacia

el cambio del modelo de gobernanza se fue abriendo espacio en diversas escalas territoriales y niveles de gobernanza, jugando diferentes roles en distintos frentes de acción.

En 2015 el Instituto Nacional de Derechos Humanos identificó 118 conflictos socioambientales en el país, principalmente focalizados en agua, minería y energía (INDH, 2015). La lucha ambiental se puede englobar en al menos tres aspectos centrales: la petición permanente de las comunidades para dejar de ser «zonas de sacrificio», las exigencias por el uso y acceso a los recursos naturales y la necesaria protección de los ecosistemas. El concepto «zona de sacrificio» aquí refiere al área geográfica donde se genera un daño ambiental permanente producto de proyectos de diversa índole que se instalan en dicho territorio, provocando un impacto negativo al medio ambiente y a las comunidades. En este caso las comunidades claman dejar de ser la zona de sacrificio de Santiago, donde se toman gran parte de las decisiones políticas y económicas del país. Generalmente estos proyectos son asociados a la minería, energía, residuos y producción industrial, entre otros. Otro gran tópico de lucha ha sido el uso y acceso a los recursos naturales, donde los conflictos asociados al agua y la pesca han sido los más emblemáticos. Finalmente, la lucha por la protección de los ecosistemas como glaciares, bosques, y humedales ha copado también la agenda del movimiento ambiental y las comunidades locales.

En cuanto a la explicación de esta conflictividad, cuatro aspectos pueden resumir el descontento de las comunidades locales: el primero es la inexistencia del derecho a la soberanía y autodeterminación, pues se indica que no existe un derecho de las comunidades a decidir el tipo de proyectos de inversión que quieren en sus territorios (Carruthers & Rodriguez, 2009; Nasirov, Silva & Agostini, 2015); segundo, el impacto local que generan estos proyectos (Nasirov et al., 2015; Prieto & Bauer, 2012); tercero, el impacto que estos proyectos generan al ambiente en general y en particular su contribución al cambio climático (Bezerra, Mocarquer, Barroso & Rudnick, 2012; González, 2016; Mundaca, 2013); y por último, pero no menos importante, la percepción ciudadana de la existencia de un sesgo que favorece los intereses del sector privado por sobre el interés social (CADE, 2011; Larraín, 2012).

En algunos ámbitos esta conflictividad logró reconfigurar de manera significativa el escenario existente, como queda patente por ejemplo en un sector tan relevante y contingente como la energía. Un caso emblemático es el de HidroAysén. Este proyecto hidroeléctrico se convirtió rápidamente en foco de presión social sobre las decisiones políticas. La magnitud del proyecto, los problemas que había presentado la provisión de electricidad en el país, el nivel de inversión y poder de las dos compañías que lo lideraban hacían prever una rápida aprobación, pero el descontento y la oposición social comenzaron a ser tan fuertes a nivel nacional

que las administraciones de Bachelet (2006-2010) y Piñera (2010-2014) trataron de eludir la decisión final de aprobación del proyecto (Bórquez, 2021).

Las organizaciones ambientales presentaron siete acciones a la Corte de Apelaciones en mayo de 2011, de las cuales ninguna fue aceptada. La Cámara de Diputados realizó una investigación que probó la intervención del Gobierno durante la etapa de evaluación del proyecto. Las organizaciones también presentaron 35 reclamos en contra de la Resolución de Calificación Ambiental que había aprobado el proyecto. En junio de 2014 el Consejo de Ministros decidió finalmente rechazar la Resolución de Calificación Ambiental, decisión que fue apelada por las compañías dueñas del proyecto. Luego de años de conflictos y reclamaciones las empresas anunciaron formalmente la clausura total del proyecto y devolución de los derechos de agua en 2017 (*El Dínamo*, 2017).

LOS DESAFÍOS FUTUROS DE LA GOBERNANZA AMBIENTAL: EL CAMBIO CLIMÁTICO

El cambio climático y la forma en que este fenómeno se ha enfrentado a nivel país merece un acápite aparte de la gobernanza ambiental chilena, dado que viene a aumentar la presión sobre los ecosistemas en un contexto de alta vulnerabilidad a la que se suman condiciones geográficas naturales, desigualdad social, amplias zonas degradadas y un desarrollo que, como se ha ilustrado previamente, ha tendido a privilegiar lo económico por sobre lo ambiental y lo social. De esta manera, los desafíos climáticos alimentan las brechas ya existentes en materia de gobernanza ambiental.

La evidencia científica internacional muestra con creciente claridad cómo las actividades humanas están generando cambios significativos y en ocasiones irreversibles en las dinámicas geofísicas y ecológicas, incluyendo la acidificación oceánica, la degradación de la capa de ozono, los cambios de uso de suelo, la pérdida de biodiversidad, la contaminación de suelos y aire, el agotamiento de las reservas de agua potable y la ruptura de los ciclos de fósforo y nitrógeno (Rockström et al., 2009). En muchos casos estas alteraciones han llegado a niveles preocupantes que pueden afectar los equilibrios ecosistémicos, generando impactos en cadena capaces de afectar severamente la capacidad del planeta de sostener la vida y la civilización, desencadenando consecuencias potencialmente catastróficas y en parte aún desconocidas (Foster, Royer & Lunt, 2017).

Las formas de enfrentarlo han tomado dos caminos: la mitigación de sus causas y la adaptación a los cambios irreversibles. En términos de las acciones de mitigación, estas incluyen la reducción de las emisiones de «gases efecto invernadero» y otros

forzantes climáticos de corta vida, así como el aumento de sus sumideros¹. El Acuerdo de París, en particular, establece la necesidad de mantener el calentamiento global al menos dentro de los 2°C por sobre los niveles preindustriales (UNFCCC, 2015). Las acciones de adaptación nacen ante la constatación de que aun con las metas más ambiciosas de mitigación sería demasiado tarde para evitar completamente las consecuencias del fenómeno, lo cual requiere por lo tanto adaptar a nuestras sociedades para hacerlas resilientes ante un clima cambiante. Tanto las causas como las consecuencias del cambio climático son complejas, inciertas y no lineales, por lo tanto esta adaptación no se circunscribe a comunidades o territorios particulares, sino a todo el sistema, lo que requiere desarrollar enfoques de gobernanza nuevos y más robustos.

¿Qué implica el cambio climático para Chile?

En materia de mitigación de las causas del cambio climático la contribución que hace el país al fenómeno es relativamente modesta a nivel global, en parte debido al tamaño reducido de su población (Global Carbon Atlas, 2021). Sin embargo, bajo el principio de las «responsabilidades comunes pero diferenciadas», todos los países deben comprometer esfuerzos hacia las metas globales en función de sus capacidades (UNFCCC, 2015).

Por otro lado, como se indicaba en la introducción los efectos del cambio climático ya son visibles en el cambio en los patrones de temperatura y precipitaciones y el aumento en la frecuencia e intensidad de fenómenos hidroclimáticos extremos, incluidas inundaciones, sequía, marejadas y olas de calor, la mayoría de los cuales se advierten de manera particularmente marcada en las zonas centrales del país, que son también las más pobladas (Pica-Téllez et al., 2020).

Esta vulnerabilidad se aprecia de forma particularmente marcada en el caso del agua. Chile vive una prolongada megasequía y progresiva aridización de áreas cada vez más extensas de su territorio (Garreaud et al., 2017), a lo que además se suman y asocian numerosos conflictos y desigualdades vinculadas al agua (Bauer, 2015). En este contexto ya crítico se pronostica una significativa agravación de estas condiciones, resultando en una disminución en el caudal de numerosos ríos, de los glaciares andinos y de los niveles de lagos naturales y embalses artificiales, además de impactos difíciles de cuantificar sobre la calidad de estos recursos (Garreaud et

1. Reservorios (de origen natural o producto de la actividad humana, en suelos, océanos y plantas) en el que un gas de efecto invernadero, un aerosol o un precursor de un gas de efecto invernadero se almacenan, reduciendo —al menos temporalmente— su concentración en la atmósfera y por lo tanto sus efectos en generar el cambio climático (IPCC, 2018).

al., 2020; Stathatou et al., 2016). Todo esto repercutirá en un aumento en la escasez de agua para consumo humano, riego y otros usos productivos, impactando en la producción agrícola y en las economías campesinas de subsistencia, pero también en el sector minero y la generación hidroeléctrica, en conjunto con afectaciones sobre la vegetación, la cobertura forestal y los ecosistemas. A esto se suman impactos directos de los cambios en el régimen climático y en los eventos extremos sobre la vida y bienestar de la población, viviendas, suelos e infraestructuras tanto urbanas como rurales, sectores productivos (tales como actividades mineras, la generación hidroeléctrica, la pesca, acuicultura y turismo) y el entorno natural (incluida la pérdida de biodiversidad, ecosistemas y sus servicios) (Ministerio del Medio Ambiente, 2021).

Cabe destacar que estos cambios no se van a distribuir de manera homogénea, sino que son altamente variables a lo largo del país (Urquiza et al., 2020) e incluso al interior de un mismo asentamiento (Amigo et al., 2021). Lo previo dice una profunda relación con patrones de uso de suelo y particularmente la urbanización y el sobreexplotamiento de recursos naturales (Adams, Stoler & Adams, 2020; Ojeda, Bacigalupe & Pino, 2018), así como con otras fuentes de vulnerabilidad, especialmente aquellas asociadas a la pobreza (Hallegatte, Fay & Barbier, 2018), la fragmentación territorial (Krellenberg et al., 2014), la presencia de asentamientos informales (Romero-Lankao et al., 2014), el género y la pertenencia a etnias minoritarias (ONU Mujeres, 2021) o la edad (Paz, Negev, Clermont & Green, 2016). Sin embargo, esto no debe llevar a estigmatizar a los «grupos vulnerables», visto que también ha sido demostrado que las mujeres o los grupos indígenas pueden ser más resilientes frente a las consecuencias del cambio climático (Andersen, Verner & Wiebelt, 2017; Montalba, Fonseca, García, Vieli & Altieri, 2015) e incluso hacerse líderes de cambios transformativos.

¿Cómo ha sido la respuesta institucional chilena?

La institucionalidad climática de Chile ha ido evolucionando paulatinamente a lo largo de las últimas dos décadas (Moraga Sariago & Araya, 2018). A nivel internacional Chile ha firmado todos los principales tratados en la materia, incluida la ratificación de la CMNUCC en 1994 y la firma del Protocolo de Kyoto en 2005, y el Acuerdo de París en 2015. Lo previo se ha acompañado por la definición de compromisos internacionales del país en esta materia, cuya actual expresión es la Contribución Nacional Determinada de 2020, que establece un presupuesto máximo de emisiones de contaminantes climáticos para el país, además de metas específicas en materia de adaptación, integración y creación de medios de implementación para lograr los objetivos anteriores (Gobierno de Chile, 2020).

A nivel nacional la coordinación en esta materia es del Ministerio de Medio Ambiente (MMA), en especial su Oficina de Cambio Climático, que lidera la elaboración e implementación de políticas y acciones en coordinación con otros ministerios, con los que ha desarrollado planes de mitigación y adaptación de acuerdo con sus materias de competencia, así como con los gobiernos regionales y locales. Actualmente se cuenta con un Plan de Adaptación Nacional y Planes Sectoriales de Adaptación para los sectores silvoagropecuario, pesca y acuicultura, salud, biodiversidad, infraestructura, ciudades y energía. El Consejo de Ministros para la Sustentabilidad aprueba y revisa las políticas elaboradas por el MMA y los otros ministerios, mientras que un Comité Científico Asesor de Cambio Climático, compuesto por reconocidos expertos en el campo, provee información y evaluación experta de estas políticas en función de la mejor evidencia disponible, mientras que el Equipo Técnico Interministerial de Cambio Climático (ETICC) busca facilitar la implementación de los planes y acciones y la coordinación entre sectores. A nivel territorial, la promoción y facilitación de la implementación de estos planes y acciones es responsabilidad de los Comités Regionales de Cambio Climático (CORECC), compuestos por representantes del Gobierno Regional y de otras entidades relevantes en el territorio que colaboran con los SEREMI y los otros actores regionales pertinentes.

Este marco institucional está actualmente en proceso de reorganización a partir del Proyecto de Ley Marco de Cambio Climático (PLMCC), que al momento de escribir estas líneas se encuentra aprobado por parte de la Comisión de Medio Ambiente y Bienes Nacionales del Senado. El PLMCC estructura y complementa la institucionalidad existente, estableciendo además instrumentos de gestión climática entre los que destaca la NDC, la Estrategia Climática de Largo Plazo (ECLP) como instrumento articulador que busca traducir las metas definidas en la NDC en compromisos sectoriales de mitigación y adaptación, y establece una serie de objetivos y medidas dirigidas a promover la reducción de emisiones en los distintos sectores y escalas territoriales del país, además de los planes sectoriales, regionales, comunales y Planes Estratégicos de Recursos Hídricos en Cuencas para perseguir una gestión ecosistémica del agua (Ministerio del Medio Ambiente, 2021). Entre las metas de la ECLP una de las que cobra mayor peso para la transición hacia una matriz energética más «limpia» fija una meta de carbononeutralidad al 2050. En este proyecto de ley se consagra el Reporte de Acción Nacional de Cambio Climático que permite verificar de manera periódica el cumplimiento de los compromisos, además de mecanismos específicos de regulación, monitoreo, participación, acceso a la información y financiamiento ((CR)2, 2021).

¿Qué oportunidades y desafíos presenta el cambio climático para la gobernanza ambiental?

Además de su importancia para enfrentar el cambio climático, los compromisos hechos por Chile pueden representar también una oportunidad significativa para avanzar hacia un modelo de desarrollo más justo y ambientalmente sostenible para el país. En particular existen importantes sinergias entre la mitigación del cambio climático y la reducción de contaminantes atmosféricos dañinos para la salud. En efecto, la urgencia de la acción por el clima puede ayudar a destrabar los progresos en materia de descontaminación, que pese a significativos avances iniciales se estancaron luego en soluciones incrementales, reactivas y de corte tecnológico que ya están agotando su potencial. Por el contrario, una estrategia más integral de reducción de emisiones podría impulsar acciones más ambiciosas y transformativas que promuevan nuevos patrones de producción, urbanización y edificación, transporte y consumo energético doméstico. Además de ser más compatibles con el medio ambiente (Billi et al., 2021), estos esfuerzos significarían también cobeneficios importantes en términos de salud de la población (Generadoras de Chile, 2020), contribuirían a eliminar las «zonas de sacrificio» que suelen generarse alrededor de centrales eléctricas a base de carbón o petróleo y otros complejos industriales contaminantes, y significarían también una oportunidad para avanzar en materia de pobreza energética.

Sin embargo, estas intervenciones deben realizarse con extrema atención por las características propias de cada territorio: por ejemplo, el excesivo énfasis que se ha puesto en alcanzar el 100 por ciento de hogares con acceso a electricidad, en consonancia con lo indicado en las metas del ODS 7, ha llevado a prestar menos atención a la heterogénea calidad y confiabilidad del suministro eléctrico que se experimenta en distintos territorios. Así también, algunas condiciones geográficas hacen que algunos territorios sean particularmente propensos a sufrir los efectos del cambio climático, tales como áreas costeras de baja altura, zonas áridas y semiáridas, zonas de bosques propensas a los desastres naturales, sequía y desertificación, zonas urbanas con contaminación atmosférica y ecosistemas montañosos (CMNUCC, 1998). En adición, también el grado de preparación que tienen los territorios para responder o adaptarse al cambio climático resulta altamente variable en el país (Billi et al., 2021; González, Monsalve, Moris & Herrera, 2018).

Asimismo es importante considerar que enfrentar el cambio climático, tanto en materia de mitigación como de adaptación, supone acciones coordinadas y de carácter integral y sistémicas que tomen en cuenta explícitamente las complejas interacciones entre diferentes procesos socioecosistémicos (por ejemplo, entre varios componentes del ciclo del agua, entre el uso de suelos y la sequía, entre

la sequía y los incendios, entre los incendios y las emisiones de gases efecto invernadero, etcétera), así como entre las decisiones de gestión que se tomen en distintos sectores y territorios (Simpson et al., 2021; Urquiza et al., 2021). Igualmente el cambio climático supone procesos altamente complejos, inciertos y no lineales que requieren mecanismos robustos de toma de decisiones y un enfoque preventivo y precautorio en la gestión (Billi et al., 2020), además de movilizar opiniones y creencias altamente controversiales y cambiantes (Azócar et al., 2021), a menudo asociadas a formas antagónicas de comprender la relación entre las sociedades humanas y la naturaleza (Sapiains, Beeton & Walker, 2016).

LA GOBERNANZA CLIMÁTICA INTEGRADA: LA GOBERNANZA QUE NECESITAMOS PARA EL CHILE QUE QUEREMOS

Como ha quedado reflejado en este artículo la gobernanza juega un rol fundamental, pudiendo ser tanto un impulsor de acciones más eficaces, justas y transformativas o convertirse por el contrario en causa misma del problema, limitando la capacidad de las comunidades y los actores locales de desarrollar resiliencia frente al cambio climático (Urquiza et al., 2019; Urquiza & Billi, 2020).

La gobernanza ambiental existente en Chile se caracteriza por i) un elevado grado de fragmentación, evidente en la multiplicación de agencias, regulaciones e instrumentos de ordenamiento territorial poco articulados y a veces en contraste entre sí; ii) una excesiva centralización en la toma de decisiones y asignación de recursos, que se refleja también en una limitada consideración de las particularidades de los territorios; iii) una excesiva priorización del desarrollo económico y la ganancia privada en desmedro de la promoción de fines colectivos y la conservación de los ecosistemas; iv) un enfoque reactivo centrado en la adopción de medidas de corto plazo, incrementales, reactivas y de corte primariamente tecnológico, a menudo escasamente fundadas en evidencia o que ignoran los escenarios climáticos futuros; v) una escasa equidad en la distribución de costos y beneficios junto con mecanismos de participación insuficientes que restan en particular visibilidad a los saberes y perspectivas locales y de pueblos originarios; y vi) significativas brechas en la disponibilidad, calidad o accesibilidad de datos (Billi et al., 2021).

La crisis social, ambiental y climática que vive Chile requiere acciones eficaces, justas y transformativas. Esto significa comenzar a caminar desde una gobernanza ambiental mercadocéntrica, reactiva y fragmentada hacia un modelo de gobernanza socioambiental que sitúe a la acción climática justa como un eje de acción transversal del Estado, fundado en una mirada anticipatoria, territorial, socioecosistémica y de buena administración, que analice sistémicamente los elementos que son parte de ella, es decir, una gobernanza climática integrada.

Esto requerirá definir nuevos derechos (por ejemplo, derecho al agua, a un medio ambiente sano, a la participación), nuevos deberes (tanto del Estado como de privados en el uso y conservación de los recursos y control de la contaminación) y nuevos instrumentos de gestión que permitan una gestión más integrada de las cuencas climáticas y los territorios, la conservación especial de los ecosistemas que jueguen un rol clave en la regulación del clima y la provisión de servicios ecosistémicos, y la provisión de facultades extraordinarias a las autoridades para actuar de forma anticipatoria frente a la identificación de riesgos plausibles y severos asociados al cambio climático, ya sea con el fin de prevenirlos, atenuar sus efectos o promover una pronta recuperación y una efectiva adaptación.

Adoptar un modelo de gobernanza de este tipo, que no importe mecanismos y principios de otras realidades sino que los desarrolle desde «el sur para el sur» (Sapiains et al., 2020), será clave para impulsar las transformaciones que se requieren para enfrentar exitosamente los desafíos que plantea el cambio climático y que deje cabida para formas alternativas y más armónicas de entender la relación entre sociedad y naturaleza, con una mayor centralidad para el cuidado de los ecosistemas y otras formas de vida no humanas, así como una mayor incorporación de las soluciones basadas en la naturaleza.

Esta propuesta de avanzar hacia una gobernanza climática integrada no es antojadiza, nace de un trabajo colaborativo de reflexión académica profunda luego de años de observación, análisis y discusión de la problemática ambiental del país, que pone en el centro a Chile y su futuro, plasmándose en una propuesta realizada por el Centro de Ciencias del Clima y la Resiliencia (CR)² en el Informe a las Naciones lanzado en agosto de 2021, titulado «Gobernanza Climática de los Elementos, hacia una gobernanza climática del agua, el aire, el fuego y la tierra en Chile, integrada, anticipatoria, socioecosistémica y fundada en evidencia». El informe entrega una mirada analítica integrada a la dimensión sociopolítica del cambio climático y ofrece recomendaciones concretas para avanzar hacia un nuevo modelo de gobernanza y gestión (Billi et al., 2021).

Chile se encuentra en un punto de inflexión. La elaboración de una nueva Constitución representa una oportunidad histórica única que puede dar un giro al modelo impuesto en la Constitución de 1980, centrado en el mercado, y que tantas limitaciones ha traído en materia de acción y justicia ambiental y climática. También existen otras instancias de tramitación legislativa de nuevas normas enfocadas a hacerse cargo de estas limitantes, como el Proyecto de Ley Marco de Cambio Climático, y representa también oportunidades significativas clave para avanzar en este camino.

REFLEXIONES FINALES

La gobernanza de Chile en materia climática ha ido progresando paulatinamente, especialmente durante la última década (Moraga Sariago & Meckievi, 2016), y se observan avances significativos hacia una mayor coordinación y cooperación en esta materia y en otras asociadas a la gobernanza ambiental del país. Sin embargo, el foco de priorización de variables económicas en materia de gestión y uso de recursos naturales debilita esta gobernanza y con ello la capacidad de los actores para hacer frente a los desafíos que nos impone un clima cambiante. Por lo tanto, aún persisten importantes desafíos para alcanzar una gobernanza climática realmente integrada y adecuada a los retos climáticos y ambientales del futuro (Arriagada et al., 2018; Billi et al., 2020).

Este artículo, al navegar en el pasado, presente y futuro de la gobernanza ambiental del país, trató de poner énfasis en cómo la lógica neoliberal y la evaluación proyecto a proyecto, sin una planificación central y un análisis sinérgico de los impactos, ha afectado negativamente esta gobernanza. También puso un énfasis especial en cómo el cambio climático viene a aumentar la presión de un sistema altamente vulnerable a los cambios del clima producto de condiciones geográficas naturales, desigualdad social, amplias zonas degradadas y un desarrollo que ha privilegiado lo económico por sobre lo ambiental, tensionando las brechas ya existentes. Pero especialmente se ha enfatizado en la oportunidad que genera la crisis social, ambiental y climática en el contexto de la escritura de la nueva Constitución, porque entrega un contexto de urgencia y un llamado a la acción transformadora, coordinada e integrada. Así, este artículo espera promover una reflexión necesaria sobre la gobernanza que necesitamos para el Chile que queremos.

El modelo de gobernanza climática integrada de los elementos discutido anteriormente busca gestionar holísticamente todos los elementos del sistema climático, superando la lógica meramente sectorial, centrándola en el territorio y sus diversas escalas de gobernanza, diversidad de actores y procesos socioecológicos. Si bien el desafío es importante, es acorde a los tiempos que está viviendo el país, el cual está escribiendo las reglas que determinarán las dimensiones económica, social, cultural y ambiental que regirán las próximas décadas.

AGRADECIMIENTOS

Agradecemos al Centro de Ciencias del Clima y la Resiliencia (CR)², FONDAPE #1511009 y a sus investigadores, que contribuyeron al desarrollo de «Gobernanza Climática de los Elementos, hacia una gobernanza climática del agua, el aire, el

fuego y la tierra en Chile, integrada, anticipatoria, socioecosistémica y fundada en evidencia» como coordinadores y participantes de su elaboración: Enrique Aliste, Antoine Maillet, Raúl O’Ryan, Rodolfo Sapiains, Paulina Aldunce, Gabriela Azócar, Gustavo Blanco, Noelia Carrasco, Mauricio Galleguillos, Dominique Hervé, Cecilia Ibarra, Cristián Ibarra, Laura Gallardo, Valentina Inostroza, Fabrice Lambert, Daniela Manushevich, Francisco Martínez, Mauricio Osses, Nicolás Rivas, Maisa Rojas, Rodrigo Seguel, Sebastián Tolvett, Ana María Ugarte.

REFERENCIAS

- ADAMS, E. A., STOLER, J. & ADAMS, Y. (2020). Water insecurity and urban poverty in the Global South: Implications for health and human biology, *American Journal of Human Biology*, 32(1), e23368.
- AEDO ZÚÑIGA, M. P. & PARKER GUMUCIO, C. (2020). Funcionarios públicos y evaluación ambiental en Chile: tensiones en la construcción de una gobernanza ambiental democrática, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 65(239), 379-393.
- AMIGO, C., ÁLAMOS, N., ARRIETA, D., BILLI, M., CONTRERAS, M., LARRAGUBEL, C., [...], WINCKLER, P. (2021). *Riesgo integrado de asentamientos humanos. Conurbación Valparaíso-Viña del Mar*. Disponible en <https://www.doi.org/17605/OSF.IO/VUA4G>
- ANDERSEN, L. E., VERNER, D. & WIEBELT, M. (2017). Gender and climate change in Latin America: an analysis of vulnerability, adaptation and resilience based on household surveys, *Journal of International Development*, 29(7), 857-876.
- APROBACIÓN DEL ACUERDO DE PARÍS (2015). Propuesta del Presidente - Proyecto de Decisión/CP.21.
- ARRIAGADA, R., ALDUNCE, P., BLANCO, G., IBARRA, C., MORAGA, P., NAHUELHUAL, L. [...] GALLARDO, L. (2018). Climate change governance in the anthropocene: emergence of polycentrism in Chile.
- AZÓCAR, G., BILLI, M., CALVO, R., HUNEEUS, N., LAGOS, M., SAPIAINS, R. & URQUIZA, A. (2021). Climate change perception, vulnerability, and readiness: inter-country variability and emerging patterns in Latin America, *Journal of Environmental Studies and Sciences*, 11(1), 23-36.
- BAUER, C. J. (2015). Water Conflicts and Entrenched Governance Problems in Chile's Market Model, *Water Alternatives*, 8(2), 147-172.
- BEZERRA, B., MOCARQUER, S., BARROSO, L. & RUDNICK, H. (2012). Expansion pressure: Energy challenges in Brazil and Chile, *IEEE Power and Energy Magazine*, 10(3), 48-58.
- BILLI, M., DELGADO, V., JIMÉNEZ, G., MORALES, B., NEIRA, C. I., SILVA, M. I. & URQUIZA, A. (2020). Gobernanza policéntrica para la resiliencia al cambio climático: análisis legislativo comparado y Ley Marco de Cambio en Chile, *Estudios Públicos* (160), 7-53.
- BILLI, M., MORAGA, P., ALISTE, E., MAILLET, A., O'RYAN, R., SAPIAINS, R. ET AL. (2021). *Informe a las Naciones Gobernanza Climática de los Elementos. Hacia una gobernanza*

climática integrada, anticipatoria, socio-ecosistémica y fundada en evidencia de Agua, Aire, Fuego y Tierra.

- BÓRQUEZ, R. (2007). *Análisis del escenario actual de los glaciares de montaña en Chile desde la mirada de la seguridad ecológica* (memoria para optar al título de ingeniera en Recursos Naturales Renovables), Universidad de Chile, Santiago de Chile.
- _____ (2009). Glaciares chilenos, gigantes omitidos. En L. EDICIONES (Ed.), *Mujer Generación XXI, excelencia y calidad humana* (pp. 16-21), Santiago, Universidad de Chile.
- _____ (2021). *Energy Policies in Chile: the deliberative turn in a post-dictatorship democracy* (monografía para el PhD), King's College London, Londres.
- BÓRQUEZ, R. & FUSTER, R. (2021). Energy and Water Policies in Chile, Two Different Endings with Implications in the Water-Energy Nexus, *Energies*, 14(11), 3286.
- BÓRQUEZ, R., LARRAÍN, S., POLANCO, R. & URQUIDI, J. C. (2006). *Glaciares chilenos, reservas estratégicas de agua dulce para la sociedad, los ecosistemas y la economía*, Santiago, Programa Chile Sustentable.
- CADE (2011). *Informe de la Comisión Asesora para el Desarrollo Eléctrico en Chile*. Disponible en <https://comisiondeenergiacchile.files.wordpress.com/2011/11/informe-cade-2011-11.pdf>
- CARRASCO, C. & ROSNER, R. (2017). The Chilean electricity sector confronts climate change, *Bulletin of the Atomic Scientists*, 73(6), 395-403.
- CARRUTHERS, D. (2001). Environmental politics in Chile: legacies of dictatorship and democracy, *Third World Quarterly*, 22(3), 343-358.
- CARRUTHERS, D. & RODRÍGUEZ, P. (2009). Mapuche protest, environmental conflict and social movement linkage in Chile, *Third World Quarterly*, 30(4), 743-760.
- CONAMA (1997). *Gestión ambiental del gobierno de Chile*, Santiago de Chile.
- (CR)2 (2021). Observatorio Ley de Cambio Climático para Chile. Disponible en <https://leycambioclimatico.cl/leyccchile/>
- DE CASTRO, F., HOGENBOOM, B. & BAUD, M. (2015). *Gobernanza ambiental en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO.
- DECRETO LEY 3464 APRUEBA LA NUEVA CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y LA SOMETE A RATIFICACIÓN POR PLEBISCITO (1980). 3464 C. F. R.
- EL DÍNAMO (2017). Colbún y Enel Anuncian el fin definitivo de HidroAysen [Colbún and Enel Announce the definitive end of HidroAysen]. *El Dínamo*. Disponible en <http://www.eldinamo.cl/ambiente/2017/11/17/colbun-y-enel-anuncian-el-fin-definitivo-del-proyecto-hidroaysen>

- FOSTER, G. L., ROYER, D. L. & LUNT, D. J. (2017). Future climate forcing potentially without precedent in the last 420 million years, *Nature Communications*, 8(1), 1-8.
- GARREAUD, R. D., ÁLVAREZ-GARRETÓN, C., BARICHIVICH, J., BOISIER, J. P., CHRISTIE, D., GALLEGUILLOS, M. [...] ZAMBRANO-BIGIARINI, M. (2017). The 2010–2015 megadrought in central Chile: impacts on regional hydroclimate and vegetation [La megasequía 2010-2015 en Chile central: impactos sobre hidroclima y vegetación regional], *Hydrology and Earth System Sciences*, 21(12), 6307-6327.
- GARREAUD, R. D., BOISIER, J. P., RONDANELLI, R., MONTECINOS, A., SEPÚLVEDA, H. H. & VELOSO ÁGUILA, D. (2020). The central Chile mega drought (2010–2018): a climate dynamics perspective, *International Journal of Climatology*, 40(1), 421-439.
- GENERADORAS DE CHILE (2020). *Informe final. Trayectoria del Sector Energía hacia la Carbono Neutralidad en el contexto del ODS7*. Disponible en http://generadoras.cl/media/page-files/1321/Informe_final_Estudio%20Carbono%20Neutralidad.pdf
- GERMANWATCH (2019). Global Climate Risk Index 2020. Who Suffers Most From Extreme Weather Events? Weather-related Loss Events in 2018 and 1999 to 2018. Disponible en https://germanwatch.org/sites/germanwatch.org/files/20-2-01e%20Global%20Climate%20Risk%20Index%202020_14.pdf
- GLOBAL CARBON ATLAS (2021). CO2 Emissions. Disponible en <http://www.globalcarbonatlas.org/en/CO2-emissions>
- GOBIERNO DE CHILE (2020). *Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC) de Chile. Actualización 2020*, Santiago, Gobierno de Chile. Disponible en https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2020/04/NDC_Chile_2020_espan%CC%83ol-1.pdf
- GONZÁLEZ, D. P., MONSALVE, M., MORIS, R. & HERRERA, C. (2018). Risk and Resilience Monitor: Development of multiscale and multilevel indicators for disaster risk management for the communes and urban areas of Chile, *Applied Geography*, 94, 262-271.
- GONZÁLEZ, G. (2016). *Proyectos eléctricos y catastro de termoeléctricas en Chile [Electrical projects and thermoelectric register in Chile]*, Santiago of Chile.
- HALLEGATTE, S., FAY, M. & BARBIER, E. B. (2018). Poverty and climate change: Introduction, *Environment and Development Economics*, 23(3), 217-233.

- INAP (2019). *Informe País: Estado del medio ambiente en Chile 2018*. Disponible en <https://www.uchile.cl/publicaciones/159662/informe-pais-estado-del-medio-ambiente-en-chile-2018>
- INDH (2015). *Mapa de conflictos socioambientales en Chile, 2015 [Map of socio-environmental conflicts in Chile, 2015]*, Santiago de Chile.
- IPCC (2018). Summary for Policymakers [Resumen para Formuladores de Política]. En V. MASSON-DELMOTTE, P. ZHAI, H. O. PÖRTNER, D. ROBERTS, J. SKEA, P. R. SHUKLA, A. PIRANI, W. MOUFOUMA-OKIA, C. PÉAN, R. PIDCOCK, S. CONNORS, J. B. R. MATTHEWS, Y. CHEN, X. ZHOU, M. I. GOMIS, E. LONNOY, T. MAYCOCK, M. TIGNOR & T. WATERFIELD (Eds.), *Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty* (pp. 32), Intergovernmental Panel on Climate Change.
- KRELLENBERG, K., LINK, F., WELZ, J., HARRIS, J., BARTH, K. & IRARRÁZAVAL, F. (2014). Supporting local adaptation: The contribution of socio-environmental fragmentation to urban vulnerability, *Applied Geography*, 55, 61-70.
- LARRAÍN, S. (2012). Chile necesita una gran reforma energética: crisis eléctrica, avances y desafíos. [Chile needs a great energy reform: energy crisis, progress and challenges], *Energía y Equidad*, 2, 30-45.
- MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE (2021). *Cuarta Comunicación Nacional de Chile ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático*, Gobierno de Chile. Disponible en <https://cambioclimatico.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2021/06/Compilado-V3.pdf>.
- MONTALBA, R., FONSECA, F., GARCÍA, M., VIELI, L. & ALTIERI, M. (2015). Determinación de los niveles de riesgo socioecológico ante sequías en sistemas agrícolas campesinos de La Araucanía chilena: influencia de la diversidad cultural y la agrobiodiversidad, *Papers: Revista de Sociología*, 100(4), 0607-0624.
- MORAGA SARIEGO, P. (2016). Las razones de la conflictividad del sector eléctrico: El caso de la consulta indígena, *Anuario de Derecho Público* UDP, 376-391.
- _____ (2017). La Definición De Nuevos Estándares En Materia De Participación Ciudadana En El Sistema De Evaluación De Impacto Ambiental (Defining New Standards on Citizen Participation in the Chilean Environmental Assessment), *Revista Derecho del Estado* (38).

- MORAGA SARIAGO, P. & ARAYA, G. (2018). *La gobernanza del cambio climático*. Disponible en https://www.cr2.cl/wp-content/uploads/2018/03/Gobernanza_CambioClimatico.pdf
- MORAGA SARIAGO, P. & MECKIEVI, S. (2016). *Análisis comparativo de legislación de cambio climático*. Disponible en <https://leycambioclimatico.cl/analisis-comparativo-de-legislacion-de-cambio-climatico/>
- MUNDACA, L. (2013). Climate change and energy policy in Chile: Up in smoke?, *Energy Policy*, 52, 235-248.
- NACIONES UNIDAS (1998). Protocolo de Kyoto.
- NASIROV, S., SILVA, C. & AGOSTINI, C. (2015). Investors' perspectives on barriers to the deployment of renewable energy sources in Chile, *Energies*, 8(5), 3794-3814.
- ND-GAIN. (2018). Índice de vulnerabilidad y preparación frente al cambio climático. Disponible en <https://gain.nd.edu/our-work/country-index/rankings/>
- OCDE (2005). *Environmental Performance Reviews: Chile 2005*.
- _____ (2020). OCDE Data: Income Inequality. Disponible en <https://data.oecd.org/inequality/income-inequality.htm>
- OJEDA, L., BACIGALUPE, G. & PINO, A. (2018). Co-production after an urban forest fire: Post-disaster reconstruction of an informal settlement in Chile, *Environment and Urbanization*, 30(2), 537-556.
- ONU MUJERES (2021). *Vulnerabilidad de las Mujeres Indígenas del norte de Chile frente al Cambio Climático*. Disponible en <https://www.cr2.cl/wp-content/uploads/2021/01/ONU-Mujeres-Vulnerabilidad-mujeres-indigenas-norte-Chile-CC.pdf>
- PALMA, R. (2014). El sector eléctrico en Chile: desafío para la innovación y desarrollo, *Anales de la Universidad de Chile*, 5, 97.
- PAZ, S., NEGEV, M., CLERMONT, A. & GREEN, M. S. (2016). Health aspects of climate change in cities with Mediterranean climate, and local adaptation plans, *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 14(4). doi:<https://doi.org/10.3390/ijerph13040438>
- PICA-TÉLLEZ, A., GARREAUD, R., MEZA, F., BUSTOS, S., FALVEY, M., IBARRA, M. [...] SILVA, I. (2020). *Informe Proyecto ARClim: Atlas de Riesgos Climáticos para Chile*. Disponible en https://arclim.mma.gob.cl/media/informes_consolidados/Informe_ARCLIM_Consolidado_Final.pdf
- PRIETO, M. & BAUER, C. (2012). Hydroelectric power generation in Chile: an institutional critique of the neutrality of market mechanisms, *Water International*, 37(2), 131-146.

- _____ (2012). Hydroelectric power generation in Chile: An institutional critique of the neutrality of market mechanisms, *Water International*, 37(2), 131-146.
- RIVERA, C. & VALLEJOS-ROMERO, A. (2015). La privatización de la conservación en Chile: repensando la gobernanza ambiental, *Bosque (Valdivia)*, 36(1), 15-25.
- ROCKSTRÖM, J., STEFFEN, W., NOONE, K., PERSSON, A., CHAPIN III, F. S., LAMBIN, E. [...] SCHELLNHUBER, H. J. (2009). Planetary boundaries: exploring the safe operating space for humanity, *Ecology and society*, 14(2).
- ROJAS, A., SABATINI, F. & SEPÚLVEDA, C. (2003). Conflictos ambientales en Chile: aprendizajes y desafíos, *Revista Ambiente y Desarrollo CIPMA*, XIX(2), 22-30.
- ROMERO-LANKAO, P., HUGHES, S., QIN, H., HARDOY, J., ROSAS-HUERTA, A., BÓRQUEZ, R. & LAMPIS, A. (2014). Scale, urban risk and adaptation capacity in neighborhoods of Latin American cities, *Habitat International*, 42, 224-235.
- SAPIAINS, R., BEETON, R. J. & WALKER, I. A. (2016). Individual responses to climate change: Framing effects on pro environmental behaviors, *Journal of Applied Social Psychology*, 46(8), 483-493.
- SAPIAINS, R., UGARTE, A. M., ALDUNCE, P., MARCHANT, G., ROMERO, J. A., GONZÁLEZ, M. E. & INOSTROZA-LAZO, V. (2020). Local Perceptions of Fires Risk and Policy Implications in the Hills of Valparaíso, Chile, *Sustainability*, 12(10), 4298.
- SEPÚLVEDA, C. & ROJAS, A. (2010). Conflictos ambientales y reforma ambiental en Chile: una oportunidad desaprovechada de aprendizaje institucional sobre participación ciudadana, *Revista Ambiente y Desarrollo CIPMA*, 15-23.
- SIMPSON, N. P., MACH, K. J., CONSTABLE, A., HESS, J., HOGARTH, R., HOWDEN, M. [...] MACKEY, B. (2021). A framework for complex climate change risk assessment, *One Earth*, 4(4), 489-501.
- STATHATOY, P. M., KAMPAGOU, E., GRIGOROPOULOU, H., ASSIMACOPOULOS, D., KARAVITIS, C., PORTO, M. [...] REYNA, S. (2016). Vulnerability of water systems: A comprehensive framework for its assessment and identification of adaptation strategies, *Desalination and Water Treatment*, 57(5), 2243-2255.
- TECKLIN, D., BAUER, C. & PRIETO, M. (2011). Making environmental law for the market: the emergence, character, and implications of Chile's environmental regime, *Environmental Politics*, 20(6), 879-898.
- THE FUND FOR PEACE (2020). Fragility in the world. Fragile States Index. Disponible en <https://fragilestatesindex.org/>
- UNIVERSIDAD DE CHILE (1999). *Informe País: Estado del Medio Ambiente en Chile, 1999* (L. Ediciones Ed.), Santiago, Universidad de Chile.

- URQUIZA, A., AMIGO, C., BILLI, M., CALVO, R., GALLARDO, L., NEIRA, C. & ROJAS, M. (2021). An Integrated Framework to Streamline Resilience in the context of Urban Climate Risk Assessment, *Earth's Future*, e2020EF001508.
- URQUIZA, A., AMIGO, C., BILLI, M., CORTÉS, J. & LABRAÑA, J. (2019). Gobernanza policéntrica y problemas ambientales en el siglo XXI: desafíos de coordinación social para la distribución de recursos hídricos en Chile, *Persona y Sociedad*, 33(1), 133-160.
- URQUIZA, A. & BILLI, M. (2020). Water markets and social–ecological resilience to water stress in the context of climate change: an analysis of the Limarí Basin, Chile, *Environment, Development and Sustainability*, 22(3), 1929-1951.
- URQUIZA, A., BILLI, M., AMIGO, C., CALVO, R., NAVEA, J., MONSALVE, T. [...] WINCKLER, P. (2020). *Informe Atlas de Riesgo Climático. Asentamientos Humanos*. Disponible en [https://arclim.mma.gob.cl/media/informes_consolidados/04_Asentamientos Humanos_B.pdf](https://arclim.mma.gob.cl/media/informes_consolidados/04_Asentamientos_Humanos_B.pdf)
- VERGARA, J. (2005). El mito de las privatizaciones en Chile, *Polis, Revista Latinoamericana* (12).

EDUCACIÓN PÚBLICA INTEGRAL COMO DERECHO
HUMANO FUNDAMENTAL

Cristián Bellei Carvacho

CRISTIÁN BELLEI CARVACHO

Sociólogo de la Universidad de Chile, máster en Política Educativa Internacional y doctor en Educación de la Universidad Harvard. Es investigador asociado del Centro de Investigación Avanzada en Educación de la Universidad de Chile y académico de la Universidad Austral de Chile. Ha investigado y publicado extensamente sobre política educacional, mercado y privatización en educación, segregación escolar y elección de escuela, equidad y mejoramiento en educación. Sus últimos libros son *Understanding School Segregation* (2018, editado junto a Xavier Bonal) y *El liceo en tiempos turbulentos. ¿Cómo ha cambiado la educación media chilena?* (2020, editado junto a M. Contreras, J. P. Valenzuela y X. Vanni).

EDUCACIÓN PÚBLICA INTEGRAL COMO DERECHO HUMANO FUNDAMENTAL

Este ensayo busca contribuir al debate constitucional chileno proponiendo un tratamiento para la educación y el derecho a la educación de signo muy diferente al que hace la actual Constitución chilena. En breve, la Constitución de 1980 tiene una definición pobre de la educación, una definición mezquina del derecho a la educación y una opción por su privatización en lógica de mercado, todo lo cual no está a la altura de las demandas y necesidades del siglo XXI. La propuesta se basa en la definición de la educación como un derecho humano de los niños y niñas en el marco de un Estado social de derechos; en ella se concibe a la educación pública como la garantía institucional de ese derecho. Esto rompe con el actual arreglo institucional que en lo esencial prescinde de la educación pública.

1. NEOLIBERALISMO EN LA EDUCACIÓN CHILENA: DEL ESTADO FINANCISTA AL ESTADO EVALUADOR (Y FINANCISTA)

Para situar el desafío actual del cambio constitucional en materia educativa es imprescindible observar la evolución de largo plazo del sistema educacional chileno. La educación chilena ha experimentado importantes reformas institucionales durante las últimas cuatro décadas, que se han traducido en una gran variedad de políticas educativas cuyas principales etapas se resumen en el cuadro siguiente (Bellei & Muñoz, 2021).

Evolución de los modelos de regulación y paradigmas de política educativa en Chile				
El Estado nacional es el principal proveedor de educación; el sector privado «cooper» con el Estado, que garantiza la libertad de enseñanza.	La educación pública administrada por los municipios compete con la educación privada: <i>voucher</i> universal, elección escolar y privatización son promovidos.	El mercado funciona de forma autónoma con altos niveles de privatización, y «en paralelo» el Estado promueve políticas de mejoramiento de la calidad y la equidad.	El Estado busca «asegurar calidad» del mercado vía reforma basada en estándares: rendición de cuentas, incentivos y sanciones basadas en pruebas estandarizadas.	Control de los «efectos perversos» del mercado, educación privada regulada para fines públicos y prioridad en una nueva educación pública (desmunicipalización vía Servicios Locales de Educación).
Hasta 1980	1980 - 1990	1990 - 2006	2006 - 2014	2014 a la actualidad
Estado docente.	Mercado desregulado.	Mercado desregulado + Estado compensatorio.	Estado evaluador incrustado en el mercado educacional.	Mercado regulado + Estado proveedor (burocrático-profesional) «guiados» por un Estado evaluador.

Fuente: Bellei & Muñoz, 2021. Traducción propia.

A partir de una situación histórica caracterizada por el «Estado docente» como principal proveedor de educación y el sector privado como «cooperador de la función educativa del Estado», se pasó en 1980 a un sistema regido por lógicas de mercado, altamente privatizado y con la educación pública en crisis. Esta crisis no es casual, sino buscada por la reforma neoliberal, cuyo fin último era precisamente sacar al Estado de la provisión educacional y reemplazarlo por proveedores privados (Dale, 1997; Ball & Youdell, 2007). A lo sumo, el Estado podría hacerse cargo de nichos marginales del «mercado educativo» donde los privados no tuviesen interés (e.g. estudiantes con mayores dificultades) o los incentivos económicos fueran difíciles de producirse (e.g. escuelas en zonas aisladas de baja densidad poblacional). El instrumento clave de esta reforma es el sistema de financiamiento tipo *voucher*, que produce un incentivo competitivo basado en la captación de matrícula y no hace diferencias entre proveedores públicos o privados, con o sin fines de lucro. Para operar «en lógica de mercado» el Estado pone mínimas regulaciones de entrada y salida de proveedores (por eso en Chile se crean y cierran escuelas con mucho dinamismo), y reinterpreta la facultad de las familias de elegir la escuela donde matricular a sus hijos, asignándoles el carácter de clientes activos a cargo de dar «señales» al mercado por la vía de sus preferencias reveladas.

En lo esencial este paradigma de mercado instaurado en la dictadura y consagrado en la Constitución y las instituciones educativas aún gobierna la educación chilena,

aunque ha habido cambios relevantes que se deben observar. Con la llegada de la democracia, a partir de 1990 se complementó este mercado educativo con políticas compensatorias y de mejoramiento escolar implementadas por el Estado, reconociendo que ni la equidad ni la calidad se producirían espontáneamente. Sin embargo, aunque hubo avances, estos fueron muy insuficientes y este esquema de «dos lógicas paralelas» de política educativa se agotó a mediados de la década del 2000, tanto porque los resultados en términos de desempeño educacional fueron vistos como insuficientes por las autoridades como porque los actores sociales (especialmente estudiantes) protestaron en contra de la privatización acelerada y segregación social del sistema.

Durante la década del 2000 este esquema fue reemplazado por uno en el que el Estado «evaluador y asegurador de la calidad» se incrustó dentro del mercado para orientarlo hacia una mayor eficacia, medida por pruebas estandarizadas y otros dispositivos de control externo. En lo esencial se trata de la adopción de lo que se ha denominado como «nueva gestión pública», que en educación ha adquirido la forma de «reformas basadas en estándares» y «responsabilización basada en el desempeño» de las instituciones. Dicho muy esquemáticamente, el Estado (a través de agencias especializadas) define estándares de desempeño y aplica instrumentos de evaluación para monitorear el logro de las instituciones educativas, y luego organiza un esquema de sanciones e incentivos asociado a dicho desempeño, con el propósito de disciplinar y alinear el trabajo de los proveedores educacionales. Nótese que este esquema en principio puede operar como un mero dispositivo estatal de control, una nueva forma de gestión pública, esta vez con comando «a distancia», sin la necesidad de recurrir a jerarquías y procedimientos burocráticos. Dado que se lo asocia a la empresa privada, algunos críticos lo consideran una forma de «privatización interna». En el caso de la educación chilena este se aplica sin alterar el esquema de mercado, con un sistema ya privatizado en cuanto a los proveedores dominantes y con instituciones públicas ya sometidas al «disciplinamiento del mercado» por varias décadas. Así, el Estado evaluador opera no solo como una guía del mercado (como defienden sus promotores), sino como un dinamizador de este (Ravitch, 2011; Falabella & De la Vega, 2016).

Finalmente, desde 2014 una nueva ola de políticas ha buscado controlar las dinámicas del mercado y repositonar al Estado como proveedor de educación a través de la creación de una nueva institucionalidad responsable de la educación pública. En concreto, mediante la Ley de Inclusión se buscó poner término a las versiones extremas de desregulación del campo educativo, las cuales son el financiamiento estatal a proveedores con fines de lucro, el cobro de aranceles a las familias en escuelas financiadas por el Estado y las prácticas de discriminación de estudiantes/familias en los procesos de admisión escolar, todas formas de expresión

de un mercado pobremente regulado. En el sector público se terminó (gradualmente) con la municipalización de la administración educacional, instaurada en los ochenta como una forma de desresponsabilización estatal de la provisión educacional, con miras a que los municipios se comportasen como agentes autónomos en el mercado educativo local. En su reemplazo se crea una red de Servicios Locales de Educación coordinados por una Dirección de Educación Pública de nivel nacional, de carácter profesional, descentralizado, que asume todas las atribuciones de gestión local de la educación pública y es financiada directamente por el Estado. Esta «nueva educación pública», sin embargo, convive con un régimen de mercado en la provisión del servicio: establecimientos públicos y privados continúan siendo financiados en los mismos términos vía un subsidio a la demanda (Ávalos & Bellei, 2019).

Este carácter «híbrido» del arreglo institucional chileno (Maroy, 2009; Bellei & Muñoz, 2021) es a mi juicio inconveniente por muchos motivos. Uno central es que impide el desarrollo de una educación pública que sea el garante institucional del derecho universal a la educación y se convierta en la columna vertebral del sistema educacional. A cambio la deja sometida a dinámicas de mercado que la precarizan, por un lado, y a controles tecnocráticos que la empobrecen en su amplitud formativa, por otro. Ambas tendencias son contrarias a la perspectiva contemporánea del derecho a la educación y al debate constitucional abierto en Chile, como argumentaré a continuación.

2. LA EDUCACIÓN, PILAR CENTRAL EN LA ARQUITECTURA DE LOS DERECHOS HUMANOS

Dentro de la constelación de derechos la educación ocupa un lugar central, y por buenas razones (UNICEF & UNESCO, 2008). Señalo acá las principales. La educación tiene un valor intrínseco asociado al desarrollo personal, al goce estético, a la expansión de las capacidades de acción y de conocimiento del mundo, de los demás y de sí mismo. La educación es en sí misma desarrollo humano (UNESCO, 2014).

Pero la educación tiene también una dimensión instrumental que la hace clave para aumentar las capacidades de las personas para precisamente acceder y luchar por los demás derechos. El acceso al trabajo se facilita cuando se han adquirido capacidades valiosas para el campo laboral; el derecho al voto se ejerce más informadamente cuando se puede leer críticamente y participar en la comunicación compleja; el cuidado de la salud, incluyendo la propia y la de las niñas y niños a cargo, se resguarda mejor cuando tenemos los conocimientos sobre cómo vivir sanamente y evitar la enfermedad. Y la lista podría extenderse hasta prácticamente cubrir el conjunto de derechos. Por cierto no es que las personas más educadas

tengan «más derechos» que las menos educadas, es que las condiciones prácticas en que los ejercen son más ventajosas, porque pueden sacarle mejor partido para expandir su desarrollo personal y social.

Hay otra razón por la que la educación es tan central en el concierto de derechos. Se trata de un derecho humano reconocido a las niñas y niños, independiente de sus familias e incluso más allá y hasta en contra de la voluntad de estas, si fuera el caso, como quedó demostrado con las leyes de escolaridad obligatoria. Un proverbio africano lo sintetiza bellamente: «Hace falta un pueblo para educar a un niño» y a una niña, ciertamente. No es que la familia no pueda «enseñar» a las personas lo necesario para vivir, sino que la autonomía, la libertad y, como afirmaba la sociología clásica, el ser social se construyen en el mismo proceso en que se ejercen, y en ese sentido no se enseñan, se viven y ejercen en la escuela y el liceo, en comunidades educativas inclusivas, diversas y estimulantes. La sociedad se compromete así con las nuevas generaciones al ofrecerles un espacio, un tiempo, unos recursos destinados exclusivamente a su socialización, a que adquieran aprendizajes que consideramos fundamentales, a que tengan una experiencia que creemos nutritiva y a que se integren a un colectivo social y crecientemente global. Se espera que la integración social, la ciudadanía, el sentido de pertenencia, el compromiso con la justicia y el bienestar colectivo se reforzarán si, aunque solo sea durante este periodo de formación, todas las personas compartimos una experiencia educativa lo más común posible. Si no en el mismo espacio, al menos en la misma institución, la educación nos abre las puertas de la sociedad y nos permite en alguna medida liberarnos de los sesgos y limitaciones de nuestras familias y entornos. La nueva Constitución debe reconocer a las niñas y niños como sujetos de derechos, incorporando en un lugar central el principio del «interés superior del niño y la niña» y el derecho a ser tomados en cuenta y participar en las decisiones que les afectan de manera progresiva conforme a su desarrollo.

Por último, la educación tiene un valor social, no solo individual. Existe la convicción generalizada de que la sociedad se beneficia colectivamente en su desarrollo social, político, económico y cultural de una población mejor educada. Ya lo dijimos: la educación es en sí misma desarrollo humano, pero también se la considera un factor promotor del desarrollo en otros campos. Ciertamente ha existido un enorme debate en las ciencias sociales al respecto, con posturas extremas a ambos lados de la mesa, afirmando unas que la educación es el principal factor de desarrollo de los países y otras que en verdad esto no es más que una ideología, pues la educación no produce desarrollo. La evidencia acerca de los beneficios de la educación en múltiples dimensiones de la vida social es más que suficiente para justificar una visión optimista, siendo en muchos casos, por cierto, un factor

coadyuvante que facilita y potencia la acción de otros también necesarios, sin ser ni la «causa inicial» ni mucho menos «suficiente» para producir el desarrollo colectivo.

Es esta centralidad del derecho a la educación lo que ha hecho que este se encuentre ampliamente consagrado no solo en las Constituciones y leyes nacionales, sino en los diferentes instrumentos internacionales de derechos humanos. En Chile, sin embargo, su estatus constitucional y el resguardo institucional que de él se deriva es pobre (Nogueira, 2008; Muñoz, 2011; Salgado, 2017; Atria, 2014). En lo que sigue defenderé una visión alternativa a la consagrada en la actual Constitución.

3. LA NUEVA CONSTITUCIÓN: LA EDUCACIÓN DENTRO DE UN ESTADO SOCIAL DE DERECHOS

La Constitución regula instituciones y derechos fundamentales. Ambas dimensiones son pertinentes para la educación y (a mi juicio) necesarias de modificarse por la Constitución democrática. La educación moderna es un campo muy relevante de la sociedad que funciona con un alto grado de institucionalización, por lo que está sujeta a complejas normativas que gobiernan el quehacer de sus actores, independientemente del carácter público o privado de su propiedad, gestión o financiamiento. La educación es también un derecho humano ampliamente reconocido y garantizado.

En este segundo aspecto el giro necesario por la nueva Constitución es pasar de un Estado subsidiario, un Estado que solo genera condiciones para que privados tomen las decisiones claves de la economía y la provisión de servicios, aun si se trata de derechos (un Estado que «deja hacer»), a un Estado activo y solidario, un Estado que cumpla una función estratégica para el desarrollo social, económico y cultural, en definitiva, para el desarrollo humano. Esto pondría fin a la idea de que es el mercado el que distribuye los derechos básicos. Es importante entonces definir constitucionalmente un Estado social de derechos que asegure a todas las personas, sin discriminación, el acceso y disfrute de los derechos sociales, incluyendo centralmente la educación (Esping-Andersen, 1990; Sahlberg, 2015). El Estado debe jugar un rol activo para que los derechos sociales que se consagren en la Constitución sean efectivamente accesibles y de calidad. En otras palabras, el Estado deberá promover, proteger y garantizar los derechos sociales, al igual que hace con los otros derechos fundamentales. La importancia de incluir los derechos sociales bajo esta concepción en la Constitución es que los convierte en derechos fundamentales, poniéndolos al mismo nivel que otros derechos. Las futuras autoridades tendrán entonces el deber de legislar e implementar políticas para satisfacer todos ellos: garantizar universalmente un cierto nivel de bienestar

(incluida una buena educación) se entenderá como una condición necesaria para una democracia plena.

Aún a este nivel macro creo conveniente que la Constitución democrática establezca tres principios generales, orientadores de toda la acción (pública y privada) referida a proveer a la población estos derechos: no discriminación, igualdad e inclusión. En el campo de la educación me parecen esenciales y constituyen un claro alejamiento de la visión neoliberal consagrada en 1980.

Las prácticas discriminatorias en educación han sido masivas y persistentes en el tiempo, y tanto las normas como las políticas que han intentado suprimirlas han sido muy disputadas, de difícil aplicación y no siempre efectivas (Casas, Correa & Wilhelm, 2001; Carrasco, Gutiérrez & Flores, 2017; Bellei, 2015). Muchas escuelas, incluso recibiendo recursos públicos, han excluido arbitrariamente (en sus procesos de admisión o escolarización) a niños, niñas y jóvenes por características personales (e.g. problemas de aprendizaje, desempeño potencial) o de sus familias (e.g. religión, nivel socioeconómico). La nueva Constitución debe promover y consolidar una verdadera cultura de no discriminación en la sociedad y la educación chilena.

La Constitución democrática también deberá asegurar que el acceso y goce de los derechos sociales se hará en condiciones de igualdad entre todas las personas, respetando la libertad para que cada cual pueda desarrollarse, individual y colectivamente, de acuerdo con sus propios valores y creencias, y cultivar autónomamente sus proyectos de vida. Para que esto ocurra se necesita que el Estado realice acciones proactivas que corrijan las discriminaciones y desigualdades existentes (Duru-Bellat, 2004). Reconocer que los seres humanos estamos dotados de la misma dignidad va mucho más allá de la mera «igualdad ante la ley»; implica comprometerse con políticas públicas afirmativas que corrijan la desigualdad y las discriminaciones que afectan a las personas durante el transcurso de sus vidas, y que tengan como fin último eliminar las condiciones que originan o posibilitan que las discriminaciones e injusticias se perpetúen en el tiempo intergeneracionalmente. Este compromiso explícito y proactivo con la igualdad educativa es también esencial dado el rol crecientemente importante que la propia educación tiene en el acceso y distribución de otras oportunidades de vida, por lo que forma parte de la justicia social en un sentido amplio.

Por último, el principio de inclusión es importante de sostener como un horizonte normativo para la acción en educación a todo nivel: promover un sistema educacional socialmente integrado y no segregado (Bonal & Bellei, 2018); organizar establecimientos educacionales en donde la diversidad interna sea valorada y aprovechada como contexto formativo para la ciudadanía democrática y la vida social (en lugar de reivindicar la homogeneidad excluyente de las comunidades escolares, como ha hecho la visión de mercado); y promover una pedagogía inclusiva no solo

sensible a las diferencias, sino que las incorpore formativamente como un ambiente propicio para el desarrollo integral de los estudiantes. El derecho a la educación se ejerce colectivamente en instituciones sociales, por eso es importante explicitar que este debe ser provisto en condiciones de respeto, no discriminación e inclusión.

4. EDUCACIÓN EN LA NUEVA CONSTITUCIÓN: UNA VISIÓN AMBICIOSA

En lo que sigue propongo cinco ideas fuerza para mejorar el estatus de la educación y del derecho a la educación en la Constitución democrática.

Definición enriquecida y sentido integral de la educación

La educación es un frágil equilibrio entre visiones del pasado, presente y futuro. ¿Qué tradiciones, valores y conocimientos acumulados son valiosos para ser conservados?, ¿qué habilidades y saberes son necesarios para vivir una buena vida?, ¿qué capacidades se deben tener para protagonizar la construcción del mañana? Son las preguntas fundamentales del diseño curricular. En cada época las demandas sociales a la educación han ido cambiando según la visión dominante sobre ellas (Bellei & Pérez, 2010). Actualmente es ampliamente aceptada la idea de que la sociedad está en medio de profundas transformaciones y que la anticipación del futuro es precaria, lo cual impone a la reflexión educativa una importante dosis de premura e incertidumbre. Son los cambios en la cultura, sociedad, intimidad, tecnología y política los que deben ser reflexionados y procesados por el sistema educacional como necesidades formativas de los estudiantes.

Solo por mencionar algunos de los ejes de esta reflexión y mostrar lo importante de las transformaciones en curso, apunto cuatro dimensiones. Primero, la importancia de preparar a los jóvenes para una sociedad más diversa, abierta, multicultural y cambiante, abandonando la visión de una identidad colectiva fija e intolerante. Segundo, la necesidad de equipar a los jóvenes con competencias, habilidades y capacidades de pensamiento y acción complejas, multifuncionales y maleables, dejando atrás el entrenamiento en habilidades reducidas y rígidas. Tercero, el imperativo de promover una ciudadanía activa, crítica, informada, interesada y responsable de los asuntos colectivos políticos, civiles y comunitarios. Y cuarto, la importancia de desarrollar en los jóvenes capacidades personales de desarrollo interior, sentido de propósito, goce y autocuidado para conducirse autónomamente en un mundo lleno de oportunidades y riesgos.

En su nivel más general la nueva Constitución deberá definir propósitos, objetivos de la educación. La actual Constitución hace una definición genérica, afirmando que «la educación tiene por objeto el pleno desarrollo de la persona en las distintas etapas de su vida». Se trata de una versión parcial de la contenida en la Declaración Universal de los Derechos Humanos:

La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz (Artículo 26, 2).

Dado el avance del debate internacional sobre los propósitos de la educación en un mundo crecientemente complejo y la experiencia reciente chilena e internacional sobre tendencias reduccionistas de la educación hacia la adquisición de conocimientos académicos y habilidades cognitivas básicas, creo conveniente que la Constitución democrática defina los propósitos de la educación en un sentido comprensivo, integral.

La nueva Constitución podría definir la educación en un sentido amplio y con un propósito claro de justicia social: que todas las personas, independientemente de su origen y condición, tengan la oportunidad de desarrollarse integralmente y desplegar sus proyectos de vida; además explicitar que la educación deberá orientarse por los derechos humanos, ser multicultural e inclusiva, y al actual énfasis cognitivo y de conocimientos sumar los ámbitos sociales, la ciudadanía, la dimensión socioemocional y psicológica, la educación artística, medioambiental y para la igualdad de género, en fin, una «educación integral». Nótese que una educación orientada por los derechos humanos se refiere por cierto a su conocimiento, pero va mucho más allá, incluyendo la organización de una experiencia formativa que los encarne y la conformación de comunidades educativas que los hagan vida.

El carácter integral o comprensivo de la educación se debe expresar además en su multidimensionalidad. Existe un amplio consenso sobre la necesidad de orientar la educación hacia la adquisición de saberes, habilidades y competencias en los dominios cognitivo, intrapersonal y social ampliamente definidos. Existen muchas conceptualizaciones acerca de lo que sería necesario enfatizar en la «educación para el siglo XXI». A fines del siglo pasado UNESCO publicó el informe «La educación encierra un tesoro» (Delors et al., 1997) como un esfuerzo por anticipar la educación que se requeriría para el siglo XXI. Su conceptualización fundamental ha sido reconocida como un marco comprensivo alrededor del mundo. En esencia indicaba que la educación debía basarse en cuatro pilares:

- i. Aprender a conocer: lo que supone el aprendizaje de una cultura general amplia y el conocimiento más profundo de un pequeño número de materias, siendo lo más relevante aprender a aprender para seguir educándose a lo largo de la vida.
- ii. Aprender a hacer: adquiriendo competencias (no solo una calificación profesional, aclara el informe) que permitan hacer frente a distintas situaciones de la vida social y el trabajo, incluyendo centralmente colaborar en equipos, innovar y abordar situaciones nuevas y complejas.
- iii. Aprender a vivir juntos: desarrollando la comprensión del otro, entendiendo la interdependencia de las personas, respetando el pluralismo, tratando pacíficamente los conflictos, realizando proyectos comunes, participando cívicamente, comprendiendo y valorando la diversidad.
- iv. Aprender a ser: desarrollando la propia personalidad, adquiriendo la capacidad de actuar con autonomía, juicio y responsabilidad personal, lo que incluye también el desarrollo del goce estético, el autocuidado y la vida saludable.

Como se aprecia, los objetivos educacionales debieran ser mucho más amplios que la mera transmisión de conocimientos y adquisición de habilidades básicas. En efecto, el propio informe advierte sobre este sesgo propio de la enseñanza académica tradicional contra el que los educadores progresistas han argumentado desde hace más de un siglo y que hoy ha llegado (finalmente) a ser un consenso bastante amplio. Por decirlo de otro modo, las habilidades intelectuales de orden superior, los aprendizajes prácticos en múltiples dominios de la actividad humana, las competencias sociales y el desarrollo personal son dimensiones ineludibles para la educación contemporánea (Bellei & Morawietz, 2016; Bellei, 2020).

Derecho a la educación a lo largo y ancho de la vida: una visión ampliada del derecho a la educación

La educación debiera entenderse como un proceso a lo largo y ancho de la vida (Metha & Davies, 2018), donde las personas tengan el derecho a formarse siempre, desde la primera infancia hasta la adultez. La nueva Constitución podría consagrar el derecho universal a una educación gratuita desde la primera infancia hasta la educación superior, asignar al Estado el deber de garantizar este derecho por medio de una acción explícita que tenga como propósito eliminar todas las barreras que impidan su ejercicio pleno y establecer además el derecho a la educación permanente y a oportunidades formativas múltiples, más allá del sistema educacional, promoviendo espacios culturales, artísticos, deportivos, comunitarios

como espacios de desarrollo y aprendizaje integral para personas jóvenes, adultas y mayores.

La discusión internacional sobre el derecho a la educación ha evolucionado desde la garantía de acceso al sistema educacional (y obligación de hacerlo en lo que se considera la educación fundamental) hacia la preocupación por las condiciones en que ese derecho se ejerce (i.e. escuelas con recursos materiales y humanos satisfactorios, y procesos conducentes al aprendizaje), la naturaleza de las relaciones humanas que se dan en la escuela (i.e. garantizar un trato digno, respetuoso, la consideración de las opiniones de las/os estudiantes y una participación progresiva en los asuntos que les involucran conforme a su desarrollo) y el aprendizaje. Por cierto, la forma de llevar a la práctica estas dimensiones del derecho a la educación varía, así como la capacidad efectiva de «garantizarlo» para todas las personas. Pero el principio es el mismo: un derecho universal, multidimensional e indivisible.

El derecho a la educación implica que haya escuelas accesibles y una preocupación explícita por proveer los medios para que los estudiantes entren a la educación a tiempo, progresen de acuerdo a lo esperado, completen los ciclos escolares obligatorios y tengan oportunidades igualitarias para continuar estudiando más allá. Sobre esto último, dados los avances de la demanda social y la política educativa, pienso que la nueva Constitución podría comprometerse con garantizar el derecho a la educación preescolar y postsecundaria. La garantía sobre las condiciones del proceso educativo es ciertamente un asunto de la política educativa, pero los criterios orientadores van más allá. Implican definir y asegurar un conjunto de estándares de calidad del servicio educativo; en otras palabras, a qué nos referimos cuando decimos «educación institucional»: escuelas con condiciones materiales dignas, saludables y seguras a cargo de profesionales competentes, con suficientes recursos educativos (incluyendo el tiempo). La clave es que esta definición implica un mejoramiento progresivo conforme el país incrementa sus recursos y una garantía universal, es decir, que la vara que mide el sistema no es la élite ni el promedio, sino los más desaventajados: en último término, el derecho efectivo a la educación es lo que el país garantiza a sus hijas e hijos menos privilegiados.

Finalmente, el asunto del aprendizaje y lo que es posible «garantizar». Siendo el aprendizaje el fin último de la educación, es difícil de garantizar en el sentido estricto: no conocemos ni podemos controlar todos los factores que inciden en el aprendizaje de cada persona en las diferentes etapas de su vida. Pero tampoco estamos en la oscuridad. Debiéramos garantizar al menos tres conjuntos de «insumos» de enorme importancia que se podrían considerar estándares normativos. El primero son las condiciones materiales a que nos referimos antes, pero definidas como recursos para el aprendizaje: materiales, textos y tiempo, y ahora, pospandemia, conectividad.

Lo segundo es un *currículum* que sea desafiante (no solo en los documentos, sino en la práctica de las experiencias de aprendizaje), relevante e integral, como hemos explicado. Y lo tercero es un equipo de profesionales docentes competentes cuyas prácticas se ajusten al estado del conocimiento sobre la enseñanza/aprendizaje y a elevados códigos de ética de la profesión. Sin hacer por cierto un listado, la Constitución podría señalar la noción de estándares universales y crecientes como cualificación de la satisfacción de este derecho a una buena educación.

Por sobre la garantía universal de estos recursos y condiciones para el aprendizaje se podría al menos dar dos pasos más. Un monitoreo constante de los logros educacionales (definidos en un sentido amplio, como hemos dicho) permitiría observar si estos se distribuyen equitativamente entre los diferentes grupos y categorías sociales. De no hacerlo (i.e. si las mujeres sistemáticamente aprenden menos matemáticas o las/os estudiantes mapuche, menos lectura) sabemos que el sistema está cometiendo una injusticia que debiese comprometerse a reparar de manera directa y prioritaria. El segundo paso es a nivel individual. Cuando una niña o niño se queda sistemáticamente atrás respecto de sus pares debiésemos garantizarle que se harán todos los esfuerzos para apoyarle prioritariamente, incluyendo recursos, tiempo y profesionales adicionales. Por cierto, no estoy sugiriendo que estos aspectos sean directamente justiciables, pero sí que la institucionalidad (quizás haya que crearla o reformar el actual sistema de «aseguramiento de la calidad») debiera tener como prioridad monitorear y corregir injusticias.

Por último, aunque la mayor parte del contenido sustantivo del derecho a la educación se ha garantizado históricamente a través de la escolarización universal y el acceso no discriminatorio a los niveles no obligatorios, debemos ampliar la visión sobre el derecho a la educación para incluir instancias de aprendizaje y desarrollo a lo largo de la vida, es decir, durante la adultez y la vejez, y a lo «ancho de la vida», es decir, más allá del sistema educacional. Asumir esta concepción extendida del derecho al aprendizaje y al desarrollo personal como parte del «derecho a la educación» implica tomar en serio dos nociones que hace décadas son debatidas en el campo educacional.

La primera es que por importante que sea en la formación personal el periodo entre los cinco y 18 años, la preocupación por el aprendizaje y la equidad educativa no debiera reducirse a esta fase, de hecho, menor en el curso de la vida. El Estado debiese comprometerse a ofrecer oportunidades masivas de educación y aprendizaje para adultos y personas de la tercera y cuarta edad. Por un lado, muchos adultos jóvenes, especialmente provenientes de clases bajas, tienen dificultades para aprovechar «la primera oportunidad» educacional y a los 18 años se ven fuera o marginalizados del sistema educacional. Un compromiso genuino con la equidad educativa debiese considerar segundas y terceras oportunidades

para todos, como hacen con sus hijos las familias de la clase alta. También ocurre que muchas personas experimentan cambios importantes en la medianía de sus vidas y reeducarse se les aparece como una herramienta clave para consolidar dichos cambios. Por último, los adultos mayores y ancianos se ven con amplia disponibilidad de tiempo para aprender lo que nunca pudieron o para explorar nuevos intereses y mantenerse vitales, pero muchas veces no encuentran espacios institucionales donde canalizar y satisfacer estos intereses, especialmente los de menores recursos, que en Chile son casi todos. Ciertamente, para regular y garantizar este «derecho extendido» al aprendizaje a lo largo de la vida debemos pensar en nuevos instrumentos normativos y políticos, toda vez que la «obligatoriedad» y las soluciones universalistas no tienen sentido.

La segunda noción es que la educación formal no abarca el conjunto de aprendizajes relevantes para la vida y significativos para las personas, y no sería una buena idea intentar que lo hiciera para pretender convertirla en una institución totalizante. Es imprescindible reconocer el valor educativo de otros espacios sociales e institucionales y valorarlos en ese mérito como un aprendizaje a lo ancho de la vida al que todos debiesen tener oportunidades de acceder; una genuina sociedad educadora. Los clubes deportivos de barrio, los centros culturales y museos, los programas *«after school»*, las academias, los cursos de idiomas, los talleres y grupos de interés conforman un enorme mundo de oportunidades de aprendizaje poco reconocidas, mal apoyadas y no democratizadas. Muchas de ellas operan por la motivación de educadores comunitarios y a contracorriente de las instituciones. Un mérito frecuente (de los muchos) de estas iniciativas es proveer oportunidades de aprendizaje integral más allá de la dimensión cognitiva, apuntando al desarrollo personal, cultural, social y la vida saludable. Dos dimensiones adicionales de importancia crítica son los espacios de cultivo, producción y difusión de las culturas tradicionales, tanto de pueblos originarios como de oficios y formas de vida ancestrales, saberes que alguna vez el iluminismo racionalista que inspiró la educación formal pretendió borrar del mapa, pero que han demostrado una resiliencia y revalorización encomiables. La otra es el acceso a las nuevas tecnologías y redes de información y comunicación: si alguien tenía dudas, la pandemia del Covid-19 ha sido una lección dramática sobre su valor y la urgente necesidad de democratizarlas.

La educación pública como garantía institucional del derecho a la educación

Los dos puntos anteriores se hacen realidad en la medida en que existe un sistema público robusto que asegure que este derecho se cumpla en cada rincón del país, pero que al mismo tiempo también fije el parámetro de lo que entendemos por una

buena educación. La nueva Constitución debe asignar al Estado el deber de mejorar continuamente y expandir la educación pública en todos sus niveles y destinar recursos especiales para estos fines. En la realidad, el reemplazo de la lógica de mercado vendrá de la mano de una educación pública que se provee como un derecho universal de ciudadanía.

En la ideología neoliberal que orientó la Constitución de 1980 y la reforma de mercado que le acompañó en el campo educacional el hecho de que el Estado provea directamente el servicio educativo a las personas, garantizando así su derecho a la educación (y de paso haciéndose cargo de la obligatoriedad escolar de la educación básica y media), constituye, en el mejor de los casos, una excepción y en verdad una anomalía. De hecho, la Constitución actual ni siquiera nombra la educación pública. Bajo el actual arreglo institucional se obligó al Estado chileno a tratar a las escuelas públicas y privadas como si fuesen equivalentes y, más aún, todos los incentivos fueron puestos para privilegiar la educación privada. No es casual que durante el imperio de la actual Constitución la educación pública se haya jibarizado hasta niveles extremos para nuestra historia (volviendo a los inicios de la Independencia, cuando Chile no tenía un sistema educacional) y, haciendo una comparación en términos internacionales, distanciándonos dramáticamente de la realidad dominante en el mundo desarrollado. La educación pública quedó relegada a una opción marginal, solo para ofrecerse en las zonas, grupos sociales o tipos de estudiantes en que la iniciativa privada no tuviera interés.

La Constitución democrática debería corregir esta anomalía definiendo sin ambigüedades que la educación pública tiene un valor social superior a la privada y que por tanto el Estado debe priorizarla, poniendo fin a la idea del «Estado subsidiario». Es la regla en prácticamente todos los países desarrollados y era la regla en Chile antes de que los Chicago Boys, patrocinados por los militares, impusieran la lógica de la «igualdad de trato» que acabó por convertirse en la ideología dominante de la política educacional chilena. La educación pública, la educación de todos, siempre tiene como único propósito el bien común; la educación privada no, porque su propósito es servir al interés de su dueño; la educación pública garantiza el derecho universal a la educación sin distinciones arbitrarias; la educación privada no, porque su idea es ofrecer un proyecto educativo particularista que solo convoca a algunos; la educación pública es dirigida colectivamente hacia objetivos sociales, porque responde a autoridades públicas; la educación privada no, porque responde a los mandatos de su propietario (Bellei & Orellana, 2014). Como argumenté, la primera piedra de este cambio de concepción ya se puso (Bellei et al., 2018), pero sin cambiar el entramado institucional en que se construye.

La libertad de enseñanza como enriquecimiento del campo educacional fuera de la lógica de mercado

El mercado también ha dañado la educación privada introduciendo lógicas de competencia, discriminación, lucro, segregación, autoritarismo y gestión empresarial que nada tienen que ver con la misión educadora (Bellei, 2015). La libertad de enseñanza no es libertad de empresa, como en último término ha sido entendida bajo la Constitución de 1980. La nueva Constitución deberá respetar la existencia de proyectos educativos privados, pero estos (incluidos los que no reciben financiamiento público) deben ser reconocidos como colaboradores del Estado en la provisión educacional y deberán por tanto ajustar su funcionamiento a un régimen compatible con el derecho a la educación, especialmente en lo referido a la no discriminación, el bienestar y respeto de niños y niñas y a los objetivos educacionales definidos socialmente.

El arreglo institucional de la dictadura distorsionó la libertad de enseñanza y la asimiló a la libertad de empresa (como derecho de propiedad y autonomía en la gestión sobre ella), abriendo un enorme espacio de arbitrariedad para que los dueños de las escuelas privadas las organizaran y gestionaran según su interés y preferencias, sin preocuparse del bien común, pero al mismo tiempo garantizándoles amplio acceso a los recursos del Estado. Un caso extremo en el mundo: un país que ha dado tanto a los dueños de la educación privada a cambio de tan poco. Frecuentemente, cuando el país quiso impulsar políticas públicas, muchos dueños de escuelas privadas se opusieron, reclamando su dominio sobre las escuelas (Bellei, 2016). Así, se resistieron cuando se quiso proteger a las adolescentes que quedaban embarazadas, cuando se pretendió dar educación sexual a los jóvenes, cuando se buscó evitar la discriminación de estudiantes de bajos recursos, cuando se pidió acoger y no expulsar a estudiantes de bajo desempeño académico, cuando se quiso dar participación a las familias en los consejos escolares, cuando se prohibió discriminar a los estudiantes por su orientación sexual o el tipo de familia en que nacieron, por nombrar solo algunas. Para que la libertad de enseñanza constituya un enriquecimiento del campo educacional debe sacudirse de esta noción de libertad de empresa y también renunciar a la idea de reemplazar la educación pública. El derecho a la educación, la no discriminación y el trato digno a niñas y niños deben siempre superponerse al interés particular del propietario de una escuela privada.

La libertad de enseñanza abre un espacio de creación e innovación educacional. Igualmente garantiza el pluralismo al permitir proyectos educacionales con identidades culturales específicas. Nada de esto tiene que ver con la libertad para discriminar y excluir escudándose en el «proyecto educativo», tampoco con el afán de lucro. El Estado debe dar amplias garantías para que florezca la libertad

de enseñanza, pero eso no implica la obligación de financiarla ni menos elevar el *voucher* a la categoría de derecho de los dueños de escuelas privadas, quienes serían los garantes de la libertad de elección de los padres. Los recursos del Estado son para garantizar el derecho a la educación de los niños, no la elección de los padres ni menos los ingresos de los dueños de escuelas privadas.

En definitiva, la nueva Constitución debiera reponer la libertad de enseñanza en su sentido cultural, curricular y de aporte a la innovación. La entrega de recursos públicos a este tipo de educación debiera ser una herramienta de políticas evaluada con sus pros y contras (en cada caso), en el contexto y de acuerdo a objetivos y tiempos definidos. Por cierto, para dejar de incentivar la lógica de mercado estos recursos no debieran entregarse mediante el *voucher* universal, como hasta ahora. La libertad de enseñanza también incluye la libertad de cátedra de que deben gozar los académicos universitarios en el desarrollo de sus investigaciones, creaciones y docencia, y los docentes escolares en la autonomía profesional con que deben conducirse (en este caso, eso sí, dentro de los marcos curriculares y normativos públicos que enmarcan su labor). Por último, la Declaración Universal de los Derechos Humanos incluye lo que se conoce como el tercer elemento de la libertad de enseñanza, señalando que «los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos». Este derecho está por cierto condicionado al derecho de los niños a la educación (en este caso, que la educación escogida por los padres se ajuste a las normas del Estado y a los fines propios de la educación), y no implica una obligación del Estado de financiarla, pues se trata en rigor de una libertad que el Estado debe respetar, no de un bien o servicio que debiera proveer. La elección de escuela por los padres también puede regularse en función de objetivos comunes, como se hace en muchos países para racionalizar la operación del sistema educacional o evitar la segregación escolar, entre otras razones.

Reconocimiento y fortalecimiento de las comunidades educativas: actores, no clientes

Por último, la nueva Constitución podría avanzar en el reconocimiento y fortalecimiento de las comunidades educativas en dos sentidos muy generales, pero importantes. En primer lugar, asegurando y promoviendo la participación de los actores educacionales (especialmente docentes y estudiantes, pero también familias y asistentes de la educación) en las distintas fases del proceso educativo, reforzando la noción de que la educación se realiza en comunidades respetuosas, dialógicas y participativas. En segundo lugar, la nueva Constitución podría relevar el especial estatus de la profesión docente, mandatando al Estado a generar condiciones

favorables para su desarrollo y el buen ejercicio de su función, reconociendo así que maestras y maestros son el pilar del proceso formativo de las nuevas generaciones y en la práctica los encargados de hacer realidad el derecho a aprender. Usando las clásicas categorías de Hirschman (1970), en Chile no ha habido más que *choice* y *exit*, nada de *voice*. Esto es importante, porque la nueva educación pública no debe confundir su aspiración de justicia con una idea centralista y monolítica de la educación. Es importante que la diversidad y la participación de las comunidades se expresen al interior del sistema público y se abandone la falsa ilusión de que solo en el mercado privado se encuentran la innovación y la diversidad. Chile no ha tenido una educación pública descentralizada con arraigo territorial.

CIERRE: REPONER LA CENTRALIDAD DEL ESTADO EN LA EDUCACIÓN PARA EL SIGLO XXI

En este ensayo he argumentado que el arreglo institucional de la educación chilena expresado en la Constitución, las instituciones y las políticas educacionales no es adecuado para dar respuesta a las demandas sociales de justicia educativa y a los requerimientos educacionales de la sociedad contemporánea. Tampoco lo es para garantizar universalmente el derecho a una educación integral, tal como se lo entiende en el debate actual. En lo esencial la lógica de mercado es incompatible con la noción de derecho igualitario a la educación, y la lógica de responsabilización, basada en el desempeño en pruebas estandarizadas de logro, empobrece la experiencia formativa de los estudiantes. Por cierto, ambas juntas, además, potencian sus respectivas debilidades. Una pieza disonante en este esquema es la educación pública. En último término ella no tiene un rol relevante que jugar.

Basado en este diagnóstico y aprovechando la oportunidad abierta por el debate constitucional en Chile he propuesto un esquema ambicioso para reemplazar el actual. Este busca construir, en el marco de un Estado social de derechos, una educación integral a lo largo de la vida, orientada por la justicia y los derechos humanos, garantizada por la educación pública, con espacio para la provisión privada, siempre subordinada a la hegemonía del sistema público y con un fuerte carácter descentralizado y participativo, con reconocimiento de las comunidades educativas y del profesionalismo colectivo docente. Para hacer realidad esta visión es imprescindible reemplazar la fe en el mercado por la confianza y compromiso en la construcción de un sistema público regido por el interés común. Este sistema debe además acumular capacidades profesionales institucionalizadas, hoy ausentes en la educación chilena, y encarnar una promesa educativa comprehensiva, desafiante y estimulante, lejos del reduccionismo del mercado y la tecnocracia.

REFERENCIAS

- ATRIA, F. (2014). *Derechos sociales y educación: un nuevo paradigma de lo público*, Santiago, LOM Ediciones.
- ÁVALOS, B. Y BELLEI, C. (2019). Recent Education Reforms in Chile. How Much of a Departure from Market and New Public Management Systems? En C. ORNELAS (Ed), *Politics of Education in Latin America: Reforms, Resistance and Persistence*, Boston, Sense-Brill Publishers.
- BALL, S. J. Y YOUDELL, D. (2007). *Hidden Privatization in Public Education*, Londres, Education International.
- BELLEI, C. Y MORAWIETZ, L. (2016). Strong Content, Weak Tools: Twenty-First-Century Competencies in Chilean Educational Reform. En F. M. REIMERS & C. CHUNG (Eds.), *Teaching and Learning for the Twenty-First Century* (pp. 69-92), Cambridge, Harvard Education Press.
- BELLEI, C. (2016). Dificultades y resistencias de una reforma para des-mercantilizar la educación, *RASE: Revista de la Asociación de Sociología de la Educación*, 9(2), 232-247.
- _____ (2020). Educación para el Siglo 21 en el Siglo 21. ¿Tomamos el tren correcto? En M. T. CORVERA, G. MUÑOZ S. (Eds.), *Horizontes y propuestas para transformar el sistema educativo chileno*, Santiago, Ediciones Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- BELLEI, C. Y PÉREZ, V. (2010). Conocer más para vivir mejor. Educación y conocimiento en Chile en la perspectiva del Bicentenario. En R. LAGOS ESCOBAR (Ed.), *Cien años de luces y sombras*, Santiago, Editorial Taurus.
- BELLEI, C. Y MUÑOZ, G. (2021). Models of regulation, education policies, and changes in the education system: a long-term analysis of the Chilean case, *Journal of Educational Change*, 2021.
- BELLEI, C., MUÑOZ, G., RUBIO, X., ALCAÍNO, M., DONOSO, M. P., MARTÍNEZ, J., DE LA FUENTE, L., DEL POZO, F., DÍAZ, R. (2018). *La Nueva Educación Pública. Contexto, contenidos y perspectivas de la desmunicipalización*, Santiago, Universidad de Chile.
- BELLEI, C. Y ORELLANA, V. (2014). What does «education privatisation» mean? Conceptual discussion and empirical review of Latin American cases», *Education Support Program, Working Paper Series, N. 62*, Open Society Foundations.
- BELLEI, C. (2015). *El gran experimento. Mercado y privatización de la educación chilena*, Santiago, LOM Ediciones.

- BONAL, X. Y BELLEI, C. (Ed.) (2018). *Understanding School Segregation. Patterns, Causes and Consequences of Spatial Inequalities in Education*, Londres, Bloomsbury Publishing.
- CARRASCO, A., GUTIÉRREZ, G., FLORES, C. (2017). Failed regulations and school composition: selective admission practices in Chilean primary schools, *Journal of Education Policy*, 32(5), 642-672.
- CASAS, L., CORREA, J. Y WILHELM, K. (2001). Descripción y análisis jurídico acerca del derecho a la educación y la discriminación, *Cuadernos de Análisis Jurídico*, 12, 157-230.
- DALE, R. (1997). The state and the governance of education: an analysis of the restructuring of the state–education relationship. En A. H. HALSEY, H. LAUDER, P. BROWN & A. S. WELLS (Eds.), *Education: Culture, Economy, Society*, Oxford, Oxford University Press.
- DELORS, J., AMAGI, I., CARNEIRO, R., CHUNG, F., GEREMEK, B., GORHAM, W. Y NANZHAO, Z. (1997). La educación encierra un tesoro: informe para la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo Veintiuno, UNESCO.
- DURU-BELLAT, M. (2004). Social inequality at school and educational policies, París, UNESCO, IIEP.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*, Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press.
- FALABELLA, A. Y DE LA VEGA, L. F. (2016). Políticas de responsabilización por desempeño escolar: un debate a partir de la literatura internacional y el caso chileno, *Estudios Pedagógicos*, 42(2), 395-413.
- HIRSCHMAN, A. O. (1970). *Exit, voice, and loyalty. Responses to decline in firms, organizations, and states*, Cambridge, Harvard University Press.
- MAROY, C. (2009). Convergences and hybridization of educational policies around ‘post-bureaucratic’ models of regulation, *Compare*, 39(1), 71-84.
- METHA, J. Y DAVIES, S. (2018). *Education in a new society*, Chicago y Londres, The University of Chicago Press.
- MUÑOZ, V. (2011). *El derecho a la educación: una mirada comparativa. Argentina, Uruguay, Chile y Finlandia*, Santiago, UNESCO OREALC.
- NOGUEIRA ALCALÁ, H. (2008). El derecho a la educación y sus regulaciones básicas en el derecho constitucional chileno e internacional de los derechos humanos, *Ius et Praxis*, 14(2), 209-269.

- RAVITCH, D. (2011). *The death and life of the great American school system: How testing and choice are undermining education*, Basic Books.
- SAHLBERG, P. (2015). *Finnish Lessons 2.0: What Can the World Learn from Educational Change in Finland?* Teachers College, Columbia University.
- SALGADO, C. (2017). El derecho de los niños a una educación de calidad. En A. QUESILLE (Ed.), *Constitución política e infancia. Una mirada desde los derechos de los niños, niñas y adolescentes en Chile*, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF, pp. 291-328.
- UNESCO (2014). *Enseñanza y aprendizaje. Lograr la calidad para todos. Informe de Seguimiento de la Educación Para Todos 2013/4*. UNESCO.
- UNICEF & UNESCO (2008). *Un enfoque de la educación basado en los derechos humanos*, UNESCO/UNICEF.

ENTREVISTA A CARLOTA PÉREZ

José Miguel Abumada

Carlota Pérez:

“En esta ocasión, el juego ganar-ganar es también entre la sociedad, la economía y el planeta”

En esta conversación el doctor en Estudios de Desarrollo de la Universidad de Cambridge y académico del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile interroga sobre los temas de coyuntura relacionados con las transformaciones de nuestras sociedades (y por ende de nuestros Estados) a Carlota Pérez, investigadora, conferencista y consultora internacional, experta en el impacto socioeconómico del cambio tecnológico y en las condiciones históricamente cambiantes para el crecimiento, el desarrollo y la competitividad.

Por José Miguel Ahumada

Doctor en Estudios de Desarrollo de la Universidad de Cambridge, máster en Estudios de Desarrollo de la London School of Economics. Académico del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.

José Miguel Ahumada (JMA): El periodo de principios del siglo xx se caracterizó por ser el tenso encuentro entre la madurez del paradigma en torno al acero y la electricidad, y la irrupción del paradigma del petroquímico y de producción en masa. Esto derivó en fuertes problemas sociales de industrias en estancamiento, incertidumbres socioinstitucionales y conflictos laborales. Sin embargo, la política logró levantar diversos mecanismos de protección social que limitaron los efectos destructivos de esa transformación socioproductiva. El Estado asumió un rol ya no solo de guardián del libre comercio, sino de proveedor de servicios sociales e incluso de activo agente empresarial. En ee.uu., por ejemplo, se erigió el New Deal, en Europa fue el comienzo de la socialdemocracia y tras vencer en la Segunda Guerra Mundial al fascismo se levantó el capitalismo regulado que condujo en una forma más distributiva el nuevo paradigma fordista.

Hoy al parecer estamos en presencia de un periodo similar al de la década del veinte, con fuertes inestabilidades sociales y la emergencia de un nuevo paradigma tecnoeconómico, pero con nuevos problemas como, en particular, la crisis ambiental. Tú has dicho en diversas ocasiones que las soluciones y los consensos políticos para el presente merecen una creatividad similar a la que en su momento generaron Keynes, Roosevelt y Beveridge. ¿Qué elementos debe tener el nuevo consenso político que permita conducir las nuevas fuerzas económicas hacia resultados socialmente beneficiosos?

Carlota Pérez (CP): En efecto. Tenemos mucho que aprender de la historia de las revoluciones tecnológicas y sus patrones de difusión. La razón por la que comparo el momento actual con aquel después de la Segunda Guerra Mundial, cuando actuaron audazmente líderes políticos y económicos como Roosevelt y Keynes es que, como dices, estamos en un momento similar. El mundo enfrenta la posibilidad de orientar la revolución de la información y las telecomunicaciones hacia una época de oro, como el *boom* victoriano, la *belle époque* o la prosperidad de esa segunda posguerra. Como en esos casos, ya la revolución tecnológica en cuestión nos ha mostrado sus potencialidades, pero aún estamos lejos de decidir cómo aprovecharla mejor.

Esta pandemia está jugando un rol equivalente a una guerra. Nos va a obligar a reconstruir la economía y a decidir cómo lo hacemos. Pero también, al igual que las guerras, puso al descubierto las debilidades económicas y sociales, y además demostró lo que puede hacer un Estado proactivo y eficiente cuando tiene metas claras y urgentes. Llegado el momento crucial, empresarios y sociedad recurrieron al gobierno como solución.

Y, dado el estadio de desarrollo de la revolución de las TIC, la reconstrucción después de la pandemia nos brinda una gran oportunidad. Están dadas las condiciones para

una época de oro, sustentable —social y ambientalmente— y de carácter global, basada en el potencial transformador de las TIC.

Lo que hace el carácter «dorado» de esas épocas es la creación de un consenso entre gobierno, empresariado y sociedad. Es el logro de un rumbo común del que se benefician todos: las mejoras sociales aumentan la demanda creando oportunidades para el mundo productivo al mismo tiempo que las políticas fiscales, monetarias y regulatorias, aun cuando afecten a algunos, son vistas como favorables para todos. Incluso los impuestos pagados por las empresas son reconocidos como una especie de inversión. Ello porque los ven retornar bajo la forma de mejoras de infraestructura, formación de capital humano y compras públicas o bajo la forma de demanda de consumo como resultado del empleo estatal y la redistribución del ingreso. En efecto, la legitimidad del capitalismo solo es reconocida cuando las ganancias de unos también benefician a los demás.

Dada la globalización actual también se va a requerir crear consensos entre países avanzados, emergentes y en desarrollo. Más aún si reconocemos la necesidad de avanzar en una dirección beneficiosa tanto para la humanidad como para el planeta. Claro que no hay recetas sencillas. La complejidad de nuestras sociedades hoy en día y el cúmulo de necesidades no satisfechas imponen enormes exigencias a los líderes y a los diseñadores de políticas.

JMA: En específico ¿qué rol debe ocupar el Estado en este nuevo escenario?

CP: En América Latina necesitamos un Estado activo y promotor, capaz de brindar dirección a la inversión y la innovación, haciéndolas rentables y socialmente beneficiosas. Para poder aprovechar las oportunidades cada país debe tener una estrategia basada en la comprensión del contexto mundial. Conocer cómo se difunden las revoluciones tecnológicas y la naturaleza de la actual era de las TIC es la base para definir un rumbo de consenso y diseñar políticas capaces de favorecerlo, asegurando que la innovación y la inversión en la dirección acordada generarán sinergias, aumentarán el empleo y elevarán el nivel de vida de todos.

Creo que hay tres metas interconectadas a las que apuntar: mejorar el perfil exportador, elevar la formación y el nivel de vida de las mayorías y realizar la transición «verde».

Las tres exigen políticas claras y de consenso, a ser logradas mediante la cooperación gobierno, empresariado y sociedad. Las tres deberán estar basadas en comprender que hoy en día no hay estrategia de desarrollo exitosa que no sea una estrategia tecnológica. Y el Estado es el coordinador natural del consenso necesario.

JMA: El objetivo del desarrollo productivo para regiones como América Latina siempre ha sido elusivo y problemático, tanto por sus rutas como por sus contextos. Cada periodo tecnológico impone nuevas rutas para el avance en la creación de capacidades productivas competitivas y para cerrar brechas con las regiones desarrolladas, y a su vez hace a las anteriores rutas obsoletas. Así visto, el desarrollo es un blanco móvil, como has señalado, lo que exige estar siempre repensando los caminos del desarrollo, donde las estrategias de ayer no necesariamente nos iluminan para las necesidades del presente. En ese contexto América Latina se caracteriza hoy por grandes desigualdades y típicamente se ha especializado en la explotación de recursos naturales con bajo nivel de procesamiento. ¿Qué tipo de políticas industriales promover y qué rutas tecnoeconómicas tiene disponibles la región en este nuevo contexto?

CP: Como dije antes, lo principal es identificar las nuevas oportunidades y los principales objetivos a lograr con el fin de decidir la óptima dirección a tomar. Sobre esa base se diseñaría el conjunto de políticas que apoyarán la dirección acordada.

Dado que Asia —y en particular China— se ha especializado en las industrias de fabricación (i. e. de ensamblaje) y ya tienen décadas de experiencia acumulada con mano de obra más barata que la de América Latina y el uso avanzado de las TIC, habría que considerar otros espacios industriales. Un importante espacio es el de las industrias de procesamiento como la química, la metalurgia, la agroindustria, etcétera. Estas tienen la ventaja de estar basadas en recursos naturales, cuya abundancia caracteriza a nuestro continente. Y ahora que las soluciones «verdes» serán las preferidas globalmente se abre una oportunidad para innovar en procesos limpios y con energías renovables. Las políticas de impuestos «pigouvianos» que castigan lo indeseable y premian lo deseable son adecuadas para estos objetivos y ya están siendo aplicadas a la huella de carbono en los países avanzados.

La hipersegmentación de los mercados en múltiples nichos especiales y de diseño a la medida abre también oportunidades de utilizar la biotecnología y la ciencia de materiales para innovar en la dirección de demandas especializadas. Ese tipo de productos es de mayor rentabilidad que los *commodities* y puede responder a los requisitos ambientales y a oportunidades de empleo con un mayor atractivo y mejor remuneración.

El uso de las «misiones», propuesto por Mariana Mazzucato, es una forma efectiva de crear espacios para la innovación con miras a enfrentar y resolver problemas complejos y concretos, ya sea en el área ambiental o en la social. La demanda pública en tales proyectos ambiciosos contribuye a que empresas altamente especializadas tengan garantía de demanda en su periodo inicial. Esas empresas intensivas en conocimiento se convierten así en parte de lo que podríamos llamar

la infraestructura de servicios técnicos, cuya importancia se hace cada vez mayor para la modernización de las empresas existentes y la atracción de empresas nuevas, internacionales o locales.

Este tipo de políticas tecnológicamente ambiciosas implica también un esfuerzo intenso en formación de capital humano científico y tecnológico.

Pero hay algo más cuya importancia quizás no se ha comprendido suficientemente. La existencia de internet y de las plataformas globales abre posibilidades para pequeñas, medianas y miniempresas ubicadas en cualquier lugar del territorio y produciendo desde servicios de alta tecnología hasta productos especiales comercializados en internet y utilizando servicios de reparto. Esto tiene un gran potencial para estimular un flujo de personal calificado hacia las regiones, con el potencial de fortalecer las economías locales. Las exigencias en infraestructura están claras: internet de calidad a un costo accesible en todo el territorio y mejora de las redes de carreteras y transporte. Tal política, además de mejorar las condiciones de vida en el campo, puede también incrementar las posibilidades de reducir la informalidad en los barrios pobres de las ciudades.

Yo me he referido a esta estrategia como «economía dual»: por un lado promover la innovación en productos de alta tecnología basados en recursos naturales y por el otro apoyar el desarrollo de actividades de servicios y de producción de bienes en cada rincón del territorio, aprovechando la diversificación de la demanda hacia productos y servicios especiales o a pedido. Las instituciones del Estado que promuevan la una y la otra parte de la estrategia deberán ser distintas en sus objetivos, en las calificaciones y actitudes requeridas del personal y en el tipo de apoyo que brindan.

JMA: El asunto de las funciones que puede adoptar el Estado en el desarrollo es particularmente complejo en la región en general y en Chile en particular. Esto porque existe una especie de consenso de que el periodo de sustitución de importaciones fue un gran fracaso y nos dejó como lección que el Estado, cuando intenta ir más allá de proteger el orden institucional en que funcionaría el mercado, despliega un conjunto de fallas aún más costosas que las que emergen del mercado. Sin embargo, si bien la región no tuvo los éxitos que uno observa en el este asiático o en la región nórdica, sí generó un importante proceso de crecimiento y diversificación industrial que los periodos posteriores aún no han podido replicar. ¿Qué lecciones podemos sacar del rol del Estado durante la sustitución de importaciones?

CP: Lo primero que hay que entender es que no se ha dado en la historia el caso de ningún país que haya dado un salto en el desarrollo sin un fuerte apoyo del Estado. Tampoco lo ha hecho sin un sector privado dinámico e innovador.

Debido al hecho de que el desarrollo se da por sucesivas revoluciones tecnológicas que implican procesos complejos de difusión, las oportunidades son un blanco móvil. Tanto el Estado como los actores en el mercado tienen que enfrentar la transición.

Hay dos momentos en el proceso de propagación de cada una de las revoluciones en los que se hace posible dar un salto en el desarrollo: uno cuando las tecnologías ya están maduras y el otro cuando están naciendo.

Son dos oportunidades muy distintas y hay que distinguir lo que se puede hacer en cada una. Si no entendemos en qué consistía el modelo no entenderemos por qué el Estado protector era indispensable en su momento y por qué América Latina se le adelantó a África y Asia en los años sesenta y setenta para después ser sobrepasada por los cuatro asiáticos en los ochenta y noventa.

América Latina fue pionera en la sustitución de importaciones aprovechando que las industrias de producción en masa habían llegado a la madurez en Estados Unidos. Ya no podían innovar en aumentar su productividad y tampoco podían ampliar sus mercados saturados. Fue un juego de suma positiva. Ellos nos ayudaban a desarrollarnos transfiriendo tecnología, con lo cual creábamos empleos de diversos niveles tanto en el ensamblaje mismo como en todas las actividades complementarias. Nosotros, importando partes para nuestro mercado interno y creando empleos, les proporcionábamos un mercado adicional. Y mucho fue financiado con los ingresos obtenidos por la exportación de recursos naturales.

Socialmente se dio un salto, creando una clase trabajadora industrial, relativamente bien pagada, y una clase media capaz de gerenciar estructuras complejas y cubrir una cantidad de servicios desde las finanzas y el transporte hasta la innovación tecnológica, la educación y la salud. Ello creó oportunidades para el comercio, el transporte y la banca, al igual que se amplió el mercado de alimentos con la nueva demanda.

La protección era indispensable porque la productividad iba a ser inevitablemente más baja que en los países de origen y por ende los precios serían más altos. Pero la relación salarios-precios en el mercado interno se correspondía con el modelo. Lo que hicimos mal no fue la ISI, sino la salida brusca. Destruimos la industria sin darles oportunidad de aprender lo nuevo y le dimos carta blanca al mundo financiero y comercial.

Lo que los Cuatro Tigres Asiáticos aprovecharon fue la oportunidad que vino después con los inicios de la revolución de la información. Sin poseer materias primas que exportar tenían que producir para la exportación. Se empeñaron pues en la formación intensiva de capital humano y utilizaron las nuevas formas organizativas para crear una industria competitiva desde el principio. Eso significó salarios bajísimos y horarios de trabajo excesivos (aún hoy en partes de Asia hay

horarios de más de cincuenta horas semanales). Lo mismo ocurrió en las primeras décadas de la transformación en China. Tratándose de productos que debían ser competitivos para la exportación, el éxito del país lo llevaron los trabajadores sobre sus hombros. Y por si eso fuera poco, la promoción de exportaciones fue usualmente subsidiada por el gobierno.

Insisto pues en que ningún país en el mundo ha dado el salto al desarrollo sin la intervención activa del Estado, empezando por Estados Unidos y Alemania —los cuales dieron el salto en la tercera revolución a fines del siglo XIX y comienzos del XX—. Ambos establecieron altos aranceles proteccionistas y todo tipo de facilidades. En EE.UU. los terrenos necesarios para construir los ferrocarriles transcontinentales les fueron donados por el Estado federal, al igual que las tierras para la agricultura y las que financiaron la creación de las universidades y centros de investigación. En Alemania el gobierno apoyó e incluso impulsó la formación de carteles entre las empresas de cada industria para mantener los precios altos, a nivel rentable, mientras que establecían aranceles para impedir las importaciones baratas. Y el Estado alemán también financió masivamente la infraestructura y la educación superior.

Eso no quiere decir que el mercado no jugó un papel. Lo que el Estado tiene que lograr con sus políticas en cada caso es establecer las condiciones para favorecer la dirección preferente y estimular la creación de un mercado dinámico que eventualmente funcione sin necesitar tanto apoyo.

Incluso los procesos de transferencia de tecnología tienden a pasar por periodos iniciales de mayor dependencia y adquirir gradualmente mayor autonomía. Taiwán se inició haciendo productos diseñados en EE.UU. (los llamados OEM) pero fabricados a mucho menor costo y gradualmente se independizó y realizó sus propios diseños (ODM), mejorando los que hacía inicialmente y convirtiéndose en uno de los líderes globales.

Es un juego ganar-ganar y cuando no es así o resulta en una catástrofe como la de Venezuela, con un pretendido «socialismo del siglo XXI» que retrocedió al país al siglo XIX o, en el empeño de dejárselo todo al mercado, se descompone la sociedad, crece el resentimiento y se engendra la violencia, a veces abriendo el camino a líderes populistas sin rumbos viables.

Nada es tan sencillo como lo pintan los apóstoles del libre mercado, pero tampoco es tan simple como los que creen que el Estado lo puede todo. Ni lo uno ni lo otro, sino ambos en consenso, comprendiendo el contexto, acordando un rumbo y complementándose en la acción para garantizar que las ganancias de unos beneficien también a los trabajadores y a la comunidad. Y en esta ocasión el juego ganar-ganar es también entre la sociedad, la economía y el planeta.

DIÁLOGO
PLURINACIONALIDAD Y PROCESO
CONSTITUYENTE
DIÁLOGO BOLIVIANO CHILENO EN TORNO A LA
EXPERIENCIA DE MUJERES LÍDERES

*Elsa Alí Ramos, Gabriela Curinao Ladino, Yasna Provoste Campillay
y Elisa Vega Sillo*

ELSA ALÍ RAMOS

Asambleísta y primera vicepresidenta de la
Cámara de Diputados de Bolivia.

ELISA VEGA SILLO

Enfermera kallawaya, asambleísta constituyente,
jefa de la unidad del Viceministerio de
Descolonización y docente del Instituto de
Lenguas y Cultura Kallawaya.

YASNA PROVOSTE CAMPILLAY

Profesora y senadora de la República. Exministra
de Estado, expresidenta del Senado de la
República de Chile y excandidata presidencial.

GABRIELA CURINAO PICHUN

Activista y directora organizacional de la
Asociación Nacional de Mujeres Rurales e
Indígenas, anamuri.

DIALOGO
PLURINACIONALIDAD Y PROCESO CONSTITUYENTE
DIÁLOGO BOLIVIANO CHILENO EN TORNO A LA
EXPERIENCIA DE MUJERES LÍDERES

Elsa Alí Ramos, Gabriela Curinao Ladino, Yasna Provoste Campillay y Elisa Vega Sillo

Modera: Verónica Figueroa Huencho

Faride Zerán: Es un honor saludar a las importantes autoridades que nos acompañan hoy: a la presidenta del Senado de la República de Chile, Yasna Provoste; a la primera vicepresidenta de la Cámara de Diputados de Bolivia, Elsa Alí Ramos; a la exjefa de la Unidad de Despatriarcalización del Ministerio de las Culturas de Bolivia, Elisa Vega Sillo; a la vicepresidenta del Senado de la Universidad de Chile, Verónica Figueroa Huencho; a la directora organizacional de ANAMURI, Gabriela Curinao; a la coordinadora académica de la Cátedra Amanda Labarca, Roxana Pey; y a Svenska Arensburg, nuestra directora de extensión de VEXCOM. Muy buenas tardes.

Chile vive un momento crucial en un escenario de crisis institucional, con un estallido social y luego con las consecuencias políticas y sociales de la pandemia por Covid-19. Hoy enfrentamos el inicio del que quizás sea el evento político más importante en nuestra historia reciente, la instalación de la Convención Constitucional que dará vida a una nueva Constitución para nuestro país. Se trata de un proceso conquistado por el pueblo de Chile y que sentará las bases de un nuevo acuerdo social en materias tan relevantes como son los derechos humanos, la relación con la naturaleza, el modelo de desarrollo, el tipo de Estado y mucho más. Quienes protagonizarán esta discusión serán las y los integrantes de la primera Convención Constitucional paritaria en el mundo, quienes tendrán el desafío de interpretar los anhelos de cambio de un país con nostalgia de futuro. En este contexto hemos mirado con interés el proceso que condujo a la nueva Constitución en Bolivia, sobre todo a la relevante participación de las mujeres, que aportaron en todos los ámbitos a la discusión sobre el nuevo texto constitucional y la decisiva discusión sobre cómo avanzar en la plurinacionalidad. Por eso agradecemos que hoy estén aquí para mostrarnos su camino y contribuir con sus experiencias a un debate necesario, pero largamente postergado. Asumimos que esa es una de las funciones de la universidad en un momento tan trascendental como este: estimular la reflexión crítica para un mejor futuro para todas y para todos.

Hace unos años el exvicepresidente de Bolivia, Álvaro García Linera, quien también estuvo en nuestra universidad, señaló: «la democracia de la calle, la democracia de la plaza, la democracia del sindicato, la democracia de la gente reunida para deliberar sus asuntos, para protestar, para marchar, para posesionar, para defender, para apoyar, es la única manera en que las democracias contemporáneas puedan salir de lo que hemos denominado “esta vivencia fósil” de la experiencia democrática». Traigo estas palabras de García Linera porque creemos que las universidades, sobre todo las universidades estatales y con obligaciones públicas como la Universidad de Chile, deben buscar los mecanismos para aportar, enriquecer e interactuar en todos estos debates. El espacio de la universidad está abierto para aportar, pensar y construir una mejor sociedad; para abrir los espacios para todos los temas y todos los debates; para llevar las reflexiones transformadoras hacia nuevos límites. La misión de este plantel y de esta vicerrectoría nos impone como deber participar en las discusiones ciudadanas no solo para contribuir a densificar el diálogo con distintas miradas, disciplinas y saberes, sino que también nos exige acompañar este momento histórico aportando a un proceso que contenga los anhelos de más democracia, más equidad y más inclusión que se gritan en nuestras calles. En el nombre de la Universidad de Chile agradezco la presencia de cada una de ustedes y a quienes también siguen nuestras transmisiones. Muchas gracias.

Roxana Pey: Desde la Cátedra de Género Amanda Labarca saludo muy afectuosamente a la vicerrectora Faride Zerán, a quienes nos escuchan y a nuestras invitadas a esta conversación. En Chile iniciamos un proceso constituyente con paridad de género y participación de pueblos originarios por la vía de escaños reservados, y también con grandes resistencias —especialmente desde sectores poderosos— a las transformaciones más profundas que urgen en este territorio, porque una nueva Constitución para una sociedad justa requiere reconocernos como iguales, ser inclusiva y resolver los abusos provenientes de un modelo económico que otorga privilegios a una ilegítima minoría. Bolivia y Chile compartimos problemas: esta historia, estos procesos de recuperación y profundización de la democracia, y también compartimos una parte del territorio latinoamericano. Nos encontramos, por ejemplo, en el triángulo del litio, cuya explotación afecta a pueblos, ecosistemas y despierta la avidez del gran dinero por su explotación y captura, lo mismo que ocurre con el cobre. En Bolivia, junto con la promulgación de una nueva Constitución se recuperaron los bienes comunes estratégicos. Así, el litio es controlado soberanamente por el Estado plurinacional para su desarrollo. Las mujeres sabemos bien cuánto inciden en nuestras vidas estas intervenciones, sabemos que desde las verdaderas democracias se puede revertir el empobrecimiento y el despojo, que podemos liberarlas para salir de la fragilidad alimentaria que aún nos domina. En

nuestra propia búsqueda de la dignidad necesitamos la conversación con nuestras hermanas bolivianas, quienes generosamente han venido a compartir su admirable experiencia democrática. En juego están la estabilidad política, el futuro de nuestros pueblos, la vida misma. Con gran interés las escuchamos. Muchas gracias.

Verónica Figueroa (VF): Muchísimas gracias, muy buenas tardes. *Kunamasta jilatanaka kullaka-naka; iorana korua ta'a toa; tataykuna mamaykuna napaikunkichi; mari mari kom pu lamgen, mari mari kom pu che.* Un saludo en nuestras lenguas indígenas. Y digo nuestras porque hoy tenemos aquí en este tremendo panel la presencia de mujeres lideresas indígenas de distintos espacios y territorios. Un saludo muy afectuoso a las autoridades que nos acompañan y, por cierto, muy especialmente a nuestras panelistas, con quienes me siento muy honrada de poder compartir e intercambiar reflexiones para este proceso que estamos viviendo en Chile.

Estamos en Chile viviendo un momento histórico por varias razones. Estamos ad portas de una Convención Constitucional que por primera vez es definida por representantes elegidos por la ciudadanía. Por primera vez las mujeres vamos a poder participar en la construcción de una Constitución y también, por cierto, por primera vez en nuestra historia los pueblos indígenas vamos a tener un lugar allí para plantear nuestras aspiraciones y —lo más importante, lo que nos trae a la memoria— los anhelos de nuestras ancestras y ancestros, que quizás alguna vez soñaron con un momento como este. Por lo tanto estamos aquí para parlamentar, dialogar e intercambiar aprendizajes, especialmente desde la vivencia de las mujeres indígenas, que hemos debido romper con múltiples exclusiones, sobre todo para disputar espacios de representación, espacios políticos y de poder.

Quienes integran este panel son un ejemplo para nuestras niñas y jóvenes indígenas que están también pensando: ¿cómo formar parte de una sociedad mejor? Quisiera partir este dialogo planteando una temática que quizás es estructural —lo ha sido en el caso de Bolivia y lo va a ser en el caso de Chile—, y que tiene que ver con la plurinacionalidad. La plurinacionalidad ha sido un eje estructurante en la experiencia constitucional de Bolivia, y los pueblos indígenas también estamos buscando que se pueda instalar en esta nueva Constitución que estamos construyendo en Chile. Sin embargo, dado que las propuestas sobre la plurinacionalidad se dan en un contexto de Estados coloniales sabemos que no es fácil su incorporación en la Constitución y por lo tanto se va a requerir de apoyos, de sensibilización y de generación de alianzas para que en Chile nos reconozcamos como un Estado plurinacional. Por ello este es un piso mínimo para los pueblos indígenas en el caso de Chile.

Quisiera partir en esta ronda de preguntas con la senadora y presidenta del Senado de la República, Yasna Provoste. En el caso de Chile se ha planteado como piso mínimo que esta Constitución sea plurinacional porque permitiría el ejercicio

de los derechos de libre determinación y autonomía. A su juicio, ¿cómo debería quedar esta plurinacionalidad en la Constitución? ¿Cómo debería dialogar con los otros preceptos que van a estar también en esta Constitución? Y, ¿cuáles son los desafíos posteriores para poder implementar efectivamente este anhelo de la plurinacionalidad?

Yasna Provoste (YP): Bueno, muchas gracias. Yo creo que no es necesario ahondar en las razones para reafirmar que quienes aspiramos al reconocimiento constitucional de la pluralidad de naciones que concurren a la formación de nuestro país desde antes del nacimiento del Estado, incluso desde antes de la conquista, miramos con especial atención la experiencia del Estado Plurinacional de Bolivia, para aprender de ellas y para mejorar nuestras instituciones a raíz de lo aprendido. Nuestro país —lo decía Faride Zerán— atraviesa por un momento de definiciones históricas, y lo que vemos pasar día a día por nuestros ojos es la lucha resiliente y perseverante de nuestros pueblos, que aspiran a cambiar la organización política y social tal como la ha venido moldeando la estrategia de desarrollo de los últimos cuarenta años con la Constitución política que la ha tutelado desde entonces. Y con los años, me parece, vamos a aquilatar la profundidad del cambio que estamos protagonizando. Todavía es muy prematuro para emitir un juicio definitivo de sus alcances, aún hay acontecimientos que no han tenido desenlace, hechos que permanecen anudados y que nos enseñarán el destino de nuestro país. Están pendientes en este proceso también, Verónica, las causas en materia de derechos humanos abiertas tras las manifestaciones sociales de 2019; están abiertos los procesos políticos que conducen a las reformas de las instituciones policiales y sobre cuya profundidad no tenemos certezas ni consensos. Está pendiente la elección de convencionales y conocer el peso que tendrán en la Convención los representantes del 80 por ciento de la población que se pronunció en el plebiscito del 25 de octubre por el cambio de la Constitución. Está pendiente el nuevo mapa de representación popular que se dibujará luego de realizar las elecciones de gobernadores, alcaldes, concejales, senadores y diputados. Por ahora sabemos que lo que se inició el 18 de octubre de 2019 al calor del estallido social fue un renacer, una explosión de una nueva etapa democrática, y en ese sentido nuestro país está ávido de información y pendiente de los asuntos públicos referidos al proceso constituyente.

La protesta popular fue un desmontaje —por ahora ideológico— del modelo de desarrollo fundado en el individualismo, en el predominio de los más fuertes en el mercado, en el enriquecimiento obscuro en tiempos de catástrofes y necesidad, en la desacreditada focalización de los exiguos recursos que van quedando en manos de las familias, en la enajenación de las riquezas básicas de nuestro país, en un modelo concentrador del poder económico y al mismo tiempo excluyente de las

grandes mayorías de su participación en el desarrollo; todo eso esperamos que llegue a su fin. Y los signos de agotamiento son precisamente las señales que nos revela la actual coyuntura, en donde los contrastes resultan sorprendentes, pero son reales: mientras las ocho mayores fortunas de nuestro país incrementaron su patrimonio en un 73 por ciento en el último año, el número de familias que viven en campamentos aumentó en una proporción semejante: 74 por ciento. Con ello se profundiza esta brecha de desigualdad, se fractura esta idea de un nosotros y una identidad compartida del Estado. Entonces ese cuadro de conciencia, de voluntad, de movilización, nos parece que es muy propicio para el reconocimiento de los pueblos originarios. No estamos frente a un proceso constituyente puramente reparador, amarrador de algún modo a la Constitución que nos rige, carente de legitimidad de origen y cuestionado en su ejercicio —como lo fue el plebiscitado y promulgado bajo la dictadura cívico-militar—. Aquí los 155 constituyentes que se elegirán escribirán una nueva Carta sobre una hoja en blanco, una metáfora según la cual nada de lo que acuerden estará constreñido por el actual texto y será definido por otras reglas infraconstitucionales en el futuro; por lo tanto el reconocimiento constitucional de nuestros pueblos puede hallar un lugar armónico en el cuerpo de posiciones y derechos que estén consagrados.

En segundo lugar, el sistema político atraviesa una crisis de legitimidad de las instituciones y de representatividad de sus autoridades, y por lo tanto, cuando se observan problemas de estabilidad y gobernabilidad democrática, estos urgen a la colaboración, participación y consideración de la palabra indígena. Reiterados sondeos de opinión de alcance nacional e internacional así lo confirman. De esta forma lenta, dosificada, la representación indígena ha conquistado alguna presencia en asambleas deliberantes, consejos regionales, comunales, en menor medida en el Parlamento, y mediante escaños reservados en la misma Convención Constitucional. Desde el año 2017 somos cuatro los representantes de pueblos originarios en el Congreso: el senador Francisco Huenchumilla, de origen mapuche; yo misma, de ascendencia diaguita; y las diputadas Emilia Nuyado y Aracely Leuquén. Esto da cuenta de una participación que es muy incipiente: nosotros aspirábamos a que el órgano constituyente hubiese generado escaños reservados mayores, a lo menos 25 miembros adicionales a los 155 representantes de los 28 distritos electorales en que se divide el país. Y, ¿por qué el número 25? Porque el censo del año 2017 establece que el 12,8 por ciento de la población se identifica como perteneciente a algún pueblo originario. Pero, bueno, al final del debate legislativo se aceptaron 17 escaños dentro de los 155 y se rechazó un cupo para los pueblos afrodescendientes. Así, de las bancadas constituyentes para los pueblos originarios siete serán representando al pueblo mapuche, dos al pueblo aymara y uno por cada uno de los pueblos rapanui, quechua, atacameño, diaguita, colla, kaweskar, yagán y chango. Entonces creo que

todo esto va a generar una presión por el reconocimiento indígena, que ha sido una fuerte corriente política que se ha venido verificando a lo largo de los años entre las representaciones indígenas y las culturas políticas de centroizquierda, hoy en oposición al gobierno del presidente Piñera. Las fuertes convulsiones que sacuden a nuestro país en algunos territorios más deprimidos por la pobreza, la exclusión, la apropiación de recursos energéticos como el litio, minerales, forestales y pesqueros, reivindica también esta necesidad de reconocimiento de nuestros pueblos para avanzar en un Estado de paz y en una estrategia de desarrollo más justo y sostenible. Muchas gracias, Verónica.

VF: Muchísimas gracias, senadora, por estas reflexiones muy importantes que nos permiten situar el momento actual. La discusión de la Convención Constitucional, como bien decía la senadora Yasna Provoste, no puede darse sin considerar aspectos de los derechos humanos, del modelo económico, de la distribución del poder e incluso de la precariedad del reconocimiento de derechos de los pueblos indígenas. Se da también en un contexto de participación limitado, donde los escaños reservados no han representado necesariamente el peso demográfico de los pueblos indígenas, e incluso dejando fuera al pueblo afrodescendiente. Entonces esto nos lleva a ampliar la mirada y a hacerlo en un contexto de región, latinoamericano, y ahí la potente experiencia de Bolivia que los pueblos indígenas de aquí miramos con mucha atención. ¿Qué podemos aprender de la experiencia de Bolivia? ¿Qué elementos podríamos traer al caso chileno? En Bolivia, ¿qué ha implicado la plurinacionalidad en la práctica? ¿Cuáles fueron las batallas para poder instalar la plurinacionalidad en la Constitución? ¿Qué aprendizajes podríamos tomar para el caso chileno de la rica experiencia boliviana?

Elisa Vega (EV): Muy buenas tardes, gracias por este espacio en el que estamos participando. Autoridades y exautoridades de Bolivia venimos de una trayectoria de muchas luchas. El proceso de la asamblea constituyente empezó mucho antes, en los años noventa, cuando los pueblos indígenas en Bolivia pedimos una asamblea constituyente y el reconocimiento de estos pueblos. ¿Por qué? Porque antes los pueblos indígenas estábamos invisibilizados. La República de Bolivia no veía como parte de Bolivia a los pueblos indígenas; estábamos viviendo en la clandestinidad, en la invisibilización. Pero vivíamos en nuestros saberes, con nuestra forma de educación, nuestra cultura, música, religión, medicina. Por ejemplo, los kallawayas somos reconocidos por la medicina tradicional y hemos estado ahí con nuestra espiritualidad y sin necesidad de que el Estado nos reconozca. Nosotros tampoco nos sentíamos representados, no nos sentíamos parte de la República de Bolivia. Y todo ese conflicto estalla en una crisis política en Bolivia, una crisis también de la

sociedad, porque había mucha discriminación hacia los pueblos indígenas y hacia otros sectores. Eso ha pasado justamente con la guerra del agua y del gas en 2003, pues la sociedad boliviana no estaba conforme con esa discriminación desde el Estado hacia los pueblos indígenas y la sociedad más empobrecida que vivía en las ciudades. Toda esa crisis estalla contra un gobierno neoliberal, y eso es lo que los pueblos indígenas hemos planteado: una estructuración nueva de un Estado plurinacional, que seamos representados con diversidad cultural. Cuando se lanza la convocatoria de una asamblea constituyente no teníamos una participación directa de los pueblos indígenas, pero sí hemos tenido un partido que convocaba a estos espacios, que era el Movimiento al Socialismo (MAS), el instrumento político por la soberanía de los pueblos indígenas, que nos ha permitido participar como pueblos indígenas en estos espacios.

VF: Muchas gracias. Le damos la palabra a Elsa Alí.

Elsa Alí (EA): Bueno, para poder reconocer a los pueblos indígenas y la plurinacionalidad es necesario primero conocer la historia, la existencia de los pueblos indígenas y sus luchas. Toda la sociedad debe tener presente a todos por igual, es importante que la Constitución de un país —en este caso, Chile— reconozca a los pueblos originarios, los escuche y les dé la oportunidad de tener la representación necesaria. Es necesario, entonces, un pequeño resumen de la historia y lucha de los pueblos indígenas en Bolivia. La lucha de los pueblos indígenas siempre estuvo presente en el contexto boliviano. El primer hito de la historia se dio con Túpac Katari y Bartolina Sisa, quienes efectuaron el «cerco a La Paz» en el año 1870 contra los españoles. Así también Pablo Zárate Vilca, en el año 1899, luchando por la igualdad de los indígenas. La Marcha por la Vida se realizó en 1986 por trabajadores en busca de igualdad y respeto a sus derechos, sin ser escuchados. La Marcha por el Territorio y la Dignidad, en 1990, buscó reivindicar a los indígenas en el respeto a su territorio. También las mujeres jugaron un papel importante en la historia boliviana, siendo las más representativas Manuela Gandarillas, que se enfrentó con un ejército de españoles; Juana Azurduy de Padilla, patriota luchadora por la emancipación del entonces Alto Perú del reinado español; Vicenta Juaristi Eguino, quien puso su cuantiosa fortuna al igual que sus bienes al servicio de la revolución; Adela Zamudio, escritora pionera del feminismo que sembró la rebeldía y creatividad de la mujer; Domitila Barrios de Chungara, nació en Pulacayo, Potosí, mujer minera que luchó por los derechos de las mujeres; Remedios Loza, primera mujer de pollera en ocupar un curul en el Parlamento boliviano, apoyó a las mujeres de todas las clases sociales y con distintas problemáticas, siendo candidata a la presidencia en las elecciones de 1995.

Como hemos apreciado el pueblo boliviano siempre ha luchado por sus derechos. Estos actos se fueron acumulando en el transcurso de los años y produjeron la necesidad de efectuar un cambio en el país. Fruto de esta necesidad y de la política neoliberal implantada por el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), partido de turno en el año 2002 que implementó la industrialización y en febrero de 2003 inició una política de impuesto al salario, se originó una revuelta popular donde la política boliviana se amotinó, y el resultado fue más de ochenta muertos en las protestas. A pesar de estos hechos el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada logra quedarse en el poder, pero genera una ola de nacionalidad y los primeros indicios de una necesidad de refundar Bolivia y de generar una nueva Constitución, una que recoja todas las necesidades y culturas existentes en Bolivia. En octubre de 2003 se efectuaron nuevas manifestaciones, promovidas por la Central Obrera Boliviana (COB) y la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), que convocaron a un paro general indefinido; la revuelta se extendió a las principales ciudades del país, siendo estas militarizadas por el Gobierno. La represión dejó al final de los hechos sesenta personas muertas y alrededor de cuatrocientas heridas. En las elecciones de 2005 Evo Morales Ayma obtuvo casi el 54 por ciento de los votos, con lo que se convirtió en el primer presidente de origen indígena para asumir el poder el 22 de enero de 2006. Una de las promesas electorales de Evo Morales fue efectuar una nueva Constitución para el respeto y la dignidad del pueblo boliviano, para recuperar los recursos naturales e incorporar al Estado a los pueblos indígenas. El 6 de marzo de 2006 se promulga la ley especial de convocatoria a la asamblea constituyente. La asamblea estuvo conformada por 255 constituyentes, todos ellos iguales en jerarquía de derechos y obligaciones, y elegidos democráticamente en voto universal. Entre los requisitos para ser elegido constituyente se señalaban ser boliviano o boliviana de origen, haber cumplido 18 años de edad al día de la elección, los varones mayores de 21 años haber cumplido los deberes militares, estar inscrito en el padrón electoral, ser postulado por un partido político, agrupación ciudadana, pueblo indígena o por los frentes o alianzas. Por primera vez se ve la plurinacionalidad en esta ley, puesto que los pueblos indígenas pudieron postular a sus constituyentes y ser escuchados y tomados en cuenta en la formulación de una nueva Constitución. Asimismo, por primera vez se tiene presente en esta ley la alternancia entre hombre y mujer en la postulación de constituyentes, aspecto que hasta esa vez no existió en Bolivia.

El 2 de julio de 2006 se celebraron las elecciones de asambleístas constituyentes, quienes empezaron a sesionar el 6 de agosto de 2006 en la capital del Estado Plurinacional de Bolivia, siendo presidenta por primera vez una mujer, de nombre Silvia Lazarte, que venía de la Federación de Mujeres Bartolina Sisa. En noviembre de 2007 la sesión de la asamblea constituyente fue intervenida abruptamente por

los opositores actuales, de la denominada «medialuna», que quisieron convulsionar al país y no aprobar la nueva Constitución Política del Estado. La asamblea recogió las propuestas de todas las organizaciones sociales de Bolivia y finalmente la nueva Constitución Política del Estado fue aprobada el 26 de diciembre de 2007, en la ciudad de Oruro, por 164 de los 255 asambleístas constituyentes, en medio de una crisis por el desconocimiento de la oposición a la legalidad de la asamblea. El referéndum constitucional de Bolivia se realizó el domingo 25 de enero de 2009, tras ser pospuesto en dos ocasiones. La nueva Constitución fue aprobada con el 61,43 por ciento de los votos y fue promulgada y publicada en la gaceta oficial de Bolivia el 17 de febrero de 2009, fecha en que entró en vigencia.

Fruto de este proceso hoy en Bolivia tenemos una Constitución inclusiva, que cuida a la madre tierra y garantiza los derechos de todos los bolivianos bajo los siguientes principios: hoy Bolivia es un país que reconoce la diversidad y que está compuesto por varias culturas, pueblos, ecosistemas y recursos naturales. Garantiza la libre determinación de las naciones, pueblos indígenas y campesinos, y su dominio ancestral sobre su territorio. Bolivia es unitario, social, de derecho plurinacional comunitario, libre, independiente, soberano, democrático. Reconoce a los 33 pueblos indígenas y a sus lenguas propias. La plurinacionalidad se basa en el reconocimiento de todos los pueblos y personas, que son iguales ante el Estado, pudiendo ser escuchados y participar en políticas públicas, teniendo el derecho de elegir y ser elegidos, debiendo ser protegidos por el Estado y las instituciones. Como apreciamos, el proceso de tener una Constitución plurinacional con respeto a los pueblos indígenas y a la madre tierra no fue fácil, costó luchas y cambios profundos para hoy tener nuestro Estado Plurinacional de Bolivia.

VF: Muchas gracias, diputada, por compartir esas reflexiones tan importantes que nos llevan a la importancia de la memoria para situar los procesos históricos, y en este caso la Constitución plurinacional de Bolivia. Hermana Elisa, si le parece, le doy la palabra.

EV: Sí, es muy importante visibilizar la plurinacionalidad. Y justamente la participación de los pueblos indígenas ha sido muy importante para eso, porque se ha planteado un Estado plurinacional, intercultural, plurilingüe. No es solo culturas, son naciones y pueblos indígenas que tienen su propio territorio, idioma y religión. En base a eso los constituyentes que representamos a los pueblos indígenas, a las organizaciones sociales, tuvimos el «pacto de unidad», que estaba conformado por la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia, el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Quilasuyu, la Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia — que eran interculturales—, estaba la Asociación Nacional de Mujeres Campesinas e Indígenas Originarias Bartolina Sisa, la Confederación de Pueblos Étnicos de

Santa Cruz, estaban los movimientos sin tierra, la Asociación Nacional de Regantes y Sistemas Comunitarios de Agua Potable, el Movimiento Cultural Afroboliviano. Eran estas las organizaciones más grandes. Ha habido también un reconocimiento de los afrobolivianos, que antes —igual que los pueblos indígenas— estaban invisibilizados. Actualmente la Constitución reconoce a estos pueblos minoritarios. Pese a que éramos pueblos grandes estábamos invisibilizados en diferentes aspectos, como participación política y participación en nuestro propio territorio.

En el proceso de la asamblea constituyente trabajamos en 21 comisiones que conformamos diferentes partidos políticos —con un carácter, porque cada constituyente que participaba en el seno de la asamblea llevaba su propia propuesta, su propia demanda—. Por ejemplo yo representaba a un pueblo indígena y no solamente a las mujeres kallawayas, representaba a los 36 pueblos indígenas. Aparte yo tenía 21 años y representaba a los jóvenes. La otra parte era el reconocimiento de nuestra medicina tradicional. Nuestra lucha era también por la representación directa a los órganos legislativos. Otro tema era la autonomía de los pueblos indígenas. Pese a que vivíamos autónomamente, con nuestra forma propia de organización, era necesario que el Estado nos reconociera con nuestro propio territorio. Eso significaba tener autonomías indígenas, y también ha habido una demanda de autonomías regionales, departamentales. Ahora estamos viviendo con nuestras propias autonomías aquí en Bolivia. Entonces es la conformación de esas autonomías indígenas, municipales, regionales y departamentales lo que nos ha ayudado a la construcción de una colectividad, pese a que todavía tenemos dificultades en la implementación. Un tema que estamos cuestionando tiene que ver con la justicia comunitaria. Los pueblos han mantenido su propia justicia, pues hay una normativa que se conoce como «deslinde jurisdiccional», que tenemos en la Constitución, pero la nueva ley no entra aún en vigencia. Esa es una debilidad que vemos como constituyentes en la vigilancia del cumplimiento de esta normativa, que no se está cumpliendo y está violando los derechos de los pueblos indígenas. Pasa con la medicina ancestral de los pueblos indígenas y todavía no hemos quedado bien con la participación directa de las mujeres indígenas. Pese a que tenemos una representación se están violando los derechos de las mujeres indígenas. Que nuestras hermanas chilenas vean estas debilidades: pese a que tenemos normativas ha sido difícil su implementación, sacar políticas públicas del Estado para que se cumplan estas normativas.

VF: Muchísimas gracias, Elisa, por llevarnos a los problemas, al dónde están los nudos críticos. Las dificultades en la implementación, la invisibilización, son temas que vamos a tener que abordar en el caso chileno. Y aquí preguntarle a Gabriela, que tiene una vida de dirigencia en el mundo de las mujeres mapuche: ¿cómo ves estas dificultades que nos han contado para la plurinacionalidad en el caso de nuestra

Constitución? ¿Cuáles son para ti los nudos críticos que se podrían avizorar para hablar realmente de plurinacionalidad en el caso de Chile?

Gabriela Curinao (GC): Es un gusto y muy interesante poder compartir con ustedes y también representar a una de las organizaciones más grandes de mujeres rurales e indígenas aquí en Chile, que es ANAMURI. Yo soy mapuche, hija de madre y padre migrantes a finales de la década de los sesenta desde la región de La Araucanía, víctima de la reducción, la extrema pobreza, en búsqueda de mejores condiciones de vida acá en la capital, Santiago, donde yo estoy hoy día. A mí me toca ser una niña mapuche que crece en Santiago en época de dictadura, un contexto de represión. Fue algo nada fácil. Tuve una familia que me inculcó mi cultura y tradición, las comidas, los diálogos, los viajes al sur; pero evidentemente no siempre estaba todo el planteamiento político, el reconocimiento de que había una alta discriminación y un alto racismo en la ciudad. Y con la intención que cualquier familia tendría de protegerte de ella, te cuidaban para evitar que esa realidad te sucediera. Por ejemplo, mi madre es hablante de mapudungun, pero no me lo enseñó, y yo he hecho esfuerzos por aprender, pero evidentemente no es mi lengua madre, es en lo básico que yo puedo relacionarme en base al mapudungun. Entonces vivir en la ciudad significó discriminación, racismo, pero —y yo creo que aquí todas lo saben— hay un llamado interno de esa identidad indígena que en algún minuto te hace despertar a pesar de la discriminación que uno vive en la vida; primero siendo una niña y después una joven que no tenía todas las herramientas para poder enfrentarla. En esa búsqueda empiezo un proceso de *mapuchización*, en donde parto por reconocer mi identidad mapuche a tener las conversaciones propias en la familia y empezar una búsqueda más allá de las familias, de la gente mapuche en Santiago. En esa búsqueda uno va pasando por distintas etapas, va conociendo mucha gente, y en ese camino en algún momento me encuentro con alguien que me vincula con la Asociación Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas, que para mí fue un espacio de encuentro con otras mujeres mapuche del país. Y no era solamente a nivel nacional, además tuve la riqueza de encontrarme con otras mujeres rurales y de pueblos originarios. En ANAMURI hoy tenemos mujeres quechua, aymara, diaguita, colla, del pueblo chango y mapuche, de todas las territorialidades, también mujeres urbanas —como es mi caso— con ascendencia rural y una fuerte identidad con lo rural y lo indígena. Estamos a nivel nacional, de Arica a Aysén, y somos más de cinco mil mujeres organizadas, a punto ya de cumplir 24 años de vida. Nacimos el año 98, yo soy socia fundadora de la organización y hoy día por primera vez soy directora organizacional. En este rol estoy acompañándolas para contarles la reflexión que hemos podido desarrollar respecto de este proceso constituyente y específicamente de lo que es la plurinacionalidad.

El año 94, en el segundo congreso nacional de ANAMURI, con más de mil mujeres reunidas acá en Santiago, ANAMURI plantea que en Chile teníamos una Constitución que había nacido en la dictadura militar, que había implantado un modelo neoliberal en lo económico y en lo social, elitista, centralista, patriarcal, discriminador, racista, sin ningún mecanismo de control social, concentrando el poder en unos pocos, principalmente varones, y que por lo tanto precarizaba nuestra realidad. Fue impuesta mediante la fuerza, en un contexto de dictadura militar y no como el resultado de un acuerdo social amplio. Ese sistema económico neoliberal entrega al mercado la asignación de los recursos, se basa en la propiedad privada de los medios de producción, en una iniciativa particular, no comunitaria, y es absolutamente extractivista de los territorios y de los cuerpos de las mujeres. Es por eso que todas las leyes y los tratados de este país van en beneficio de un capitalismo extremo, extractivista, que arrasa nuestra vida diaria. Por lo tanto, teniendo claro que Chile es la cuna del modelo neoliberal, ANAMURI identifica que la base para poder cambiar ese sistema es cambiar la Constitución ya en el año 94. Somos una organización, siento yo, visionaria al respecto: nadie, o muy pocas, hablaban de cambiar la Constitución a través de una asamblea constituyente.

Nosotros tenemos nuestra casa central en Santiago, a media cuadra de la plaza que todos llamamos «de la Dignidad», y por lo tanto fuimos espectadoras presentes, activas, muy directas de lo que fue el estallido social. Cuando surge el Acuerdo por la Paz y la Nueva Constitución para nosotras la primera misión fue observar el hecho, un hecho que sentimos definido por las cúpulas de los partidos políticos, a espaldas del pueblo, en un espacio cerrado. Nosotras habíamos imaginado que una asamblea constituyente tenía que partir desde las bases, no desde las cúpulas de este país, que ha sido una constante de la historia. En ese contexto nos sentimos un poco frustradas porque sentimos que no era lo que los pueblos que habitamos este país estábamos pidiendo. Pero evidentemente era una puerta a la cual teníamos que acceder para por lo menos iniciar los cambios mínimos, y eso fue confirmado con el plebiscito de octubre [de 2020], donde el 80 por ciento de los votantes quería un cambio de Constitución a través del sistema más cercano a la asamblea, que es la Convención Constitucional. Creemos importante que este proceso no se puede dar con la existencia de presos políticos mapuche y de la revuelta, sin reparación tanto para el pueblo mapuche como para las personas que han estado en el estallido social, los mutilados oculares que tenemos y que nosotras no hemos olvidado.

Nosotras creemos que este país ya es plurinacional porque hemos hecho el ejercicio de encontramos en esta perspectiva intercultural, pero hemos sido invisibilizadas, no somos reconocidas como mujeres de pueblos originarios, y por lo tanto no se nos han garantizado y reconocido nuestros derechos colectivos: el derecho a la tierra, al territorio, a la soberanía alimentaria, a la semilla, al agua —este

país, hermanas, tiene privatizada el agua, las mujeres no tienen agua en sus casas y esperan los camiones aljibe—. Entonces la plurinacionalidad para nosotras es que el Estado se haga cargo, reconozca su historia, la existencia de las naciones que habitamos este territorio —hablamos también de las hermanas migrantes y afrodescendientes, que también son parte de ANAMURI— y nos garantice los derechos colectivos que tenemos por derecho propio, además reconocidos en los acuerdos y convenciones internacionales. Ahora, ¿cuál es la forma que nosotras como pueblos originarios planteamos? Es en base a la autodeterminación, nosotras como mujeres planteamos el deseo de autodeterminar nuestros cuerpos y nuestras vidas, y de ahí la autodeterminación de nuestros pueblos y nuestros territorios. Y la forma de hacerlo es ejerciendo la autonomía.

VF: Muchas gracias por compartir estas experiencias, las demandas al largo plazo y las críticas al proceso también, así como las expectativas muchas veces no cumplidas.

EA: Querida Verónica, quisiera despedirme porque estoy en sesión, pero antes de despedirme señalarles que el proceso constituyente chileno debe continuar, deben seguir luchando por el reconocimiento de sus derechos y la implementación de la plurinacionalidad. Es importante mencionar que la lucha de los pueblos es irrenunciable y asimismo, como señaló nuestro hermano Salvador Allende, ser joven y no ser revolucionario es una contradicción hasta biológica. A seguir construyendo la patria grande, y estamos dispuestos a coordinar apoyo entre los pueblos de Chile, Bolivia y América. Muchísimas gracias, un abrazo.

VF: Muchas gracias, diputada, por ese mensaje tan potente que nos deja a propósito de una lucha que no se acaba con la Constitución, sino que sigue más allá. Aprovecho esa potencia para hablar con nuestra presidenta del Senado de la República, Yasna Provoste, a quien también hemos visto a lo largo de su trayectoria disputar múltiples espacios políticos y de representación, sobre todo para mover estas estructuras coloniales y dar cabida no solo a las mujeres, sino que a la interseccionalidad. En ese sentido, ¿cuál sería su reflexión de cierre pensando en las mujeres indígenas que van a tener que disputar aquello dentro de la Convención Constitucional?

YP: Muchas gracias, Verónica. Escuchando a Gabriela y a nuestras hermanas bolivianas uno se pregunta: ¿por qué ha debido pasar tanto tiempo? ¿Dónde han estado los principales obstáculos? La diputada Elsa nos decía: «bueno, aquí fue el Gobierno el que impulsó», a diferencia de lo nuestro, que es más bien un esfuerzo ciudadano con un obstáculo permanente en el Gobierno. Yo creo que la resistencia fundamental al reconocimiento proviene de un modelo de desarrollo

impuesto en nuestro país hace cuarenta años y amparado por la Constitución y por los subsidios a la representación minoritaria de la derecha política en el Congreso. Dos instituciones paradigmáticas de este subsidio fueron los senadores designados y el sistema binominal. Pero también este rezago tiene que ver con una acción de la derecha económica con fuertes intereses en las zonas reivindicadas por nuestros pueblos originarios, donde se han emplazado las industrias mineras, forestales y energéticas, que han sido un obstáculo a este reconocimiento. Los nombres de Matías Catrileo, Camilo Catrillanca, son memoria viva de esas generaciones contemporáneas empoderadas por nuestra reivindicación histórica.

Yo creo que algo lo decía Gabriela en su relato —que no es muy distinto al que hemos vivido muchas de las que estamos acá—: en un momento determinado de esta historia hemos tenido que vivir un proceso de resignificación que ha sido muy valioso y forma parte de este reconocimiento de nuestras culturas, y por eso es que es tan relevante que cada una de nosotras, desde nuestras distintas cosmovisiones, valoremos lo que se hace, por ejemplo, en el pueblo rapanui, que hoy puede detentar la concesión administrativa por cincuenta años de su parque nacional, o cuando uno empieza a transitar por un camino sin retorno por una justa valoración de nuestras culturas, como lo hace el pueblo chango. Me correspondió en un momento determinado ser intendenta de la región de Atacama, cuando los diaguita no estábamos reconocidos en la Ley Indígena, y recuerdo nítidamente que en nuestra primera cuenta pública como intendenta regional señalamos la necesidad de que se hiciera justicia con el pueblo diaguita, e impulsamos con los parlamentarios de nuestra zona una moción —estoy hablando del año 99, en esa época— que en agosto del 2002 recién fue aprobada, y lo fue por 47 de los 120 diputados, todo el resto se ausentó, más de la mitad de la Cámara Baja. Eso es parte de la memoria, no nos vamos a desencantar en este proceso de búsqueda de mayor reconocimiento. El que se hayan fijado cuotas especiales para la Convención Constitucional es un paso muy significativo para lo que hace Verónica en el Senado Universitario, lo que hace Gabriela en las comunidades de mujeres rurales, lo que hacemos nosotros al asumir una responsabilidad de esta envergadura. Al decir yo asumo a partir de lo que soy, de mis orígenes, de mi impronta como mujer indígena, eso también es contribuir a la voz de tantos hombres y mujeres que a lo largo de las costas del norte de Chile han mantenido y valorado por años una cultura ancestral como la del pueblo chango. Lo veo en los rostros de nuestras hermanas que hoy día hacen un esfuerzo enorme por llegar a la Convención Constitucional en representación de los distintos pueblos. Yo creo firmemente que por el peso de nuestro patrimonio material y espiritual vamos a conseguir vencer la adversidad, y vamos a asegurar la continuidad ancestral de nuestros pueblos indígenas, ligando a nuestro continente más allá de las fronteras jurídicas y geográficas. Y por eso valoro

este esfuerzo que hace la Universidad de Chile al invitar a las hermanas bolivianas que han desarrollado un trabajo del cual nosotros nos sentimos tremendamente orgullosos. Queremos decírselo en este espacio: aprendemos de ellas y nos unimos en este esfuerzo por vencer las adversidades.

VF: Muchas gracias por estas palabras. Es un orgullo para nosotras esa hermosa morenidad que usted lleva a los espacios políticos y de debates con esa identidad de mujer diaguíta, indígena. Felicidades. Y como usted bien decía: van quedando marcas, vivencias de esas exclusiones, pero sin duda la han hecho más fuerte. Le voy a dar la palabra a Elisa y a la experiencia de ustedes como lideresas en Bolivia luchando contra esas exclusiones, tratando de poner esta interseccionalidad en esos espacios. ¿Cuáles son las estrategias que tuvieron que movilizar? ¿Qué aprendizaje podría traspasar a las mujeres indígenas que están en este proceso? ¿Qué recomendaciones nos daría?

EV: Como recomendaciones que quiero dar a los nuevos asambleístas constituyentes en Chile: siempre es bueno colocar en la Constitución detalladamente nuestros derechos como pueblos o sectores más desprotegidos, más discriminados. En Bolivia siempre nos decían, ante los derechos de los pueblos, de las mujeres indígenas, de las diversidades sexuales, que debíamos priorizar el tema político, el tema de las autonomías, el tema de la participación política, la organización territorial; pero así fuimos, tal vez, desplazados de muchas de nuestras luchas y derechos. Todos somos importantes, no solo nuestros derechos humanos, también políticos, económicos y sociales. La agenda debe ir por los que sufren una deuda histórica del Estado: los pueblos indígenas, las mujeres, las mujeres indígenas. Siempre es bueno visibilizar esas luchas, porque pese a que tenemos las normativas en Bolivia, todos los Estados de cada país tienen todavía una deuda histórica con nosotras las mujeres.

VF: Gabriela, hablábamos de los espacios de poder que se han disputado a nivel político, pero a ti te ha tocado un rol muy importante en el mundo organizativo de las mujeres mapuche y rurales. ¿Cuáles son las estrategias que han tenido que movilizar? ¿Y qué recomendaciones tendrías para estas mujeres que se animaron y se atrevieron?

GC: Para nosotras es superimportante la participación activa tanto dentro como fuera de la Convención Constitucional, y por eso agradezco la invitación a este foro, porque es importante que estén las organizaciones y el planteamiento de nosotras, las organizaciones indígenas y de mujeres. Va a haber una Convención Constitucional, pero el proceso no debe quedar centrado en ese espacio, debe haber todo un país movilizado, tenemos que llenarla de pueblo, de reflexión. En ese

sentido la estrategia que nosotros estamos desarrollando hasta ahora es, primero, seguir recuperando nuestra historia, reconocer el machismo y el patriarcado en esta sociedad como estructura, el machismo en la casa, en las comunidades, en las organizaciones, y desde ahí resignificar nuestra vida cotidiana, la reproducción de la vida considerando la realidad de las mujeres, que es distinta al resto del país por la sobrecarga que tenemos, más aún en el contexto de la pandemia. Por otro lado seguimos organizándonos. Declaramos nuestra autonomía respecto del Estado, las religiones y los partidos políticos, por lo tanto podemos hacer un debate sincero, honesto, no amarrado, con claridad entre nosotras y con los planteamientos que vamos a ir haciendo al proceso de la Convención Constitucional. Por otro lado ANAMURI se ha caracterizado por desarrollar por más de 24 años de vida formación sociopolítica y formación feminista —hemos aprendido de los feminismos, de la historia del feminismo, de los feminismos indígenas, nos hemos planteado desde el feminismo campesino y popular—. También nos estamos articulando con otros movimientos sociales, organizaciones campesinas e indígenas, pero también urbanas —sindicatos, organizaciones de mujeres feministas— e internacionales —somos parte de la Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo (CLOC) y la Vía Campesina—. Entonces es un tejido de mujeres que hemos mantenido históricamente y que vamos a mantener para que también sostenga esta Convención y proceso constituyente, porque esta Constitución no se puede escribir sin la participación de las mujeres indígenas.

Insistimos en «llenar esta Constitución de pueblos», no queremos que quede vacía de contenido: que se ponga la agenda de derechos, que se afronte la desigualdad que fue la razón del estallido social, abordando en plenitud los derechos sociales, la salud, la educación pública, el trabajo, el tema de las AFP. Somos las mujeres las que sostenemos este sistema capitalista con el trabajo de reproducción que hacemos, que se debe reconocer. Reconocer también los derechos colectivos de los pueblos originarios: el agua, el territorio, la tierra, la semilla, la lengua, la cultura, la identidad. Y muy importante para ANAMURI —que fue la primera organización que lo planteó en este país, cuando nadie sabía y nos miraban con cara de qué están hablando—: la soberanía alimentaria. Este sistema económico ha hecho que seamos absolutamente dependientes del sistema agroalimentario. Sobre la soberanía alimentaria las mujeres rurales e indígenas tienen mucho que decir porque la practican a diario. Una lucha también central para nosotras, las mujeres mapuche, son los derechos de la naturaleza. La madre tierra es central en nuestra forma de entender el mundo; en la medida que se respeta, todos nuestros derechos son respetados, porque somos una sola. Esa es la única manera en que vamos a poder garantizar los derechos de las futuras generaciones. Nosotros tenemos ocho candidatas a convencionales y doce candidatas a concejales porque queremos estar en los procesos de toma de

decisiones, pero evidentemente el debate se da desde los territorios y en las bases, y es en lo que vamos a estar. Mil gracias por la invitación y la posibilidad de compartir con ustedes, grandes mujeres que están haciendo su aporte desde distintos lugares.

VF: Muchas gracias.

EL SISTEMA DE EDUCACIÓN PÚBLICA CHILENO:
EL SUEÑO (IM)POSIBLE

Rodrigo Roco Fossa

RODRIGO ROCO FOSSA

PhD en Ciencias de la Educación por el Instituto de Investigación en Sociología y Economía de la Educación (iredu-cnrs) de la Universidad de Dijon, Francia, donde estudió bajo la tutela de la socióloga Marie Duru-Bellat. Es también licenciado en Artes con mención en Teoría de la Música de la Universidad de Chile. Entre 2014 y 2018 fue parte del gabinete ministerial que impulsó la reforma educacional de la presidenta Michelle Bachelet Jeria, encabezando la elaboración y tramitación legislativa de la ley N°21.040 que crea el Sistema de Educación Pública, también conocida como «desmunicipalización». Entre 2020 y 2021 dirigió la Escuela de Educación de la Universidad estatal de O'Higgins y en julio de 2021 asumió la Dirección de Educación Municipal de la comuna de Santiago por invitación de la alcaldesa Irací Hassler Jacob. Fue presidente de la Federación de Estudiantes de la Universidad de Chile (fech) en dos periodos desde 1995 a 1997.

PhD en Ciencias de la Educación por el Instituto de Investigación en Sociología y Economía de la Educación (iredu-cnrs) de la Universidad de Dijon, Francia, donde estudió bajo la tutela de la socióloga Marie Duru-Bellat. Es también licenciado en Artes con mención en Teoría de la Música de la Universidad de Chile. Entre 2014 y 2018 fue parte del gabinete ministerial que impulsó la reforma educacional de la presidenta Michelle Bachelet Jeria, encabezando la elaboración y tramitación legislativa de la ley N°21.040 que crea el Sistema de Educación Pública, también conocida como «desmunicipalización». Entre 2020 y 2021 dirigió la Escuela de Educación de la Universidad estatal de O'Higgins y en julio de 2021 asumió la Dirección de Educación Municipal de la comuna de Santiago por invitación de la alcaldesa Irací Hassler Jacob. Fue presidente de la Federación de Estudiantes de la Universidad de Chile (fech) en dos periodos desde 1995 a 1997.

EL SISTEMA DE EDUCACIÓN PÚBLICA CHILENO: EL SUEÑO (IM)POSIBLE

*El juraméntico jamás cumplido
es el causántico del descontento.*

Mazúrquica Moderna
Violeta Parra Sandoval, 1965

INTRODUCCIÓN

Escribo este texto en medio de un proceso constituyente en pleno desarrollo. La revuelta y estallido social que le dio origen tiene como telón de fondo las fuertes desigualdades socioeconómicas existentes en la sociedad chilena. El 18 de octubre de 2019 fue un terremoto de magnitud mayor precedido de varios temblores grandes como el 2006 de los secundarios, el 2011 de los universitarios o el 2018 feminista. Pero el 2019 mostró que la estructura social heredada de la Colonia pareciera finalmente crujir, incapaz ya de contener a la sociedad chilena del primer cuarto del siglo XXI. Parafraseando los rayados callejeros, no serían ni *treinta pesos* ni *treinta años*, sino que por lo menos serían trescientos años los que se ponen en cuestión y se busca superar. En cualquier caso no es posible verlo como un proceso acotado a un gobierno o a algunas décadas; ni siquiera a un siglo.

Entre otras cosas, el plebiscito del 25 de octubre de 2020 que sancionó por amplia mayoría el inicio del proceso constituyente mostró, nítidamente y de forma muy gráfica y simbólica, que la problemática esencial de Chile gira —y ha girado— en torno a aquello que el sector social y político que mayoritariamente se refugia en las hoy llamadas «tres comunas»¹ está dispuesto o no a comprender y aceptar como pacto social y como estrategia de desarrollo para el país.

A no dudar, un elemento crucial de ambas dimensiones es la educación, puesto que las articula. No es posible obviar que una parte muy importante de las respuestas al reclamo y malestar ciudadano vigente se relaciona de forma directa con la voluntad y capacidad del país para dotarse de servicios públicos que permitan

1. Las Condes, Vitacura y Lo Barnechea. Estas tres comunas constituyen el corazón del llamado sector oriente de la capital.

sostener la provisión y permanente desarrollo de bienes complejos como la salud o la educación. No hay que estudiar demasiado para entender que en el mundo contemporáneo y el que viene ese tipo de servicios-sistemas son y serán vitales.

Con la ayuda del profesor e historiador Iván Núñez y de otras fuentes, algunas primarias, a lo largo del presente texto intentaremos reflexionar sobre las dificultades para la construcción y sostenibilidad de un sistema de educación pública a lo largo de la historia de Chile, pero sobre todo el cómo esas dificultades llegan hasta nuestros días expresadas hoy en una legislación enmarañada y en culturas organizacionales autoritarias y formalistas que traban la posibilidad de una gestión educacional pública a la altura de las expectativas y necesidades que ha venido manifestando el pueblo chileno. Trataremos de ver cómo, al calor de la discusión constitucional, resulta crítico resolver ciertas cuestiones conceptuales que iluminen una reorganización del sistema educacional en los lustros a venir. Al mismo tiempo trataremos de resaltar cómo ellas podrían ser letra muerta de no prestársele suficiente atención al problema sistémico de la gestión educacional basada en la profesionalidad docente, la cual si bien está en las antípodas de los esquemas autoritarios y verticales fundados en la desconfianza y el desprecio hacia las y los profesores, no elude el problema de qué significa el trabajo educativo-pedagógico cotidiano y a la vez articulado para dar cumplimiento a la garantía del derecho a la educación en este siglo y no solo desde la perspectiva de una comunidad local dada, sino que también desde los propósitos que fundan la comunidad política que da sustento a la existencia de un país.

EL RECLAMO POR BUENOS SERVICIOS PÚBLICOS

Un aspecto crucial del reclamo manifestado por la sociedad chilena desde 2006 en adelante ha venido siendo la *calidad* de la educación² a la cual tienen acceso las grandes mayorías de la población, situación que se ha hecho tanto más evidente a medida que los niveles de cobertura se han elevado a unos no existentes en la historia previa, que la escolaridad obligatoria cubre hoy trece años y que toda la sociedad ya está adentro de *la institución escolar* con todas sus problemáticas, expectativas, potenciales, necesidades y exigencias.

La emergencia de sistemas de carácter masivo y crecientemente profesionalizados —*la institución escolar*—, cuyo fin es dar cuenta de la generación, articulación y distribución del bien educación para el conjunto de la población, constituye un

2. La noción de calidad es polisémica y es también objeto de disputa en el campo de las y los educadores, pero convengamos que a través de esta idea se hace referencia a un cierto estándar con que se genera y distribuye el bien educación en la sociedad.

hecho más bien reciente en la historia de la humanidad, fuertemente ligado a la Ilustración, la Revolución Industrial y el Estado nación. Si bien la idea de instituciones de educación superior como las conocemos hoy tiene ya poco más de diez siglos de desarrollo, para la educación primaria este tiempo no es superior a tres siglos; y en el caso de la educación secundaria no más de dos, amén de una masificación de la misma que solo empieza a hacerse sostenida desde hace sesenta años y que para muchos países y territorios del planeta representa aún un desafío a lograr.

«La tendencia a organizar la educación en un verdadero sistema y a darle una dirección superior coherente es antigua en Chile», nos señala Iván Núñez (1987b: 195). Sin embargo, en nuestro país es justamente esta idea de *sistema* la que ha sido ahogada o bien parcial y tímidamente implementada, o las más de las veces diferida. La oposición de la oligarquía criolla a la responsabilidad pública ante la educación de los habitantes del país parece ser una constante histórica que se ha expresado ya sea de forma directa y brutal en numerosos discursos según épocas; ya sea de forma solapada como intereses de diverso tipo que convergen en bloquear su posibilidad. Y en eso la oligarquía ha contado con aliados también desde el sector público. En esta última variante destacan la apuesta por el retraso, el incumplimiento y la incapacidad del Estado, en una suerte de permanente profecía autocumplida y escamoteo a los acuerdos políticos que han ido buscando hacer más justo el pacto social. A continuación me permito comentar dos ejemplos que aunque determinados por sus respectivos momentos históricos ilustran bien el problema de aquello que podríamos caracterizar como *una ignorancia con poder de veto* frente al problema sistémico de la educación extendida a toda la población.

LA INUTILIDAD DE FORMAR DOCENTES

En medio de sus esfuerzos por validar la necesidad de la formación docente para profesores secundarios, Valentín Letelier señalaba en 1885 que:

En Chile es creencia general que cualquier ingeniero puede hacer un buen profesor de matemáticas, que todo médico es competente para enseñar las ciencias naturales, y que la enseñanza de las humanidades se pone en buenas manos cuando se la encomienda a los abogados. Es éste un gravísimo error, porque lo más propio para aquilatar la idoneidad de un profesor no es su saber, es su didáctica (Letelier, 1940: 20).

Muy probablemente la crítica de Letelier no hacía sino develar cómo el grueso de la élite social, económica y política veía en ese momento el problema de la educación del país: a partir de su propia experiencia y con escasa o nula capacidad

de pensar en las necesidades del conjunto y, por lo mismo, de imaginar un futuro común (con *los otros*, es decir, el resto de la población).

ESTABLECIMIENTOS EDUCACIONALES POR SU CUENTA

Siguiendo la reflexión anterior y trayéndola a nuestros días, es posible ver que hoy muchos integrantes de las élites parecieran padecer de una gran dificultad para visualizar un sistema coherente y articulado de gestión educacional. Una hipótesis plausible para explicar esto podría derivarse de su propia experiencia escolar (o la de sus hijos) en establecimientos particulares pagados en donde básicamente solo existe *el establecimiento*; espacio desde el cual se adoptan y resuelven la totalidad (o casi) de las decisiones y problemas de gestión educativa; por cierto, todo ello en contextos socioeconómicos acomodados y de carácter urbano.

Así, tal como a fines del siglo XIX a buena parte de esa élite no le parecía necesaria la formación docente, es dable pensar que a fines del siglo XX e inicios del siglo XXI tampoco le resulte evidente o cercana la necesidad de un *sistema* de gestión educacional bien articulado ni la importancia de redes públicas territoriales para asegurar la provisión educativa y su evolución. Con la ayuda de los dogmas *friedmanianos* —de subsidiariedad del Estado y marginalidad de lo público; de competencia de mercado entre escuelas como base para asegurar su calidad; de rechazo a la planificación, etcétera— nuestro sistema ha venido siendo formateado por décadas como uno en donde los establecimientos educacionales *parecen existir por sí solos en el espacio-tiempo*, exacerbándose así algunas falencias que ya existían desde mucho antes de que los Chicago Boys se tomaran el Estado.

LA AUSENCIA DE SISTEMA Y LA HERENCIA DE LA DESPROFESIONALIZACIÓN DOCENTE

Es dable pensar que esta focalización en el establecimiento educacional mismo, sin asignar demasiada importancia a los demás niveles del sistema, tiene antecedentes profundos, los que podrían relacionarse, por ejemplo, con la forma en que se fueron creando escuelas primarias: en muchos casos por presión desde las propias comunidades. Soto (2018) hace notar que el DFL N°5.291 de 1929 que fijó el texto definitivo de la Ley de Educación Primaria Obligatoria de 1920 «se centraba más bien en los directores de establecimientos, los que a su vez se relacionaban con un complejo entramado administrativo» [...], agregando que «el responsable de la educación era, en el ámbito público, el director del establecimiento, el cual era

auxiliado en sus funciones por las Juntas de Auxilio Escolar, y supervisado por las Direcciones Provinciales» (1).

Por supuesto que esta visión de *unicidad solitaria* hoy no puede ser sino una ficción, una que cuesta caro y que choca todo el tiempo con la realidad y las necesidades de la población en cada territorio. Adicionalmente esta ficción alimenta una serie de disfuncionalidades en la gestión educacional pública, transformándose en una barrera poderosa que opera como un lastre e impide cumplir con la promesa enarbolada desde los años noventa de avanzar en equidad y calidad educativas. Y esta barrera se hace poderosa precisamente porque en ella se albergan conductas, maneras de hacer y pensar que van anquilosándose. Al mismo tiempo se acumulan debilidades funcionales tales como la superposición de funciones, la baja profesionalización o la ausencia de mirada de mediano y largo plazo, características que terminan siendo trazos propios de nuestro «sistema escolar» en su conjunto.

Pero es necesario reconocer que estas debilidades provienen también de otras vertientes. Entre ellas, la pesada herencia de burocratización, control administrativo y regimentación autoritaria que vino a enmarcar el trabajo docente tras la contrarreforma de 1928-1929. El historiador Iván Núñez (1987a) lo describe así:

La contrarreforma [...] asumió la crisis de la inserción funcionaria del trabajo docente y quiso resolverla a través de una regimentación autoritaria. Se elaboró y se puso en práctica una minuciosa reglamentación, jerárquica, en la cual se imponían deberes, prohibiciones y obligaciones a la vez que no se reconocían derechos. Además, se extendió esta regimentación hasta la práctica docente misma [...]. (212). Y agrega, a manera de ejemplo, que [...] el Reglamento General de Escuelas Primarias consta de 167 artículos. El artículo sobre deberes del docente tiene 11 incisos y el artículo sobre prohibiciones al mismo personal, alcanza a 13 incisos. Se detallan cuestiones como la documentación que debe manejar al día un director de escuela, ascendente a más de veinte registros, o el procedimiento exacto para la formación de retiro de los alumnos al término de cada jornada (161).

Más adelante, analizando el conjunto del proceso y su impacto en la identidad y la profesionalidad docentes, Núñez indica que ambas quedan presas y reducidas al interior de un sistema que les asegura empleo pero que no fundamenta ni su quehacer ni su articulación en el despliegue de la profesionalidad docente.

La remodelación educacional llevada a cabo por los Ministros Ramírez [1928-1929] y Navarrete [1929-1930] refuerzan la condición funcionaria del trabajo docente. El carácter funcionario es antiguo en la historia de la docencia nacional. Sin embargo, dicha definición estaba en crisis. En parte, por las distorsiones sufridas durante el período

final de la época parlamentaria. La intromisión político-partidista y el «clientelismo» habrán desmoralizado al ejército de funcionarios docentes. Por otra parte, la propuesta de la Asociación [General de Profesores] aunque no rechaza la condición funcionaria, quiere replantearla, en términos de hacerla coherente con la profesionalización de la docencia. Dicho de otro modo, **la demanda de dominio colectivo del aparato educacional por parte de los profesionales de la docencia cuestiona el carácter jerarquizado de la tradicional condición funcionaria**³. La presencia influyente de un gremio profesional autónomo, es vista como contradictoria con la necesaria disciplina y subordinación del cuerpo docente. La libertad otorgada a los educadores para el desempeño de su rol es señalada como opuesta a la indispensable regulación de toda actividad funcionaria (1987a: 205).

De diversas maneras y tal como lo veremos más adelante, pareciera que estas características y controversias se mantienen presentes hasta nuestros días. La interrupción de la reforma de 1928 —representada en la cita de arriba por la posición de la Asociación General de Profesores que finalmente será reprimida por el gobierno de Ibáñez— y la imposición de la contrarreforma de 1928-1929 dejarán una huella profunda en el quehacer del sistema escolar chileno. Más tarde esta huella se verá impactada tanto por la reforma de 1965 como por la de 1980 y su posterior evolución en las tres décadas siguientes. En efecto,

La década del 60, se produce un salto cualitativo que lleva a la **distorsión tecnocrática**, que coexiste con la **persistencia de la burocratización** y con el relieve dado a la **identidad asalariada**. Por los mismos años, se replantea la profesionalización del trabajo docente, pero en términos relativamente estrechos, **sin asumir los fundamentos laborales del mismo**⁴ y centrada en una elitista consideración del nivel universitario de la formación docente (Núñez, 1987a: 215).

Al mismo tiempo, la formación docente «—atenazada por los requerimientos de la expansión educativa— se orientará más bien a la producción de crecientes proporciones de docentes con una calificación básica de técnicos» (Núñez, 1987a: 214), sentando quizás las bases de lo que durante la dictadura y los años posteriores irá dando vida a una marcada subvaloración, cuando no un menosprecio, por la profesión docente y que las élites habrán logrado traspasar a buena parte de la población. Contribuirá a ello también que entre 1990 y 2009 la expansión de la

3. Las negritas son del autor.

4. Las negritas son del autor.

matrícula de formación inicial docente se quintuplicará, especialmente a través de una oferta desregulada de carreras de pedagogía de baja calidad. Este crecimiento se dará principalmente a partir de 2002, cuando muchas instituciones privadas adquieran plena autonomía para abrir sedes y ofrecer carreras (Cox et al., 2010). Peor aún, a inicios de la década el propio Ministerio de Educación (MINEDUC) fomentará *programas cortos* (o rápidos) de formación docente durante los fines de semana. Finalmente la consagración legal del *Estado evaluador* (Falabella, 2019), entre 2008 y 2012, no hará sino reforzar, por una parte, la concepción técnica del trabajo docente, y por otra, su baja valoración social y la desconfianza que se instala hacia sus capacidades y trabajo.

DOCENTES DIRECTIVOS: ENTRE LA GERENCIA Y EL LIDERAZGO PEDAGÓGICO EN UN SISTEMA INVISIBLE

Así como en 1929 se dictaban exhaustivos reglamentos para encuadrar las prácticas de los docentes y de los directores de escuelas y liceos, una reciente revisión de las leyes, reglamentos y principales documentos oficiales de política educacional del país entre 1968 y 2017 (Campos & Luna, 2019) muestra que a partir de la década 2000-2009 y especialmente en el periodo entre 2010 y 2017 se verifica un fuerte crecimiento en el número de demandas que en diferentes ámbitos la normativa hace a los/as directores/as de establecimientos educacionales. Del total de 252 acciones o responsabilidades que la normativa exige hoy a los directores de escuelas y liceos públicos, un 38 por ciento es de tipo administrativo y solo un 28 por ciento es de carácter pedagógico.

De acuerdo a Campos et al. (2019), entre 1980 y 2014 la normativa educacional configura un rol gerencial del director de escuela bajo el impulso del *new public management*. A partir de 2015, con el nuevo Marco para la Buena Dirección y el Liderazgo Escolar (MBDLE), que reemplazó al documento de 2005 (Marco para la Buena Dirección, MBD), la normativa habría comenzado a visualizar al director como un líder pedagógico, alejándose de la lógica gerencial. Sin embargo, el resultado a la fecha a nivel escolar no sería una evolución sino una tensionada convivencia entre ambas miradas. Complementariamente otro estudio (Valenzuela et al., 2019) indica que las normativas y políticas educativas hacia las y los directores de establecimientos educacionales públicos en Chile serían muchas veces contradictorias, tanto en sus fundamentos teóricos como en su aplicación práctica, dificultando así la instalación de culturas de mejoramiento continuo en las escuelas y liceos. Los autores agregan que:

[...] una de las consecuencias más complejas de la falta de coherencia ya mencionada, es que la multiplicidad de requerimientos inconsistentes hacia los directores estaría limitando su foco en lo pedagógico, mermando así el objetivo primordial de la PFLDE [Política de Fortalecimiento del Liderazgo Directivo Escolar]. **Solucionar este problema hace necesario que la normativa y políticas alineen sus propósitos a través de un marco de referencia para el quehacer directivo, que oriente el sentido de las exigencias hacia los mismos. Si bien este marco ya existe (MBDLE), su uso es prácticamente anecdótico**⁵ para los directores pues no se vincula con el único instrumento de política orientado hacia la rendición de cuentas específica de su quehacer: los Convenios de Desempeño. A pesar de los esfuerzos, y según queda en evidencia desde lo percibido por gran parte de los participantes en este estudio, los convenios siguen siendo instrumentos de carácter administrativo, desactualizados de la realidad de los establecimientos y ciertamente ajenos al sentido pedagógico que se busca desarrollar en el liderazgo directivo actual (447).

Este párrafo del estudio citado evidencia muchos de los males que aquejan al sector educacional público hoy. Por ejemplo:

- primacía de lo administrativo (burocrático) por sobre lo esencial (los aprendizajes y el desarrollo socioemocional de los y las estudiantes);
- falta de profesionalización y omisión en roles sistémicos fundamentales —¿quién es responsable de articular los convenios de desempeño de directivos con el MBDLE? ¿Quién debe velar porque estos reflejen las necesidades y realidad de los establecimientos? —;
- formalidad en el uso de los instrumentos definidos e incoherencia entre unos y otros respecto de sus propósitos y fundamentos originales (gerencial vs. pedagógico);
- esfuerzos que no logran dar frutos por prácticas que se problematizan poco en el quehacer cotidiano de los propios actores del sistema y porque las exigencias de la normativa, queriendo ser exhaustivas, muchas veces ahogan el necesario margen de actuación profesional de los directivos.

De esa manera, a la *unicidad-solitaria* desde la cual son mirados los establecimientos educacionales se agregan las incongruencias presentes en la normativa, las que necesariamente derivan en una infinidad de prácticas y creencias, a su vez también inconsistentes. No se trata de postular que lo único relevante son las normas y las estructuras u orgánicas. Se trata más bien de afirmar que debemos poner mucha

5. Las negritas son del autor.

atención en las prácticas que esas normas y estructuras incentivan o impiden, en especial respecto de las prácticas pedagógicas y de enseñanza y convivencia, que son esenciales.

LA GESTIÓN EDUCACIONAL, ENGRANAJE FUNDAMENTAL

Despreciar o minimizar la importancia de la gestión educacional o de conceptos como el liderazgo educativo, asimilándolos de forma excluyente y apresurada a las ideas de gerencia, productivismo o *privatización endógena* (i.e. traslado de las dinámicas de gestión del sector privado al sector público) (Ball & Youndell, 2007), es un error táctico y estratégico si de reconstruir la educación pública se trata. Lo esencial es interrogarnos por los propósitos y bases que alimentarán dichos conceptos, así como las acciones que de ellos se deriven. Es ahí donde la profesionalidad docente pasa a ser la noción esencial, piedra angular sobre la cual se debe construir el edificio sistémico de la educación pública.

En 1885 Valentín Letelier esbozó ese propósito al señalar en su informe al Gobierno de Chile:

[...] hemos menester fundar ocho o diez seminarios, mejorar los sueldos de los preceptores, crear en el personal docente el sistema de ascensos fundado en aptitudes calificadas, construir más de mil escuelas, organizar los servicios del censo i de la estadística escolar, estimular los congresos pedagógicos, reorganizar i estender los planes de estudio, cambiar radicalmente los métodos didácticos, poner todo el servicio de la visitación de escuelas en manos de los institutores que más se hayan distinguido como maestros, i todo el servicio de la inspección jeneral i de las oficinas de instrucción primaria del Ministerio en manos de los que más se hayan distinguido como visitadores; especializar las escuelas en conformidad a las necesidades locales [...] (5).

Con visionaria pasión Letelier distingue los niveles del sistema y señala con claridad cómo una cierta noción de *profesionalidad docente* los debe ir articulando («aptitudes calificadas», «los que más se hayan distinguido como maestros...»). Al mismo tiempo indica la necesidad de formar docentes y de realizar cambios en el nivel micro (métodos didácticos) y el nivel meso (reorganizar planes de estudio y especialización según necesidades locales), asignando responsabilidades al nivel macro (la estadística y la construcción de escuelas). Por desgracia estas ideas no lograron madurar de forma orgánica y simultánea, y la noción de elementos articuladores se fue perdiendo en el tiempo.

LA EDUCACIÓN EN EL MARCO DE LAS CONSTITUCIONES DE 1833 Y 1925: ESCAMOTEANDO EL SISTEMA

Desde su origen en 1813 la idea de una institucionalidad de educación pública aparece asociada a la voluntad de independencia de Chile como nación, aunque sin contornos ni alcances muy claros. El siglo XIX no logrará dar forma a una idea sistémica (que distinga roles, niveles y un trabajo profesionalmente estructurado) ni a una institucionalidad que asegure la provisión de educación desde la esfera pública y hacia toda la población. Si bien la Constitución de 1833 estableció la educación como uno de los deberes del Estado e indicó una atención preferente hacia ella de parte del gobierno, no estableció un servicio público que asegurara tal atención a dicho deber (Soto, 2020). Así, hacia la década de 1920 se habría erigido un «aparato educativo estatal» que «estaba organizado de modo complejo: a la vez compartimentado, centralizado y jerárquico, y con ciertos atisbos de autonomía corporativa» (Núñez 1987a: 34), de tal forma que a inicios del siglo XX:

[...] la educación chilena distaba de construir un sistema orgánico. La enseñanza primaria se gobernaba autónomamente; la secundaria y universitaria dependía del Consejo de Instrucción Pública; los liceos de niñas y los institutos comerciales, directamente del Ministerio del ramo y las escuelas industriales y mineras del Ministerio de Industrias. Esta situación fue criticada por sectores de la corriente reformista y modernizante, de tal manera que la Constitución de 1925 reafirmó jurídicamente la voluntad de establecer un organismo de inspección y dirección [...] (Núñez, 1987b: 198-199).

Y si bien el primer gobierno de Ibáñez dio vida a la Superintendencia [...], pudieron más las tendencias centrífugas y después de la Contrarreforma educacional de 1929 el sistema volvió a su «parcelación» (195).

Mientras este problema organizacional se mantenía, en Chile se debatía la obligatoriedad de la educación. Tras casi sesenta años de debate en total y veinte de tramitación legislativa, una Ley de Educación Primaria Obligatoria verá por fin la luz el 26 de agosto de 1920. Su aprobación se celebró con desfiles en las calles; sin embargo, no será sino hasta 17 años después que el Estado comenzará a cumplir de manera consistente su promesa de implementar escuelas primarias a lo largo de todo el territorio (Carimán, 2012); y no será sino cincuenta años después, en 1970, que recién habremos logrado como país cumplir el compromiso de escolarizar a todos los niños y niñas de Chile.

LA PROMESA INCONCLUSA TRAICIONADA UNA VEZ MÁS

En 1953, es decir veintiocho años después de dictada la Constitución de 1925, el ministro de Educación Juan Gómez Millas señalaba:

El DFL [N°104] que crea la Superintendencia de Educación responde no solo a un mandato constitucional [artículo N°10, inciso 8° de la Constitución de 1925], sino también a una necesidad nacional planteada desde más de un siglo y que ha venido siendo postergada hasta ahora. En efecto, **nuestros servicios educacionales han crecido y se han desarrollado en respuesta a las necesidades reales de la educación, pero en forma inorgánica y, en algunos casos, hasta incoherente, contradictoria y onerosa**⁶. Estos servicios no han abarcado en conjunto e integralmente las necesidades del país. Lo que se ha llamado carencia de una política educacional no ha sido otra cosa que el efecto del crecimiento inorgánico de los servicios educacionales, de la falta de visión de conjunto y de la interferencia de fuerzas extrañas a la educación que han acentuado la parcelación y de desarticulación de los organismos educacionales con fines partidistas (citado por Núñez, 1987b: 200).

Por su parte, Núñez (1987b) describe el panorama de la época de la siguiente manera:

Como resultado de factores históricos y del carácter unitario del Estado chileno, la dirección del sistema era centralizada. Por otra parte, el manejo técnico y administrativo estaba encomendado a tres direcciones generales de educación primaria, secundaria y profesional, con fuertes y decisivas atribuciones. El problema se complicaba por el hecho de que cada una de las ramas tendía a desarrollarse de manera autónoma, sin coordinación entre ellas e incluso con paralelismos, y superposiciones que dañaban gravemente la racionalidad del sistema educativo. La Superintendencia fue propuesta y concebida como un instrumento para remediar este cuadro (205).

No obstante, hacia 1954 y ante la necesidad de lograr «... el establecimiento de una dirección técnico administrativa unificada de la educación nacional, compatible con una mayor descentralización administrativa de los servicios que estimule la responsabilidad regional o local en cuestiones educacionales», Núñez (1987b) hace notar que se opusieron a dicha propuesta el director general de Educación Secundaria y el director de Educación Técnico-Profesional, así como el representante de la

6. Las negritas son del autor.

educación particular, quien a pesar de no verse directamente afectado, «rechazó la idea de “unidad” por considerarla totalitaria, ahorró la libertad y llevar a la uniformidad de planes y programas» (210). Finalmente Núñez cita posteriores informes oficiales en donde se da cuenta del fracaso de esta iniciativa:

[...] los factores que han determinado este incumplimiento cabal de las funciones otorgadas a la Superintendencia se podrían resumir, a grandes rasgos en los puntos siguientes: 1. Falta de coordinación entre las funciones de la Superintendencia y aquellas que se les han otorgado a las Direcciones de Educación en la legislación correspondiente. Esto ha producido conflictos de autoridad y duplicidad de funciones. 2. Falta de una organización interna funcional debido a que la Ley Orgánica le da una estructura basada en ciertas secciones técnicas del Ministerio que solo abarcan un aspecto del trabajo que la Superintendencia debe cumplir. 3. Escasez de recursos para el cumplimiento de las funciones que se le han asignado (1987b: 211).

En definitiva, en la década del cincuenta la idea de sistema público de educación que mandataba la Constitución de 1925 se vio torpedeada no solo desde fuera del Estado (Iglesia católica y otros privados), sino que también fue negada, en los hechos, por distintas reparticiones públicas que ya existían en la época. La «parcelación» seguiría siendo la norma, alimentando la lógica prescriptiva, vertical y fuertemente orientada al control que caracterizará a las estructuras educacionales del país. Luego la gran reforma que se inicia en 1965 será pensada e implementada con equipos de expertos diferentes a los de la Superintendencia, creando además nuevos organismos públicos de orientación al sistema, algunos muy importantes en su rol histórico y educativo, como es el caso del Centro de Perfeccionamiento e Investigación Pedagógica (CPEIP, 1967).

Cuando se mira la evolución del sistema educacional chileno, la reforma iniciada por el gobierno de Frei Montalva implicó un crecimiento muy significativo de la matrícula, pasando de 1,7 millones de estudiantes en todos los niveles del sistema educativo en 1964 a casi 2,5 millones en 1970, es decir un incremento del 43,5 por ciento en seis años. Este crecimiento se dio principalmente a través de la expansión de la educación pública y continuó de manera sostenida bajo el gobierno de Salvador Allende, pasando el sector estatal de un 59 por ciento de la matrícula en educación básica a representar un 75 por ciento. Ante este enorme crecimiento el sistema chileno necesariamente debía abocarse a resolver sus problemas de estructura. Bellei & Pérez (2016) lo resumen así:

Al momento de iniciarse la reforma de Frei Montalva, el Estado Docente chileno se basaba en estructuras organizativas anquilosadas, por lo cual la enorme expansión y el intento de innovación en los procesos que ésta significó no hicieron más que desnudar y exacerbar esta debilidad. El Ministerio de Educación Pública gestionaba directamente las escuelas y liceos públicos desde sus oficinas centrales en Santiago, con medios tecnológicos precarios y débiles estructuras organizacionales. El nivel de concentración política de las decisiones y de centralización burocrática de la administración de los procesos adquiriría ribetes novelescos. Modernizar la gestión del sector, al menos comenzando por descentralizar la administración y toma de decisiones respecto de la gestión de los establecimientos educacionales para hacerla más eficiente, era un imperativo evidente para la reforma (20).

En varios aspectos fue la última (y tardía) fase de conformación del sistema escolar chileno, creación de sus instituciones, consolidación del Estado Docente, y expansión del acceso a la educación. Desde una perspectiva de larga duración, esta reforma fue el cierre de un proyecto nacional iniciado a mediados del siglo XIX (36).

LA DICTADURA Y SU MUNICIPALIZACIÓN

A nuestro juicio, de forma adicional al problema docente abordado más arriba el punto principal a considerar aquí es que el crecimiento del sistema hacía insostenible no definir una nueva estructura para el mismo, fortaleciendo diferentes roles, niveles y grados de descentralización. Esa discusión no se resolvió durante el periodo 1965-1973, por lo que nunca podremos saber a ciencia cierta cuál hubiera sido la evolución orgánica y las decisiones políticas e institucionales que se habrían adoptado de no sobrevenir el golpe de Estado de 1973 y la consiguiente dictadura cívico-militar. En marzo de 1979 la Directiva Presencial sobre la Educación Nacional señalaba expresamente que se iría

[...] a una **rápida y efectiva descentralización**⁷, basada en Servicios Provinciales de Educación Pública. Dichos Servicios, con gran autonomía y en sus respectivos territorios geográficos, administrarán los recursos materiales (edificios, mobiliario, material didáctico) y humanos (docentes, paradocentes, empleados administrativos) necesarios para impartir la enseñanza parvularia, básica y media que actualmente depende del Ministerio [...]. Se procurará la paulatina incorporación de los padres y apoderados, y en general, de la comunidad, a la gestión de los Servicios Provinciales. Esta incorporación se hará a los niveles de establecimientos, de localidad y/o comunal, y de provincia. En un principio tendrán un carácter sólo consultivo, para luego adquirir

7. Las negritas son del autor.

carácter resolutivo, especialmente en materias económicas y administrativas [...]. El presupuesto operacional de los Servicios Provinciales será una cantidad de dinero por niño atendido (*El Mercurio*, 6 de marzo de 1979).

En paralelo, en julio de 1979 se creaba Sistema Nacional de Servicios de Salud vigente hasta nuestros días (29 servicios estatales). Por su parte, en el sector educación, pese a la voluntad declarada y al diseño institucional anunciado en marzo, hacia fines de 1979 deja de ser ministro Gonzalo Vial Correa. En su reemplazo llega Alfredo Prieto, ligado a los Chicago Boys, quien, ante la pregunta «¿Cómo nació la idea de que los establecimientos educacionales dejaran de ser administrados por el Estado?» señaló:

En marzo de 1979, cuando era ministro de Educación Francisco [sic] Vial Correa, se dictó una directiva presidencial, en la que se planteaba un proceso de modernización de la educación chilena. La idea fue estudiar la posibilidad de crear servicios provinciales que tuvieran a cargo los establecimientos y que fueran los que administraran y otorgaran el servicio público de educación. **Sin embargo, en la Constitución de 1980 a los municipios se les entregaron varias atribuciones. Bajo esa circunstancia, nos pareció prudente estudiar si la alternativa era crear servicios provinciales y traspasarles los establecimientos educacionales, o traspasarlos directamente a un municipio. Finalmente, optamos por los municipios**⁸ (*La Tercera*, 18 de septiembre de 2011).

Lo concreto es que la municipalización se impuso en plazos breves, sin ninguna preparación ni diseño previo y con un claro objetivo de desestatizar y afirmar el principio de subsidiaridad. A pesar del cambio de opción que indica el exministro Prieto, «la intervención personal del general Pinochet en los cambios educacionales, aseguraría la radicalidad de los mismos y su mayor coherencia» con un conjunto de medidas con «una clara definición que las unificaba, al mismo tiempo que las vinculaba estrechamente con el modelo económico-social que se implantaba (Núñez, 1982: 90).

Este autor resalta que el dictador indicó explícitamente que «si no existe una educación congruente con el rumbo que estamos imprimiendo a Chile, nos exponemos a fracasos pues estaríamos edificando sobre arenas» (1982: 90).

De esta forma, y a diferencia de lo ocurrido en el sector salud, se abortaría totalmente y por casi cuarenta años la posibilidad de un diseño institucional estatal y

8. Las negritas son del autor.

especializado que se proyecte en todo el territorio de manera descentralizada, pero sin perder una mirada y responsabilidad nacional. Por el contrario, la municipalización forzada tampoco superó la visión de escuelas como entidades desconectadas ni modificó las formas burocráticas y verticales, que con mayor o menor presencia han traspasado las épocas y la evolución del sistema escolar chileno. La dictadura acentuó el carácter burocratizado, autoritario y rígido como lógica de funcionamiento del sistema, amén de su carácter fragmentado y discontinuo, con un escaso diálogo ente modalidades y niveles de enseñanza. Al mismo tiempo generó desprotección laboral al profesorado asimilándolo al Código del Trabajo, lo que a partir de los años noventa se buscará revertir a través del Estatuto Docente (Ley N°19.070 de 1991), pero sin abordar ni resolver el fondo del problema de la profesionalización docente, su identidad y sus roles y apropiación del sistema.

SOSTENEDORES Y *VOUCHER*, O «NO IMPORTA EL COLOR DEL GATO SI CAZA RATONES»

Al menos desde 1929 la idea de *sostenedor* ya se encuentra en la legislación chilena, aunque de manera discreta y aplicada solo al sector privado (Soto, 2020). La dictadura relevará este concepto erigiéndolo en símbolo de la iniciativa educacional privada que funciona gracias a los recursos públicos. Lo utilizará también para la educación municipalizada instalándose la idea del *sostenedor municipal* como «uno más» u equivalente a sus pares privados. Bajo este concepto el sistema chileno acrecentará su fragmentación a niveles inéditos. En 2015 un 88,3 por ciento de establecimientos del subsector particular subvencionado (n=4.373) pertenecían, cada uno, a un sostenedor diferente; y solo un 3,1 por ciento de sostenedores (n=153) era dueño de tres o más establecimientos a la vez. Por el lado de las 345 municipalidades del país, el promedio de establecimientos por municipio en 2015 era de 15,2, mientras nueve de cada diez municipalidades poseían menos de treinta establecimientos a su cargo. Difícil ver en estas cifras un sistema articulado, amén de problemas como la *doble dependencia* que fue consagrada con la municipalización, agregando hasta nuestros días más incoherencia al sistema —i.e. los municipios quedaban a cargo de la administración mientras que el MINEDUC y sus órganos desconcentrados mantenían la tuición técnico-pedagógica—.

La idea de *no-sistema* y la visión de *unicidad-solitaria* respecto de escuelas y liceos se encuentra también en la base del mecanismo de financiamiento que denominamos *voucher* por asistencia media mensual o *voucher a la chilena* (Canals et al., 2019), que financia *al* establecimiento de acuerdo a *la* asistencia que registra cada estudiante matriculado. Por cierto, este esquema ha sido fundamental para la expansión de la

oferta privada financiada por el Estado, además de la ausencia casi total, entre 1980 y 2009, de exigencias regulatorias relevantes o de compromisos educacionales de interés público que se asociaran a su instalación y funcionamiento (por ejemplo, tener obligación de educar sin distinciones sociales). Más allá de esto el principal problema de este mecanismo es haber instalado la lógica de que se debe financiar solo al estudiante en su acceso a la educación obligatoria. De esta forma el Estado subsidiario evita hacerse cargo de la provisión educativa que es, por definición, preexistente al estudiante y que para existir como tal requiere de una configuración tanto sistémica como profesional (docente).

Este contrabando ideológico es consistente con la manera en que la Constitución de 1980 fraseó el derecho a la educación en su artículo 19 N°10, limitando el rol del Estado al indicar que «La educación básica y la educación media son obligatorias, **debiendo el Estado financiar un sistema gratuito con tal objeto**⁹, destinado a asegurar el acceso a ellas de toda la población». Unos años antes, el DL N°456, del 22 de mayo de 1974, igualó el monto por alumno entregado a la educación particular subvencionada, respecto de lo que reciben las escuelas y liceos públicos por el mismo concepto. Se instala así la llamada *igualdad de trato* entre escuelas públicas y privadas subvencionadas, la que justamente se fundamenta en que el Estado tendría el deber de financiar por igual a todo estudiante sin importar si se educa en el sector privado (acogido a recibir recursos públicos para ello) o se educa en el sector público, creado por decisión pública (de Estado).

La mantención de la municipalización desde 1990 y la aplicación del financiamiento compartido como política a partir de 1993 son probablemente dos grandes opciones que opacan muchos de los cambios y avances en educación a la salida de la dictadura cívico-militar y durante la década del noventa. Entre 1990 y 2006 el discurso gubernamental y político-técnico dominante señaló que no era necesario alterar los esquemas de gobernanza y administración educacional heredados. Ciertamente los amarres de la Constitución de 1980 desincentivaban cualquier intención reformista en ese sentido; no obstante, tampoco es menos cierto que rápidamente y sin tanta reflexión varios adoptaron con comodidad el esquema y lógicas impuestas por los Chicago Boys junto a la descentralización fragmentadora de la educación municipalizada.

La obra de la dictadura hereda hasta nuestros días un esquema de *sostenedores* que deben ser tratados por el Estado como si fueran todos equivalentes y a través de un trato igualitario que se expresa fundamentalmente en el mecanismo *voucher a la chilena*, otorgando al MINEDUC el rol de gran caja pagadora. Este esquema y sus

9. Las negritas son del autor.

lógicas son una de las principales limitantes para dar forma y robustecer el sistema nacional de educación pública.

EL ESTADO EVALUADOR O ¿PARA QUÉ TENER UN SISTEMA SI PODEMOS TENER CONTROLES?

La reforma institucional de 2011, bajo el primer gobierno de derecha, dio forma a la separación de funciones institucionales que antes recaían principalmente en el MINEDUC. El artículo 6 de la Ley General de Educación (LGE), aprobada en 2009, señala que:

corresponderá al Ministerio de Educación, al Consejo Nacional de Educación [CNED], a la Agencia de Calidad de la Educación y a la Superintendencia de Educación, en el ámbito de sus competencias, la administración del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación [SAC], de conformidad a las normas establecidas en la ley.

Esta transformación institucional fue parte de la negociación legislativa entre la derecha y el primer gobierno de la presidenta Bachelet para aprobar la ley que reemplazó a la LOCE (Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza) heredada de la dictadura. Desoyendo las demandas de la revolución pingüina de 2006 que abrió camino a este cambio, la nueva LGE no resolvió el problema de la provisión pública de educación ni desde el punto de vista del reconocimiento a su especificidad ni desde el de su institucionalidad. La lógica de *igualdad de trato* hacia la educación particular subvencionada y la municipalizada siguió siendo parte del equilibrio político y legislativo que primó desde 1990, con honrosas excepciones.

Es importante detenerse en el SAC porque como muchos otros cambios institucionales vino a responder no solo a determinadas visiones ideológicas respecto del sistema educacional chileno, sino que también buscará dar cuenta de problemáticas de su propio crecimiento y cotidianeidad. Desde un punto de vista teórico y práctico se buscó separar las funciones de: i) definición de la política y la normativa (MINEDUC), ii) evaluación externa (Agencia), iii) fiscalización (Superintendencia), y iv) la adopción de acuerdos en torno a temas de gran controversia y de impacto en el largo plazo (CNED), tales como las bases curriculares, estándares de aprendizaje, estándares para el desempeño docente y para su formación inicial, entre otros. Se trata, en este último caso, de temas con fuerte carga político-ideológica y que expresan muy nítidamente el pacto social.

Por cuestiones de espacio solo abordaremos tres de estos cuatro organismos. En primer lugar, la Superintendencia que recogió toda el área de fiscalización del

MINEDUC, generando un organismo independiente con su propia estructura nacional. Si bien es razonable y necesario que el rol de fiscalización se ejerza a cabalidad como parte de la garantía de derechos a los educandos, es menester decir que la lógica aplicada a la fecha es la de un ente regulador y fiscalizador en un mercado de oferentes que se piensa desde la lógica del privado, es decir, el *sostenedor*. En este esquema la política de penalización vía «multas» que disminuyen los recursos disponibles termina siendo un absurdo que puede llegar a impedir lo que se quiere lograr para resguardar el derecho a la educación. La llamada «sobrecarga» de los directores de establecimientos en temas administrativos es y ha sido un tema recurrentemente argüido como problemático para la calidad de nuestra educación, sin embargo persiste la lógica punitiva y formalista y que al mismo tiempo no visualiza adecuadamente la función de gestión de la provisión educacional pública en el territorio. El rol fiscalizador de la Superintendencia requiere ser pensado desde la perspectiva de lo público y en función de la solución efectiva de los problemas que se detecten.

La Agencia de Calidad recogió la capacidad existente en el MINEDUC (desde 1991) para la aplicación de pruebas estandarizadas en el sistema escolar, la que había ido mutando y perfeccionándose en el tiempo. A diferencia de la Superintendencia, en donde existía ya un ejército de fiscalizadores que fue traspasado, el personal en este caso era mucho más reducido. Desde 1997 en adelante el MINEDUC desplegó toda una agenda en torno al uso, resultados y comunicación del Sistema de Medición de la Calidad Educativa (SIMCE). Tal como lo anota Falabella (2019), hacia 2009 existía ya un «complejo y robusto modelo no solamente de evaluación, sino de rendición de cuentas con altas consecuencias» (81), el que vendría a tener su consagración con la creación de la Agencia y del SAC, a cargo de evaluar y clasificar escuelas y liceos, difundir tales resultados y sancionar de manera drástica (pérdida del reconocimiento oficial) a aquellos establecimientos con desempeño sistemáticamente deficiente en las mediciones SIMCE.

De manera previa al SAC y a la LGE se había creado la Subvención Escolar Preferencial (SEP) en 2008. Como muchas otras políticas expresadas en nuestra legislación, la SEP introdujo cambios en diferentes direcciones, no siempre coherentes entre sí. Por un lado se instaló un principio de financiamiento diferenciado que privilegia a estudiantes de sectores más vulnerables, lo que a todas luces fue un avance que es necesario mantener. Por otro lado se buscó asentar «la idea de que son las escuelas las encargadas de elegir los apoyos más pertinentes para trazar e implementar su plan de mejora» (Weinstein et al., 2014: 18), lógica que habría hecho indispensable la creación de «un mercado de asistencias técnicas externas (ATE) que pudiera contribuir a este desafío» (18). Si por una parte de instala el problema del apoyo técnico, por la otra se confía en que un mercado de ATEs será la respuesta para

este. Una vez más se evita asumir la problemática del desarrollo de capacidades al interior del sistema mismo, es decir, al interior de los órganos con responsabilidad directa en la provisión educativa. Vanni & Muñoz (2008: 54) agregan que las ATE comienzan a ser vistas como una opción dadas las limitaciones asociadas a políticas de mejora que emanan de una autoridad centralizada —el MINEDUC en su tradición vertical—, caracterizadas por su baja pertinencia y escasa sostenibilidad, además de pobres resultados las más de las veces.

La SEP introducirá también cambios relevantes y de alto impacto, en especial los Planes de Mejoramiento Educativo (PME) generados por cada establecimiento. No obstante, establecerá rígidas restricciones para el uso de los recursos asociados a esos planes y una rendición que tributará fuertemente al nivel central. Siguiendo a Falabella (2019), entre 2008 y 2012 se consolidó la lógica del *Estado evaluador* en el sistema escolar chileno y pasamos de dos pruebas censales al año en la década del noventa a catorce pruebas en 2014; se ampliaron además las herramientas y áreas evaluadas por el SIMCE por la vía de incorporar los Otros Indicadores de la Calidad (Indicadores de Desarrollo Personal y Social); y se creó la Evaluación Progresiva (2016) y el Diagnóstico Integral de Aprendizajes (DIA) en 2020 en situación de pandemia.

Estos cambios son consistentes con el crecimiento que ha tenido la Agencia en términos de recursos. Así, entre 2012 y 2021 la cantidad de funcionarios a contrata de este organismo se multiplicó por seis (de 67 a 403) y en el total lo hizo por tres (de 147 a 425). Como ya se señaló, esta evolución es diferente en el caso de la Superintendencia, que pasó de 472 a 666 funcionarios entre 2012 y 2019, multiplicándose por 1,4.

Atención especial merece la incorporación (en 2014) de las Visitas de Evaluación y Orientación de la Agencia, las que se indican (2021) como visitas

en terreno con equipos multidisciplinarios que van a los establecimientos. Estas visitas son de diversos tipos: Integral, Territorial, De Aprendizaje y De Fortalecimiento a la Autoevaluación, con diferentes metodologías y aproximaciones, dependiendo de las necesidades de los establecimientos, pero siempre centradas en la comunidad educativa y sus actores (descripción oficial¹⁰).

Me detengo en este punto porque aparece aquí una vocación expansiva que sobrepasa los límites que la propia ley establece o al menos tensiona sus márgenes.

10. <https://www.ayudamineduc.cl/ficha/descripcion-general-de-la-agencia-de-calidad-de-la-educacion-5>

En efecto, si la Agencia juega un rol de orientación directa a cada establecimiento entra entonces en el plano de la gestión educativa y del «apoyo técnico», superponiéndose, en primer lugar, al *sostenedor*, pero también a la supervisión ministerial que históricamente también se ha involucrado en ese aspecto, como veremos luego. Más grave aún, se consagra un modelo de monitoreo y de guía hacia cada establecimiento y aula, que se hace y pautea desde el nivel central y que consistentemente con la importancia dada al SIMCE entre 2012 y 2019 buscará que escuelas y liceos se muevan en torno a él. De esa manera se contraviene incluso la lógica propia de la *evaluación externa* al hacerse el órgano evaluador parte de lo evaluado. Este verdadero programa de acción ya se declaraba al momento de dar inicio a la Agencia, cuando su primer director señalaba que

la comunidad espera que la calidad de nuestra educación mejore cuanto antes, por lo tanto, no debemos perder tiempo y que la Agencia de Calidad entre en funcionamiento es de máxima importancia, porque es necesario que especialistas con experiencia evalúen y presten apoyo a los establecimientos con problemas (Sebastián Izquierdo, entrevista en *La Segunda* del 2 de octubre de 2012).

UN MINISTERIO SUMIDO EN LA NOSTALGIA DE GOBERNARLO TODO DESDE EL CENTRO

La irrupción del SAC y la forma en que se le ha gestionado dejó en una situación de ambigüedad al llamado *rol rector* del Ministerio de Educación para el conjunto del sistema. Sin ir más lejos, la gráfica del SAC lo presenta como una institución más de las cuatro existentes. A nivel de funcionarios del MINEDUC este cambio dejó una herida aún no cerrada —en especial en su asociación gremial— pues se sintieron «cercenados» de roles que antes les correspondía ejecutar. Entre la Agencia de Calidad, por una parte, y la supervisión ministerial alojada en los Departamentos Provinciales del MINEDUC (los DEPROV), por la otra, existe toda una burocracia que en teoría colabora con los equipos directivos y los procesos de mejora educativa en los establecimientos, pero que en los hechos no se hace responsable de los mismos. La sistematicidad y pertinencia de su colaboración son, en definitiva, imposibles.

Ambas superposiciones (Agencia y DEPROV) compiten entre ellas y constituyen enorme fuente de desorientación, de desresponsabilización y desprofesionalización del sistema. Desorientación porque nada indica que las «recomendaciones» u «opiniones» entregadas vayan en líneas convergentes. Desresponsabilización porque ninguno de estos organismos asume consecuencias por hacerse cargo de procesos y soluciones ante los problemas de cada establecimiento —al decir de un

docente, solo son *sugerentólogos*—. Finalmente, desprofesionalización porque en una dinámica tan llena de interferencias y derivadas episódicas se hace casi imposible asegurar una línea bidireccional y única de co-mando. Esta línea está constituida por la *conversación profesional* entre niveles (en este caso equipos directivos y equipos de apoyo y dirección del nivel de gestión territorial). Esa línea de co-mando y trabajo es el único espacio real y posible para robustecer la capacidad profesional del sistema en función de enfrentar desafíos educativos de alta complejidad, cimentando en ello una memoria nutritiva junto a maneras de hacer y protocolos que vayan mejorando en el tiempo. Si la línea de co-mando que define qué hacer pedagógicamente no es la misma que define a quién contratar o despedir, no esperemos que existan mejoras sostenibles en el tiempo.

La inercia histórica del MINEDUC por querer controlar centralmente el sistema como manera de guiarlo es un lastre que se resiste a morir y cuya solución queda hoy al arbitrio de la voluntad política de la autoridad de turno, pues la ley le permite a los DEPROV «tutorear» a las escuelas en categorías de insuficiencia o bajo desempeño¹¹ —justamente aquellas que requieren de apoyos e intervenciones cuidadosas, sostenidas y sobre todo unívocas—. La emergencia del nivel territorial de gestión de la educación pública (SLEP) como el responsable permanente y pertinente para apoyar y guiar a los establecimientos educacionales a su cargo es algo que muchos se resisten a aceptar y entender.

Ante este panorama no es de extrañar entonces que tras casi ocho años de existencia solo un 58 por ciento de las y los directores escolares del país declare «conocer bien el SAC y su funcionamiento», cifra que aumenta al 62 por ciento en el sector municipalizado (CEDLE, 2019). Tampoco debiera extrañarnos que en un estudio con 1.159 docentes de la región de Valparaíso un 59,5 por ciento de ellos declare tener poca o ninguna confianza en su *sostenedor* municipal, mientras que un 64 por ciento indica lo mismo respecto al MINEDUC central (Weinstein et al., 2016).

LA DESCONFIANZA COMO SELLO

El centralismo verticalista tiene una contraparte natural en la desconfianza que impregna distintos cuerpos legislativos que afectan las prácticas cotidianas

11. De hecho, un defecto en la tramitación de la ley NEP fue no poder resolver de manera exhaustiva esta superposición en aras de evitar una conflictividad gremial que paralizara la urgencia de la desmunicipalización. Con todo, la Ley N°21.040 es clara en señalar que el apoyo técnico pedagógico directo a los establecimientos educacionales pertenecientes a los Servicios Locales de Educación Pública es de exclusiva responsabilidad de estos (artículos 17, 18 y 84).

en escuelas y liceos, es decir, justamente en sus niveles operativos, aquellos que deben asegurar que el derecho a una educación de calidad se haga realidad. Esta desconfianza es paralizante y sobre todo desprofesionalizante. Paralizante por cuanto restringe el marco de acción de los actores de terreno asumiendo que ellos «no saben» bien lo que deben hacer —por ejemplo, en qué gastar los recursos— o que tendrán inclinación a «hacerlo mal». Entonces, tal como ocurre con la ley SEP, hay que «pautear» en qué se puede gastar cada peso, llegando a niveles muchas veces absurdos. Ciertamente ejemplos de mal uso de los recursos SEP hay por montones bajo el esquema municipalizado. El problema es que la lógica prescriptivo-contralora desde el nivel central no genera capacidades a escala local ni tampoco potencia el control ciudadano (de las comunidades educativas) sobre el uso de los recursos.

Otro ejemplo de desconfianza desprofesionalizante son varias de las normas que afectan el quehacer de los equipos directivos de establecimientos educacionales. En 2011 los concursos para directores/as iniciados recién se asimilaron al recientemente creado sistema de Alta Dirección Pública del Estado (ADP), el que globalmente ha introducido importantes cuotas de transparencia, equidad y profesionalización en el sector público. No obstante, la Ley N°20.501 que vino a establecer este avance para las escuelas y liceos públicos opera sobre un contexto (la municipalización) y sobre supuestos (el carácter gerencial del directivo ya comentado más arriba) que nuevamente atomiza el sistema y lo desprofesionaliza. En efecto, una vez más la escuela es vista de forma aislada y se la define como un lugar a gerenciar, donde lo central es asegurar «cumplimientos». La articulación entre el nivel territorial de gestión educativa (nuestro escuálido *sostenedor*) y la escuela misma es débil y a la vez trabada. La visión subyacente a esta ley es la de aislar y proteger al director de establecimiento, por un lado, de los docentes que debe gerenciar y que muchas veces son asumidos en la práctica como si se tratara de una tropa de flojos a los que hay que hacer trabajar como sea; y por otro lado, resguardarlo del malvado sostenedor que puede llegar a imponerle cargas —como ocurre y ha ocurrido muchas veces— que lo desvíen de su misión y responsabilidad. Más allá de la casuística, al mismo tiempo que se pretende asegurar por ley «espacios de libertad» del director/a de escuela, se verticaliza y hace más rígida la relación de vinculación entre ese nivel y el nivel territorial; por ejemplo, respecto de los nombramientos de otros directivos, de las definiciones de la planta docente, etcétera. En síntesis, ambos asumen a su contraparte como un otro diferente y no como engranajes alineados de un mismo sistema. Esto se verifica, por ejemplo, en una práctica recurrente de culpabilización mutua que reemplaza el ocuparse en resolver los problemas de manera mancomunada, o en la lógica burocrática de decir «yo envié la solicitud formal», «el problema es de tal o cual repartición», «el problema es del establecimiento que no ha solicitado», etcétera. Por otro lado, el sistema de evaluación docente es también un claro

ejemplo de desconfianza profesional institucionalizada. Se opta por evaluaciones a nivel central con escaso o nulo peso de los pares y docentes directivos como una manera de protegerse del arbitrio de los colegas que trabajan directamente con el docente. De toda evidencia tenemos allí un problema profundo.

Finalmente, sumémosle a todo esto el fenómeno de la doble o de las múltiples dependencias, es decir, la llegada directa a la escuela de organismos centrales y nacionales investidos de diferentes poderes y que cargan sus propias agendas, indicadores por cumplir y orientaciones que se le imponen o proponen al establecimiento (exigencias curriculares, programas de diverso tipo, capacitaciones de diversa calidad, lineamientos administrativos, etcétera). Existe una superposición constante de roles y hay ambigüedad en la línea de mando y de responsabilidad; también hay desarticulación y descoordinación entre niveles que se visualizan como distintos o incluso como antagonicos. Esto lleva a su vez a una enorme dificultad para asentar vínculos de confianza, maneras de hacer, prácticas y protocolos de trabajo que permanezcan y que se vayan perfeccionando en el tiempo. La tendencia a querer dejar todo escrito en la ley —en última instancia por desconfianza en el criterio y trabajo de los docentes y demás actores del sistema— juega permanentemente a favor de lo vertical, del control y de la prescripción descontextualizada. Ciertamente tienen que existir funciones y atribuciones bien delimitadas en la normativa, pero no puede seguir primando la lógica de «protegerse» unos de los otros, puesto que ella impide el desarrollo profesional del sistema. Un error crítico y que puede llegar a ocurrir es que la insistente demanda por una necesaria *carrera directiva escolar* termine legisándose como un nuevo cuerpo paralelo de atribuciones que no dialogue con una idea sistémica basada principalmente en el diálogo profesional y en el ejercicio del liderazgo como prácticas más que como prescripciones.

En definitiva, hoy tenemos establecimientos hiperfiscalizados e hiperorientados y a la vez subapoyados y con un marco institucional lleno de ambigüedades y tensiones improductivas, con docentes que rehúyen a sus pares directivos y de aula. En ese contexto, ¿cómo podría extrañarnos el agobio de los equipos directivos o su desorientación frente a un sistema con múltiples incoherencias y en donde las cuestiones básicas del funcionamiento (orientaciones de trabajo, mecanismos y decisiones administrativas, decisiones técnico-pedagógicas) se encuentran repartidas y tensionadas desde agentes diversos?

LA LEY DE NUEVA EDUCACIÓN PÚBLICA, AVANCES, DIFICULTADES Y PENDIENTES

Las reformas legales impulsadas por la presidenta Bachelet en su segundo mandato (2014-2018) buscaron dar pasos decisivos para cambiar la estructura del sistema

educacional en su conjunto: i) terminar con el lucro, la selección y el financiamiento compartido en la educación obligatoria financiada por el Estado; ii) elevar en un 30 por ciento promedio los salarios de profesores y profesoras, sentando las bases para un sistema de desarrollo profesional docente; y iii) desmunicipalizar.

Ingresada como proyecto en noviembre de 2015, la ley que crea el Sistema de Educación Pública (2017) —conocida también como Nueva Educación Pública o NEP— dio un paso decisivo al establecer una estructura estatal de gestión educativa territorial a través de los Servicios Locales de Educación Pública (SLEP), articulados a su vez por la Dirección de Educación Pública (DEP) perteneciente al MINEDUC, y cuyo carácter jurídico-administrativo es del más alto nivel en la estructura del Estado chileno¹².

Si bien se espera(ba) que al calor de su implementación gradual se le fuera perfeccionando, no es posible desconocer que un sector político importante del Congreso y alcaldías pareciera esperar su paralización (no continuar la desmunicipalización) o bien su variación sustantiva (desmunicipalizar a través de otras opciones: corporaciones o agencias regidas por el derecho privado). Se vuelve a reflejar aquí el constante desacuerdo sustantivo de la élite social y económica respecto a si dotar o no al país de un sistema nacional de educación pública, profesionalizado y articulado. En esa encrucijada ninguna solución pareciera lograr la mayoría absoluta.

Sin perjuicio de esta problemática de fondo, el nuevo sistema creado por la ley permite resolver varios de los nudos críticos ya planteados previamente (fragmentación, separación de lo pedagógico y lo administrativo, dependencia de los ciclos políticos municipales, etcétera). Entre las principales críticas que recibió esta ley están la de no haber acabado con el SAC ni con la subvención por asistencia media igual para establecimientos privados y públicos (el *voucher*). Algunos también le endosaron no hacerse cargo del 93 por ciento de la matrícula, incluyendo bajo la administración del Estado a los establecimientos particulares subvencionados¹³ y otros incluso señalaron que se trataba de un mero cambio de empleador o *sostenedor* y que no sería una «real vuelta al Estado», desconociendo el carácter y condición jurídica de la nueva institucionalidad aprobada. Si las dos últimas críticas se sostienen poco o nada, las dos primeras en cambio son atendibles, sobre todo si uno se sitúa desde una economía política que pudiera abarcarlo todo a la vez en un solo proyecto de ley.

12. En efecto, podría ser considerada en los hechos como una dirección con «rango de subsecretaría», como lo es la DIPRES en el Ministerio de Hacienda.

13. <https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2016/09/22/regulacion-del-mercado-o-construccion-de-un-sistema-publico-el-debate-pendiente-en-educacion/>

En ese contexto, haber abordado el financiamiento a todo el sistema escolar en la iniciativa que desmunicipalizaba habría significado involucrar en la discusión a todo el sector privado (iglesias, fundaciones, etcétera), con lo cual el proyecto probablemente se habría entrampado por varios años más. Ya tener que lidiar legislativamente con 345 alcaldías y numerosos gremios representaba una complejidad más que suficiente para este proceso. Por cierto, la ley NEP logra avances fundamentales en el tema de los recursos, creando un canal directo y exclusivo de financiamiento estructural a los SLEP y la DEP. No obstante, condena en su nacimiento a los SLEP a vivir en la esquizofrenia de ser servicios públicos y a la vez tener que comportarse como *sostenedores* bajo la lógica del *Estado subsidiario*. Esta debilidad puede ser vista de forma pesimista, sumándola a las varias inconsistencias e indefiniciones que marcan la historia de la educación chilena; o bien puede ser pensada de forma optimista, apostando a que esta tensión tarde o temprano empujará un cambio definitivo en este ámbito, el que será favorable a la lógica de lo público puesto que se haría ya no desde una noción abstracta, sino que desde la existencia concreta de un sistema que cobija a los establecimientos educacionales que pertenecen al Estado.

La otra contradicción latente que la ley NEP no resuelve por sí misma es lo referido a las lógicas del *Estado evaluador* presentes la normativa del SAC. El ícono de esta inconsistencia es que se mantiene el cierre de establecimientos por bajo desempeño como medida aplicable al propio sector público¹⁴. El uso de información provista y generada por el SAC —que perfectamente el día de mañana podría ser de otro tipo y diferente al SIMCE— o el uso de instrumentos como los convenios de desempeño de los directivos de diferentes niveles, o la Estrategia Nacional de Educación Pública, por nombrar solo algunos, no constituyen algo necesariamente negativo *per se*. Estos instrumentos pueden perfectamente admitir o incluso potenciar un uso no autoritario ni verticalista de los mismos, alejándose de los enfoques gerenciales o del reduccionismo de los contenidos educativos. Y es aquí donde el cuerpo de principios plasmado en esta ley, así como las funciones y responsabilidades de los diferentes niveles del sistema, cobran relevancia; porque son la base para orientar el uso de estos instrumentos en una lógica no-uniformadora y contextualizada, y sobre todo que refuerce la profesionalidad y la colaboración docentes junto al liderazgo directivo distribuido y con foco pedagógico. Asimismo, la pandemia se ha encargado de dejar en evidencia la irrelevancia del SIMCE para la labor educativa

14. Al momento de votar la ley en la Sala de la Cámara de Diputados (final de su primer trámite constitucional), si bien se logra una mayoría del 56 por ciento a favor, no se logra —por un voto— los 4/7 requeridos por la Constitución de 1980 para hacer esta modificación (debido a que se trataba de una ley orgánica constitucional).

sustantiva, además de su inutilidad como palanca efectiva de mejora, amén del empobrecimiento de la enseñanza que conlleva.

Mención especial merece la propuesta estatal-comunitaria que levantan algunos actores¹⁵. Ella posee elementos muy interesantes y encuentra ejemplos previos en la historia, sobre todo en momentos de menor desarrollo de la escolarización y de menor complejidad del sistema educativo. Sin embargo, corre el riesgo de seguir viendo al establecimiento educacional «solo y aislado» por más que esta vez exista una comunidad local que lo rodea y lo hace suyo. La idea de un Estado cuyo rol de garante es ser solo el financista de agendas totalmente definidas a escala micro tiene inconvenientes importantes a la hora de asegurar el derecho a una educación de calidad distribuida en todo el territorio. Por mencionar solo uno señalemos que hay abundante literatura que muestra que las escuelas sin referencia a un sistema corren serio riesgo de adaptarse (en el mal sentido) al nivel del público que atienden. En los hechos, para países con fuertes desigualdades socioeconómicas esto se traduce en asentar escuelas para ricos y pobres, esta vez desde una visión de control comunitario (y no de mercado, como el caso chileno). En la misma línea podríamos decir que los extremismos de estos años, por ejemplo, en la deriva del *Estado evaluador* con sus muchas pruebas SIMCE y sus rankings y semáforos han llevado a confundir estándar con estandarización, entendida esta como homogeneización y mera replica sin reflexión ni contextualización. Pero recordemos que cuando la Ley de Educación Primaria Obligatoria de 1920 propuso que todos los niños y niñas de Chile aprendieran a leer y escribir fijó al instante un estándar que expresaba el derecho a la educación. Si queremos una educación para la vida y para la democracia y centrada en las personas no podemos desentendernos del entramado sistémico (profesional) que será capaz de asegurarla y darle sostenibilidad y desarrollo en el tiempo.

EL DESAFÍO MÁS ALLÁ DE LA NORMA CONSTITUCIONAL: CONSTRUIR LA COHERENCIA Y LA PROFESIONALIDAD SISTÉMICAS

Si consideramos el recorrido previo e inicial por diferentes momentos de la historia de la educación del país podremos convenir que a nivel de la nueva Constitución lo que se necesita no es tanto (ni tan poco). En primer lugar, el derecho a la educación debe estar garantizado como tal en la nueva Carta Fundamental, al igual que otros derechos sociales. En segundo término se requiere que quede expresado, de manera

15. <https://www.ciperchile.cl/2021/07/08/la-educacion-postneoliberal-garantia-estatal-y-gobernanza-desde-y-con-las-comunidades/>

meridianamente clara, que el Estado asume el deber de otorgar una atención preferente a la educación, y que para ello se obliga a organizar, financiar, administrar y asegurar la existencia de una provisión educativa a través de un sistema nacional de educación pública que abarque desde la educación parvularia hasta la educación media, así como consagrar un rol central del Estado en la provisión de educación superior a través de universidades y centros de formación técnica estatales.

Nótese que lo anterior no impide en lo absoluto: i) reconocer e incluso poder apoyar la labor educativa que entidades particulares puedan realizar colaborando con la función educacional del Estado; ii) reafirmar el derecho preferente de los padres «a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos» establecido en la Declaración Universal de DD.HH. (1948; artículo 26, punto 3) y que en la Constitución de 1980 aparece formulado como «Los padres tienen el derecho preferente y el deber de educar a sus hijos. Corresponderá al Estado otorgar especial protección al ejercicio de este derecho» (artículo 19, N°10); iii) dejar establecida la libertad de enseñanza¹⁶ como un aspecto específico comprendido dentro del derecho a la educación y no como un punto aparte, tal cual lo hace la Constitución de 1980 (artículo 19, N°11).

Finalmente, en tercer término se debe fortalecer la docencia señalando el deber de otorgarles a los y las docentes de todos los niveles obligatorios unas condiciones y una situación acordes a su función. Esto debiera considerarse especialmente a la hora de redactar el compromiso del Estado por organizar y administrar la provisión educativa pública. Es fundamental que la nueva Constitución destaque la naturaleza profesional de la labor de los y las docentes, así como su carácter indispensable para lograr materializar los propósitos educativos que fijarán la propia Constitución y las leyes, y para el buen desarrollo de las políticas educativas del país.

Estas tres formulaciones ya nos colocan muy lejos de la Constitución impuesta por la dictadura. No obstante, el verdadero desafío político-normativo para asegurar una educación pública de calidad y para evitar las promesas incumplidas de los últimos dos siglos será, en primer lugar, la revisión, reformulación y armonización de toda la legislación y normativa que deberá desprenderse del cambio constitucional, lo que debe abarcar desde el régimen de financiamiento hasta la estructura concreta del servicio público que se hará cargo de materializar el deber estatal indicado en la nueva Constitución, pasando por el régimen laboral de docentes, asistentes de la educación y funcionarios en general. En segundo lugar, el desafío será la construcción concreta

16. Entendida como: 1) el derecho de todas las personas a abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales de conformidad con las limitaciones que establezca la ley; y 2) el derecho de los padres a «escoger el establecimiento» que desean para sus hijos.

del Sistema Nacional de Educación Pública —idealmente a partir de lo ya avanzado por la ley NEP de 2017—, debiendo para ello asegurarse recursos y capacidades, así como las coordinaciones permanentes en diferentes niveles que hagan posible instalar el nuevo sistema en buenas condiciones, empezando por la coordinación intersectorial al más alto nivel del Estado para facilitar procesos y logros.

LA PROFESIONALIZACIÓN

Considerando los problemas analizados más arriba, en la actualidad conspiran contra la profesionalización y articulación del sistema con foco en sus propósitos educativos un conjunto de factores, entre los cuales podríamos mencionar el siguiente listado no exhaustivo: i) roles poco definidos, comprendidos e internalizados por todos los actores; ii) la lógica que asume que las escuelas existen como *unicidades-aisladas* o *solitarias* (ausencia u omisión del nivel intermedio o meso); iii) un trabajo que parte desde la desconfianza y desde el formalismo de cumplir (para terminar en un triste «*cumplo y miento*»); iv) el verticalismo y autoritarismo con sus anversos de comodidad y desresponsabilización (otros deciden, no yo); v) seguir asumiendo el trabajo docente como un trabajo «en solitario» y visualizando el aula como algo «aislado», amén de mantenernos en pedagogías más bien tradicionales; vi) la desarticulación, fragmentación e incoherencias entre niveles educativos, modalidades de formación, asignaturas, roles, normativas, etcétera; vii) el reduccionismo educativo que significa una visión mecánica y meramente prescriptiva del trabajo pedagógico y curricular (por ejemplo, trabajar el adiestramiento para el SIMCE) que visualiza al docente como un técnico aplicador.

Este último punto es probablemente el más importante de todos pues se ubica en la base misma del quehacer del sistema y de aquello que lo define. Volvemos entonces a encontrarnos con el problema de la identidad y la profesionalidad docente que fuera esbozado en la reforma de 1928, cuando con casi un siglo de anticipación se nos anunciaba lo indispensable de la *autonomía profesional docente conectada* y de su par, el *profesionalismo docente colaborativo* (Fullan, 2018).

Si queremos una educación pública capaz de responder a las expectativas y necesidades de la ciudadanía y del país debemos, por una parte, construir sistema y asegurar su coherencia (Fullan & Quinn, 2015), coherencia horizontal y vertical en y entre los niveles macro, meso y micro del sistema; acabar con la fragmentación y la compartimentalización existente tanto entre modalidades y niveles formativos como entre asignaturas y evaluaciones; acabar con las falsas dicotomías y los desprecios paralizantes tales como *lo manual vs. lo intelectual* y salir del sello *adultocéntrico* que caracteriza a muchas de nuestras escuelas y liceos, olvidando que el principal sujeto de derecho para el cual todo el sistema trabaja son los y las estudiantes.

También debemos superar la estrecha visión del *sostenedor público* para asumir a cabalidad la gestión territorial de la educación pública y de trayectorias educativas que aseguren a todos, todas y todes la concreción del derecho a la educación en su visión contemporánea, es decir, integrando a lo menos el derecho a acceder a la escuela, el derecho a los aprendizajes y el derecho al buen trato (UNESCO, 2013; UNICEF & UNESCO, 2008). Asumir la gestión territorial de la educación pública significa terminar con las superposiciones y duplicidades de funciones entre organismos nacionales y regionales, concentrando la mayor parte de las capacidades disponibles (de evaluación, desarrollo, proyectos, etcétera) en ese nivel y no tanto en las burocracias nacionales de supervisión o de evaluación externa, como ocurre hoy.

Debemos confiar y relevar el quehacer docente, salir del formalismo prescriptivo de un currículum sobrecargado y asumir a las y los profesores como profesionales reflexivos que desarrollan, contextualizan y hacen gestión curricular, asumiendo para ello diferentes funciones dentro del sistema, incluidos los roles directivos y de liderazgo. Las y los docentes deben ser reconocidos y fortalecidos como profesionales que toman decisiones curriculares y pedagógicas, que son exigidos y evaluados en base a su trabajo individual y al trabajo colaborativo con sus pares y con sus estudiantes.

Asimismo se requiere impulsar de manera decidida los procesos de modernización de la formación inicial docente, disminuyendo la sobrecarga de contenidos para dar más espacio al aprendizaje pedagógico, situándolo en contextos reales y asumiendo el carácter co-formador de la escuela y de los docentes en ejercicio; vinculando la formación inicial al desarrollo profesional docente a lo largo de la vida laboral y estrechando lazos entre las universidades y las escuelas y gestores locales de la educación pública.

A nivel de propósitos formativos, es decir, aquello que es lo más esencial para cualquier sistema y trabajo educacional y pedagógico, debemos dar forma —en el currículum, en las prácticas pedagógicas y en todas las estructuras y espacios educativos— a una educación para la vida y para la democracia; una educación centrada en las personas y en su integralidad, que pone el conocimiento al servicio de la comprensión y la transformación de la vida en sociedad desde la perspectiva de la dignidad y el buen vivir, de la paz y el respeto y promoción de los derechos humanos. Como contraparte esto requiere una pedagogía para la democracia, el aprendizaje y la formación integral, no sexista, inclusiva e intercultural, orientada a la convivencia y capaz de ser contextualizadora y de afirmar la valoración de la biodiversidad; una pedagogía desde la profesionalización y la reflexión crítica docente.

Si queremos avanzar en todas estas direcciones y cumplir las promesas aparejadas en la revuelta social y en el cambio constitucional necesitamos poner acento en el

liderazgo y la gestión educacional como asuntos estratégicos. Solo con esa bisagra motor a la vez se podrán conseguir los otros dos objetivos esenciales: la coherencia sistémica y la profesionalidad docente como base y eje articulador de todo el sistema.

Finalmente el gesto histórico del pueblo chileno es que enterrando la Constitución de 1980 y el enfierrado neoliberal estamos también queriendo dejar atrás trescientos años de no poder reconocernos como iguales en la diversidad que nos constituye, buscando darnos la educación que nos permita construir ese nuevo futuro sin que ningún poder o élite social y política pueda escamotear ese sueño. En ese marco vale la pena traer a colación la siguiente reflexión del catedrático Manuel de Puelles Benítez (1993).

Querer identificar la educación con un bien más producido por el mercado, como ha pretendido la «revolución conservadora», contradice nuestra memoria histórica: ni la escolarización universal, ni el acceso popular a la enseñanza secundaria, ni la apertura de la enseñanza universitaria son obra espontánea del mercado; el examen de la realidad nos dice que son obra de la acción continuada de los poderes públicos. Es cierto que la exaltación de lo público puede llevarnos —como ha sucedido en nuestro siglo— a la aberración del Estado totalitario, pero la privatización de lo público puede llevarnos también a tiempos pasados en que el individuo estaba a merced de otros poderes, más fuertes y más implacables que el mismo Estado. **En el nivel actual de la civilización humana, la consideración de la educación como un derecho que pertenece a todos sin distinción alguna parece un valor difícilmente renunciable. De este valor, el Estado, la sociedad políticamente organizada, es el único garante**¹⁷. Los seres humanos, hasta el presente, no hemos sabido construir otra cosa.

17. Las negritas son del autor.

REFERENCIAS

- BALL, S. & YOUDELL, D. (2007). *Privatización encubierta de la educación pública*, Londres, Instituto de Educación.
- BELLEI, C. & PÉREZ, C. (2016). Democratizar y tecnificar la educación. La reforma educacional de Eduardo Frei Montalva. En C. HUNEEUS & J. COUSO (Ed.), *Eduardo Frei Montalva, Un gobierno reformista. A 50 años de la «Revolución en Libertad»*, Santiago, Editorial Universitaria.
- BELLEI, C. (2020). Educación para el Siglo 21 en el Siglo 21. ¿Tomamos el tren correcto? En G. MUÑOZ & M. T. CORVERA (Eds.), *Horizontes y propuestas para transformar el sistema educativo chileno*, Ediciones Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- CAMPOS, F., VALDÉS, R., ASCORRA, P. (2019) *¿Líder pedagógico o gerente de escuela? Evolución del rol del director de escuela en Chile, Calidad en la Educación*, 51, 53-84.
- CAMPOS, F. & LUNA, D. (2019). *Acciones y responsabilidades de los directores escolares municipales según la normativa chilena*. Actas del III Congreso Internacional sobre Liderazgo y Mejora Escolar – CILME, pp. 450-479.
- CANALS, D., AGUIRRE, C., BLANCO, C., FÁBREGAD, F., MENA, C., PAULUS, N. (2019). El «voucher» a la chilena. Reflexiones sobre elección escolar y financiamiento educacional, *Estudios Pedagógicos*, 45(1), 137-150.
- CARIMÁN B. (2012). El «problema educacional» entre 1920-1937: una historia de reformas y limitaciones, *Universum*, 27(2), 31-44.
- COX, C., MECKES, L., BASCOPE, M. (2010). La institucionalidad formadora de profesores en Chile en la década del 2000: velocidad del mercado y parsimonia de las políticas, *Revista Pensamiento Educativo*, 46-47, 205-245.
- FALABELLA, A. (2019). *La larga historia de las evaluaciones nacionales a nivel escolar en Chile. Cuadernos Chilenos de Historia de la Educación*, 11, 66-98.
- FIGUEROA, D., VALENZUELA, J. P., VANNI, X. (2019). *Explorando la coherencia entre los distintos marcos regulatorios y políticas hacia los líderes escolares*. Actas del III Congreso Internacional sobre Liderazgo y Mejora Escolar – CILME, pp. 445-449.
- FULLAN, M. (2018). Recomendaciones para directores y profesores sobre liderazgo y aprendizaje profundo. Conferencia dictada en Concepción el 18 de octubre de 2018.

- FULLAN, M. & QUINN, J. (2016). Coherence Making: How leaders cultivate the pathway for school and system change with a shared process, *School Administrator*, junio, 30-34.
- LETELIER, V. (1885). *Las escuelas de Berlín. Informe elevado al Supremo Gobierno por la Legación de Chile en Alemania*, Santiago, Imprenta Nacional.
- LETELIER, V. (1940). *El Instituto Pedagógico. Misceláneas de Estudios Pedagógicos. Publicaciones del Instituto Cultural Germano-Chileno*, Santiago, Editorial Nascimento.
- MUÑOZ, G., VANNI, X. (2008). Rol del Estado y de los agentes externos en el mejoramiento de las escuelas: análisis en torno a la experiencia chilena, *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 6(4), 47-68.
- NÚÑEZ, I. (1982). *Evolución de la política educacional del régimen militar. Informes de Investigación, vol. 1.*, Santiago, Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación - PIIIE.
- _____ (1987a). *El trabajo docente: dos propuestas históricas. Estudios PIIIE*, Santiago, Academia de Humanismo Cristiano.
- _____ (1987b). *Experiencias de cambio educativo durante el estado de compromiso, 1925-1973. Informes de Investigación, vol. 1*, Santiago, PIIIE.
- PUELLES BENÍTEZ, M. (1993). Estado y Educación en las Sociedades Europeas, *Revista Iberoamericana de Educación*, 1, Estado y Educación, enero – abril.
- RACZYNSKI, D., HERNÁNDEZ, M., WEINSTEIN, J., MIRANDA, N. (2014). Diagnóstico de la capacidad institucional para el monitoreo de la calidad y provisión de soporte pedagógico en el sector educativo chileno. Informe Final. Asesorías para el Desarrollo.
- RIVERO, R., YÁÑEZ, T., RACZYNSKI, D., OLMOS, N. (2019). *Estudio de Opinión 7ma Encuesta: La Voz de los/as Directores/as*. Presentación realizada en el marco de la IV Jornada de Investigación en Liderazgo Escolar llevada a cabo el martes 10 de diciembre 2019 en Santiago.
- SOTO, V. (2016). Minuta: El sostenedor en la legislación chilena. Gabinete Ministra de Educación. Archivo Word del 25 de agosto de 2016.
- _____ (2020). El derecho a la educación en la historia constitucional chilena. Biblioteca del Congreso Nacional, Serie Informes N°01-20.
- TREVIÑO, E., CARRASCO, A., VILLALOBOS, C., MOREL, M. J. (2019). Financiamiento de la educación escolar en Chile: la reforma estructural aún pendiente (cap. XVI). En A. CARRASCO & L. FLORES (Eds.), *De la reforma a la transformación: capacidades, innovaciones y regulación de la educación chilena*, Santiago, Ediciones Universidad Católica.

UNESCO (2013). Situación Educativa de América Latina y el Caribe: Hacia la educación de calidad para todos al 2015.

UNICEF Y UNESCO (2008). Un enfoque de la educación para todos basado en los derechos humanos. UNICEF / UNESCO, Nueva York.

WEINSTEIN, J., RACZYNSKI, D., HERNÁNDEZ, M. (2016). Confiances multiples (et parfois dissociées) des enseignants chiliens, *Revue Internationale d'Éducation de Sèvres*, 72, 77-89

EL DON DE LA REVUELTA Y EL DE LA DICTADURA

Willy Thayer Morel

WILLY THAYER MOREL

Profesor titular, coordinador del Programa de Teoría Crítica y director de Ediciones Macul en el Departamento de Filosofía de la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación. Ha publicado, entre otros libros, *Technologies of critique* (2020), *Fordham; Imagen Exote* (2019), *La crisis no moderna de la universidad moderna* (reedición actualizada, 2019) y *El barniz del esqueleto. Seis ensayos sobre lo siniestro* (2011). Fue coeditor de *La universidad (im)posible* (2018).

EL DON DE LA REVUELTA Y EL DE LA DICTADURA¹

1. En 1994 la revista *Anales de la Universidad de Chile* invitó a un conjunto de académicos, escritoras y profesionales de diversas áreas a conversar y discutir, bajo la forma de un seminario, sobre la crisis de la universidad. El tono y los enunciados de la convocatoria de dicho seminario hacían entrever que no se invitaba a una discusión puramente analítica, trascendental o conceptual sobre la idea de la universidad y su relación estructural con la crisis. Relación que parecía acompañar y recorrer interna y transversalmente desde siempre a la universidad en tanto institución en permanente transformación en el sentido teleológico del progreso. Tampoco se nos invitaba a discutir o conversar sobre el entonces actual «estado de crisis» de la universidad, como si esa crisis fuera una más en la serie de vicisitudes y coyunturas críticas inscritas en el horizonte de verosimilitud, inteligibilidad y funcionamiento de la universidad en el marco comprensor en que había venido aconteciendo, constituyéndose y desarrollándose de facto la universidad y la Universidad de Chile desde su fundación nacional. Crisis regulares de presupuesto, de gobernabilidad, de autonomía, pertenencia, responsabilidad y reciprocidad con el Estado y la sociedad; crisis de las políticas del conocimiento, de los límites de lo universitariamente reconocible, sancionable como saber, sobre las jerarquías presupuestarias entre las facultades, sobre lo universitariamente enseñable y no enseñable; crisis de la función o misión primera o segunda de la universidad, si más docente, más técnica, o si más especulativa o investigativa; crisis política respecto del horizonte de sentido de la actividad universitaria, si la productividad, si la contemplatividad, y en qué sentido... otras: crisis que inscritas en el acontecimiento de la soberanía estatal nacional chilena de la universidad enmarcaban y clausuraban el sentido, la comprensión, la inteligibilidad hegemónica en que esta había sido fundada, repartida, naturalizada, renovada y fomentada desde hace casi 150 años a ese entonces.

2. Sin que expresamente la convocatoria excluyera estas estratificaciones de la crisis que abastecerían y darían vida e inteligibilidad a la universidad y a su democracia siempre en el marco, la clausura histórica en que se había desempeñado parecía,

1. Proyecto FONDECYT N°1210997, 2021-23, *Sociología visual del estallido. Estudio sobre medialidades, temporalidades, contagio y violencia de las imágenes en la reciente movilización popular en Chile*. Investigador responsable: Jorge Pavez Ojeda. Coinvestigadores: Willy Thayer y Elizabeth Collingwood-Selby.

más específicamente, invitarnos a examinar, conversar y discutir sobre una «crisis excepcional», fuera de serie o ya no simplemente en la serie, en la verosimilitud, el horizonte de inteligibilidad de lo universitario de la universidad. Crisis excepcional que no tendría simplemente lugar en ese horizonte de verosimilitud e inteligibilidad en el que había venido aconteciendo la universidad, sino que parecía acontecerle, más bien, a dicho horizonte y al sistema de límites, categorías, funciones y disposiciones en el que se sostenía su habitualidad y familiaridad, su democracia, su autonomía, su legibilidad, usuariedad y finalidades cotidianas, el mundo universitario en el que entonces se actualizaban sus más de 150 años. Esta crisis no tenía simplemente lugar en su historia moderna soberana, sino que le acontecía a esa historia, desestabilizando su acontecimiento de un siglo y medio y más: «Progresivamente vemos cómo nuestro espacio histórico se pierde y no parecemos capaces de generar otro. Resulta urgente, por esto, confrontarnos sobre la necesidad de nuestro espacio, por la posibilidad misma de esta espacialidad», rezaba la convocatoria aludida, e invitaba entonces a discutir y a escribir sobre cuestiones como: ¿qué es hoy una universidad nacional? ¿En virtud de qué la Universidad de Chile puede seguir llamándose universidad nacional? ¿Cuáles son y cuáles debieran ser las relaciones entre Estado y universidad? ¿Cuál debiera ser el nuevo contrato entre universidad y sociedad? Aún resuenan esas preguntas. Resuenan en la convocatoria de 2021, resuenan en la universidad, en la Convención Constituyente, en los indicadores de la economía local. Resuenan radicalizadas, claro está, por el acontecimiento del Mayo Feminista de 2018, la revuelta de 2019 y la Convención Constituyente, en proceso desde 2021. Volveremos a esto.

Antes que inscribirse en el marco histórico moderno, estatal y soberano-imperial-nacional de la universidad, esta crisis excepcional le ocurría a dicho marco y horizonte, abriéndolo a una coyuntura que desestabilizaba su carácter estatal-nacional en toda la diversidad de conflictos y posibilidades que dentro de él se conjugaban. Una especie de «crisis de la crisis» de la «soberanía estatal nacional» en que se había dado la universidad como órgano, como herramienta, como arma principal de dicha soberanía y de su democracia.

Era el acontecimiento mismo de la universidad, póstumamente visibilizada como institución victoriosa en el proceso de fundación/consolidación de la soberanía chilena, bajo la hegemonía de cierta Ilustración —más o menos francesa, más o menos alemana, cada vez más anglo-hegemónica—, cierta filosofía del progreso y la modernización permanente, combinada con el culto católico —pero siempre en el castellano chileno en su historicidad como lengua del Estado y de la universidad nacional—, la que entraba en una crisis tan excepcional como esa que la había fundado. Lengua, Estado y universidad nacional entraban en esa crisis excepcional luego de haberse ejercido como sujetos hegemónicos de soberanía y

de soberanización de aquellas lenguas, culturas, conocimientos, razas, todas ellas vencidas, expropiadas, soberaneadas en el territorio, excluidas del sujeto de ese Estado, de esa universidad, de su democracia y autoridad; excluidas como sujeto porque las lenguas-culturas-saberes habían sido sancionados por la misma universidad como universitariamente inverosímiles; o verosímiles solo como objetos a los que la universidad se aplica especulativa, investigativa y, sobre todo, pedagógicamente, como objetos de «subsunción formal» primero y «real», poco a poco, después, en la lengua, los saberes, las leyes, la tecnicidad, la moralidad, la habitualidad, la eticidad, la culturalidad de las fuerzas de trabajo que la democracia, la historia, la soberanía del Estado y la lengua nacional chilena requerían en un escenario de relaciones interestatales coloniales de competencia capitalista, de Guerra Fría o de finales de la Guerra Fría. La «idea» misma de la universidad estatal, imperial, nacional, chilena, castellana, naturalizada como «madre» y «fuente» de la ciencia, como criterio y guía que sanciona, reparte y jerarquiza los saberes universitarios y profesionales separándolos de los «no saberes»: vigía crítico de la sociedad chilena, del Estado y sus instituciones, centro enciclopédico del saber, de la investigación finalizada y la investigación fundamental —especulativa—, educadora y conductora del espíritu del pueblo, de la sociedad y de las fuerzas de trabajo, motor del progreso nacional en el contexto del intercambio y los conflictos internacionales, siempre en el marco, la clausura de la soberanía de 150 años, parecía trizarse por todos lados, en un cierto olvido o naturalización de su violenta genealogía y acumulación vueltas regla, hábitos, bajo el nombre de democracia. Crisis de la crisis tradicional que sintomatizaba la transición de la universidad y el sistema educacional en general desde una regulación/articulación soberano-estatal-imperial-nacional hacia la irregularidad financiera-mercantil postsoberana, transnacional.

3. Aquello a lo que la convocatoria de 1994 invitaba era a discutir y analizar el acontecer universitario en lo que parecía experimentarse como su fin, su límite, su secesión, su apertura a otro acontecimiento en el cual su nombre y sus nombres o categorías tradicionales seguían en curso, pero referidos a un suceder de la universidad que parecía volvérselos —a la vez que volverlos— extraños, no universitarios o cada vez menos universitarios; y ello desde la doble perspectiva de, por una parte, el acontecer neoliberal universitario que irrumpía y se consolidaba, pero también desde la perspectiva del horizonte usuario tradicional que quedaba flotando, cada vez más huérfano del acontecimiento y horizonte en el que había funcionado y tenido lugar. En esa orfandad y flotación eran instrumentados en y por el neoacontecer de la universidad que había irrumpido con la dictadura, consolidándose con la democracia neoliberal instalada por la misma. Acontecer, pasaje de un acontecimiento a otro de la universidad en el que las categorías chirriaban en un desajuste acontecimental/

discursivo, sirviendo como recubrimiento y estetización con el que se investía el nuevo suceder de la universidad mientras iba generando, para esas mismas categorías y nombres, otra discursividad, otro ropaje y habitualidad que, al usar los nombres de la discursividad y el acontecer sido, colapsaban en una inevitable ambigüedad. En efecto, se generaba en el pasaje de un acontecimiento a otro una especie de homonimia con la cual unos mismos nombres se usaban para acontecimientos diferentes.

Digámoslo otra vez, pero más que como un volver atrás, como una manera de avanzar, de empujar, de ir empujando el texto poco a poco más allá. Aquello a lo que la convocatoria invitaba, más bien, era a reflexionar sobre la transformación de la esencia o naturaleza de la universidad. Pero en la misma medida en que la naturaleza o esencia de la universidad parecía desvanecerse en una performatividad que irrumpía y en la que ella ya no podía sino experimentarse como desplazada, como moribunda, ya casi muerta incluso; performatividad que irrumpía afirmándose con fuerza como universitaria también, robándole el nombre y las categorías para aplicarlas homonímicamente de una manera que la universidad sida no podía reconocer; en esa misma medida, entonces, era la comprensión, la idea, la disposición misma de la universidad moderna, sida, lo que parecía periclitarse. Probablemente lo medular de la crisis enunciada en la convocatoria de 1994 decía relación con la coexistencia efectiva y en conflicto de modos de acontecer, de modos de ser de la universidad que utilizaban los mismos nombres, las mismas categorías, para referir acontecimientos diferentes, dispositivos universitarios contrapuestos. Dispositivos universitarios contrapuestos de los cuales uno, el que irrumpía con la dictadura como universidad neoliberal, llevaba a cabo la hipertrofia de uno de los vectores de la investigación y del conocimiento que recorría la idea de la universidad moderna, a saber, el vector productivista, finalizado, instrumental de la universidad estatal moderna nacional, enrolado ahora en la producción de valor financiero abstracto no nacional. Junto a tal hipertrofia del vector productivista, finalizado, instrumental de la universidad estatal moderna nacional, enrolado ahora en la producción de valor financiero abstracto no nacional, la universidad moderna experimentaba la atrofia y asfixia de su vector crítico, especulativo, que interroga la condición (y la condición de la condición) del saber y de la investigación, vector este característico, irrenunciable de la universidad moderna.

4. Lo que la convocatoria parecía traducir con el nombre de «crisis de la universidad» en 1994 era el don de una inteligibilidad vertiginosa que le posibilitaba comprender que la esencia o naturaleza de las cosas no eran simplemente ideas, discursos, conceptos autárquicos a resguardo de las contingencias, sino más bien que eran, que son, las contingencias, los acontecimientos y coyunturas las que, según sus fuerzas,

en cada caso, antes que nada inventan y ponen, imponen un horizonte, un marco, una naturaleza, esencia, idea o discursividad de la cosa —de la cosa universitaria o de la que sea— en medio de un descampado estelar en el que no hay nada, ningún criterio, ningún principio previo, invariable, al mando (aunque sí la posibilidad ética de bajar la posición y escuchar, abrirse a la cortesía de la escucha del otro. Insistiremos en esto). Por ello, entonces, la crisis enunciada en 1994 en aquella convocatoria era el dictado de una contingencia, del acontecer de una mutación en/ del acontecimiento habitual de la universidad que empezaba a ser desplazado por otro acontecer inhabitual que ya no se dejaba enmarcar por la discursividad de los nombres, categorías y finalidades que había producido el acontecimiento de los 150 años de la universidad soberana nacional chilena, en el que la universidad se había comprendido y quería seguir comprendiéndose, pero que entraba en quiebra. La crisis refería, por lo mismo, a una mutación del acontecimiento de la universidad soberana nacional chilena, al ingreso de otro acontecimiento en el acontecimiento de esta, al ingreso de otra disposición aconteciera de la universidad, de una disposición no soberana, no nacional, no chilena, transnacional, hegemónicamente financiera, que disponía poco a poco el estado de cosas de la universidad como un rubro más entre rubros equivalentes de extracción de rentabilidad abstracta de capital abstracto.

Este acontecimiento, sin embargo, no era absolutamente otro que el del acontecimiento moderno soberano nacional de la universidad chilena en la medida en que era la intensificación de un escorzo de tal acontecer moderno lo que entraba en curso. Y entraba en curso, primero, como subsunción aún puramente formal, legal y jurídica, pero poco a poco se iba convirtiendo en una subsunción real que hacía del acontecimiento soberano nacional moderno de la universidad chilena un acontecimiento no moderno, no soberano, no nacional, en la intencionalidad de subsumirlo todo en el crecimiento financiero abstracto.

5. Volvamos, para reimpulsarnos otra vez, a la cuestión de la homonimia. En ella, y damos un paso aquí, no solo parecía experimentarse de manera negativa —lo sugiere el tono exasperado, urgente de la convocatoria de 1994— la pérdida de una discursividad acontecimental ya sida de la universidad, sino la pérdida de la universidad misma, de la universidad en cuanto tal. Y no tan solo un modo de producción particular de la universidad —el de la universidad soberano-estatal-nacional fundado en 1842— que colapsaba en un acontecer tendencialmente encaminado a lo puramente financiero-rentista que, sin embargo, llamaba universidad a lo que ya no lo era o que cada vez menos podía reconocer como tal. En tal homonimia parecía colapsar y extenuarse —y una repetición otra vez hay aquí— de manera puramente legal, jurídica primero, la universidad, pero poco a

poco subsumirse pragmática, performáticamente por todos lados y sin resto, luego, la universidad en la no universidad. Y todo ello bajo el nombre de universidad.

Era en ese pasaje en el que la universidad se subsumía realmente en otro acontecimiento, para ella no universitario, en el que se sentía morir o dejar de ser una universidad donde le era posible, donde tal vez siempre, cada vez que le aconteció un pasaje análogo, si le aconteció algo así, le había sido posible a ella empezar a experimentar su naturaleza, su esencia —no como algo universal simplemente, en el sentido de universalmente válido en cualquier lengua, cultura, tiempo o emplazamiento, en cualquier cuerpo, sexo, raza, clase—, su racismo, sexismo y clasismo imperial que, constituyéndola de facto, ella misma fetichizaba como universalidad cosmopolita *a priori*, sin más: le habría sido posible experimentar y experimentarse entonces, en toda su efectividad, como un modo de producción particular, como una idea más bien peculiar de la universidad, una versión de la universidad, y ya no como «la universidad». Experimentar, por lo mismo, otra vez lo enunciamos, su historia, su lengua, su cuerpo, su sexo, su raza, su moralidad, sus saberes, su conocimiento, sus categorías, sus trazas, sus libros, sus santos patronos, su archivo, su esencia, su universalidad, su totalidad, como un fragmento, como la particular o peculiar universalidad de un imperio, de un acontecer, una contingencia imperial arrolladora, expropiadora, y ya no experimentarse simplemente como el acontecer universitario sin más. Y a partir de ese experimentarse como universalidad/universidad imperial, y por lo mismo, particular o peculiar, considerar que lo que entraba en crisis no era simplemente «la universidad», sino un modo de producción, un modo de acontecer y de haber acontecido hasta entonces la universidad y la Universidad de Chile. Había, por lo mismo, en esa crisis, en esa «muerte», en ese trance de desnaturalización de la universidad —y damos otro paso dentro del paso que vamos dando, que habíamos anunciado—, la posibilidad de experimentar ese trance como un don. Un don de inteligibilidad, un don de emancipación también de la comprensión clausurada de la universidad como expresión de una universalidad *a priori*. Don de una pérdida (como escribía Patricio Marchant) de una determinada comprensión de la universidad o de un determinado modo de producción de una universidad. Don de una pérdida de una relación dogmática con la comprensión de la universidad y, por lo mismo, de la crisis que enfrentaba.

6. ¿Y qué sería o podría ser eso de «la universidad» como esencia universal, a partir de la cual la universidad soberana chilena podía empezar a experimentar —gracias a la crisis excepcional que la exasperaba— que la idea que tenía de sí misma como esencia universal no era más que un modo particular o singular de acontecer de una universidad que se fetichizaba como universidad verdadera, universidad en cuanto tal? ¿Qué podría ser eso de «la universidad» como idea universal, trascendida de

cualquier acontecer singular de la universidad? ¿Qué podría ser sino un modo en que la particularidad, la contingencialidad de una universidad, pero sobre todo de una traza, de unas escrituras, de unas firmas, de un cuerpo, un sexo, una raza, una arquitectura, unas escenificaciones y coreografías, una musealidad, una memoria, un archivo, una institución de la soberanía con más de un siglo y medio, pretendía sostenerse y seguirse sosteniendo como criterio e invariancia con arreglo a la que cualquier suceder universitario habría de regularse, medirse, ordenarse? ¿Y qué podría ser ese criterio o invariante, trascendente, sino un fetiche que, habiendo borrado — sobre todo para sí mismo— la violenta genealogía de su llegar a ser, su habitualidad, su norma, su normalidad violentamente amenazada, también, intentaba desistir o resistir al menos, retórica mediante, la avalancha de la contingencia neoliberal no soberana, que lograba con éxito, al parecer, subordinar a la universidad nacional soberana en toda su categorialidad, su traza y archivo, a la valorización del capital financiero no soberano que empieza a pasarle por encima, con sus eficacias más unilaterales, más ciegas, en medio de un conflicto central sin una universalidad, una esencia trascendente de la universidad? ¿No había en la convocatoria de la Universidad de Chile, de su revista *Anales*, un intento por seguir marcando el paso hegemónico de la contingencia universitaria en medio de una transformación, de un trance que disolvía su universalidad peculiar, sus valores de uso en valores de uso de capital financiero? ¿No había, por lo mismo en juego, entonces, en esa crisis, antes que una cuestión de ideas, una cuestión de fuerzas? O si se quiere, una cuestión de fuerzas justamente en tanto que una cuestión de ideas, de ideas/fuerza. Una cuestión de potencias y de impotencias de acontecimiento, como si la potencia del acontecimiento soberano estatal de la universidad empezara a caer ex-puesto, puesto fuera, visibilizado, doblegado cabalmente por el acontecer neoliberal de la universidad? ¿No constituiría la convocatoria de la revista *Anales* de 1994 —por lo mismo, entonces, si esto fuera, así como lo vamos narrando, un síntoma— el síntoma de un dogmatismo, de una comprensión dogmática que la universidad tenía de sí misma y de la crisis excepcional que la embargaba?

7. En una transición o crisis excepcional de la universidad, en una refundación, suele ocurrir que las categorías políticas, estéticas, económicas, los gestos normales de un mundo, de un modo de producción, coexistan, se crucen o transfieran al otro. Suele ocurrir que persevere la misma usuariedad de los nombres para referir instituciones y mundos que han mutado sin que mute con ellas, al menos instantáneamente, dicha usuariedad. Cuando eso ocurre de modo sintético entra en escena la «estetización».

Estetización quiere decir *transferencia sintética de categorías propias de un modo de producción a otro*. La transición de paradigmas operada por la dictadura aplicará sintéticamente cualidades propias de la universidad soberana estatal imperial

moderna —pero también cualidades teológico-soberanas, imperiales-medievales, incluso griegas— a la interfaz universitaria neoliberal. Lo mismo las ocupaciones y preocupaciones cotidianas en el horizonte neoliberal se estetizan con auras y supersticiones de cualquier cronología a través del *Cartoon Network* expandido de la publicidad, el mantra de todos los días diluviando sobre las poblaciones vivientes.

8. Insistamos, entonces, para continuar en ese pequeño gran paso del don de una pérdida de la comprensión, del despejo que podría donársenos en ese don de la pérdida de la comprensión dogmática de la Universidad, despejo que se abría al perderse, si se perdiera, dicha dogmática comprensión. ¿Y qué querría decir «dogmática» en el enunciado sobre el «don de la pérdida de una comprensión dogmática de la universidad»? Propongámoslo de esta manera: antes que en una afirmación taxativa, más o menos obtusa, más o menos arbitraria, de convicciones, valores, acciones, puntos de vista, juicios o modos de comprensión particulares, el dogmatismo, lo dogmático de un punto de vista, de una convicción, de una comprensión, consiste en la puesta en curso inadvertida de presupuestos, condiciones y límites de tales juicios, convicciones, comprensiones. Consiste también en la inadvertencia de cómo es que tales presupuestos, condiciones y límites preconstituyen el objeto sobre el cual estos se aplican y a la vez, en parte, determinan. El dogmatismo es mucho menos la afirmación intransigente de una opinión, doctrina o comprensión que la aplicación incauta de condiciones imprevistas. De ahí que el dogmatismo circule a menudo con talante liberal y flexible, plural y maleable. Se puede ser flexible y tolerante respecto a los discursos y, al mismo tiempo, incauto, dogmático, respecto de la forma, la gramática, la sintaxis que los posibilita y en la que se vierten. El dogmatismo dice menos relación con el contenido figurativo de los juicios, comprensiones y representaciones que con la forma prefigurativa que los posibilita y gobierna, disciplinándolos en silencio, obligándolos a decir, comprender y figurar de cierta manera, cuando incautamente se supone que se ejercen en libertad.

9. En esa convocatoria de 1994 la Universidad de Chile sugería despejarse, zafar de su comprensión dogmática e inteligir, gracias a tal despeje, que su acontecimiento universitario no constituye simplemente el acontecimiento de «la universidad», sino tan solo de una universidad, un tipo de universidad en un concierto de universidades de ese tipo amenazadas por la irrupción y consolidación democrática del acontecimiento de otro tipo de universidad, de la universidad neoliberal que subordina lo estatal, lo soberano, lo nacional al capital financiero atópico, universidad fundada en Chile por la violencia de Pinochet y Guzmán como firmas del *big bang* del neoliberalismo. Una universidad cuyas fuerzas e inercias histórico-soberanas, nacionales-discursivas, parecían sucumbir frente a unas fuerzas no

soberanas, no nacionales que subsumían su valor de uso soberano-estatal-nacional en el acontecimiento de las fuerzas del valor de cambio financiero abstracto.

10. En el año 2005 María Olivia Mönckeberg publicó una investigación periodística titulada *La privatización de las universidades*². Este libro testificaba, testifica aún, según intensidades distintas, más de lo que su relato informacional testimonia. Testifica las ramificaciones del golpe de Estado de 1973 en la refundación neoliberal de la educación y la Universidad en Chile, refundación operada en el doble movimiento de retirar la regla, el hábito y abrir la excepción —pragmática que tiene lugar entre 1973 y 1979—, y la pragmática de naturalizar la excepción volviéndola regla, por otra performática que comenzó su formalización en 1979 con la publicación, en *El Mercurio*, de las *Directivas Presidenciales Sobre Educación* (DPSE)³. Hasta el año 1979 faltaban aún por instituir tres instancias suficientes para que la fundación jurídica de la universidad neoliberal chilena se concretara: 1) la Constitución Política plebiscitada en la dictadura sin registros electorales en 1980; 2) la Ley General de Universidades de la dictadura, publicada el 3 de enero de 1981; 3) la Ley Orgánica Constitucional de 1989. Directivas y leyes que subordinan el derecho a la educación y el Estado docente al principio de la libertad de enseñanza y de la sociedad docente, con todo lo que póstumamente a la convocatoria de 1994 de la revista *Anales* se

2. *El negocio de las universidades en Chile, Con fines de lucro y El saqueo de los grupos económicos al Estado de Chile* son otros de los libros de María Olivia Mönckeberg en los que se testifica este despliegue.
3. Para el historiador Gonzalo Vial Correa, ministro de Educación a la fecha, las DPSE constituían «la puesta en marcha de un plan que no admitía más premura ni retrasos» (*El Mercurio*, 6/3/79). Lo que en dicho plan se proyectaba era la «readecuación de la educación chilena en un solo sistema educacional desde la parvularia hasta la adulta», readecuación —cuya «conducción» declaró asumir personalmente el general Pinochet— que venía preparándose desde el mismo 11 de septiembre de 1973: «Los cinco años anteriores habrían servido para establecer instrumentos y bases previas. Sin eso, no se podría hacer hoy nada de lo que ordena la DPSE: el Colegio de Profesores, la regionalización del Ministerio de Educación, la carrera docente, etcétera, son algunos de esos cimientos de que habló el presidente —Pinochet—, sin los cuales no podríamos seguir avanzando. Por lo demás, muchas de las ideas que ahora van a materializarse no estaban antes maduras para ello. Por ejemplo, la nueva institucionalidad universitaria habría sido imposible sin el trabajo que han hecho los rectores-delegados para despolitizar y reordenar las universidades en lo administrativo, lo económico y lo académico» (Vial Correa, *El Mercurio*, 6/3/79). «El régimen establecido para las universidades a partir del 11 de septiembre de 1973, les significó una fuerte recuperación en todo sentido, pese a que no se eliminó a numerosos causantes del desgobierno, quedando enquistados y constituyendo, en la actualidad, elementos negativos en potencia que cuando pueden desarrollar actividad proselitista. El país y las universidades agradecen a ese régimen, y a los señores rectores delegados, actuales y anteriores, que la enseñanza superior, en gran medida, se haya visto libre de activismo revolucionario; que se haya reordenado administrativa y financieramente» (Pinochet, *El Mercurio*, 6/3/79).

ha visibilizado y se sigue visibilizando al respecto, desde el levantamiento de los estudiantes secundarios y universitarios en 2006 sostenido con sus consignas de fin al lucro y gratuidad universal, que tuvo su punto de inflexión durante 2011, poniendo en cuestión, sin rebasarlo, el marco de la educación neoliberal instalado desde 1979, marco que se había venido naturalizando y fomentando como una interfaz que tienta hacerse indiscernible con los cuerpos.

El libro de Mönckeberg testificaba también el despliegue efectivo del verosímil jurídico neoliberal de la dictadura, despliegue en que el reparto universitario fundado por la dictadura fue democráticamente naturalizado y fomentado durante los gobiernos de la Concertación, en la consolidación de un sistema de educación superior subordinado a la rentabilidad de capitales financieros abstractos junto con el traspaso a privados de bienes e instituciones del Estado. Testificaba, testifica también, el pasaje de la dictadura a la Concertación (de partidos por la democracia neoliberal). Es decir, testificaba, testifica, la consolidación democrática neoliberal del dispositivo empresarial-jurídico-parlamentario diseñado por la dictadura, dispositivo que no podía entrar en la globalización bajo bota militar. En este tránsito de la dictadura a la Concertación, de la soberanía a la rentabilidad financiera abstracta, no pareció haber crisis, sino naturalización, fomento y disponibilidad de lo instalado por la dictadura, eufemizado como *Los desafíos de la educación chilena frente al siglo 21* en 1994⁴ por el Comité Técnico Asesor del presidente Eduardo Frei Ruiz Tagle, presidido por José Joaquín Brunner. Sería justamente esta consolidación, esta naturalización y fomento del dispositivo universitario instalado por la dictadura, aquello que la revista *Anales* en 1994 enunciaba como «crisis excepcional de la universidad»⁵.

11. El golpe, hablamos ya con cuarenta años de postumidad, no ocurrió simplemente *en* la historia de Chile, sino *en y a* la historia de Chile, transformando *a posteriori* su

4. www.archivochile.com/edu/doc_gen/edudocgen00002.pdf

5. Habría una paradoja conjugándose en lo que las ciencias sociales denominan «transición». Me refiero a lo siguiente: el paradigma gestional-empresarial de gobierno de poblaciones, según el cálculo financiero instalado por la dictadura, sería un límite del paradigma industrial soberano nacional estatal de gobierno. Pero es el propio paradigma soberano el que, bajo una de sus expresiones características, la *dictadura soberana*, lleva la soberanía a su límite. Como si la soberanía que muere en el cálculo y la gestión financiera transnacional subordinando el Estado al empresariado transnacional buscara su extenuación bajo la hipérbole dictatorial. Es la propia soberanía la que, subordinándose al cálculo de la rentabilidad financiera, *hace morir* a la soberanía mediante una dictadura soberana. La hace morir *dejándola vivir* subordinada a ese cálculo de rentabilidad financiera. La dictadura soberana funda una Constitución que redistribuye la contención soberana en la incontinencia del cálculo empresarial y su acumulación postsoberana.

historia ya sida y su futuro anterior. Si las ciencias sociales mayoritariamente leyeron el golpe como un paréntesis en la historia democrática del país (Tagle, 1992), ese paréntesis habría que distribuirlo ahora, a contrapelo de la posición convencional «(...)», de modo invertido «)...», descartando la voluntad explicativa del golpe como una excepción en la historia democrática de un territorio, disponiendo, más bien, como escena regular de inteligibilidad de la historia de ese territorio no la de una democracia, sino la de la excepcionalidad militar y comercial de un Estado, una lengua, una cultura, una raza, una clase, una sexualidad, que impone su intencionalidad, su reparto y habitualidad como universalidad sobre otras naciones, lenguas, culturas, territorios, clases, sexualidades, fetichizando la imperialidad soberana como democracia universal, naturalizándola y fomentando dicho fetiche a través de los dispositivos de habituación y fabricación de subjetividad y memoria, entre ellos el dispositivo universitario y de la educación más en general. Este «don» de inteligibilidad del golpe de Estado y de la refundación neoliberal de la universidad chilena (1973-1990) que transparenta el cliché de los casi 200 años de historia democrática como historia de la violencia, la excepcionalidad estatal chilena vuelta regla, naturalizada como democracia universal, acrecienta y amplifica su inteligibilidad con el acontecimiento del Mayo Feminista de 2018 (acontecimiento que venía de tan lejos), y de la revuelta de 2019 —que venía al menos de 2006—, y de la Convención Constituyente que empieza por desistir de la idea, el verosímil soberano-neoliberal de democracia.

12. Bajo la interfaz neoliberal la universidad chilena paulatinamente dejó de ser un rubro específico de producción y reproducción de conocimiento estatal, nacional, soberano y hegemónico para transformarse en vehículo de capital financiero. Y el capital financiero carece de rubro, de emplazamiento específico: se rentabiliza bajo cualquiera, o en varios simultáneamente según ciclos de autotrecimiento. De modo que bajo el principio único de la rentabilidad un mismo capital financiero puede fantasmagorizarse como un consorcio transnacional de universidades, como una sociedad inmobiliaria, una cadena farmacéutica, una cadena de colegios o de casinos de juego, o de bancos, una AFP, una flota pesquera, una reserva natural, un equipo de fútbol, varias de estas a la vez u otras. Y puede hacerlo sin fronteras, distribuyéndose, manteniéndose desempleada no solo en distintos rubros, sino en distintos países también o en bancos o guarderías de ninguna parte.

En la interfaz universitaria neoliberal chilena no es que la universidad esté financiada por capitales provenientes de diversos rubros, sino que el capital financiero sin rubro subsume bajo su rentabilidad cualquier rubro en condiciones de rentabilizar, entre ellos, el rubro universidad o educación, o salud, etcétera. La rentabilidad financiera constituye allí la misión y el principio de excelencia, la

competencia y sello de la universidad, de modo que es excelente lo que rentabiliza, al máximo según el menor costo. Imposible, por tanto, en dicha interfaz —o posible como resistencia en lo imposible— la cualidad como principio sello de la universidad (por mucho que se estetice publicitariamente con la cualidad). Toda cualidad, todo bien de consumo o usuariedad universitaria en la heteronomía de la rentabilidad financiera está tramada como *valor académico* de *valor de rentabilidad*, o dicho más concretamente, *como valor de uso* de *valor de cambio*. Si liberalmente un bien de consumo supone la calidad, neoliberalmente la mercancía —la universitaria, la educacional— es un consumo sin bien o consumo del bien como rentabilidad financiera.

Lo más ominoso de la interfaz neoliberal compareció en el reconocimiento *vox pópuli* de que casi la mitad de los estudiantes universitarios chilenos, en su mayoría jerarquizados como estudiantes en la línea de la pobreza —o ajustadamente sobre esa línea—, se estaban convirtiendo en estudiantes universitarios de universidades no universitarias o no acreditables como universitarias por el mismo sistema de acreditación neoliberal, convirtiéndose, también ellos, en estudiantes universitarios sin valor de cambio universitario, en pobladores timados por el placebo académico que la interfaz neoliberal chilena, con gran polución publicitaria, les vendió, por el Congreso Nacional subordinado al capital financiero que legisló dándole sustento jurídico a dicha interfaz, por los intelectuales que construyeron y fomentaron dicho modelo, por los gobiernos que lo gobernaron y por el Estado empresarial, finalmente. Pobladores que mientras más advierten el timo sin vuelta que los envuelve ven cómo la calidad académica que compraron en un ritual vinculante estetizado se disipa junto con sus mercancías universitarias en las arcas de un capital abstracto.

En Chile no se crearon, entonces, cincuenta o más industrias universitarias nuevas, sino sucursales de rentabilidad que bajo el nombre jurídico-publicitario de universidades son, antes que nada, instancias de rentabilidad crediticia.

Como toda empresa de rentabilidad extractiva abstracta, si bien se proyecta para rendir indefinidamente, lo hace en cada rubro o circuito según el cálculo de rentabilidad en la vida media mínima de ese rubro o circuito. Ese cálculo dice relación al estrato viviente con el cual la interfaz, necesariamente, se roza y ensambla, y que le sirve de combustible. Siendo, a la vez, tal estrato viviente —en tanto combustible— un material inflamable al que pragmáticamente se le mide la temperatura. Si en la sucursal universitaria, supongamos, el combustible se pone caliente, como ocurrió con las movilizaciones de 2011, el capital financiero se desplaza. Ni siquiera se desplaza. Está desplazado desde ya. Carece de emplazamiento, como lo sugeríamos.

La interfaz neoliberal universitaria chilena habría cumplido un ciclo de extracción posible a la velocidad de dogos hambrientos que caen sobre la olla sin poder diferir

el estímulo. La temperatura en 2011 había subido al límite *y el fondo del aire se estaba poniendo rojo*. Esto no quería decir que la extracción neoliberal sufriera un revés estructural. Solo indicó, visto póstumamente, que se hacía necesaria otra reforma a la educación —como la que hizo la presidenta Bachelet el 2016— que intensificara la extracción de rentabilidad o de subsidiariedad del Estado a capitales privados en el rubro de la educación. Esto ha implicado desestabilizaciones para instituciones empíricas, pero no para el capital financiero abstracto.

El año 2011 fue un momento de inflexión que hizo visible para las poblaciones universitarias y no universitarias que la obtención de la mayor ganancia al menor costo ha constituido la misión de la educación neoliberal chilena, que la rentabilidad financiera ha sido su principio de calidad. En este mismo año J. J. Brunner y Carlos Peña editan una antología titulada *El conflicto de las universidades: entre lo público y lo privado* (Brunner y Peña, 2011). En su prólogo, un compendioso ensayo de casi cincuenta páginas, los autores intentan auratizar la grisalla de la interfaz universitaria financiera neoliberal con trajes, valores, consignas y funciones extraídas de la universidad medieval europea preestatal y de la universidad «posmoderna», como ellos dicen. La universidad moderna estatal desaparece en su texto reducida a una institución totalitaria de la que los autores rescatan como único valor cierta guardianía laica de un universalismo antiendogámico.

La retórica del ensayo es historicista. «Érase una vez», nos dirán. Érase una vez, según «muestra la indagación histórica»⁶ —y parafraseamos y citamos su texto— el origen de las universidades europeas... Érase que las universidades nacieron por Europa en el siglo XIII, crecieron espontáneamente como champiñones en el seno de una sociedad civil anónima, con marcado sentido comunitario, orientadas a intereses públicos y financiadas, claro, en gran medida, por sus estudiantes... érase que surgen las universidades desde escuelas preexistentes, de carácter eclesiástico... o de profesores... que recibían en sus casas a estudiantes que por un precio obtenían instrucción... érase que los estudiantes internalizaban la totalidad de los costos... érase estos antecedentes... Fueron las universidades de Salerno, Bolonia, París, Oxford, Montpellier, Padua... la primera universidad imperial en Nápoles y la primera universidad papal en Tolosa... los *studiageneralia*, la *rationefundatorum*, la *rationeprivilegiorum*, el *ius ubique docendi*... el *Studium*, el *Sacerdotium* y el *Regnum*... érase la *translatioimperii* y la *translatiostudii*, la *potestas secular* y la *sapientiascholastica*... éranse los *litterati* o «vendedores de palabras»... éranse los estudiantes que de un mismo origen geográfico se reunían en naciones con el fin de negociar mejores

6. Tal indagación se refiere a la escolaridad de dos volúmenes editados por Walter Rüegg, *A History of the University in Europe*. Vol. II (1996) y Vol. III (2004). Y al libro de Hastings Rashdall, *Universities of Europe in the Middle Ages* (1987).

condiciones con sus profesores allí donde estos enseñaban por pago... Érase que las cosas cambian y que emerge la *Kulturstaat*... la fusión del *Studium* y el *imperium*. Las universidades prusianas y la universidad napoleónica, la progresiva concentración de los poderes seculares en el Estado moderno... el monopolio de la violencia física, la captación y distribución de rentas generales y la administración de los medios para obtener la integración nacional... el debilitamiento de la idea cosmopolita de la universidad medieval... la burocracia estatal... los ministerios de educación... una severa y frecuentemente militar disciplina, estrictamente organizada y controlada por un despotismo ilustrado que gobernaba hasta el último detalle el currículo, la concesión de grados y la conformidad de visiones académicas con las doctrinas oficiales, incluso de hábitos personales como la prohibición para los miembros de la universidad de dejarse crecer barba (como en tiempos del pinochetismo)... érase la retórica e ideología estado-docentista latinoamericana tomadas en préstamo de la Francia decimonónica... érase que el conjunto del sistema educativo daba respuesta a necesidades específicas del mercado laboral... érase el modelo humboldtiano, el de mayor influjo a lo largo del siglo XIX en Europa y Estados Unidos y en el resto del mundo durante el siglo XX... érase la *Bildungsbürgertum*... el Estado docente (*Erziehungsstaat*) paternalista-ilustrado... la universidad moderna aspirando a la homogeneidad bajo la forma de nación... éranse la *Wissenschaft* y la *Bildung*... Federico Guillermo III... Napoleón en Jena... érase el 4 por ciento de ingreso por concepto de aranceles en la Universidad de Berlín... un subsidio estatal del 84 por ciento para la misma universidad... y del 86 por ciento para la Universidad de Heidelberg... érase que hacia 1850 pocas universidades poseían patrimonio suficiente para cubrir sus gastos con recursos propios... Oxford y Cambridge... érase que la universidad moderna se transformó durante el XIX en representación paradigmática de lo público... en un potente instrumento del Estado de bienestar... Érase que arribó el *postmodern*... la reestructuración del Estado en el contexto de la globalización... la insubordinación de la economía a la política nacional... el cambio en la infraestructura de la comunicación humana... el surgimiento de una sociedad a escala global... la contracción del mundo... éranse, por fin, las universidades tal como hoy las conocemos en variopinta diversidad... producto de la acción del Estado y de iniciativas surgidas de la sociedad civil... la aparición de numerosas instituciones privadas de educación terciaria... el progresivo incremento del financiamiento privado... la educación superior incorporada a las dinámicas de los mercados... el anhelo de expresar la diversidad de formas de vida... érase que no hay ninguna vinculación necesaria entre lo público y las universidades estatales... que todas las universidades pueden producir bienes públicos y aspirar al financiamiento estatal... érase que es imprescindible que el Estado cuente con un puñado de instituciones que expresen la pluralidad social; éranse Brunner y Peña en el 2011.

No es azaroso que los que dominan localicen su futuro en el pasado, y que éste se convierta en el lugar donde se repite con antelación lo consumado por ellos. Escamotear lo perpetrado, borrar las manchas y las huellas de la actualidad por la vía de una regresión, borrona los contornos de la historia presente y con ello se desdibuja todo concepto de historia. Los vencedores, erosionada así su corporeidad histórica, van al pasado como a una fiesta a duplicarse especularmente en los triunfos de los antepasados para cobrar cuerpo. En este revival la moda oficia de alcahueta. Con su pompa y su ciencia restaura, reviste y suplanta ortopédicamente la desdatada inmaterialidad de los recién arribados con las fáciles e indolentes reencarnaciones del lujo. Con las mismas tiras de antes, la moda los hace iguales a los iguales de siempre. En el espejismo de su semejanza reproducen su vacío (Kay, 1980: 43).

Brunner y Peña intervienen de este modo en la antesala de la *inflexión de la movilización de 2011* que activó el levantamiento estudiantil, militando en su prólogo, en la interfaz neoliberal que sustituye la calidad por la rentabilidad, que iguala la excelencia a la ganancia. Escamotean no solo la genealogía de la universidad financiera, que no vino al mundo en una relación comercial entre profesores y estudiantes hace siglos atrás, sino con un golpe de Estado soberano que repartió el botín del Estado entre empresas, empresarios y parientes.

13. El descrédito universitario de las universidades neoliberales chilenas, sin embargo, no es absoluto. Se produce principalmente en el choque con el paradigma o la idea, la clausura universitaria moderna, en que la misión de la universidad no es la rentabilidad financiera, sino la cofundación, reparto, naturalización y fomento, modernización permanente de la sociedad, la lengua, el saber, la técnica, la historia, el conocimiento, la memoria, el progreso del mundo soberano-estatal-nacional chileno en su historia de desmundanación, exclusión inclusiva de otros mundos, lenguas y territorios soberaneados por dicha imperialidad. Con la interfaz neoliberal no solo la universidad, la democracia, el Estado y el Congreso mutaron. Hasta las cordilleras y los cielos mutaron.

Esta mutación era experimentada, según la convocatoria de 1994, como «crisis excepcional», la que activaba las preguntas ya referidas.

14. El golpe y la dictadura, que se extendió de 1973 a 1989, el don de inteligibilidad del golpe, decíamos más arriba, vuelve legible la historia de la «democracia ejemplar de más de 100 años» como historia ininterrumpida de la violencia excepcional vuelta regla. Violencia soberano-nacional ejercida continuamente sobre otras naciones, lenguas, culturas y territorios. Violencia imperial nacional fetichizada como democracia universal a través de los dispositivos institucionales de producción

de subjetividad y memoria. Entre ellos, el dispositivo castellano universitario y de educación en general, la historiografía oficial enseñada desde la escuela. Este don de inteligibilidad se acrecienta y multiplica, decíamos, en el acontecimiento del Mayo Feminista de 2018, de la revuelta de 2019 y de la Convención Constituyente en curso, que empieza por desistir del verosímil soberano-neoliberal de democracia, visibilizando sus clausuras lingüísticas, antropocéntricas, humanistas, racistas, sexistas, clasistas, hegemonícamente ejercidas sobre una multiplicidad de fuerzas, lenguas y naciones que pueblan también el territorio, introduciendo, a la vez, a contrapelo del Estado nacional chileno, a contrapelo del código neoliberal desmundanante, la idea de una «democracia ampliada», instante puramente territorial (no-soberano) en el que las naciones, las lenguas y las multiplicidades que habitan un territorio interrumpen la imperialidad abriendo la posibilidad de un encuentro democrático como el que profesó Elisa Loncon en su alocución al asumir la presidencia de la Convención Constitucional el 5 de julio recién pasado. Profesión de fe de un encuentro, un acontecimiento en el ahora de un porvenir en el que cabríamos todas; democracia suplementaria que más que formularse en la estabilidad de una Constitución formulara rigurosamente la hospitalidad, la cortesía, la traducibilidad vacilante, la no intencionalidad, la lingüisticidad, la etnicidad, racialidad, sexualidad flotantes como Constitución; democracia a contrapelo del verosímil democrático del Estado nacional chileno, a contrapelo del verosímil de la democracia subordinada a la calculabilidad financiera; ¿a contrapelo de cualquier articulación hegemónica siempre?; y también, cómo no, a contrapelo de una universidad estatal antropológica, masculina, castellana, nacionalista, latinoamericanista, católico-ilustrada, de las humanidades y las ciencias occidentales, erigida en la atrofia de los saberes, técnicas, artesanías, cultos de lenguas arrasadas, cuyas ruinas pululan subsumidas en medio de la soberanía imperial chilena y en el capital financiero posnacional. Lo cual no significa, en modo alguno, postular la cancelación de la ciencia y las humanidades antropológico-occidentales, sino de desdogmatizar la pobreza de lengua que cultiva la universidad nacional chilena y la más pobre aún de lenguas de la universidad neoliberal que, en su plasticidad de *pendrive*, aspira a incluir todos los colores en la homogeneidad del código que no roza singularidad alguna.

El acontecimiento del Mayo Feminista de 2018, que viene de tan lejos desestabilizando el acontecimiento de la subsunción formal y real del humanismo, el patriarcalismo, monolingüismo y clasismo de la universidad imperial-nacional y de la universidad neoliberal; el acontecimiento del estallido social y de la revuelta detonada en 2019 y la apertura de la Convención Constituyente de 2021, tal acontecimiento o triple acontecimiento en su diferencial es traducido por la revista *Anales* de la Universidad de Chile en su convocatoria de 2021, en una invitación a escribir bajo las siguientes cuestiones: «¿Qué Estado? ¿Qué tipo de Estado es el que necesita Chile

en este contexto de crisis y superación del Estado construido en la posdictadura en relación a su historia? ¿Qué forma de organizar el poder en su relación con la sociedad, según las exigencias de la crisis social y de la universidad pública?».

El gesto de la convocatoria de 2021, insistimos, desfonda, zafa, despeja otros dogmatismos aún presentes en la convocatoria con la que en 1994 la revista *Anales* correspondía a la «crisis excepcional» de la universidad, del Estado y de la democracia operada por la dictadura como *big bang* de la hegemonía neoliberal. Amplía y profundiza el don de inteligibilidad de 1994. No tanto en su pregunta explícita: «¿qué Estado?», pregunta reiterativa del tono, del registro de las preguntas de la convocatoria de 1994 —aunque no por ello no necesaria—. Despeja, zafa y amplía, no tanto en su pregunta explícita, decíamos, sino en cuanto a la magnitud del acontecimiento de 2021 que tiembla en sus preguntas, por conservadoras que se escuchen al calor de tal acontecimiento.

15. La noche del 25 de octubre de 2020 corrió por las redes el video de un grafitero sustituyendo el nombre de la Av. Jaime Guzmán Errázuriz por el nombre Av. 25 de octubre⁷. El video, que tuvo casi 30.000 reproducciones, iba acompañado de un pie de imagen que convocaba a seguir destituyendo de facto los nombres, signos, símbolos y monumentos de la institucionalidad de la dictadura y de la democracia, de la violencia soberana y de la violencia financiera⁸. En su figuratividad, concisa el registro, retornaba a 1955, al acuerdo de la Escuela de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Santiago con la Escuela de Economía de la Universidad de Chicago. Retornaba también a la irrupción efectiva del neoliberalismo en Chile con el golpe de Estado 1973-1979, a la instalación autoritaria de la institucionalidad neoliberal local (1979-1989), a la naturalización y fomento de esta institucionalidad y constitucionalidad en la democracia empresarial desde 1990 (retornos estos a los que hacíamos referencia más arriba). Todas esas fechas y las muchas que en ellas se activan se agolpan como futuros anteriores que saturaban la actualidad retrospectiva de este video en el que figurativamente se alegorizaba la puesta en vilo de la Constitución neoliberal, el marco neoliberal-soberano, luego del triunfo del Apruebo por más del 78 por ciento de la votación ciudadana en el plebiscito del 25 de octubre de 2020 que aprobaba la apertura de una Convención Constituyente para elaborar una nueva Constitución.

En lo específico de ese pie de imagen que convocaba a seguir tachando, contraescribiendo de facto la polución visual, la casa tomada por la plaga lingüístico-

7. <https://www.instagram.com/p/CG3gqlZJ7hB/?igshid=8uk607iojpxf>

8. <http://inventarioiconoclastadelainsurreccionchilena.com/>

publicitaria del neoliberalismo, su gobernanza algorítmica, comparecía también el ánimo desplegado, desplegándose, de profanar el plantel de monumentos, estatuas y escenificaciones urbanas de la violencia soberana de más de doscientos años, sus héroes y glorias; de la *mise en scene* del poder financiero neoliberal. Este registro y su pie de imagen, en su concisión de cincuenta segundos, metonimizaba el resquebrajamiento de la inmediatez mítica de la violencia paraestatal del neoliberalismo y su cuerpo de instituciones e institutos: AFPS, ISAPRES, FONASA, CAE, CNA, SOQUIMICH, PENTA, SERNAC, SENAME, entre muchas que se prometen interminables. Como si toda esa institucionalidad se volviera alegoría de la violencia paraestatal-financiera. Subrayaba simultáneamente también la resistencia *in crescendo* que en esta última década de movilizaciones ha venido profanando la hegemonía de la violencia estatal y paraestatal-financiera. Se sugería, por último, en el desenfado de su cambio de nombres como futuro anterior de una pausa de dicha violencia, futuro anterior de una alteración no simplemente inscrita en el horizonte de la hegemonía, una alteración no simplemente en la democracia neoliberal, sino de dicha democracia.

16. La desterritorialización de la universidad imperial, estatal que tiene lugar con el *big bang* del neoliberalismo en Chile (y en el planeta, según Naomi Klein (Klein, 2007), Peggy Kamuf (Thayer, Collinwood-Selby, Estupiñán, Rodríguez, 2018) y Marilena Chaui (Chaui, 2014)) es más insignificante, menos abarcadora que la desterritorialización que efectúa y promete el acontecimiento del Mayo Feminista —que viene de tan lejos—, de la revuelta y de la Convención Constituyente en curso. La excepcionalidad en que se escribe, envía y en la que recibimos la convocatoria de 2021 tendría una mayor fuerza de despejo —volvemos sobre ello otra vez— de desistencia, desobramiento y profanación que la de 1994. No nos referimos, claro, a la magnitud de la violencia estructural, burocrática, criminal del capital abstracto financiero que hizo la «revolución neoliberal» (Lavín, 1987; Tironi, 1988; Brunner, 1987; Moulian, 1997) con el aparato armado y la capacidad instalada del Estado nacional. Ante esta magnitud bruta de la violencia estatal intencionada por el capital financiero neoliberal en el golpe de 1973-1979 y sus megatonos de criminalidad, la violencia incendiaria de la primera línea es apenas de fogueo. Con sus megatonos de brutalidad literal, el don de inteligibilidad del golpe y de la dictadura neoliberal desestabiliza casi nada en comparación al acontecimiento del feminismo que con la fuerza de la performance⁹ va desestabilizando, ampliando, abriendo caminos por todas partes, tocando, visibilizando el dispositivo, la disponibilidad heteronormada,

9. No es casual que sea hoy la *performance* la práctica de resistencia señalada (Castillo, 2015 — sugiero el capítulo “Performance”). La *performance* es inseparable de una mutación, *una pura bastardía de fuerzas que profanan lo que impide la circulación suelta de multiplicidades nómadas*.

patriarcal. De modo que la suplementariedad de su democracia tiene, por lo menos, la amplitud de lo que profana y que le resiste sin tener cómo abarcarlo.

17. ¿Qué Estado?, y traduzco ahora por mi lado la Convocatoria de 2021: ¿qué nacionalidad? ¿Qué territorios? ¿Qué lenguas? ¿Qué especie? ¿Qué raza? ¿Qué clase? ¿Qué sexo? ¿Qué humanidades o poshumanidades? ¿Qué ciencias? ¿Qué universidades? ¿Qué universalidades? ¿Qué Parlamento? ¿Qué economía?, serían interrogantes que expresan, a su vez, una mutación, un acontecimiento otro que el acontecimiento de una postsoberanía neoliberal. Una postsoberanía de segundo grado, una postsoberanía en que el «pos» opera un presente retrospectivo de un futuro anterior —de la revuelta—. Postsoberanía que se va desmarcando, hasta ahora, de la postsoberanía neoliberal a la vez que del capital estatal soberano nacional. Postsoberanía de segundo y tercer grado que irrumpe retrospectivamente como futuro anterior, haciendo saltar en su enérgico contrapelo la genealogía de la violencia soberano-neoliberal chilena y sus sucesivas fundaciones constitucionales: Portales, Ibáñez, Pinochet.

18. Los nombres «humanidad», «humanidades» —y cómo no detenerse brevemente aquí— tienen resonancias distantes, en las antípodas, ni que decirlo, en las proclamas por el humanismo cristiano, por Occidente y por la seguridad nacional durante el golpe de Estado neoliberal de 1973-1979¹⁰, que en las performances y rondas de la revuelta, de la Convención Constituyente y que en el Mayo Feminista resuena de manera otra en esas rondas, performances y Convención, también, a como resuena en los diccionarios etimográficos latinos y sus juegos de referencia. El término humanidades (*humanitatis*) en tales diccionarios está analítica, monadológicamente preocupado por un conjunto de disposiciones éticas específicas de la naturaleza humana: amabilidad, delicadeza, cortesía, afabilidad, dulzura, clemencia, finura, bondad, gracia, sentimiento, ingenio. A dicho elenco se añade también un segundo conjunto de disposiciones de carácter más histórico que natural: educación, estudios, instrucción, costumbres, cultura, bellas artes, artes liberales y así, hasta culminar con las humanidades, perfiladas estas como «los más variados conocimientos». Con esta constelación y gradación de manadas terminológicas pastando bajo la palabra *humanitatis*, los diccionarios latinos parecen sugerir, a la vez, una correlación

10. «Todo el sistema educacional estará guiado por el humanismo cristiano, que se expresa en la Declaración de Principios de la Junta de Gobierno de Chile, y en los Objetivos Nacionales. «Los programas y planes de estudio se revisarán y reformularán para asegurar su concordancia con el humanismo cristiano, expresado en la *Declaración de Principios de la Junta de Gobierno de la República de Chile*, y en objetivo nacional» (Pinochet, *El Mercurio*, 6-3-1979).

entre los términos del primer conjunto con los del segundo, de tal manera que la afabilidad, la delicadeza, la cortesía encuentran su equivalente transportado en la educación, el estudio, etcétera. Como si entre las disposiciones éticas naturales y su cultivo histórico el diccionario latino proyectara un puente de doble vía más que de dirección única. Más de una vez advertimos ese puente, en el colegio o, de refilón, en un bus: ¡qué afable! ¡Qué educado!

Lo que así vamos sugiriendo sobre humanidad (*humanitas*) y humanidades (*humanitatis*), sin embargo, tiene lugar en la clausura, la hegemonía histórica del diccionario latino, sus retumbos y herencias, institutos e instituciones, testimonios y testificaciones, en la conquista, la imperialidad, el diálogo, la traducibilidad, la refracción, la guerra de lenguas y las ruinas lingüísticas que le van otorgando cuerpo a esa totalización gramaticalmente articulada que se denomina lengua, imperialidad latina. Lengua latina inscrita a su vez en el acontecer del alfabeto fonético y sus escrituras, pero también en el acontecer de escrituras no alfabéticas que, infractando en él, van siendo subsumidas, subordinadas o exterminadas junto a las humanidades no alfabéticas que incluyen. Genealógicamente tendríamos que admitir respecto de la *humanitas* y las *humanitatis* del latín, pero también de las lenguas romances (y de cualquier otra lengua), que la identidad de un idioma, de su humanidad y de sus humanidades no es su punto de partida, sino una resultante, la hegemonía de unos efectos de sentido que se imponen, dominan en medio de la contingencia y de la población de ruinas, de ruidos lingüísticos que le dan cuerpo. Porque no podría hablarse de la identidad de un idioma, de sus humanidades, cuando está en formación, en transformación, en mutación, en devenir o en degradación, en quiebra. Desde la polvareda genealógica que levanta la revuelta, este nudo de cuestiones dice relación con la violencia de la lengua chilena y la subordinación, arruinamiento, exterminio estatal de otras lenguas que pueblan, más o menos extenuadas, el territorio. Dice relación con la expropiación, colonización, subordinación, con el estado de guerra histórico de las lenguas en sus respectivas «humanidades», con la voluntad de poder en el lenguaje que ya Antonio de Nebrija promovía en la introducción a su *Gramática Castellana* (1492) bajo la conjunción «gramática y espada», «imperio y lengua» (Nebrija, 1980), de lo cual presentía bastante Andrés Bello, para quien la gramática era una institución indispensable de unificación, contención, estabilización de los particularismos idiomáticos y de la dispersión lingüística. Dispersión y heteroclicidad que exigía la elaboración de una gramática¹¹, una constitución política de la lengua.

11. Todo ello en respuesta al temor a la fragmentación y la disolución nómada, atea, acarreada por el uso suelto de la lengua, sin una delimitación político-gramatical, estatal del sentido. Temor en Bello al *Idioma del Delito*, el modernismo lingüístico que Rubén Darío promoverá más tarde como utopía babélica para América, la babel donde todos se comprenden (Darío, 1979). Un

Desde la asonancia, las cantinelas, la tumultuosidad de la revuelta, traduciría el término *humanitas* —que el diccionario latino remite a una constelación de disposiciones éticas, naturales o más naturales, y a su cultivo histórico o más histórico— por el de «acontecimiento cada vez» de una *humanitas* y sus *humanitatis* en cada caso, por una «X» en cada caso, singularidad irrepetible, irreducible a género, en estado de refracción, según sus estabilizaciones escriturarias de raza, clase, especie, nación, territorio, medialidad, otro, más o menos hegemónicas; así como según desestabilizaciones relativas a ellas. Pero también según un tipo de desestabilización que pondría a la «naturaleza humana» esa composibilidad/imposibilidad/transcomposibilidad, cada vez, según cada lengua con sus disposiciones éticas y dispositivos culturales, en suspenso, en vacilación, en una pausa suplementaria (otra vez) que desande el *establishment* de las humanidades hegemónicas y sus cánones, que allane un campo abierto en el cruce suelto en el que las lenguas otras ceden el paso a las otras lenguas en un encuentro heteróclito, una democracia no sintetizable.

presentimiento similar a este tal vez fue el que movió a Sarmiento hacia la imperativa clausura de la lengua hispanoamericana a la operacionalidad positivista. En esto, en «¿En qué idioma?», pensaba Sarmiento cuando colegía que la falta de ilustración, de positivismo decimonónico como ilustración, como educación, era una de las causas más relevantes del crimen en España y América: «dos muertos, los heridos, los homicidios y los ladrones con agravación, debiendo ir estos a presidio o ser ajusticiados, suman entre todos siete mil seiscientos treinta y dos hombres perdidos anualmente para la sociedad, aparte de otras tantas familias puestas en conflicto. El no aceptar el vaso es reputado de “casus belli”, y acarreará necesariamente puñaladas. En la política sábase el papel horrible que ha hecho el puñal/.../por no medir el abismo de ignorancia que nos han legado con un idioma muerto para las ciencias, es que treinta millones de seres humanos del viejo y del nuevo mundo se revuelcan en el cieno de su inferioridad y decadencia, sin intentar salir de él» (Sarmiento, 1987).

Radicaría en esa pausa suplementaria, en el don de inteligibilidad retrospectiva de un futuro anterior que la Convención Constituyente promete en la voz, la cortesía¹² de Elisa Loncon, lo que afirmativamente nombraría —aún— con el término «(pos)humanidades», a contrapelo de la hegemonía de las humanidades castellanas estatales, nacionales, neoliberales, financieras y sus modos de existencia efectivos, su hegemonía en la escuela, la universidad, los programas ministeriales-empresariales, derechos humanos lingüísticos occidentales, cátedras UNESCO, etcétera.

19. ¿Y cuáles serían, si es que pudiera hablarse de algunas, las humanidades de la revuelta? ¿O acaso no las trae? ¿Podría traerlas mientras su *performance* consistiera solo en interrumpir, respirar a contrapelo de las humanidades en medio de las humanidades? ¿Y cuáles podrían ser, si es que las fueran, aquellas que la revuelta germinaría en y como profanación de las humanidades hegemónicas que impiden la circulación anárquica de multiplicidades otras? Lo cual supone, en más de una manera, haberse arrancado hasta cierto punto el tímpano de las humanidades estatal-imperial-nacionales chilenas (universitario-escolares) en su arrastre hegemónico, y

12. «Cortesía. Se sabe que las auténticas exigencias de la ética, la sinceridad, la humildad, el amor al prójimo, la compasión, y muchas otras, quedan relegadas a un segundo plano en la lucha cotidiana de intereses... Es la cortesía el verdadero punto medio, el resultado entre esos dos componentes contradictorios: la ética y la lucha por la existencia. La cortesía no es ni lo uno ni lo otro: ni exigencia moral ni arma en la lucha y, sin embargo, es ambas cosas. Con otras palabras: no es nada y lo es todo, según de qué lado se lo mire. No es nada cuando es sólo una apariencia bella, una forma dispuesta a hacer olvidar la crueldad de la batalla que se disputa entre las partes. Y así como no llega a ser una norma moral estricta.... así también su valor para la lucha por la existencia, es ficticio. Sin embargo, la cortesía lo es todo, allí donde libera de la convención tanto a la situación como a sí misma. Si la habitación donde se libera está rodeada por las barreras de la convención como por vallas, la verdadera cortesía actuará derribando esas barreras, es decir, ampliando la lucha hasta lo ilimitado, llamando en su ayuda a todas aquellas fuerzas e instancias que la lucha excluía, ya sea para la mediación o para la reconciliación. Quien se deje dominar por el cuadro abstracto de la situación en que se encuentra con su interlocutor, solo podrá intentar triunfar en esa lucha mediante la violencia y, probablemente quede como el descortés. La alta escuela de la cortesía requiere, en cambio, un sentido vigilante para detectar lo extremo, lo cómico, lo privado o lo sorprendente de la situación. Quien se valga de este sentido vigilante podrá adueñarse de la negociación y, al final, también de los intereses; y será él, finalmente, quien, ante los ojos asombrados de su interlocutor, logrará cambiar de sitio los elementos contradictorios de la situación como si se tratara de los naipes de un solitario. Sin lugar a dudas, la paciencia es el ingrediente esencial de la cortesía y, tal vez, la única virtud que esta toma sin transformarla. Pero la cortesía, que es la musa del término medio, ya les ha dado lo que les corresponde a las demás virtudes, de las que una convención maldita supone que solo pueden ser satisfechas en un "conflicto de indagaciones: le ha dado la próxima oportunidad al derrotado" (Benjamin, 2011).

habérselo arrancado a través de ellas, pues no habría otro lugar ni mucho menos un tímpano otro que viniera simplemente volando desde fuera de la hegemonía. ¿Y no estaría, acaso, la revuelta «creando» otras humanidades, las que no consisten en otra cosa que en lo que despejan en la defraudación de las hegemónicas; otras que se van (de)constituyendo en y como ese deshacimiento? En este sentido la revuelta es desintoxicación que erosiona las humanidades imperiales, interesadas, unilaterales del Estado chileno, y de las de la revolución neoliberal Chicago, de su especismo, racismo, sexismo —otra vez—, el dogmatismo inercial, performativo, de sus instituciones e institutos. Desintoxicación que respira en el abismo de una pura destitución que hace difícil la propuesta de unas humanidades de la revuelta que no estén enroladas en los menús patrimoniales hegemónicos del exotismo neoliberal. Lejos de una simple propuesta de nuevas humanidades, la alteración que se pondría en curso con la revuelta sería, habría de ser más bien, la de la lengua, de la gramática del horizonte de expropiación que posibilita la hegemonía de doscientos años. Si cambiamos unas instituciones por otras sin alterar la lengua, el horizonte de expropiación de esa lengua en que el cambio se inscribe, habrá novedades en la redistribución de las violencias, claro, dentro del mismo horizonte de violencia y articulación. Si cambiamos los enunciados y mantenemos la misma lengua no alteramos nada, en comparación a si mantenemos los enunciados y mutamos la lengua, el modo de acontecer de la lengua. Más que unas nuevas humanidades o poshumanidades, el mandato es ahora mutar la lengua, alterar la gramática, ir en el dictado de esa alteración.

Pero, ¿en qué lengua se muda de lengua? Ese problema salta de inmediato aquí. Sobre todo porque mutar la lengua, la gramática, no es solo una cuestión de lenguaje, sino de cambiar la naturaleza, es decir, el acontecimiento del lenguaje, su apertura, su democracia, si puede decirse. Esa mutación, claro, no puede escribirse sino a través de la lengua predispuesta, superficie en la que se inscribiría el poder, los poderes, desde toda la eternidad, como se ha sugerido. Pero también con la reserva de memoria de lo inconsciente que en cada caso la lengua, remecida en la revuelta, su polvareda genealógica, activa. Esa mutación de lengua parece tener su génesis en las fuerzas, las lenguas, la *performance* de los pueblos menores.

20. Mutar la lengua, la gramática, decíamos, no es solo una cuestión de lenguaje, sino de cambiar la naturaleza, es decir, el acontecimiento del lenguaje, de su apertura, su democracia. Solo por ahí, creo, podría empezar a ser democrática una lengua, una democracia, una universidad; una de tono menor más que simplemente «menor». Una democracia y una universidad débiles de tono, democracia suplementaria, que tenga un tono suplementario. Se trata, entonces, de una apuesta máxima y por lo mismo menor, anhegemónica o imposible simplemente en la hegemonía.

Una apuesta posible o simplemente posible en la hegemonía no alcanza a ser una apuesta. En el mejor de los casos introduce variaciones, reproduce, abastece lo que hay. Una apuesta im-posible, una apuesta menor —o de tono menor— no solo o no simplemente en la hegemonía, sino en ella a contrapelo de ella; una apuesta de izquierda, entonces, no de la izquierda hegemónica, sino de la izquierda de la izquierda y de la derecha hegemónicas. No se trataría, en todo caso, de una apuesta personal, tampoco simplemente colectiva. Estaría lejos de eso en la misma medida en que lo personal, lo colectivo simplemente, la subjetividad, el lenguaje, los cuerpos, prearticulados hegemónicamente en la inmediatez mítica de la Constitución de 1980, su mundo, se integran a la hegemonía de dicha Constitución. No sería una apuesta personal ni colectiva, entonces, sino una apuesta de la misma revuelta de octubre desencadenándose desde mucho antes de octubre. Estallido, apuesta que se desata como coyuntura. Coyuntura que acontece, que se experimenta como derrumbe, suspenso de la calculabilidad rentista vuelta reglas, de las formas y criterios, del marco, la articulación que había asegurado a la hegemonía neoliberal mantenerse a distancia de los naufragios sociales que ella misma produce, que requiere producir porque la abastecen. Coyuntura, *maremágnum*, que no puede ahora mantener a distancia, y que la ahoga ahora a ella, así parece, haciendo del naufragio social en y como hegemonía, un naufragio de la hegemonía (está por verse). Se trata, entonces, de una apuesta que acontece, que está sembrada, abierta, que constituye el trance en el que estamos, donde no hay criterios trascendentales ni menos algo asegurado. Mucho de lo que haces, lo haces en esa apuesta, sea como sea que apuestes. Respira sobremanera allí en la coyuntura donde, sin apuesta, vacila la hegemonía, el conflicto central de posicionamientos.

REFERENCIAS

- BENJAMIN, W. (2011). *Imágenes pensantes*, Argentina, El cuenco de plata.
- BRUNNER, J. J. (1987). Esta frágil materia suspendida. En P. GUTIÉRREZ (Ed.), *Chile Vive: Memoria Activa*, Santiago, CENECA – ICI.
- BRUNNER, J. J. Y PEÑA, C. (Eds.) (2011). *El conflicto de las universidades: entre lo público y lo privado*, Santiago, Ediciones Universidad Diego Portales.
- CASTILLO, A. (2015). *Ars Disyecta*, Santiago, Palinodia.
- CHAUÍ, M. (2014). *La ideología de la competencia. De la regulación fordista a la sociedad del conocimiento*, España, Ediciones Ned.
- DARÍO, R. (1979). Idioma del delito. EN R. IBÁÑEZ (Comp.), *Páginas desconocidas de Rubén Darío*, Montevideo, Biblioteca de Marcha.
- KAY, R. (1980). *Del espacio de acá*, Santiago, Editores Asociados.
- KLEIN, N. (2007). *The shock doctrine: the rise of disaster capitalism*, Picador, Nueva York.
- LAVÍN, J. (1987). *La revolución silenciosa*, Santiago, Editorial Zig Zag.
- MÖNCKEBERG, M. O. (2005). *La privatización de las universidades*, Santiago, Editorial Copa Rota.
- _____ (2001). *El saqueo de los grupos económicos al Estado de Chile*, Santiago, Ediciones B.
- _____ (2007). *El negocio de las universidades en Chile*, Santiago, Editorial Debate.
- _____ (2013). *Con fines de lucro*, Santiago, Editorial Debate.
- MOULIAN, T. (1997). *Chile actual. Anatomía de un mito*, Santiago, LOM Ediciones.
- NEBRIJA, A. (1980). *Gramática de la lengua castellana*, Madrid, Editorial Nacional.
- SARMIENTO, F. (1987). *Educación común*, Argentina, Ediciones Solar.
- TAGLE, M. (Ed.) (1992). *La crisis de la democracia en Chile. Antecedentes y causas*, Santiago, Editorial Andrés Bello.
- THAYER, W., COLLINGWOOD-SELBY, E., ESTUPIÑÁN, M., RODRÍGUEZ, R. (2018). *La universidad (im)posible*, Santiago, Ediciones Macul.
- TIRONI, E. (1988). *Los silencios de la revolución. La otra cara de la modernización*, Santiago, Ed. La Puerta Abierta.

ESTADO Y CULTURA: POR UNA NUEVA
ILUSTRACIÓN

Paulo Slachevsky Chonchol

PAULO SLACHEVSKY CHONCHOL

Periodista de la Universidad de Chile. Fotógrafo. Director junto a Silvia Aguilera de LOM Ediciones. Fue presidente fundador de la Asociación de Editores de Chile y de la Coalición Chilena para la Diversidad Cultural. Integra el Observatorio del Libro y la Lectura. Oficial de la Orden de las Artes y las Letras (Francia, 2014). Autor del libro *Fragmentos de un despertar* (2020).

ESTADO Y CULTURA: POR UNA NUEVA ILUSTRACIÓN

Escribir en torno a la relación del Estado y la cultura, de su impacto en la sociedad, en la cultura como en el Estado mismo, no deja de ser un terreno minado, movedizo, cruzado, como muchos otros ámbitos de la vida, por un sinnúmero de tensiones presentes y pasadas. La imagen de un apeirógono, polígono con infinito número de lados, viene a la mente, trayendo tantas historias de mujeres y hombres cuyos destinos se entrecruzaron con ese campo. Pensar en los efectos de esta relación —Estado-cultura— es como mirar en un caleidoscopio en el cual la diversidad de colores sería solo un fragmento de las imágenes que veríamos, dominando en lo que se proyecta muchas veces el gris, algo neutro, o lo opaco, con tintes de horror. La idea de ese juguete «mágico» también ayuda a ponderar los efectos que tiene en la realidad esa relación, donde a veces, por más coloridas que sean las palabras, por más fuerte que sean los impactos sobre algunas vidas, el efecto general es muy limitado, no incidiendo mayormente la acción del Estado en cultura en el devenir de la misma y menos en la sociedad toda.

Se trata de un territorio de sueños y pesadillas, de liberación, censuras y represión donde se tejen los discursos de utopías y distopías. El poeta Ovidio, desterrado hasta su muerte en los confines del imperio romano, en Flavia Iulia Constantia, hoy la ciudad de Constanza de Rumania, simboliza desde la antigüedad las miles de historias donde el Estado es sinónimo de opresión. Al otro extremo, aunque en circunstancias similares, el libro *Pedagogía del oprimido* de Paulo Freire, escrito en su exilio chileno tras el golpe en Brasil, expresa el anhelo liberador de la palabra y la escritura.

Estado y cultura: los sentidos y definiciones de ambos conceptos abundan, marcados por el tiempo, miradas de mundo y contextos desde donde se busca aclarar sus significados. Al abordarlos en estas páginas, para el Estado, prefiero abstenerme de una definición clásica. Sin duda en las páginas de este número de *Anales* las habrá explícita o implícitamente desde diversas perspectivas y disciplinas. Opto por trabajar con una de carácter operativo que utiliza el historiador Julio Pinto, «Espacio institucional en el que se encarnan las relaciones de poder de una sociedad, y que en tal virtud se arroga el derecho de exigir obediencia de parte de su población», teniendo siempre presente el carácter coercitivo del mismo.

Por cultura recojo en su sentido amplio lo que expresa la Declaración de México sobre las Políticas Culturales del año 1982.

la cultura puede considerarse actualmente como el conjunto de los rasgos distintivos, espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o un grupo social. Ella engloba, además de las artes y las letras, los modos de vida, los derechos fundamentales al ser humano, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias, y que la cultura da al hombre la capacidad de reflexionar sobre sí mismo. Es ella la que hace de nosotros seres específicamente humanos, racionales, críticos y éticamente comprometidos. A través de ella discernimos los valores y efectuamos opciones. A través de ella el hombre se expresa, toma conciencia de sí mismo, se reconoce como un proyecto inacabado, pone en cuestión sus propias realizaciones, busca incansablemente nuevas significaciones, y crea obras que lo trascienden (Conferencia, 1982: 1).

Y en un sentido más restrictivo, lo que toca a «las expresiones culturales», las que son resultantes de la creatividad de personas, grupos y sociedades, que poseen un «contenido cultural», el que «se refiere al sentido simbólico, la dimensión artística y los valores culturales que emanan de las identidades culturales o las expresan» (UNESCO, 2005: 14).

En tiempos constituyentes, donde en el horizonte está el anhelo de «refundar Chile», como señaló la presidenta de la Convención Constituyente, Elisa Loncon, claramente vuelven a uno con fuerza todos los sentidos liberadores y transformadores de la cultura, y la necesidad de que desde el Estado se ponga realmente en valor el papel de la cultura en esa refundación, y se impulse un profundo cambio cultural, partiendo desde la misma Constitución. Para adentrarnos en ese tema es necesario hacer un breve recorrido por la historia de ese vínculo en nuestro país durante el siglo XX e inicios del XXI. Por lo demás, la relación Estado y cultura en Chile se puede ver también como una representación de la historia del país, con momentos de fiesta, de trabajo, serenidad, siesta y agobio; otros de drama.

DEMOCRATIZACIÓN Y DEMOCRACIA CULTURAL

Bernardo Subercaseaux en la *Historia del libro en Chile* señala que desde los inicios de la república está presente en los discursos públicos un imaginario iluminista que pone al libro, la lectura, y por extensión a la cultura, en un lugar relevante para el desarrollo de las personas y del país. Expresión máxima de aquello es cómo fray Camilo Henríquez se refiere a la máquina de imprenta que llega en 1811, «la máquina para la felicidad». Pero si bien está presente «un ideario republicano e ilustrado [...] en la vida real fue una sociedad estamental y de elite, teóricamente abierta, pero en la práctica excluyente» (Subercaseaux, 2010: 92).

A contar de la segunda década del siglo xx el Estado comienza a tomar un rol mucho más relevante en el desarrollo cultural. Como señalan los autores de *Populismo en Chile, de Ibáñez a Ibáñez*, podría hablarse de un «Estado social» para el periodo que va de 1925 a 1958, lo que se extiende hasta 1973, o «Estado de compromiso». También se utiliza el concepto de «Estado desarrollista» hasta el gobierno de Frei Montalva, y «Estado popular» para el gobierno de Salvador Allende. «En cuanto a políticas públicas, en el ámbito de la cultura, la idea de extensión será la orientación básica de la acción del Estado y de los organismos paraestatales» (Subercaseaux, 2010: 99), con dos paradigmas diferentes, como señala el autor: «democratización cultural», de carácter más reformista, que domina hasta el gobierno de Frei Montalva, y «democracia cultural», dominante durante la Unidad Popular.

En el primero subyace la idea de un capital cultural único, con una lógica que a la postre conlleva a la homogeneidad y al uniculturalismo, un paradigma que privilegia el polo de la oferta por sobre el de la demanda... que tiende a concebir la vida cultural como una recepción pasiva, como una ciudadanía «esponja» más que como un proceso activo, plural y participativo [...]. Paralelamente [...] un paradigma de democracia cultural que concebía la cultura como una pluralidad de culturas y subculturas, lo que implicaba la participación plena de cada grupo o sector social en la vida cultural, no sólo como receptores sino también como emisores o actores de la misma. Desde ese paradigma se buscó democratizar más las actitudes que las obras, más la participación activa en el proceso que le recepción del producto, de prestar más atención a la demanda y a las necesidades que a la oferta cultural (Subercaseaux, 2011: 100).

Un apoyo institucional sostenido particularmente a través de las universidades públicas y encabezado por la Universidad de Chile al teatro, la música, el cine, las artes plásticas, la artesanía, la literatura, junto a una fuerte valorización simbólica de la cultura, del libro, contribuyeron a que se generara un tejido rico y diverso, con un fuerte sentido social, público y del bien común, y un estrecho vínculo entre política y cultura. La cada vez más elevada participación política de amplios sectores de la sociedad incorporaba un significativo contenido valorativo y cultural, lo que está claramente expresado en la literatura social, la música, el cine, alcanzando la producción cultural un notable nivel hacia fines de los sesenta y principios de los setenta. El exilio republicano de fines de los años treinta, como el de otros países latinoamericanos hacia finales de los años cincuenta y en la década del sesenta, contribuyeron de manera importante a enriquecer ese proceso. Se entrecruzó entonces una acción pública en cultura con un desarrollo desde abajo de sectores populares y medios, constituyendo uno de esos momentos bastante únicos en la

historia donde la esperanza estaba a flor de piel, lo que se refleja en las miradas de aquellos protagonistas que nos devuelven las fotografías y filmaciones de la época. En tal sentido, si bien en adelante utilizaré esos mismos paradigmas — en particular el de «democracia cultural» como un horizonte posible—, será desprendiéndolos de los principios de la oferta y la demanda, que no solo terminan reproduciendo las lógicas de mercado y sus conceptos, que van contracorriente de una genuina democracia cultural, sino que tampoco dan cuenta de los énfasis que toman esos paradigmas en distintos momentos históricos, como es el caso de la «democratización cultural» en tiempos de neoliberalismo. Por último, si bien el Estado es un actor relevante en el desarrollo de los mismos, no son siempre movimientos que parten desde el Estado hacia la sociedad, sino —particularmente durante la Unidad Popular— como una profunda transformación en la sociedad misma que se siente parte y sujeto de su historia, confluyendo en un momento histórico diversos procesos —de abajo hacia arriba como de arriba hacia abajo— que venían desarrollándose en el tiempo.

Es notable observar en esos años cómo al tiempo que se desarrollan y potencian las expresiones culturales propias, con una clara conciencia latinoamericana, en las obras mismas como también desde los espacios de pensamiento y reflexión de las universidades públicas y en los medios de comunicación independientes, también se reflexiona y debate sobre el rol e impacto de la cultura, los intelectuales y los medios: la cultura pensándose a sí misma. En «La revolución cultural como cultura de la revolución», artículo de julio 1973 en los Cuadernos de la Realidad Nacional, Hugo Vilella pone el acento en un tema central:

Muchas de las formulaciones culturales hechas por la izquierda más tradicional, han insistido quizás demasiado en asociar revolución cultural con transformaciones del aparato burocrático (sistema educacional, universidad, etc.), transformación que en sí es válida pero insuficiente... Otro planteamiento es el que centra el problema en la transformación de la industria cultural y en general los medios de comunicación de masas... por último, existe una seria preocupación que relaciona revolución cultural con expresiones culturales artísticas, es decir, con un producto cultural terminado... El proceso de transformación de las relaciones sociales de producción implica el proceso de transformación de la conciencia social y esto significa no el remplazo funcional del contenido capitalista por pretendidos contenidos socialistas, sino un vuelco en la manera de valorar, y por lo tanto, el paso de la modalidad capitalista de producir valores —que se identifica con la producción de mercancías— a una modalidad socialista en el sentido de producir valores de liberación humana (Vilella, 1973: 189).

Cambiando algunas de las palabras, el cuestionamiento de Hugo Vilela es totalmente atinente hoy en general y también para el tema que abordamos en particular.

ESTADO REPRESOR O CAMISA DE FUERZA A LA CULTURA

Lamentablemente, interrumpiendo parcial o largamente esos procesos, el Estado como camisa de fuerza, como censura y represión ha estado también presente en nuestra historia con periodos de baja intensidad represiva, pero otros de alta, particularmente a inicios de siglo, durante la dictadura de Carlos Ibáñez, el gobierno de Gabriel González Videla y sobre todo con su máxima expresión de horror bajo la dictadura cívico-militar tras el golpe de Estado del 73. Como tempranamente las organizaciones obreras, los movimientos sociales y políticos de izquierda tuvieron una significativa acción cultural con una activa participación de diversos protagonistas en el ámbito de la cultura, asimismo una prensa propia; la represión y censura golpeó simultáneamente a uno y otro ámbito.

Si en las décadas previas al setenta podemos hablar de una historia cultural que iba ensanchando el camino con sus altos y bajos, con algunas páginas de prisión política, exilios y censuras, es con el golpe de Estado del 73 que ese miedo atávico frente a un Estado castigador y castrador asume su máxima expresión cercenando abruptamente la historia de la cultura en Chile junto a otros impactos devastadores, marcando en el desarrollo cultural un antes y un después. Es así como quedará por siempre en el imaginario cultural de este país el canto de Víctor Jara asesinado, las imágenes de militares lanzando libros al fuego, los rostros de las y los detenidos desaparecidos y ejecutados políticos, muchas y muchos de ellos partícipes activos del ámbito cultural.

Y como efecto espejo de ese Estado represor, durante 17 años parte significativa de la creación y producción cultural chilena tiene el carácter de resistencia al terrorismo de Estado imperante, con una producción interna y otra externa. La primera, muchas veces semiclandestina o clandestina, circulando en espacios alternativos, de mano en mano, fuera del ámbito oficial. La segunda, fruto del exilio que golpeó a cientos de creadoras y creadores. Un exilio que se nutrió de la cultura local como del contacto con las más diversas culturas alrededor del mundo, lo que marcó dicha producción y retroalimentó la cultura local, particularmente desde el inicio del retorno. Todo ello implicó, tanto en la dictadura como en la posdictadura, nuevos devenires para la producción cultural chilena. La máxima tensión de nuestra historia entre Estado y cultura, donde el primero tomó las armas contra todo sentido liberador de la cultura, con brutales violaciones a los derechos humanos, si bien en

la superficie provocó un apagón cultural, generó a la vez un fuerte movimiento de resistencia cultural con múltiples resonancias que se mantienen vivas con los años. Queda pendiente reconocer, recuperar y revalorar la producción cultural de esa resistencia interna y del exilio, silenciada y «olvidada» en la posdictadura.

EL ESTADO EN TIEMPOS NEOLIBERALES O CULTURA DE MERCADO

Si bien la dictadura terminó en marzo de 1990, el modelo que dejó instalado la Constitución del 80 —un Estado subsidiario y el sistema neoliberal— se refuerza y consolida en los años siguientes. En todos los ámbitos la privatización y las lógicas de mercado marcan el rumbo, erosionando el sentido del bien común. La cultura no es una excepción, por más que se genera en el tiempo una institucionalidad cultural cuya consagración es el Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio (2018) que asume el liderazgo de las políticas públicas en la materia.

El énfasis en los fondos concursables, donde en vez de sentidos de comunidad se promueve la competencia entre los postulantes, con un sistema de proyectos que parecieran buscar que cada creador se transforme en una pequeña PYME, marca el accionar público en cultura bajo los gobiernos de la Concertación. La concentración de las compras públicas en libros, la exigencia de autofinanciamiento para los centros culturales públicos al igual que con las universidades públicas son parte de una gran cantidad de medidas que naturalizan una forma de operar que desde el Estado legitima el dominio del mercado, no lo cuestiona ni tensiona. El mismo hincapié en el acceso, único concepto que aparecía relacionado a la palabra cultura en los *Cabildos Constitucionales* del segundo gobierno de la presidenta Bachelet, refuerza un imaginario en torno a la cultura como consumo, paternalista, donde se lleva cultura a la gente sin poner en discusión los modos de producción y valoración cultural, sin buscar las vías para hacer de todas y todos creadores, hacedores culturales. Es claramente a través de la presión de la sociedad civil organizada que se logran dar algunos pasos a contracorriente, como la Política Nacional del Libro y la Lectura, impulsada por la Asociación de Editores de Chile que aglutina a editoriales independientes y universitarias. Igual presión se da desde la sociedad civil para que Chile ratifique la Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales de UNESCO, la que busca mantener viva la capacidad regulatoria de los Estados en materia cultural ante la multiplicación de tratados de libre comercio que anulan la capacidad de los países de dotarse de políticas públicas que protejan y fomenten efectivamente la producción local. Pero si bien se llevan a cabo algunas políticas y medidas que ponen un énfasis en la acción mancomunada, en el reconocimiento de lo propio, estas no conllevan un real compromiso de

los diversos actores públicos involucrados en la materia y menos cambios en el presupuesto de cultura, como se puede ver con la Política Nacional de la Lectura y del Libro 2015-2020 (Fernández, 2021), lo que limita significativamente su impacto.

Sin duda en estas tres últimas décadas la acción pública en cultura ha permitido que muchas cosas se hagan, fortaleciéndose una institucionalidad para las artes, las industrias culturales, el patrimonio, multiplicándose también las bibliotecas y los espacios culturales. Pero perdura la ausencia de voluntad política para poner a la cultura en un lugar más relevante: la falta de decisión por torcer las lógicas de mercado; el desinterés por potenciar una ciudadanía crítica; el dominio de una mentalidad colonial por parte de las autoridades públicas que valora por sobre todo lo que viene de los países del norte y consolida una posición de consumidor cultural por sobre la de creador-productor cultural; la falta de compromiso para abordar cada ámbito con políticas de Estado sistémicas, sumada a cierta tecnoutopía que pone el énfasis en la conexión, en lo digital por sobre el desarrollo de las capacidades críticas y creativas propias, han llevado a que la acción del Estado en cultura no pueda transformarse en motor de democratización cultural y menos de democracia cultural. Un periodo también donde las censuras han estado muy presentes, manifestándose como censura de mercado principalmente, entrelazada con motivaciones políticas y morales, silenciando y marginalizando parte significativa de la producción cultural en los medios de comunicación, particularmente en relación a lo que tiene que ver con pensamiento crítico y memoria histórica. Desde el Estado no se ha realizado nada para contrarrestar esos procesos, al contrario. La censura a *La batalla de Chile* de Patricio Guzmán por parte de TVN es un buen ejemplo de esto.

DEMOCRACIA Y CIUDADANÍA, CULTURA, PROPIEDAD Y MERCADO

Como da cuenta Danilo Martucelli en «El nuevo gobierno de los individuos. Controles, creencias y jerarquías», se ha dado una profunda transformación cultural en nuestras sociedades, particularmente en las generaciones más jóvenes, donde prevalece una gran heterogeneidad, lo que es mucho más evidente desde el 18 de octubre de 2019. La valorización de las luchas de los pueblos indígenas, del feminismo, de la diversidad sexual, del derecho al aborto, por un cambio de la relación con la naturaleza y el creciente cuestionamiento al patriarcado son expresión de una sociedad diferente, donde los valores conservadores están cuestionados en diversos ámbitos. Difícilmente se podría hablar de una sociedad atrasada culturalmente en el sentido amplio del término. Pero si bien ese gran cambio cultural está entre los elementos que impulsaron la revuelta del 18 de octubre y el momento constitucional que vivimos, proceso que explícitamente condena y busca enfrentar

las desigualdades existentes en la sociedad chilena, no hay una explícita conciencia de que esas desigualdades también deben ser enfrentadas desde lo cultural. Los bajos niveles de comprensión lectora que reflejan los estudios del Centro de Microdatos de la Universidad de Chile y las pruebas PISA se relacionan con carencias en los desafíos educacionales y culturales del Estado, cuya responsabilidad en parte dejó en manos del mercado. «El tercer gran objetivo del neoliberalismo consistió en un trabajo de inculcación ideológica que debía garantizar y perennizar la cultura del mercado» (Martucelli, 2021: 250), lo que permeó al conjunto de la sociedad, entre ella la educación y la cultura. Por más que hoy existe cierta conciencia de que «el consumo nos consume», parafraseando a Tomás Moulian, y se busca desde distintos lugares recuperar el sentido de lo público, la cultura de mercado sigue dominando los más diversos ámbitos de la sociedad.

Para «refundar un nuevo Chile» y hacer efectiva una vida más digna, con mayor igualdad y libertad —y no para consumir, como se nos ha hecho creer—; para encaminarse hacia un mejor vivir se hace necesario realizar profundos cambios, entre los cuales se encuentran los desafíos del Estado en relación a la educación, pero también a la cultura. Ya en los años setenta Hugo Vilella advertía que las transformaciones culturales no pueden asociarse solo a cambios desde arriba, desde el Estado, tampoco a las industrias culturales ni a la creación artística, sino que esas transformaciones, necesarias y urgentes, deben estar asociadas al proceso de transformación de las relaciones sociales y con el medio natural, impactando en la conciencia social y en la manera de producir valores de liberación humana en diálogo con el ecosistema. Sin duda hay muchas variables en juego, como en todo sistema complejo.

En Francia, país que encabeza el modelo de «política cultural» con un Ministerio de la Cultura fundado el año 1959 con el escritor André Malraux a la cabeza, hay voces críticas que señalan que si bien el ministerio ha tenido éxito en muchos aspectos en cuanto a la creación y producción artística, y el fortalecimiento de instituciones culturales, entre otros, «no ha logrado contrarrestar los efectos de la estratificación social sobre las “prácticas culturales”» (Urfalino, 2004: 63).

Es necesario por ello fortalecer y actuar desde los diversos espacios en el campo cultural, desde los territorios, los actores del mundo de la cultura, así como también desde el Estado.

Junto con ámbitos de su accionar que se diversifican y complejizan, como son patrimonio, pueblos indígenas, culturas comunitarias, migrantes, memoria y derechos humanos; esta nueva arquitectura institucional es interpelada por la necesidad de una descentralización efectiva, respetuosa de las culturas locales y su apropiación territorial (Symmes, 2020: 288).

Es claro que desde la acción pública en cultura no es fácil ni rápido lograr transformaciones en la sociedad y profundizar los procesos democráticos, sin embargo es importante activar un quehacer que se oriente hacia ese horizonte, en el debate y la reflexión como en la implementación de una nueva política cultural. «Las actuales políticas culturales han abandonado por completo su rol como un dispositivo de transformación social» (Peters, 2020: 316). Resulta necesario un reenfoque. Las lúcidas palabras de Antonio Gramsci en los *Cuadernos de la cárcel* siguen inspirando un compromiso político cultural que apunta a que la fuerte tensión que marca el campo cultural se resuelva desde una acción en la cultura que potencie más democracia y ciudadanía, menos propiedad y mercado, posibilitando que seamos todas y todos sujetos activos de nuestra historia.

¿es preferible «pensar» sin tener conciencia crítica, en forma disgregada y ocasional, o sea «participar» en una concepción de mundo «impuesta» mecánicamente por el ambiente externo [...] o es preferible elaborar la propia concepción del mundo consciente y críticamente, y por lo tanto, en conexión con tal esfuerzo del propio cerebro, elegir la propia esfera de actividad, participar activamente en la producción de la historia del mundo, ser guías de sí mismos, y no ya aceptar pasivamente y supinamente desde el exterior el sello de la propia personalidad? (Gramsci, 2001: 245).

En tiempos donde las lógicas de vigilancia se acrecientan evocando las peores distopías, donde la desigualdad entre los individuos como entre los países del norte y del sur aumenta, el anhelo de un mundo donde se hagan realidad los principios de la Revolución Francesa de libertad, igualdad y fraternidad/sororidad, junto a una autonomía real de los pueblos, el fin del colonialismo y del patriarcado y un cambio radical de la relación del ser humano con la naturaleza, siguen estando en el ámbito de la utopía, pero son motivaciones válidas por las cuales luchar, tanto desde el ámbito político, social, económico como cultural.

LA NUEVA CONSTITUCIÓN Y LA CULTURA

El significativo libro que se escribe en el ex Congreso a 310 manos, con muchas más entrelazadas a las de las y los convencionales, es una oportunidad única para hacer manifiesto y colectivo el rol de la cultura en la refundación del país.

Pese a que los derechos culturales están consignados en la Declaración de Derechos Humanos de 1948 como en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, ni las políticas culturales ni las leyes en torno a la cultura, menos aún la Constitución de 1980 han estado a la altura de lo

que esos derechos expresan. Cuando el concepto de «dignidad» se ha elevado como el gran anhelo que sintetiza la esperanza de un nuevo Chile, rebautizando con su nombre la plaza que simboliza la tenacidad de la revuelta en la capital por cambios profundos, uno no puede olvidar que se trata de un concepto clave del primer párrafo del preámbulo de la Declaración de Derechos Humanos: «Considerando que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana». Eso hace aún más patente que la Constitución que se elabora, fruto de ese movimiento popular, sienta las bases de un Estado social de derecho, democrático, plurinacional, fundado en el respeto de la dignidad humana, en la pluralidad y el pluralismo político, económico, social, cultural, jurídico y lingüístico.

Como señala la Observación general 21 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas en su introducción:

Los derechos culturales son parte integrante de los derechos humanos y, al igual que los demás, son universales, indivisibles e interdependientes. Su promoción y respeto cabales son esenciales para mantener la dignidad humana y para la interacción social positiva de individuos y comunidades en un mundo caracterizado por la diversidad y la pluralidad cultural.

El derecho de toda persona a participar en la vida cultural se encuentra íntimamente relacionado con los otros derechos culturales consagrados en el artículo 15, como el derecho a gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones (art. 15, párr. 1 b)); el derecho de toda persona a beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora (art. 15, párr. 1 c)); y el derecho a la indispensable libertad para la investigación científica y la actividad creadora (art. 15, párr. 3). El derecho de toda persona a participar en la vida cultural está también intrínsecamente vinculado al derecho a la educación (arts. 13 y 14), por medio de la cual los individuos y las comunidades transmiten sus valores, religión, costumbres, lenguas y otras referencias culturales, y que contribuye a propiciar un ambiente de comprensión mutua y respeto de los valores culturales. El derecho a participar en la vida cultural es también interdependiente de otros derechos enunciados en el Pacto, como el derecho de todos los pueblos a la libre determinación (art. 1) y el derecho a un nivel de vida adecuado (art. 11).

El derecho de toda persona a participar en la vida cultural está reconocido también en el párrafo 1 del artículo 27 de la Declaración Universal de Derechos Humanos: «Toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad» (Consejo, 2009: 1).

El documento, que profundiza en torno al significado e implicancias del «derecho de toda persona a participar en la vida cultural», indica claramente que los derechos culturales van mucho más allá del tema del «acceso a la cultura», como se ha venido enfatizando durante las últimas décadas, siendo tres los «componentes principales relacionados entre sí: a) la participación en la vida cultural; b) el acceso a la vida cultural, y c) la contribución a la vida cultural» (Consejo, 2009: 4). No basta entonces una perspectiva de democratización cultural, sino de democracia cultural que posibilite que todas y todos podamos contribuir a la vida cultural, lo que obliga a enfrentar las lógicas que hacen posible que se siga perpetuando la concentración del capital cultural en una élite, como aquellas que limitan la acción pública a la oferta y al consumo cultural.

En tal sentido, uno de los desafíos inmediatos que tenemos es plasmar esos derechos culturales en la nueva Constitución, la que intenta construirse desde nuevos paradigmas, por lo tanto, desde nuevas valoraciones culturales. Estos derechos se han enriquecido con otros instrumentos internacionales como la «Convención de la UNESCO sobre la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales», la que pone el acento en el fomento y protección de las expresiones culturales locales, avasalladas por las industrias del entretenimiento y sus multinacionales que transforman todo en mercancía, trastocando la fuerza liberadora y transformadora de la cultura (Alianza, 2020: 2). Por lo demás, «la Declaración Mundial de Viena sobre Derechos Humanos (1993) dejó claro que no hay derechos humanos más importantes que otros, que todos los derechos humanos son “universales, indivisibles e interdependientes”, dado que todos ellos son pretensiones de dignidad» (Martinell, 2020: 20).

Es necesario por ello reforzar y articular las iniciativas que se han estado realizando desde la sociedad civil para apoyar el trabajo de las y los convencionales en la elaboración y revisión de artículos que aseguren una robusta presencia de los derechos culturales. Los derechos culturales son a lo menos tema de la Comisión sobre Derechos Fundamentales como de la Comisión sobre Sistemas de Conocimiento, Cultura, Ciencia y Tecnología, Arte y Patrimonio.

La revisión comparada de cómo se aborda la cultura en Constituciones recientes en el mundo, particularmente en América Latina, es una base importante. En ese ejercicio se hace aún más patente la pobreza en la materia de la «Constitución tramposa», donde la palabra «cultura» solo está presente en cuatro ocasiones y de manera bastante secundaria. Otra es la realidad —cualitativa y cuantitativamente— de casi todas las Constituciones elaboradas por asambleas constituyentes en nuestro continente: Colombia (1991), Argentina (1994), Ecuador (1998), Venezuela (1999), Ecuador (2008) y Bolivia (2009). El concepto cultura bajo la forma de cultura(s), cultural, pluricultural, intercultural o diversidad cultural está presente 29 veces en

la de Colombia; 99 en la de Bolivia, la que siendo posterior a la ratificación de la «Convención sobre la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales», incluye también el concepto «diversidad cultural». Muy significativa es también la presencia en las otras constituciones, mientras que la excepción es Argentina, donde el concepto solo aparece en seis ocasiones.

Analizar los ejemplos de cómo se incorpora la cultura a lo largo de los textos constitucionales —desde el preámbulo mismo en los casos de Venezuela, Ecuador y Bolivia—, tanto en artículos de carácter cultural propiamente tal como en otros donde se agrega o refuerza la perspectiva cultural a lo que se señala, es una base. A ello hay que sumar los derechos culturales consignados en las declaraciones, pactos y convenciones relacionadas a los derechos humanos y las aspiraciones de la sociedad civil en la materia para contribuir al trabajo de las y los convencionales. Por primera vez en nuestra historia la Carta Magna está siendo redactada por una gran diversidad de voces, con paridad de género. Al igual que se aspira a que sea una Constitución social de derechos, una Constitución plurinacional, una Constitución feminista, debería ser una Constitución cultural. Como ya señalaba el Informe del PNUD del 2002, «Desarrollo humano en Chile. Nosotros los chilenos: un desafío cultural», la cultura está en un lugar neurálgico de los desafíos del país.

POR UNA NUEVA ILUSTRACIÓN

Es claro que la nueva Constitución por sí misma no cambiará al país, pero sí sentará bases diferentes que posibilitarán grandes transformaciones. Abrirá nuevos horizontes posibles para la sociedad, la política, la cultura. En la relación Estado-cultura no se puede esperar que una sólida y significativa presencia de la cultura cambie mecánicamente el estado de la situación, pero sí puede abrir el camino para pensar otro tipo de política cultural, impulsando y garantizando derechos culturales y la diversidad de nuestras expresiones culturales. Pasar de un enfoque desde «el acceso a la cultura» hacia «la participación en la vida cultural», con políticas públicas de Estado en cultura nacidas y trabajadas desde abajo, efectivamente participativas en su diseño, implementación y evaluación, podría facilitar que el impacto de las mismas cambie significativamente, abriendo un nuevo ciclo que rompa con el paternalismo cultural y el entendido de cultura como producción mercantil, donde predomine la apuesta por una real democracia cultural que permita, entre otras cosas, «revertir la estratificación social sobre las “prácticas culturales”» (Urfalino, 2004: 63) y evitar reflujos conservadores en la sociedad chilena que den nuevas alas al Estado represor.

Es tiempo de pensar desde una nueva Ilustración, no colonial ni patriarcal ni antropocéntrica ni centrada solo en «la razón». Una nueva Ilustración que posibilite

desde la cultura letrada como desde la cultura popular la producción de sentidos y valores de liberación humana, respetuosa y en diálogo con la naturaleza circundante. Una nueva Ilustración que encarne aquellas magníficas palabras nacidas entre las paredes húmedas de una celda de la cárcel italiana en tiempos del fascismo, que derribando los muros señalaron «todos son filósofos, aunque sea a su manera», anhelantes de que todas y todos podamos «participar activamente en la producción de la historia del mundo, ser guías de sí mismos» (Gramsci, 2001: 245). Para avanzar en ese afán el Estado, tan frecuentemente fuerza que anula y limita la cultura, no puede estar ausente, pero claramente para ello no puede seguir siendo un espacio institucional al servicio de unos pocos. Debe ser un espacio que encarne el poder de las mayorías, llevando a la práctica el anhelo constituyente de un Estado social de derecho.

Las fotografías son reliquias del pasado, huellas de lo que ha sucedido. Si los vivos asumieran el pasado, si éste se convirtiera en una parte integrante del proceso mediante el cual las personas van creando su propia historia, todas las fotografías volverían a adquirir entonces un contexto vivo, continuarían existiendo en el tiempo, en lugar de ser momentos separados. Es posible que la fotografía sea la profecía de una memoria social y política todavía por alcanzar. Una memoria así acogería cualquier imagen del pasado, por trágica, por culpable que fuera, en el seno de su propia continuidad. Se trascendería la distinción entre los usos privado y público de la fotografía. Y existiría la familia humana (Berger, 2004: 78).

Nos permitimos extrapolar esas lúcidas palabras de John Berger en torno a la fotografía al conjunto de la producción cultural, con el sueño vivo de que las expresiones culturales, desde una «práctica alternativa» a la lógica que las transforma en mercancías, posibilite ponernos en la piel del otro, compartir con el otro como «una familia humana».

REFERENCIAS

- ALIANZA INTERNACIONAL DE EDITORES INDEPENDIENTES (2020). Qué se dice, dónde se dice. Carta abierta de las y los editores independientes a los autores, autoras e intelectuales comprometidos con un mundo más justo, París, julio de 2020.
- BERGER, J. (2004). *Mirar*, Buenos Aires, Ediciones de la Flor.
- CENTRO MICRODATOS UNIVERSIDAD DE CHILE Y OTIC CÁMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCIÓN. *Segundo Estudio de Competencias Básicas de la Población Adulta 2013 y Comparación Chile 1998-2013*, Santiago.
- CONFERENCIA MUNDIAL SOBRE LAS POLÍTICAS CULTURALES (1982). Declaración de México sobre las Políticas Culturales, México D. F., UNESCO.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2009). Observación general N°21 Derecho de toda persona a participar en la vida cultural (artículo 15, párrafo 1 a), del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), Ginebra, Naciones Unidas.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA (1991). Colombia, julio de 1991.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE CHILE (1980). Chile, octubre de 1980.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE ECUADOR (1998). Ecuador, junio de 1998.
- CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE ECUADOR (2008). Ecuador, octubre de 2008.
- CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA (1994). Argentina, agosto de 1994.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO (2009). Bolivia, febrero de 2009.
- CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA (1999). Venezuela, diciembre de 1999.
- ESCUADERO, M. C. (2021). Asambleas constituyentes en América latina. Aspiraciones de igualdad, participación y libertad, Santiago, LOM Ediciones.
- FERNÁNDEZ, A. (2021). Brechas en el ecosistema del libro: gasto y política pública en Chile, Santiago, LOM Ediciones.
- GRAMSCI, A. (2001). *Cuadernos de la cárcel, Tomo 4*, México Ediciones Era.
- MARTINELL, A. Y BARREIRO, B. (2020). *Los derechos culturales: hacia una nueva generación de políticas públicas. Documento de trabajo 20/2020*, Madrid, Observatorio Cultura y Comunicación, Fundación Alternativas.
- MARTUCELLI, D. (2021). El nuevo gobierno de los individuos. Controles, creencias y jerarquías, Santiago. LOM Ediciones.

- PETERS, T. (2020). A cincuenta años de las políticas culturales de la Unidad Popular: enseñanzas y derivas críticas para pensar el proceso constituyente en Chile, *Periférica*, 21.
- PNUD (2002). *Desarrollo humano en Chile. Nosotros los chilenos: un desafío cultural*, Santiago, PNUD.
- SUBERCASEUAX, B. (2010). Historia del libro en Chile, desde la colonia al bicentenario, Santiago, LOM Ediciones.
- _____ (2011). *Historia de las ideas, volumen III*, Santiago, Editorial Universitaria.
- SYMMES, C. (2020). Ciudadanía y participación cultural: dos horizontes dialogantes para la democracia en la cultura. *Periférica*, 21.
- VALDIVIA, V. ET AL. (en edición). *Populismo en Chile, de Ibáñez a Ibáñez*, Santiago, LOM Ediciones.
- VILLELA G., H. (1973). La revolución cultural como cultura de la revolución, *Cuadernos de la Realidad Nacional*, 17.
- UNESCO (2005). Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales, París.
- URFALINO, P. (2004). Après Lang et Malraux, une autre politique culturelle est-elle possible?, *Esprit*, 304.

PUEBLOS ORIGINARIOS, LENGUAS INDÍGENAS Y
ESTADO

Jeannette Pacheco Campos

JEANNETTE PACHECO CAMPOS

Descendiente quechua. Profesora de Artes Visuales, licenciada en Educación, magíster en Arte Latinoamericano. Profesora de Artes Visuales, Interculturalidad y Cultura Quechua en la Universidad de Santiago.

PUEBLOS ORIGINARIOS, LENGUAS INDÍGENAS Y ESTADO

Haciendo un recorrido, desde la época del *Tawantín suyo*¹ hasta nuestros días podemos observar que en aquella época la educación formal, en las *Yachay Wasi* o «casa del saber», estaba destinada a las familias cercanas al *Inka*. Estas eran las «escuelas» para varones, ya que las mujeres estudiaban en las *Akella Wasi*, la «casa de las elegidas», llamadas así pues todas las jóvenes que ingresaban eran elegidas por sus cualidades y habilidades en algún oficio que sirviera a los intereses del «Estado». La última era la más democrática y abierta de las dos, ya que en ella entraban mujeres de todas las condiciones, es decir, desde las hijas del *Inka* hasta las hijas de los campesinos tenían la opción de ingresar. Sin embargo, su futuro al interior de este lugar estaba determinado por su estatus y habilidades.

Los cronistas Waman Poma de Ayala, en su texto «Nueva Corónica y Buen Gobierno», junto a Garcilaso de la Vega, en el volumen *Comentarios Reales de los Inkas, tomo 1*, mencionan que a medida que el *Inka* expandía el *Tawantín suyo* se iban creando nuevas *Yachay Wasi*, ya que estas permitían la enseñanza a los hijos de los nuevos gobernantes y de ese modo se instalaban los conocimientos que acercaban a las diferentes poblaciones a los saberes de Cusco. Del mismo modo, la lengua se iba insertando, y aunque cada pueblo conservaba su propia lengua, cultura y espiritualidad, debían aprender todo lo nuevo que se estaba instaurando, creándose de esa manera un lenguaje y una cultura común para todos.

Esto último fue tomado por los españoles y en su momento la lengua runa simi o quechua llegó a ser la lengua más utilizada por el clero católico y en el comercio del sur de América. Sin embargo, el virrey Agustín de Jáuregui (exgobernador de Chile) se dio cuenta de que ellos podían hablarla y entenderla, pero realmente no la comprendían en su esencia. Esto influyó en que especialmente los sacerdotes adaptaran muchas palabras del runa simi a su comodidad y a sus creencias. Así, por ejemplo, tenemos saludos y agradecimientos en quechua que responden a

1. La palabra *Tawantín suyo*, más conocida y utilizada como *Tawantinsuyo*, significa «entre las cuatro regiones». Está compuesta de *Tawa*: cuatro (sustantivo numeral); *ntin*: entre (sufijo); y *suyo*: región, lado (sustantivo). En *Tawantín* el sufijo *ntin* se aglutinó a *Tawa*, dando como resultado: entre cuatro. *Suyo*, al ser sustantivo, no se aglutina. A un sufijo solo se le pueden aglutinar otros sufijos, pero nunca otro sustantivo. Por ende, el resultado es *Tawantín suyo*, entre las cuatro regiones, la pluralización se da por efecto del sustantivo numeral. Esta forma de escribir la palabra es para descolonizar la forma en que durante la época de la Colonia comenzó a escribirse, como si fuese una sola. Al mismo tiempo sirve revitalizar la lengua.

la lógica del castellano. Finalmente, todo lo anterior, sumado a la comprensión de que la lengua era mucho más compleja de lo que ellos habían aprendido en su uso comercial y evangelizador, hizo que Jáuregui decidiera abolir las lenguas, las vestimentas tradicionales, los cantos y todo aquello que de una u otra forma permitiera a los indígenas continuar con sus creencias y el sentido profundo de su lengua.

Llegada la república esto se hizo más drástico y se generaron contraposiciones entre «lo blanco» y lo que no era considerado blanco. Es decir, entre lo mestizo y lo indígena.

En la época republicana peruana, no muy lejos de la realidad chilena, la lengua que había servido para evangelizar y comercializar fue, en palabras de Jesús Lara (1980), en aquella época «repudiada como un agente de retrogradación que debía ser eliminado. El lenguaje indígena manchaba igual que un delito a quienes lo empleaban. Se lo abominaba en la tertulia y se lo prohibía en la escuela» (161). Lo mismo ocurrió en Chile: se prohibió en todos los espacios y se redujo al ámbito familiar, oculto incluso al amparo de la noche.

Después de un transitar y llegando bruscamente a la década del ochenta nos dijeron en la escuela y en los textos de historia que en lo que hoy conocemos como Santiago no había nada a la llegada de los españoles. Así se iba borrando el pasado indígena y en particular el quechua en estas tierras, que fue el lugar elegido para instalar un centro administrativo del *Tawantin suyo* y que coincidentemente fue escogido para instalar Santiago, la capital de este país llamado Chile.

Asimismo, durante el periodo de chilenización las autoridades se propusieron borrar las raíces de las personas indígenas en el actual norte de Chile, ya que para muchos de ellos era el sur de sus territorios (sur de Perú y sur de Bolivia). Se instaló a la fuerza la lengua española y se obligó a olvidar las lenguas originarias de las personas. Si bien muchos la continuaron hablando, era mayoritariamente al interior de las familias y con el miedo a que sus descendientes la aprendieran por temor a las represalias. Lo mismo, pero con diferentes matices, ocurrió en el resto del país.

Así avanzaron los años y el estrago que todo esto produjo se fue haciendo cada vez más fuerte, ya que muchas personas, familias, comunidades, pueblos y culturas dejaron de hablar en sus lenguas originarias.

En 1993 nace la Ley N°19.253, conocida como Ley Indígena, la cual «establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas, y crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena», CONADI. En su artículo 28 establece que «el reconocimiento y protección de las culturas e idiomas indígenas contemplará: a) el uso y conservación de los idiomas indígenas junto al español en las áreas de alta densidad indígena». Mientras que en el artículo 32 señala, respecto a CONADI:

La Corporación, en las áreas de alta densidad indígena y en coordinación con los servicios u organismos del Estado que correspondan, desarrollará un sistema de educación intercultural bilingüe a fin de preparar a los educandos indígenas para desenvolverse en forma adecuada tanto en su sociedad de origen como en la sociedad global.

Dado lo anterior se crea en el Ministerio de Educación el Programa de Educación Intercultural Bilingüe, PEIB. En 1996, mediante un acuerdo entre CONADI y MINEDUC, se implementan en el Programa de Educación Básica Rural los primeros pilotos de EIB en aquellas escuelas y liceos que tuviesen una alta concentración de estudiantes indígenas, esto quiere decir, donde hubiese un 50 por ciento de niños y niñas aymara, mapuche y atacameños o lican antay. En estas primeras escuelas se insertaron dirigentes y personas mayores pertenecientes a las comunidades en donde se iniciaron los pilotos de EIB. También se capacitó a los y las docentes de las escuelas con talleres que permitieron establecer ese primer acercamiento.

En 2009 la Ley General de Educación N°20.370 estableció en el artículo 28, letra M: «En el caso de establecimientos con alto porcentaje de alumnos indígenas se considerará, que los alumnos y alumnas desarrollen los aprendizajes que les permitan comprender y expresar mensajes simples en lengua indígena reconociendo su historia y conocimientos de origen». Y en el artículo 29 se expresa que como objetivo general se deben desarrollar aprendizajes que permitan a los y las estudiantes «comprender diversos tipos de textos orales y escritos, y expresarse en forma oral en su lengua indígena». Esta nueva Ley N°20.370 representó un avance en la incorporación de lo indígena en algunos de sus artículos. Era una nueva etapa en que se visibilizarían diferentes pueblos originarios que a la fecha no estaban necesariamente en el proceso educativo o que lo hacían de una manera muy superficial.

Se siguió avanzando hasta el 2009 con el Decreto N°280 (que modificó el Decreto N°40 de 1996), que fija los objetivos fundamentales y los contenidos mínimos obligatorios, iniciando el 2010 con primero básico hasta llegar a 2017 con octavo básico. Esto iba avanzando a medida que los niños y niñas que iniciaban en primero iban incorporando los aprendizajes que se entregaban desde el MINEDUC, evidentemente con proyectos desde otras instituciones, como CONADI, que permitían que lo enseñado en las escuelas se complementara con iniciativas que entregaban las asociaciones o comunidades indígenas. Sin embargo, las escuelas, que son las que tienen mayor alcance, se veían y se siguen viendo contenidas por el porcentaje que deben tener al finalizar el año escolar en cuanto a matrícula indígena. En 2010 esta debía ser de un 50 por ciento o más de niños y niñas indígenas; al 2013 bajó este margen e iba del 49 por ciento al 20 por ciento de matrícula de pueblos originarios. Si bien el Decreto N°280 deja libre a los establecimientos que quisieran implementar

el sector de lengua indígena a su propia decisión, también fija la voluntad de las familias de querer que sus educandos la reciban. Esto por una parte favorece su implementación, mas por el otro condiciona los porcentajes de estudiantes que debe haber en ese establecimiento, así como la decisión de sus familias, ya que no necesariamente cada niño y niña recibe la educación que le corresponde según su cultura, sino la que prima en ese lugar.

Para dar lugar a todo lo anterior es que se insertan en las escuelas los «educadores tradicionales», hombres y mujeres pertenecientes a una cultura indígena y que la conocen pues han vivido en sus comunidades, pueblos y conformaciones familiares bajo la mirada y cosmovisión de su cultura. La lengua es un aspecto muy importante y relevante dentro de la enseñanza de la asignatura/taller, ya que quienes poseen la lengua viva la aprendieron como lengua materna, pero otras personas la han aprendido de adultos y en algunos casos, en aquellos en que está en recuperación, la han adoptado en la medida en que se ha ido rescatando.

En 2017 nace el Decreto N°301 que norma la calidad de los educadores tradicionales, quienes deben estar validados por sus comunidades o asociaciones indígenas, lo cual se enmarca en el Convenio 169 de la OIT. Esta calidad de educador tradicional se relaciona con el proceso cultural y lingüístico de cada pueblo. Pero también abre una gran puerta, en caso de no existir alguien que tenga las características antes mencionadas, a los y las profesoras de enseñanza básica que tengan estudios relacionados con la educación intercultural, como también a aquellos profesionales de la educación, ya sean parvularios/as o profesores/as de básica o media, que no posean estudios relacionados con la interculturalidad.

Esto último genera un espacio para observar la enseñanza que reciben los futuros docentes en las universidades, ya que se comienza a vislumbrar un futuro que hace necesaria la enseñanza de lo indígena y lo intercultural en espacios académicos, que podía o puede estar presente como electivos o talleres, pero que no necesariamente están en las mallas académicas.

En marzo de 2019 se realizó la Consulta Indígena en Educación, la que si bien no fue resolutoria, puso nuevamente en la mesa el tema del 20 por ciento de niños y niñas indígenas que deben estudiar en algún establecimiento educacional el sector/asignatura de lenguas indígenas. Así comenzó a hacerse más fuerte la idea de una asignatura y con ello todo lo que conlleva a nivel administrativo, de reconocimiento y de labores educativas por parte de quienes la imparten.

Si bien aquella instancia resultó diferente a como se esperaba (ya que se pretendía eliminar el porcentaje o al menos reducirlo y eso no se logró), el MINEDUC determinó que el 20 por ciento debía seguir existiendo y no se dio una apertura al diálogo por parte de sus representantes. Se mencionó y estableció que los pueblos lican antay, colla, diaguita, yagán y kawésqar, por considerarse en extrema vulnerabilidad lingüística y cultural, podían implementar el EIB sin el 20 por ciento, aunque esto

ya era posible desde antes dada la libertad con la que cuenta toda administración escolar. Sin embargo, planteó la necesidad de elaborar programas de estudio que apuntaran a las culturas recién mencionadas, lo cual ya se está haciendo realidad y lo podemos evidenciar mirando la página web del MINEDUC, donde ya aparecen los primeros programas.

Pero, entonces, ¿qué fue lo relevante de esa Consulta Indígena en Educación si no se logró eliminar ni reducir el 20 por ciento? Pues que en ella se dijo que la asignatura/sector pasaría a ser obligatoria en los establecimientos con 20 por ciento de matrícula de niños y niñas indígenas en 2020. Aunque si somos estrictos con las palabras podemos ver en el Acta de Encuentro Nacional que la palabra usada fue «podría»². Ante esto los pueblos indígenas presentes no estuvieron de acuerdo y pidieron que se cambiara esa expresión, sin embargo, el MINEDUC estableció que lo sometería a consulta pública en el nuevo proceso de modificación curricular.

Si el «podría» se hiciera efectivo, Lengua y Cultura de Pueblos Originarios tendría la categoría, en esos establecimientos, de asignatura, lo cual permitiría que todos por igual, con o sin el consentimiento de las familias, tuviesen acceso a la enseñanza de la cultura predominante en el sector. También hay que recordar que ser asignatura conlleva una calificación (u otro sistema) que redunde en el promedio o informe final, lo que le da un *status* diferente y también una importancia dentro de las escuelas, que no posee en caso de ser un taller.

Pero, ¿qué sucedió? Llegó el año y junto con él llegó la pandemia mundial. Esto hizo que la asignatura/sector continuara con las mismas características que ya tenía, es decir, sin ser obligatoria. En la Consulta Indígena se decidió el cambio de su nombre a Lengua y Cultura de los Pueblos Originarios Ancestrales, y también se consideró un cambio en los ejes para abarcar conocimientos que antes no habían sido considerados de manera explícita:

- Eje 1. Lengua, tradición oral, iconografía, prácticas de lectura y escritura de los pueblos originarios.
- Eje 2. Territorio, territorialidad, identidad y memoria histórica de los pueblos originarios.
- Eje 3. Cosmovisión de los pueblos originarios.
- Eje 4. Patrimonio, tecnologías, técnicas, ciencias y artes ancestrales de los pueblos originarios.

2. «En la próxima modificación curricular (2022) *podría* entrar asignatura a currículum para que fuese obligatoria para todos los EE», MINEDUC (2019). *Acta de Encuentro Nacional* [acta final]. Consulta Indígena de Educación. Santiago, Chile.

El Decreto N°97 de 2020, que nace con posterioridad a la Consulta, señalaba la obligatoriedad de la asignatura, pero se dejaba a libre decisión de las familias (donde las escuelas no tenían el 20 por ciento que se ha mencionado anteriormente, artículo 3°, párrafo segundo) que «esta asignatura será optativa para el estudiante y la familia. Los padres o apoderados deberán manifestar por escrito, en el momento de matricular a sus hijos o pupilos, si desean o no la enseñanza de la asignatura» (MINEDUC). Sin embargo, al final del Decreto N°97 la Contraloría General de la República, División Jurídica, señala con alcances que «debe entenderse que la opción antes referida aplica en general para esa asignatura, independientemente que su implementación sea obligatoria o voluntaria para el establecimiento, acorde a los artículos 2° y 3° del decreto aludido». En otras palabras, que ya no es obligatoria para los establecimientos con el 20 por ciento de matrícula indígena, pues las familias pueden negarse a que sus hijos e hijas reciban esta asignatura, es decir, no genera cambios. Es así como se llevó a cabo un gran retroceso, ya que la mayor «ganancia» de la Consulta Indígena había sido precisamente la obligatoriedad, tal como consta en el Acta de Encuentro del Diálogo Nacional.

Este retroceso llevó, el 12 de marzo de 2021, a diferentes asociaciones y entidades indígenas a presentar un recurso de protección por la asignatura de Lengua Indígena. Una de ellas fue la Red de Educación Intercultural Bilingüe de los Pueblos Indígenas de Chile, más conocida como Red EIB, que agrupó al 2019 a representantes rapa nui, aymara, lican antay y mapuche. Es precisamente esta Red EIB la que ya había presentado, el 2 de julio del 2014, el proyecto de ley general sobre derechos lingüísticos de los pueblos indígenas de Chile, que propuso la incorporación en la Ley General de Educación de la educación intercultural bilingüe, vinculándola a los derechos de los pueblos originarios mediante el Convenio 169 de la OIT.

Este proyecto de ley, entre otros aspectos, propone que las lenguas de los pueblos originarios en Chile, sin importar el estado de revitalización o conservación, sean reconocidas como lenguas nacionales junto con el castellano. Lo anterior abriría un nuevo camino, ya que los directivos de los establecimientos educacionales deberían enseñar obligatoriamente bajo un sistema bilingüe e intercultural.

Todo esto traería como consecuencia natural que las universidades se vean forzadas a implementar en sus asignaturas, principalmente en las de carácter obligatorio, el desarrollo de la interculturalidad y el plurilingüismo para dar paso a docentes que estén inmersos en las diferentes culturas indígenas existentes en Chile, sus lenguas, cosmovisiones, culturas e historias, tanto con los relatos oficiales provenientes del Estado chileno como con aquellos relatos propios de cada pueblo, según sus vivencias y saberes.

Si esto no se da en el ámbito universitario no puede llegar con facilidad a las salas de clases, ya que los y las docentes se ven limitados por aquello que no conocen

o que conocen a medias. Un estudiante escolar que aprende sobre los diferentes pueblos originarios o un niño o niña que se reconoce en lo que su profesor le enseña hace que la revitalización de la cultura y la lengua se fortalezca, ya que un estudiante empoderado tendrá como consecuencia natural querer aprender más y valorar lo que en su ámbito familiar o comunitario está presente. No se puede desconocer todo el daño que provocaron en los adultos los procesos de chilenización, pacificación y demás; todo ello de una u otra forma ha sido traspasado de generación en generación, con familias que no quisieron enseñar la lengua por miedo al rechazo o a la discriminación. Comunidades enteras que terminaron mudándose a las ciudades y perdieron el contacto con sus costumbres y tradiciones, ya que muchos de los hablantes, de generaciones no tan lejanas, se habían hecho parte de la cultura hegemónica. Para muchos era morir o vivir, y vivir no heredando la lengua (y por ende la cultura) era algo que podía ser un medio para continuar como semilla latente.

Es por esto que los indígenas han tenido que volver la mirada sobre sí mismos. La lengua ha ido cambiando, se ha ido adaptando a los cambios sociales que le exigen. Por ejemplo, escribirla, normarla en gramáticas o diccionarios, tomar decisiones políticas relacionadas con las variantes y en algunos casos reconocer la variedad lingüística que posee según territorios o clanes familiares. La incorporación de lo católico, por ejemplo, en la palabra *diospagarasunki* («que Dios te pague») como modo de decir gracias en lengua quechua. Si bien este es solo un ejemplo existen muchos términos donde la lengua sufrió cambios que tienen una relación con las costumbres, como el uso de *wiracocha*, que significa «señor» en quechua, pero que no se refiere a Señor Padre Nuestro, sino que a una autoridad. Esto también significó una modificación en las deidades existentes al momento de la llegada de los españoles, ya que insertó personajes hacedores de la humanidad. Aunque hay que mencionar que algunos personajes mutaron según las creencias propias de cada comunidad y según lo que para el indígena era familiar. Esto ha permitido hoy en día una variedad de significados propios que cada grupo cultural asigna según su ubicación geográfica, espiritualidad y cosmovisión.

Finalmente, todo este sincretismo presente en la cultura y la lengua lleva también a mirarnos como indígenas y a buscar el significado que tienen nuestras palabras, buscar su origen y develar su naturaleza. No se trata de imponer lo antiguo o de volver a como habría sido antes, pero sí de reconocer cómo nuestras lenguas han sido permeadas por siglos de invasión, de aculturación y de procesos sincréticos que nos llevan a buscar las instancias para mostrarla y difundirla, tal y como la hemos aprendido de los entornos familiares, generando hoy en día nuevos espacios en la educación y en los medios no tradicionales, como se explicará más adelante.

Es por esto último que la riqueza cultural que posee cada pueblo indígena en Chile debe en algún momento verse reflejada en las bases curriculares de la

asignatura de Lengua y Cultura de Pueblos Originarios Ancestrales. Asimismo en la enseñanza de esta, pero no como algo que quede a libre disposición, sino como algo reconocido en su importancia, es decir, con la obligatoriedad, tal como las asignaturas de inglés, historia de Chile, etcétera.

Esa obligatoriedad por parte del Estado chileno en los decretos y en específico en el N°97 debería llevar a la formación de docentes que enseñen en todas las escuelas chilenas sobre los diferentes pueblos originarios, con el acervo cultural de cada territorio. De igual forma a la reflexión que conlleva el proceso de evaluación de contenidos, ya que también se hace necesario pensar cómo medimos saberes diferentes y que al mismo tiempo todas las visiones de mundo converjan en un mismo espacio. La formación de docentes debe tomar en cuenta los procesos de interculturalidad que se necesitan para que al estar en la sala de clases, la diversidad de culturas originarias y de lenguas tengan la misma cabida, sin invisibilizar a los que en ese momento pueden representar una minoría numérica.

Es necesario un MINEDUC que elabore programas con la amplitud que cada cultura posee, sobre todo con aquellas donde sus territorios son extensos, tanto dentro de Chile como incluso con culturas que traspasan las fronteras de este país. Así como el *Tawantin suyo* formaba a los *Yachachiq*, profesores que llevaban el conocimiento más allá de sus fronteras para precisamente expandir el territorio, quizás en algún momento nuestras mentes se expandan para comprender la riqueza cultural que posee Chile, por ejemplo en el castellano que usamos y que posee muchas palabras usuales del quechua. Ese lenguaje cotidiano que manejamos, aquel que usamos al comer un charquicán (*charki/kanka*), un rico cochayuyo (*gocha/yuyu*), alegrarnos por la llegada de una guagua (*wawa*), entre tantas otras palabras de uso común; los topónimos que están repartidos por todas partes, como en el comercial de la Compañía de Teléfonos, CTC, que mostró a Cachiyuyo (*Kachi/yuyu*) y lo dio a conocer a todo el país. El lenguaje puede ser un punto de encuentro entre dos culturas originarias, como es el caso del cerro San Cristóbal, *Tupahue* (*tupay*: «encuentro» en quechua, y *hue*: «lugar de» en mapudungun).

Hoy en día hay un movimiento indígena que está avanzando y visibilizándose. Muchos jóvenes, indígenas y no indígenas, están despertando al interés de aprender las lenguas y culturas de los diferentes pueblos originarios de Chile. Ese mismo interés moviliza a diferentes instituciones a destinar recursos hacia cursos de lenguas, talleres de cocina, de telar, etcétera; a la inserción de «nidos lingüísticos», inmersiones lingüísticas, publicaciones de textos de enseñanza de las lenguas, diccionarios, recopilación de cuentos y leyendas, entre muchas otras cosas. Si bien todo lo anterior da cumplimiento a todos los decretos y leyes mencionadas antes en este artículo, el despertar más notorio en los últimos años es el que proviene de las personas naturales, de todos aquellos que no dan cumplimiento a leyes ni decretos,

aquellos que no responden a mandatos presidenciales ni a convenios establecidos en el extranjero.

En la actualidad nos estamos encontrando con agrupaciones y personas naturales que están generando un movimiento a través de redes sociales, plataformas digitales y espacios autogestionados que no responden a institucionalidades ni a leyes impuestas desde el Estado. Esta cultura que está naciendo no se traspasa con la lógica de la escuela tradicional, sino que lo hace desde una relación intercultural en donde se entiende que la cultura chilena está permeada por la cultura indígena y viceversa.

Estas nuevas ventanas se administran desde la gratuidad en la mayoría de los casos, ya que algunos se adjudican proyectos, lo cual permite ampliar la población y los recursos que se pueden generar en favor de las mismas culturas. Estas plataformas son diversas y abarcan radios online, plataformas digitales que se apoyan en redes sociales, páginas web y escuelas o talleres autogestionados, muchos de ellos gratuitos o con aportes voluntarios. Estas diferentes iniciativas están ampliando el público receptor de estos conocimientos que nacen desde los mismos indígenas, muchos de ellos en un proceso de autorreconocimiento, de neohablante, de habitante de la urbe, de emigrante (tanto interna como externamente), de jóvenes y adultos, mujeres y hombres que quieren transmitir el conocimiento que poseen, que quieren visibilizar lo que hasta ese momento no se había hecho visible, que anhelan expandir su cultura para que muchas niñas y niños sientan el orgullo de ser indígenas. Para que la lengua se fortalezca, para que la cultura siga viva o se revitalice en las manos de sus propios descendientes.

Cada vez se ven más banderas ondeando en las marchas, en las ventanas de las casas, en los parabrisas de los autos o en murales urbanos. Ya no solo la bandera chilena se muestra en espacios públicos como universidades o instituciones gubernamentales. Muchas casas cuelgan banderas indígenas para diferentes festividades y en las calles se venden banderas aymara y mapuche. Sin duda falta mucho camino para llegar a verlas todas ondeando, falta ver los saludos institucionales y las señaléticas en diferentes lenguas indígenas, faltan los textos ministeriales que reconozcan las variedades dialectales y variedades territoriales. Falta mucho camino, pero tenemos semillas latiendo en cada cultura que esperan pacientes el momento justo.

La Convención Constituyente que inició su trabajo este año en medio de una pandemia mundial es el inicio de nuevos aires para todo aquello que «falta». Un ejemplo de este nuevo aire fue la elección a la presidencia de la Convención de Elisa Loncon. Aunque ya se venía gestando este nuevo proceso con los escaños reservados, un avance en el reconocimiento de los diez pueblos originarios reconocidos por el Estado chileno, nada podía hacernos pensar en una mujer mapuche que ocuparía ese lugar. Hace tres años, antes de 2019, quizás no lo hubiésemos siquiera soñado.

Al interior de la Convención una comisión de consulta a los pueblos indígenas abre sin duda un nuevo espacio que permitirá instalar las demandas históricas de los diferentes pueblos. Lograr una Constitución que reconozca las diferentes naciones preexistentes al Estado nación chileno será un hecho histórico, un paso real donde el indígena tenga voz y voto y no solo escuche lo que el Estado ya tiene resuelto.

¿Qué Estado queremos construir? Uno que sea consciente de las diversas culturas que habitaban este territorio y que continúan habitándolo, uno que no borre de los mapas a una u otra cultura. Un Estado que reconozca lo que había antes de la llegada de los españoles y que inste a las diferentes instituciones a dejarlo plasmado en los libros que llegan a las escuelas, donde se forma la primera infancia. Que los niños, niñas y adolescentes indígenas sepan que sus antepasados estuvieron presentes y que sientan orgullo de sus raíces. Que los y las estudiantes no indígenas reconozcan en los otros el valor que les otorga su linaje, sus apellidos, sus nombres. Que aprendamos a llamarnos por nuestros nombres y no por apodosos despectivos que se verbalizan y se escriben incluso en un boleto de bus. Que el respeto sea por igual para todos, indígenas y no indígenas, que no esté condicionado al color de piel o a los rasgos que se tienen, al ser considerados de una u otra manera. Que se dejen de dar las divisiones entre quién nació o vive en comunidad y quién vive en la urbanidad. Al final todos somos hijos de la Tierra. La *Pacha mama*³ nos hizo iguales e iguales volveremos a ella.

Que surjan nuevos neohablantes, que cada vez más docentes quieran aprender sobre pueblos originarios, que cada día más estudiantes busquen aprender y sumergirse en las lenguas y culturas originarias, que nazcan nuevas plataformas indígenas, que nuevos letreros se expresen en lenguas.

Que el Estado nos vea.

3. *Pacha mama*, usada como *Pachamama*, corresponde a dos sustantivos, por ende, no se pueden aglutinar. La palabra *Pacha* significa tiempo, cosmos, naturaleza etcétera; y *mama*: señora o madre.

REFERENCIAS

- CHILE-ISRAEL (20 de mayo de 2014). Comercial Compañía de Teléfonos de Chile CTC “Cachiyuyo”. 1989 HD [Archivo de Video]. YouTube. Disponible en https://www.youtube.com/watch?v=fzYsO-PIInYc&ab_channel=%22Chile-Israel%22 (Último acceso: 15 de septiembre 2021).
- DE LA VEGA, G. (1985). *Comentarios Reales de los Incas I*, Buenos Aires, Emecé Editores.
- DECRETO N°280, CHILE (2009). Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos Obligatorios para el Sector de Aprendizaje Lengua Indígena de 1° a 8° de Enseñanza Básica. Ministerio de Educación, Santiago, Chile, Disponible en <https://peib.mineduc.cl/wpcontent/uploads/2016/06/201207301051420.decreto280.pdf>
- DECRETO N°301, CHILE (2018). Reglamenta la Calidad de Educador Tradicional. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Santiago, Chile. Disponible en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1120543>
- DECRETO N°97, CHILE (2020) Establece Bases Curriculares de la Asignatura de Lengua y Cultura de los Pueblos Originarios Ancestrales para los Cursos de 1° a 6° año de Educación Básica. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Santiago, Chile. Disponible en file:///C:/Users/pache/Downloads/Decreto-97_09-FEB-2021.pdf
- LARA, J. (1980). *La literatura de los Quechuas. Ensayo y Antología*, La Paz, Editorial Juventud.
- LONCÓN, E. (2010). Derechos educativos y lingüísticos de los pueblos indígenas de Chile, *Revista Isees*, 7, 79-94.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2011). PEIB-Orígenes. Estudio sobre la implementación de la Educación Intercultural Bilingüe. Disponible en <https://bibliotecadigital.mineduc.cl/bitstream/handle/20.500.12365/2107/mono-924.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- _____ (2019). Acta Encuentro Nacional. Etapa N°4 de diálogo. Consulta Indígena. Disponible en <https://consultaindigena.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/111/2019/08/Acta-etapa-4.pdf> (Último acceso: 15 de septiembre de 2021).
- MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO (2004). Informe Final y Evaluación del Programa Orígenes. Disponible en https://www.dipres.gob.cl/597/articles-139541_informe_final.pdf (Último acceso: 10 de septiembre de 2021).

PACHECO, A. (2012). *Diccionario de Topónimos y Palabras Usuales Quechua*, Santiago, Ediciones Madrigal.

POMA, W. (2005). *Nueva Corónica y Buen Gobierno I*. Lima, Fondo de Cultura Económica.

SANHUEZA, S., PATRICK, P., HSUC, CH., DOMÍNGUEZ, J., FRIZ, M. Y QUINTRIQUEO, S. (2016).

Competencias Comunicativas Interculturales en la formación inicial docente: el caso de tres universidades regionales de Chile, *Revista Estudios Pedagógicos XLII(4)*, 183-200.

WALDMAN, G. (2004). Chile: Indígenas y mestizos negados, *Política y Cultura*, 21.

DOSSIER HISTÓRICO



DOSSIER HISTÓRICO

Azun Candina, Paulina Vergara, Karen Cea, Gabriel González y Ariadna Biotti

DOCUMENTOS DE ESTADO: CONTRAPUNTOS SOCIALES

Azun Candina¹, Paulina Vergara², Karen Cea³, Gabriel González⁴ y Ariadna Biotti⁵

Área de Investigación Patrimonial del Archivo Central Andrés Bello
Vicerrectoría de Extensión y Comunicaciones
Universidad de Chile⁶

Una vez más la Revista *Anales de la Universidad de Chile* nos invita a pensar históricamente: en esta oportunidad el tema es el Estado. Esta es una invitación que asumimos con el objetivo de reflexionar críticamente sobre las complejidades que ha tenido el Estado a la luz de ciertas experiencias que cuestionan su rol en la

-
1. Azun Candina Polomer. Doctora en Historia. Académica de la Facultad de Filosofía y Humanidades e investigadora asociada del Archivo Central Andrés Bello de la Universidad de Chile.
 2. Paulina Vergara Saavedra. Doctora en Sociología. Académica Instituto de Asuntos Públicos - Grupo Reforma del Estado, Universidad de Chile.
 3. Karen Cea Pérez. Licenciada en Lengua y Literatura Hispánica y Magíster en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Chile. Diplomada de Postítulo en Archivística por la Universidad de Chile y el Archivo Nacional. Coordinadora ejecutiva de la Cátedra de Derechos Humanos de la Vicerrectoría de Extensión y Comunicaciones de la Universidad de Chile.
 4. Gabriel González Castro. Licenciado en Lengua y Literatura Hispánica y Magíster © en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Chile. Encargado de Extensión y Comunicaciones del Área de Investigación Patrimonial del Archivo Central Andrés Bello, Vicerrectoría de Extensión y Comunicaciones, Universidad de Chile.
 5. Ariadna Biotti Silva. Doctora en Historia y Civilizaciones École des Hautes Etudes en Sciences Sociales. Doctora en Historia de Chile, Universidad de Chile. Coordinadora del Área de Investigación Patrimonial del Archivo Central Andrés Bello, Vicerrectoría de Extensión y Comunicaciones, Universidad de Chile.
 6. Agradecemos a Alejandra Araya Espinoza, directora del Archivo Central Andrés Bello, por la invitación a desarrollar este trabajo, a Carolina Torres, coordinadora del Área de Información Bibliográfica y Archivística del Archivo Central Andrés Bello y a Zoila Schrojel, encargada de Difusión y Redes Sociales de Sala Museo Gabriela Mistral del Archivo Central Andrés Bello. También a Marcel Solá, curador del Museo del Estallido Social; a María Ignacia Álamos de la Fundación Patricio Aylwin Azócar; a Walter Robledo del Museo de la Memoria y los Derechos Humanos; y a Milene Molina y Camila Rivera de la Colectiva de Mujeres Afrodescendientes Luanda.

sociedad chilena. Lo hacemos desde la valoración de la memoria histórica, la cual tiene sentido porque es fuente de saber que nos encauza, nos ordena y proyecta las acciones del presente. El pasado emerge para nosotras y nosotros como contingente y actual, por cuanto en el ejercicio de recordar nos vemos aludidos y aludidas a la capacidad de poner en práctica esta acumulación de experiencias. La memoria es una función que registra, ordena y ofrece conocimientos que nutren las vivencias, experiencias y prácticas que hemos recibido de generación en generación. Es en tal sentido que observamos el Estado de Chile no solo desde sus legalidades y formalismos, sino que también desde la base de las experiencias vividas y conflictuadas con aquellas normas. A partir de este Dossier Histórico, titulado «Documentos de Estado: contrapuntos sociales», deseamos provocar una discusión en torno a los puntos y contrapuntos del Estado de Chile en la sociedad, es decir, buscamos ofrecer un acercamiento que registre las tensiones habidas entre la ciudadanía y las instituciones.

El Estado es un animal multiforme, una hidra de cabezas casi infinitas, un lugar imaginado y que solo puede ser un lugar imaginado; como ha destacado Sebastián Carassai, «en realidad, lo que existe en el mundo fenomenológico [...] es el poder de individuos: reyes, primeros ministros, magistrados, policías, jefes partidarios y votantes» (Carassai, 2013: 184). Si quisiéramos —que no queremos— hacer una definición del Estado deberíamos quedarnos con su escueta definición de diccionario: «Forma de organización política, dotada de poder soberano e independiente, que integra la población de un territorio», como indica una de las acepciones de la Real Academia Española para este significante.

El Estado es una especie de ente superior leviatánico que se materializa en la práctica como un mecanismo dinámico, sostenido en la dialéctica de la inclusión y la exclusión permanentes. Incluye a la serie de personas que aprueban discursos sobre el bien común de orden idealista, nacionalista y republicano; contiene, a su vez, a todos quienes nacen al interior del espacio nacional y han sido educadas/os para comportarse tal como lo dispone el plan educativo ciudadano y viril por medio del cual hemos aprendido a ser chilenos/as. No obstante, y al mismo tiempo, es un mecanismo que excluye a quienes no coinciden con comulgar con estos modos de ser instituidos y sacralizados, quienes reniegan por diversas razones comportarse de acuerdo con el modelo ciudadano moderno, de valores humanistas, católico, burgués y heteronormado.

Por lo tanto, esta introducción a los textos sobre el Estado y sus intervenciones en nuestra historia reciente es un esfuerzo no definitorio, sino absolutamente abierto. Este Dossier Histórico presenta una forma histórica y visual de acceso a la crítica y el entendimiento de las instituciones de Estado chilenas. Esta presentación, en cuanto tal, es una contribución susceptible a ser contravenida con otras interpretaciones

sobre el Estado. Aquí, por nuestra parte, entendemos por Estado a ese objeto multiforme, cambiante y que no existe por sí mismo ni de manera inmanente, sino como herramienta de poder de actores políticos, económicos y sociales concretos. A la vez que es un instrumento de dominio y hegemonía es, sobre todo en el caso latinoamericano, un espacio de conquista para los pueblos y sus demandas sociales.

Así, los textos que vienen a continuación son considerados significativos por esa razón: develan la capacidad de crear instituciones (nuevas cabezas para la antigua hidra) por parte de los grupos que llegan a gobernar el Estado; instituciones que distribuyen poder, que develan los marcos de acción de quienes serán parte de la solución a los problemas públicos y quiénes quedarán al margen; instituciones a través de las cuales los actores de poder traducen las demandas sociales y las convierten en políticas públicas y normas que delimitan cómo se abordarán dichos problemas. Pero son estas mismas instituciones a las que interpelan los distintos movimientos sociales. Es esta presión política y social que ha movido históricamente los marcos y formas del Estado.

Sabemos que Chile no logró en su historia consolidarse como Estado de bienestar, como muestran los trabajos de Ana Farías (2019). Fueron los movimientos sociales de inicios del siglo XIX hasta los del siglo XXI los que han apalancado respuestas de parte de una élite dirigente, tesonera en mantener más formas arcaicas que modernizadoras. De esta forma se fueron marcando las acciones del Estado en cuanto a políticas sociales en Chile. Indudablemente, los procesos históricos de los movimientos populares durante el siglo XX encontraron su punto más alto de acumulación en los primeros años de la década de los setenta y también a partir de 1973. En ese marco los movimientos populares tuvieron que lidiar con la reacción más feroz de parte de las élites económicas que, en apoyo de las Fuerzas Armadas y de Orden y el visado del Departamento de Estado de los Estados Unidos, construyeron desde el Estado de Chile las bases para el desmantelamiento de la ciudadanía.

En la posdictadura diversos movimientos sociales emergieron contra el neoliberalismo (en cuanto orden económico y cultural heredado desde la dictadura militar y administrado por la Concertación) y las desigualdades enraizadas por el patriarcado a lo largo del país. Con todo, y a partir de una trayectoria ininterrumpida, de altibajos de la intensidad y de la masividad popular, fue en el mes de octubre de 2019 que el descontento social fue de tal laya que exigió un cambio constitucional que ya resonaba desde hace varios años en las organizaciones más vigorosas del mundo social de este periodo, especialmente en el movimiento estudiantil del 2011, y que encontró un muy tímido intento en el gobierno de la presidenta Michelle Bachelet, en 2017, que no se materializó. En cambio, en 2019 la demanda de asamblea constituyente se consolidó como el norte necesario del fuerte descontento social de alta intensidad en todo Chile, con el fin de modificar radicalmente las bases

del Estado. Justamente por esta última razón nos centramos en la historia de fines del siglo xx y comienzos del xxi, porque es la antesala directa del proceso en marcha de construir una nueva Carta Constitucional, la que se ha iniciado este año 2021.

Por primera vez desde que esta República existe como tal asistimos a un proceso constitucional que da cuenta de la diversidad de demandas que se expresan mediante representantes elegidas y elegidos en votación popular, y con escaños reservados para los pueblos indígenas. Por primera vez las y los autores de la Carta Constitucional chilena no serán juristas designados por las élites civiles o militares del Poder Ejecutivo. Por primera vez, valga repetirlo, se ha roto el pacto bicentenario que establecía que hay algunos que por clase social, raza/etnia, educación formal y estirpe nacen para gobernar y normar, y otros (y particularmente otras) que, por las mismas razones a la inversa, nacen para ser gobernadas/os.

En este contexto creemos que vale la pena exponer un registro no exhaustivo pero significativo de esa institucionalidad estatal construida legalmente y que hoy está en disputa. Por eso aquí proponemos el ejercicio de contraponer constantemente distintas imágenes de ciudadanías activas, demandas sociales y manifestaciones populares en relación con las articulaciones que el Estado realiza a nivel institucional. Algunas de estas imágenes dan cuenta de la larga trayectoria histórica de dichas demandas, como lo son aquellas que buscan la participación efectiva y vinculante en los asuntos del Estado.

INÚTILES, SUBVERSIVOS Y ANTIPATRIOTAS. POLÍTICAS DEL OLVIDO Y DISEMINACIONES

En esta presentación, y a la luz del momento constituyente actual, cumple un papel protagónico la construcción de Estado que efectuó la Dictadura cívico-militar, la cual gobernó Chile entre 1973 y 1990 y construyó su propia Carta Fundamental y las bases del Estado. Realizada por la Comisión Ortúzar y dirigida por Jaime Guzmán, esta Constitución de 1980 fue aprobada en un plebiscito sin ninguna garantía de transparencia y legitimidad el día 11 de septiembre de 1980. Entre sus principios centrales estaba impedir la reinstalación del pensamiento y el activismo político de izquierda, al que calificaba como «subversivo» y «antipatriota». El artículo 8° de esta Carta Magna se refería específicamente a ello y fue derogado en el plebiscito por la reforma constitucional de 1989, junto a otras disposiciones autoritarias como la incompatibilidad entre dirigencia gremial y militancia política y la facultad presidencial de disolver la Cámara de Diputados, entre otros cambios.

Frente a este artículo constitucional presentamos la fotografía, imagen en blanco y negro de una demanda atemporal y descentralizada, del artista Walter Blas de la región de Biobío, en la cual captura un momento del estallido social de 2019. Esta

fotografía tomada en Concepción se titula «Chile arde, modelo para des-armar», y exhibe un lienzo de manifestantes que reza: «El Estado es del pueblo, no de los políticos», que apertura un contrapunto en relación con la construcción elitaria de la Carta Constitucional y de las bases del Estado. El Estado y la república, como se ha insinuado aquí, son instrumentos de disputa entre plebeyos y patricios.

Por otra parte, es de cardinal importancia el papel de la Ley de Seguridad del Estado y la reforma que decretó la Junta Militar de Gobierno a dos años del golpe de Estado de 1973 que actualizó la Ley sobre Seguridad Interior del Estado de la década de 1950. En este texto la dictadura penalizó directamente no solo las amenazas a la independencia o soberanía nacional desde el exterior, sino que calificó como «subversión» y amenaza a la soberanía y la seguridad del Estado cualquiera de las críticas ciudadanas al Gobierno y a las Fuerzas Armadas y de Orden, como también la organización de toda forma de oposición al orden social y político establecido y la libertad de opinión y de prensa al interior y exterior del país.

En consonancia con la Doctrina de la Seguridad Nacional, que legitimó los principios represivos en la llamada ola autoritaria en América Latina, el gobierno dictatorial definió así a sus opositores como «el enemigo interno», es decir, despojó de sus derechos básicos a las y los ciudadanos que cuestionaran y se organizaran en su contra por considerarlos enemigos de la patria. Como contrapunto a esta reforma a la Ley N°12.927 exhibimos una fotografía de Valentina Rubilar que data de la movilización feminista del 8 de marzo de 2020 y que pertenece al Museo del Estallido Social.

Prosigue en nuestra selección la Ley N°18.771, norma que permite la eliminación de documentación del Ministerio de Defensa Nacional, de las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública sin necesidad de contar con la autorización previa del conservador del Archivo Nacional o del presidente de la República. Nos parece sumamente importante recordar el peso de esta ley, pues de este modo, fueron eliminadas las evidencias documentales que casi con certeza darían cuenta de las graves violaciones a los derechos humanos ocurridas en dictadura.

La política cultural del olvido y la censura implícita en la ordenanza anterior también está presente en la Ley General de Universidades promulgada en 1981, mediante la cual se profundizó en la senda neoliberal y se entregó el derecho a la educación al mercado, estructurando cómo debían ser comprendidas y gestionadas las universidades. Para María Olivia Mönckeberg (2015) este paso permitió legitimar el modelo más allá de la dictadura, pues la perpetuación del poder a largo plazo implicaba no solo lo financiero y el desarrollo económico, sino también el control de otros sectores estratégicos orientados a inculcar valores neoliberales, como lo es particularmente la educación superior. Sabiendo que esta era una obra incompleta sin reformar la educación totalmente, el último día oficial de la dictadura en el poder,

el 10 de marzo de 1990, se publicó en el Diario Oficial de Chile la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) N°18.962. A cuarenta años de promulgada esta ley debemos recordar que fue esta norma la que afectó especialmente a nuestra Universidad de Chile, que perdió la condición de ser «un proyecto país republicano» cuando fueron desvinculadas sus sedes regionales, además del Instituto Pedagógico y las carreras que conformaban su Centro de Formación Técnica.

POLÍTICAS DE ESTADO EN LA MEDIDA DE LO POSIBLE: INSTITUCIONALIDAD SOBRE LAS MUJERES Y LAS JUVENTUDES

En el regreso formal a la democracia en 1990 permaneció, no obstante, una línea de continuidad con la idea de que el Estado y sus leyes no eran una decisión de la deliberación ciudadana, sino de ciertas manos, cabezas y plumas privilegiadas. La posdictadura se desarrolló bajo una democracia pactada dentro de un marco económico neoliberal y una «política de los acuerdos» y de la «medida de lo posible», lo cual iba a marcar incluso a las nuevas instituciones. Por eso se contraponen aquí imágenes de las demandas sociales frente a las respuestas institucionales que tuvieron cabida en el Estado, muchas de las cuales a inicios de los años noventa significaron la creación de una nueva institucionalidad como hitos democráticos de la posdictadura. Estos decretos, normas y documentos oficiales dan luces sobre los principios y miradas detrás de estos diseños institucionales, sus objetivos y lineamientos generales, que evidencian cómo abordará el Estado transicional la gestión pública.

Uno de estos cambios fue la creación de una nueva institucionalidad para las mujeres y sus derechos. Durante el primer año de gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia fue reemplazada la Secretaría Nacional de la Mujer del periodo dictatorial por el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), que se transformaría en 2015 en el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género. La lectura de este texto demuestra la profunda resistencia de la política formal chilena a reconocer a las mujeres como personas autónomas y con derechos independientes, y la condición históricamente normalizada y naturalizada de las mujeres como madres de familia. Si bien la ley establece que uno de los objetivos del nuevo servicio es establecer la igualdad de oportunidades de las mujeres respecto de los hombres y terminar con la discriminación hacia las mujeres, de todas maneras liga esa tarea a la vida familiar y a la pertenencia de la mujer al trabajo doméstico. Por su parte, el concepto «género» —es decir, el rol históricamente construido de hombres y mujeres— no aparece en ninguno de sus artículos.

Así, la legislación que creó al SERNAM siguió anudando a las mujeres a su rol de madres y «ángel del hogar» a contrapelo de las demandas feministas y de los movimientos de mujeres que durante la dictadura lucharon por recuperar la

democracia. La Concertación hizo una traducción institucional de las demandas feministas y particularmente de los movimientos de las mujeres por la democracia, generando un profundo quiebre en los movimientos feministas (Forstenzer, 2019; Miranda & González, 2019) en los que ya asomaban las primeras divisiones y tensiones hacia el fin de la dictadura. Este quiebre queda plasmado durante el VII Encuentro Feminista Latinoamericano y del Caribe realizado en Cartagena (Chile) en 1993. Estos procesos coinciden además con el proceso de institucionalización de género a nivel latinoamericano y caribeño empujado por las agendas internacionales, lo que tensiona más a los feminismos autónomos y a los feminismos institucionales, criticados como «feminismos de lo posible» (Schild, 2016). Mientras los feminismos institucionales confían en que estas traducciones permitirán seguir avanzando de la mano de los marcos internacionales y de la presión de los movimientos, los feminismos autónomos critican la tecnocracia de género o «femocracias» que terminarían siendo serviles, a su juicio, al patriarcado. Con el tiempo los estudios de Guzmán (2001), Zarembeg (2014) y Muñoz (2021) mostrarían las dificultades para avanzar en materia de género en América Latina y cómo las feministas institucionales lograron empujar avances a pesar de todo, incluso en Chile. Se contraponen en este dossier a la ley de creación del SERNAM y a esta génesis institucional las imágenes de las mujeres movilizadas en dictadura y en un contexto de gran represión como el actual.

Por otra parte, en lo que respecta a la nueva institucionalidad de Estado y su relación con las juventudes, destacamos la creación del Instituto Nacional de la Juventud (INJUV), cuyo antecedente directo proviene de la dictadura militar y de la institución de la Secretaría Nacional de la Juventud (SNJ), en cuya articulación colaboraron varios civiles, especialmente vinculados al Movimiento Gremialista de la Universidad Católica. Vale la pena mencionar que esta forma de incorporar a los jóvenes a la política pública, a través de la ley de creación del INJUV que en las páginas que siguen se presenta, exhibe la eminente tecnocratización de la política pública. En efecto, el rol asignado al INJUV será fundamentalmente técnico y su finalidad la asesoría al gobierno en los ámbitos relacionados con la juventud.

Para las primeras décadas de la posdictadura la juventud —otrotra una de los actorías políticas, sociales y culturales con mayor dinamismo de la sociedad chilena— fue entendida como un «problema», escasamente incorporada al mundo laboral, con considerables niveles de deserción escolar y de marginación social. La creación del Instituto Nacional de la Juventud convirtió a esa categoría, «los jóvenes», en objeto de políticas de consumo y entretenimiento, y también de disciplinamiento para el ingreso masivo al régimen de producción neoliberal.

Desde esta mirada se contraponen a esta institución la autonomía propia de la juventud rebelde de los años ochenta con un lienzo, «La historia exige democracia»,

fotografiada por Patricia Alfaro Inzunza y que sin duda reverbera a las generaciones de jóvenes posteriores que desde la autonomía organizacional crearon nuevas redes políticas, sociales y culturales que a la fecha han devenido también en el cambio del cuadro político del país.

LAS POLÍTICAS DE RECONOCIMIENTO Y SUS LIMITACIONES: PUEBLOS INDÍGENAS Y AFRODESCENDIENTES EN CHILE

Otras de las actorías históricas que mantienen una bicentenaria tensión con las estructuras del Estado republicano debido a que se ha aplicado sobre ellas una implacable política de exterminio, despojo y ocupación son los pueblos indígenas que habitan el territorio. En tal sentido, la creación de la Corporación de Asuntos Indígenas (CONADI) en 1993 reconoció la existencia, pero no los derechos políticos de los pueblos indígenas, invisibilizando de paso al pueblo tribal afrodescendiente. Tanto la creación de la CONADI como la Ley N°21.151 de 2019, que después de 26 años de existencia de la «Ley Indígena» reconoce a los pueblos tribales afrodescendientes, se encuentran en este dossier. Si bien estos marcos para el reconocimiento legal representan indiscutiblemente un avance, implican políticas que a la luz de los hechos son todavía muy estrechas.

En lo que sigue presentamos una fotografía que pertenece a la Colección Archivo Fotográfico del Archivo Central Andrés Bello y cuya autoría es del destacado maestro de la fotografía nacional Antonio Quintana, titulada «Mujer mapuche, Temuco», capturada en la década de los sesenta. En ella se puede observar a una mujer mapuche caminando por las calles de la ciudad de Temuco portando su *trapelakucha* y su *trarilonko*, acompañada de una niña de pelo tipo afro quien junto a otra joven cargan bolsas de productos que probablemente han comprado en el mercado a otras mujeres mapuche o chilenas que venden en aquella calle. Observamos esta escena a la luz de las circunstancias de conformación del Estado de Chile en un territorio que ha sido ocupado militarmente.

Cabe señalar que la iniciativa colonial que emprendió el Estado chileno en el *Ngulumapu* hacia la década de los sesenta del siglo XIX y que fue mal llamada por las élites gobernantes chilenas como «pacificación de La Araucanía» no fue sino una compleja operación militar que incurrió en el despojo o desposesión de los bienes mapuche. De este modo, a través del robo y el saqueo el Estado de Chile produjo estratégicamente una sostenida descapitalización de bienes, riquezas y animales de ganadería de las sociedades mapuche, que significó en este último punto pérdidas de un 72 por ciento de su base ganadera (Nahuelpan, 2012). Asimismo, el despojo territorial redujo a las sociedades mapuche a apenas el 6 por ciento del territorio que hasta entonces habían controlado, y las extensas tierras restantes fueron declaradas

por el Estado como «baldías», siendo entonces habilitadas, en calidad de «tierras fiscales», para el uso de colonos chilenos y extranjeros en el territorio (Nahuelpán, 2012).

Ello devino en un duro proceso de pauperización para las y los mapuche, que los empujó a procesos migratorios hacia las urbes, especialmente hacia el norte. Desde la década de los treinta del siglo xx estos movimientos migratorios tuvieron una gran explosión en tanto modo de sobrevivencia de un pueblo que había sido blanco de un terrible expolio colonial. En suma, el pueblo mapuche, a partir del proceso de ocupación, despojo y migración forzada de sus territorios históricos, forjó sus dinámicas sociales, culturales y políticas en diversos territorios de Chile, tanto en los territorios que les pertenecían antes de la existencia del Estado como en aquellos a los que migraron y donde conformaron sus familias durante varias generaciones. A partir de ese marco, en consecuencia, han demandado su reconocimiento político y cultural en un país que históricamente los ha negado, racializado, discriminado, excluido económicamente e incluso disciplinado a través de una «chilenización» en que la escuela cumplió un papel de instrucción de cariz «civilizatorio».

En consideración de todo lo anterior acompaña a esta situación histórica colonial ejercida por el Estado de Chile el contrapunto visual que corresponde a una fotografía cuya autoría es de Andrés Cruz y que nos adelanta hacia el momento constituyente actual. Esta fotografía fue tomada en el marco de la marcha del 4 de julio de 2021, la cual acompañó a los y las convencionales constituyentes mapuche a la ceremonia de instalación de la Convención Constitucional. En la imagen se aprecia la total vigencia de las luchas, de la organización y de las reivindicaciones indígenas de larga data y que hoy se expresan con potencia en el órgano constituyente que otorgará una nueva institucionalidad al Estado que viene. En la «primera línea» de la movilización, cuyo destino apuntaba el exCongreso Nacional de la ciudad de Santiago, se observa de izquierda a derecha a Alexis Caiguan, Elisa Loncon, Francisca Linconao, Adolfo Millabur, Rosa Catrileo y Victorino Antilef, quienes son parte de los constituyentes de escaños reservados del pueblo nación mapuche. Todo el grupo marcha por el costado del edificio del Archivo Nacional de Chile, en calle Miraflores, destacando la *wenufoye* y, junto a ella, una pancarta que dice: «A 500 años, seguimos de pie».

Por otra parte, el dossier recoge también el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, suscrito y normado por el Estado chileno como una ventana para ampliar ese espacio reducido de la institucionalidad. Junto al documento de la CONADI el del Convenio 169 de la OIT presenta un registro de las políticas de reconocimiento que llevó a cabo el Estado chileno desde la década de los noventa y de los primeros años del siglo XXI, y que desde la Ley Indígena (1993) contaron con cierta transversalidad en el espectro político nacional. Como señala Claudia Zapata (2019), dicha transversalidad inicial puede explicarse porque «estas políticas

de reconocimiento no tocaron las bases sobre las cuales se sostenía el modelo económico» (20) y al mismo tiempo fueron formuladas en un contexto en que este «reconocimiento legal de los pueblos indígenas fue visto como un reparación, pero delimitada cada vez más a una dimensión cultural, que alejaba el tema de una cuestión tan clave como es el de la redistribución, un asunto delicado que estará en la raíz de los nuevos conflictos» (20). Si bien representó un avance en relación a lo que venía desde la dictadura en materia de reconocimiento, mantiene la constante de generar instituciones y políticas públicas dirigidas a personas indígenas, donde las comunidades originarias no tienen un papel protagónico en su elaboración y donde la cuestión de la tierra sigue siendo una deuda pendiente del Estado. Es por ello que las intervenciones estatales de los siguientes gobiernos de transición prosiguieron la senda del fracaso sostenido sin solucionar los problemas estructurales indígenas (Figueroa, 2014).

En definitiva, el problema del reconocimiento de parte del Estado tiene un largo corolario de deficiencias en relación con los pueblos indígenas, pero no se limita a eso.

Consideramos que uno de los grandes sujetos/as históricamente invisibilizados han sido los pueblos afrodescendientes que forman parte del territorio chileno. Es por ello que este dossier invita a dialogar sobre varios documentos en torno a ellos y ellas. En primer lugar se observará aquí el reconocimiento que legalmente recibieron de parte del Estado en tanto «pueblo tribal afrodescendiente» a través de la Ley N°21.151 de 2019, norma que constituye un avance legislativo de importancia para una población que histórica e historiográficamente fue negada de su existencia en una construcción ideológica de la república chilena que transmitió que en Chile no hubo afrodescendientes. Sin embargo, este avance en materia de reconocimiento legal no tuvo un correlato posterior en la reforma constitucional que permitió los escaños reservados para los pueblos indígenas y la paridad de género en la Convención Constitucional, por lo que fueron marginados de ese derecho. En tal sentido se contraponen a esta ley de reconocimiento del pueblo tribal afrodescendiente chileno la declaración suscrita por la Red Chilena de Estudios Afrodescendientes, que manifiesta su descontento frente a la exclusión mencionada de la que fueron objeto. Igualmente cabe señalar que desde hace mucho tiempo las comunidades afrodescendientes han trabajado para posicionar la temática afro en el espacio público como una forma de reparar las agresiones de las que han sido objeto. Esto se debe al hecho de que ser reconocido como «negra» o «negro» en la historia ha implicado una transmisión ideológica racista que deviene desde las economías esclavistas que trasladaron a la fuerza a personas esclavizadas desde África a América, y que generaron representaciones sobre los afrodescendientes desde la inferiorización, el menosprecio racista, la invisibilización y la violencia.

MOMENTO CONSTITUYENTE. DISPUTAS POR UN NUEVO PORVENIR

Es de suyo evidente que estamos armando este dossier en medio de la construcción de la respuesta sobre qué Estado necesitamos para resolver un pasado construido desde la desigualdad, la discriminación y la invisibilización. El proceso constituyente y la conformación de la Convención Constitucional es la traducción institucional de la crisis que nos llevó a la revuelta del 18 de octubre de 2019, la más masiva desde nuestro retorno a la democracia, y para responder a esta difícil pregunta no bastó en el pasado ni basta ahora con las élites políticas que se han reproducido e intercambiado posiciones entre los poderes del Estado y el poder económico. Tampoco bastó ni basta con la gestión tecnocrática de la política, donde el «saber experto» sería el presunto canal imparcial de resolución de conflictos. La nueva Constitución está siendo construida desde el reconocimiento a los pueblos indígenas y a las mujeres a través de las respectivas leyes de paridad y escaños reservados. La ley de escaños reservados para pueblos indígenas y personas con discapacidad con paridad de género está incluida en este dossier.

Igualmente, el de la Convención Constitucional ha sido un proceso que no ha estado libre de críticas, sobre todo de los sectores que se constituyeron como minoría política dentro del nuevo hemicycle del poder originario. Pero también el pueblo afrodescendiente se ha manifestado de diversas maneras a propósito de la deuda pendiente de esta nueva Constitución por nacer, por cuanto el Estado que los reconoció legalmente no los consideró en la ley de escaños reservados. En este punto el dossier propone observar de igual modo al pueblo afrodescendiente y sus expresiones, en particular a través de una gráfica de un panfleto elaborado por el Colectivo de Mujeres Afrodescendientes Luanda, titulado «Frente al Estado opresor, resistencia ancestral», elaborado en la ciudad de Arica en 2020. Este volante hace expresa la indignación, en una de sus articulaciones políticas, del pueblo afrodescendiente respecto a la marginación de esta trascendental discusión constitucional.

Incluimos del mismo modo la fotografía de Felipe PoGa que grafica una manifestación feminista de 2019 y que representa la indignación popular en el mundo urbano, pero también la señal, a través de la movilización social, de que existe un nuevo camino que recorrer. A propósito de los marcos normativos en los cuales se instituyeron las condiciones de la Convención Constitucional, esta imagen nos permite reflexionar que la promulgación de la ley de paridad y escaños reservados para los pueblos indígenas fue una conquista de las mujeres y los pueblos originarios, de la importante revuelta de octubre de 2019, pero también del ciclo acumulado de sus luchas políticas.

Con todo, finalizamos este dossier con el renovador y esperanzador discurso de apertura de la Convención Constitucional pronunciado por su presidenta Elisa Loncon, representante de escaños reservados del pueblo mapuche, y que tuvo lugar el 26 de octubre 2021. Este discurso fue pronunciado en mapudungun mientras en las pantallas laterales del hemicycle del exCongreso Nacional se proyectaba el texto en castellano. Hemos recogido este discurso histórico a través de la cuenta de Twitter de Elisa Loncon y lo presentamos aquí tanto en mapudungun como en castellano. Indudablemente el discurso de la doctora en Literatura y académica de la Universidad de Santiago de Chile inaugura un nuevo ciclo político institucional de nuestra república y del Estado chileno, que en sí mismo evoca un contrapunto con toda nuestra historia como nación independiente. En tal sentido nos parece notable la fotografía tomada por la constituyente doctora Cristina Dorador que representa la instalación de la Convención Constitucional de Chile en su primera sesión, efectuada en el edificio del exCongreso Nacional de Chile ubicado en Santiago y presidida también por Elisa Loncon el día 7 de julio de 2021. A nuestro juicio, esta potente imagen acrisola, muestra y transparenta radicalmente el Estado que ha sido y el Estado que viene. Es una escena donde pasa de pronto la historia completa de nuestra república colonial y racista, y la potencia misma de su inédita transformación. La presidenta Elisa Loncon se dirige a sus colegas constituyentes desde el estrado del Salón de Honor del exCongreso Nacional mientras a sus espaldas aparece un gran e imponente cuadro del pintor chileno Pedro Subercaseaux, titulado «Descubrimiento de Chile por Almagro» (1913). En este cuadro el conquistador español, poderoso, se erige en plena conquista frente a los pueblos indígenas de Chile que manifiestan, en la representación pictórica, una clara postura mansa e incluso colaborativa a la conquista del *adelantado*. La conquista de Chile y sus representaciones, que inspiraron a nuestros gobernantes y legisladores bicentenariamente, de espaldas a la presidenta indígena de la Convención Constitucional, de pronto se muestra como una escena fuera de lugar, como una imagen simbólica que envuelve lo que ha sido la historia de Chile y sus violencias, lo que es el proceso constituyente y sus oportunidades históricas de justicia. Una imagen que sin duda formará parte de los registros de la nueva historia que está por contarse.

En suma, pensamos que estos documentos generados desde la hidra estatal son un aporte al proceso que vivimos hoy, específicamente en los meses que vienen, por cuanto dan cuenta de ciertas disonancias manifiestas entre los movimientos sociales y las lógicas del poder institucional, evidenciando las clausuras y aperturas que en ese tira y afloja de las luchas sociales va experimentando el Estado. De este modo, las demandas por un Estado plurinacional, por la igualdad de género y al servicio de los pueblos y los territorios tienen una historia mucho más larga y a la

vez más cercana y debatida que el estallido social que «nadie-vio-venir» pero que para muchas personas resultaba inevitable.

Inevitable porque el enfoque institucional conservador de la posdictadura y sus limitaciones alimentaron la percepción de desigualdad y el sentimiento de injusticia en el país (solo por mencionar algunos asuntos: la brecha salarial, la cobertura en salud, el acceso y la permanencia en materia de educación, la discriminación de personas LGBTQ+, entre otros.) presente en distintos estudios, a veces leída desde la categoría de «desigualdad» (PNUD, 2017) y otras desde la crítica al neoliberalismo (Araujo y Martucelli, 2013; Gaudichaud, 2015), profundizando la ruptura entre movimientos sociales con las instituciones políticas como los partidos, los poderes del Estado, las fuerzas de orden y seguridad, entre otras.

En definitiva, nuestro siglo XXI parte en Chile con movimientos sociales y políticos que vuelven a exigir al Estado repensarse y replantearse. A través de demandas de larga data y otras nuevas, las actorías sociales que enarbolan demandas y reivindicaciones adquieren protagonismo y aparecen a nivel nacional y local. Nos referimos a los movimientos estudiantiles que se hacen más fuertes desde 2006, al resurgimiento de los movimientos indígenas y afrodescendientes, al crecimiento sostenido de los movimientos feministas y de disidencia sexual, y de movimientos medioambientales y territoriales, entre otras expresiones críticas que se manifiestan frente a este ente leviatánico y también utópico que es el Estado, entendido como el espacio donde concebimos lo que es de todas y todos, es decir, lo público.

REFERENCIAS

- ARAUJO, K. & MARTUCCELLI, D. (2013). Individu et Néolibéralisme: Réflexions à partir de l'expérience chilienne, *Problèmes d'Amérique Latine*, 88, 125-143.
- CARASSAI, S. (2013). *Los años setenta de la gente común. La naturalización de la violencia*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- CORTÉS, C. Y RIVERA, C. (2019), *Desde las ancestras a la actualidad mujeres negras de Arica y sus resistencias*, Santiago, Colectiva de Mujeres Afrodescendientes Luanda.
- FARIAS, A. (2019). *Políticas sociales en Chile: trayectoria de inequidades y desigualdades*, Santiago, Editorial Universidad Alberto Hurtado.
- FIGUEROA HUENCHO, V. (2014). *Formulación de políticas públicas indígenas en Chile*, Santiago, Editorial Universitaria.
- FORSTENZER, N. (2019). Feminismos en el Chile post-dictadura: hegemonías y marginalidades, *Revista Punto Género*, 11, 34-50.
- GAUDICHAUD, F. (2015). *La voie chilienne au néolibéralisme. Regards croisés sur un pays laboratoire*, Nuevo Mundo Mundos Nuevos. Disponible en <http://nuevomundo.revues.org/67029>
- GUZMÁN, V. (2001). La institucionalidad de género en el Estado: nuevas perspectivas de análisis, *Asuntos de Género*, 32, CEPAL.
- MIRANDA, F. Y GONZÁLEZ, P. (2018). Miradas institucionales sobre la categoría de género en materia de violencia contra las mujeres en Chile, *Millcayac, Revista Digital de Ciencias Sociales*, 5(9), 141-162.
- MÖNCKEBERG, M. O. (2015). *El saqueo de los grupos económicos al Estado chileno*, Santiago, DeBolsillo.
- MUÑOZ, C. (2021). De las políticas a la gestión: brechas de implementación y de capacidades estatales para la igualdad de género. En PAUTASSI, L. ET AL. (Coord.), *Tratado de géneros, derechos y justicia. Políticas públicas y multidisciplinaria*, Buenos Aires, Rubinzal Culzoni Editores.
- NAHUEL PAN, H. (2012) Formación colonial del estado y desposesión en Ngulumapu. En NAHUEL PAN, H., HUINCA, H., MARIMAN, P. Y CÁRCAMO-HUECHANTE, L. (Eds.), *Ta iñ fijke xipa rakizumeluwün. Historia, colonialismo y resistencia desde el País Mapuche*, Temuco, Ediciones Comunidad de Historia Mapuche.
- PNUD (2017). *Desiguales: orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile*, Santiago, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

SCHILD, V. (2016). Feminismo y neoliberalismo en América Latina, *Revista Nueva Sociedad*, 265, septiembre-octubre.

ZAPATA, C. (2019). *Crisis del multiculturalismo en América Latina. Conflictividad social y respuestas críticas desde el pensamiento político indígena*, CALAS.

ZAREMBERG, G. (2014). *El género en las políticas públicas: redes, reglas y recursos*, México, FLACSO.

ARTÍCULO 8. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA
DE CHILE
TEXTO PROMULGADO POR DECRETO SUPREMO N°1.150
DEL MINISTERIO DEL INTERIOR DE 21 DE OCTUBRE DE
1980
EDITORIAL JURÍDICA, SANTIAGO DE CHILE, 1981¹

Artículo octavo de la Constitución Política de la República de Chile aprobado por la dictadura militar el 11 de septiembre de 1980 que establece la prohibición de propagar ideas que se consideren atentatorias contra la familia, propugnadoras de la violencia, del orden totalitario y que estén fundadas sobre la teoría de la lucha de clases. Es decir, desde la idea de que los conflictos sociales contemporáneos son producto de las peleas o antagonismos propios de las sociedades organizadas a partir de los intereses de las clases dominantes burguesas, las que subyugan a los sectores trabajadores y populares. Este artículo fue derogado después del plebiscito en que ganó la opción No a través de la Ley N°18. 825 del 15 de junio de 1989.

Es necesario señalar que un artículo constitucional es una disposición numerada de forma consecutiva, la cual conforma el cuerpo legal que es la Constitución. Asimismo, esta es la ley fundamental de la sociedad. Se le considera como la ley más importante o suprema del Estado, toda vez que de ella dependen todas las disposiciones jurídicas emanadas por el Estado. Su objetivo es reconocer y consagrar los derechos fundamentales de la sociedad.

Cada Constitución es un documento histórico en la medida en que representa las condiciones culturales, políticas y sociales de una sociedad en un momento, espacio y tiempo determinado. Este artículo en particular representa las circunstancias irregulares, opresivas y violentas en medio de las cuales se aprobó este texto constitucional.

1. Constitución Política de la República de Chile. Capítulo 1, Base de la Institucionalidad. Artículo 8, 21 de octubre de 1980 (Chile). Editorial Jurídica de Chile, 1980.

Artículo 8º— Todo acto de persona o grupo destinado a propagar doctrinas que atenten contra la familia, propugnen la violencia o una concepción de la sociedad del Estado o del orden jurídico, de carácter totalitario o fundada en la lucha de clases, es ilícito y contrario al ordenamiento institucional de la República.

Las organizaciones y los movimientos o partidos políticos que por sus fines o por la actividad de sus adherentes tiendan a esos objetivos, son inconstitucionales.

Corresponderá al Tribunal Constitucional conocer de las infracciones a lo dispuesto en los incisos anteriores.

Sin perjuicio de las demás sanciones establecidas en la Constitución o en la ley, las personas que incurran o hayan incurrido en las contravenciones señaladas precedentemente no podrán optar a funciones o cargos públicos, sean o no de elección popular, por el término de diez años contado desde la fecha de la resolución del Tribunal. Tampoco podrán ser rectores o directores de establecimientos de educación ni ejercer en ellos funciones de enseñanza, ni explotar un medio de comunicación social o ser directores o administradores del mismo, ni desempeñar en él funciones relacionadas con la emisión o difusión de opiniones o informaciones; ni podrán ser dirigentes de organizaciones políticas o relacionadas con la educación o de carácter vecinal, profesional, empresarial, sindical, estudiantil o gremial en general, durante dicho plazo.

Si las personas referidas anteriormente estuvieren a la fecha de la declaración del Tribunal, en posesión de un empleo o cargo público, sea o no de elección popular, lo perderán, además, de pleno derecho.

Las personas sancionadas en virtud de este precepto no podrán ser objeto de rehabilitación durante el plazo señalado en el inciso cuarto.

La duración de las inhabilidades contempladas en este artículo se elevará al doble en caso de reincidencia.



Chile Arde, Modelo para des-armar.*

* Blas, Walter. 25 de mayo de 2019. Chile Arde, Modelo para des-armar. Concepción. [Fotografía].

DECRETO N°890, REFORMA DE LA JUNTA MILITAR DE GOBIERNO A LA LEY N°12.927 SOBRE SEGURIDAD DEL ESTADO, 1975¹

El documento legal que a continuación se presenta es la reforma a la Ley de Seguridad del Estado que la Junta de la dictadura militar decretó a dos años del golpe de Estado de 1973. Originalmente la Ley N°12.927 fue promulgada por el presidente Carlos Ibáñez del Campo en 1958 y tuvo el propósito de revertir la implacable persecución política ejercida contra militantes comunistas a través de su antecedente legal más directo, la Ley N°8.987 de Defensa Permanente de la Democracia, también conocida como «Ley maldita», la que fue promulgada en 1948 bajo el gobierno del presidente Gabriel González Videla y que borró de los registros electorales y proscribió a ciudadanos y ciudadanas militantes del Partido Comunista de Chile.

En esta reforma de la Junta Militar se reafirmó y agudizó la persecución política, bajo la lógica del «enemigo interno», a toda organización, opinión o manifestación disidente al régimen militar, considerando que estas serían una amenaza para la seguridad del Estado chileno y por extensión para la propia «independencia nacional» y el «sentimiento patrio». En tal sentido, esta reforma de 1975 tipifica no solo las acciones, sino también las doctrinas «subversivas» que busquen alterar las formas de gobierno.

Cabe señalar que la lógica del «enemigo interno» no tendría su comienzo directamente desde la dictadura militar, sino que su trayectoria en la historia nacional es de largo aliento, desde la mitad del siglo xx en adelante. Sin embargo, los 17 años de dictadura formaron en la sociedad chilena actual un cuerpo legal que si bien ha sido desperdiciado de los excesos persecutorios contra partidos políticos a través de las reformas de los posteriores gobiernos transicionales, a la fecha ha sido invocada permanentemente frente a revueltas populares en distintos territorios del país. Incluso hoy mantiene con prisión preventiva a un importante número de personas, en su mayoría jóvenes, que se manifestaron en las protestas de octubre de 2019.

1. Decreto con Fuerza de Ley N 890 de 1975. Fija texto actualizado y refundido de la Ley N°12.927 sobre Seguridad del Estado, 3 de julio de 1975. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Disponible en Biblioteca del Congreso Nacional de Chile en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=16080> (consultado el 12 de noviembre de 2021).



Decreto 890

FIJA TEXTO ACTUALIZADO Y REFUNDIDO DE LA LEY 12.927, SOBRE
SEGURIDAD DEL ESTADO

MINISTERIO DEL INTERIOR



Fecha Publicación: 26-AGO-1975 | Fecha Promulgación: 03-JUL-1975

Tipo Versión: Última Versión De : 30-DIC-2010

Inicio Vigencia: 30-DIC-2010

Fin Vigencia: Evento pendiente

Última Modificación: 30-DIC-2010 Ley 20477

Url Corta: <http://bcn.cl/2c01f>

FIJA TEXTO ACTUALIZADO DE LA LEY 12.927, SOBRE
SEGURIDAD DEL ESTADO

Santiago, 3 de Julio de 1975.- El Presidente de la
República decretó hoy lo que sigue:

Núm. 890.- Considerando:

La necesidad de contar con un texto actualizado y
orgánico de la ley N° 12.927, que incluya las
modificaciones de que ha sido objeto a partir de la
última edición oficial aprobada por decreto N° 1.373,
del Ministerio de Justicia, de fecha 10 de Diciembre de
1973, y

Visto: lo dispuesto en los decretos leyes N°s. 1, de
1973, y 527, de 1974, y en el artículo 10° del decreto
ley N° 1.009, del año en curso,

Decreto:

El texto actualizado y refundido de la ley N°
12.927, sobre Seguridad del Estado, será el siguiente:

TITULO I

Delitos contra la Soberanía Nacional y la Seguridad
Exterior del Estado

ARTICULO 1° Además de los delitos previstos en el
Título I del Libro II del Código Penal y en el Título
II del Libro III del Código de Justicia Militar, y en
otras leyes, cometen delito contra la soberanía
nacional:

a) Los que de hecho ofendieren gravemente el
sentimiento patrio o el de independencia política de la
Nación;

b) Los que de palabra o por escrito o valiéndose de
cualquier otro medio, propiciaren la incorporación de
todo o parte del territorio nacional a un Estado
extranjero;

c) Los que prestaren ayuda a una potencia extranjera
con el fin de desconocer el principio de
autodeterminación del pueblo chileno o de someterse al
dominio político de dicha potencia;

d) Los que mantengan relaciones con gobiernos,
entidades u organizaciones extranjeras o reciban de



ellos auxilios materiales, con el fin de ejecutar hechos que las letras anteriores penan como delitos;

e) Los que para cualquiera de los fines delictuosos señalados en las letras precedentes se colocaren en Chile al servicio de una potencia extranjera, y

f) Los que para cometer los delitos previstos en las letras precedentes, se asociaren en partidos políticos, movimientos o agrupaciones.

ARTICULO 2° Los delitos previstos en el artículo anterior serán castigados con presidio, relegación o extrañamiento menores en sus grados medio a máximo.

La sentencia condenatoria impondrá, además, las penas accesorias de inhabilitación para cargos y oficios públicos y derechos políticos, de acuerdo con las normas de los artículos 29° y 30° del Código Penal.

ARTICULO 3° Dictada sentencia condenatoria contra un extranjero por alguno de los delitos previstos en este Título, el Presidente de la República ordenará su expulsión del territorio nacional, una vez cumplida la pena. La expulsión no procederá, sin embargo, respecto de los extranjeros que tengan cónyuge o hijos chilenos.

TITULO II

Delitos contra la Seguridad Interior del Estado

ARTICULO 4° Sin perjuicio de lo dispuesto en el Título II del Libro II del Código Penal y en otras leyes, cometen delito contra la seguridad interior del Estado los que en cualquiera forma o por cualquier medio, se alzaren contra el Gobierno constituido o provocaren la guerra civil, y especialmente:

a) Los que inciten o induzcan a la subversión del orden público o a la revuelta, resistencia o derrocamiento del Gobierno constituido y los que con los mismos fines inciten, induzcan o provoquen a la ejecución de los delitos previstos en los Títulos I y II del Libro II del Código Penal, o de los de homicidio, robo o incendio y de los contemplados en el artículo 480° del Código Penal;

b) Los que inciten o induzcan, de palabra o por escrito o valiéndose de cualquier otro medio, a las Fuerzas Armadas, de Carabineros, Gendarmería o Policías, o a individuos pertenecientes a ellas, a la indisciplina, o al desobedecimiento de las órdenes del Gobierno constituido o de sus superiores jerárquicos;

c) Los que se reúnan, concierten o faciliten reuniones destinadas a proponer el derrocamiento del Gobierno constituido o a conspirar contra su estabilidad;

d) Los que inciten, induzcan, financien o ayuden a la organización de milicias privadas, grupos de combate u otras organizaciones semejantes y a los que formen parte de ellas, con el fin de sustituir a la fuerza



pública, atacarla o interferir en su desempeño, o con el objeto de alzarse contra los poderes del Estado o atentar contra las autoridades a que se refiere la letra b) del artículo 6°;

e) Los empleados públicos del orden militar o de Carabineros, policías o gendarmerías, que no cumplieren las órdenes que en el ejercicio legítimo de la autoridad les imparta el Gobierno constituido, o retardaren su cumplimiento o procedieren con negligencia culpable;

f) Los que propaguen o fomenten, de palabra o por escrito o por cualquier otro medio, doctrinas que tiendan a destruir o alterar por la violencia el orden social o la forma republicana y democrática de Gobierno;

g) Los que propaguen de palabra o por escrito o por cualquier otro medio en el interior, o envíen al exterior, noticias o informaciones tendenciosas o falsas destinadas a destruir el régimen republicano y democrático de Gobierno, o a perturbar el orden constitucional, la seguridad del país, el régimen económico o monetario, la normalidad de los precios, la estabilidad de los valores y efectos públicos y el abastecimiento de las poblaciones, y los chilenos que, encontrándose fuera del país, divulguen en el exterior tales noticias.

ARTICULO 5° Los delitos previstos en el artículo anterior serán castigados con presidio, relegación o extrañamiento menores en sus grados medio a máximo, sin perjuicio de las penas accesorias que correspondan según las reglas generales del Código Penal.

Regirá lo dispuesto en el artículo 3° de esta ley.

En tiempo de guerra externa la pena será de presidio, relegación o extrañamiento mayores en cualquiera de sus grados.

LEY 19047
Art. 1° N° 1)
D.O. 14.02.1991

ARTICULO 5 a) los que con el propósito de alterar el orden constitucional o la seguridad pública, atentaren contra la vida o integridad física de las personas sufrirán la pena de presidio mayor en cualquiera de sus grados. Si se diere muerte a la víctima del delito o se le infirieren lesiones graves, se aplicará la pena en su grado máximo.

En los casos en que el atentado se realizare en razón del cargo que una persona desempeñe, haya desempeñado o esté llamada a desempeñar, la pena será de presidio mayor en su grado medio a presidio perpetuo. Si se diere muerte a la víctima del delito o se le infirieren lesiones graves, la pena será de presidio mayor en su grado máximo a presidio perpetuo calificado. Las mismas penas señaladas en el inciso anterior se aplicarán si la víctima fuere cónyuge, ascendiente, descendiente o colateral hasta el segundo grado de consanguinidad de la persona en él indicada.

LEY 18222
Art. 2° a)
D.O. 28.05.1983
LEY 19047
Art.1° N° 2)
D.O. 14.02.1991

LEY 19734
Art. 2°
D.O. 05.06.2001

Artículo 5 b) Los que con el propósito de alterar

LEY 18222



Mujer encapuchada que se sube a la valla papal para gritar a todo pulmón cánticos contra el gobierno y la represión de carabineros.*

* Rubilar, Valentina. 2020. Mujer encapuchada que se sube a la valla papal para gritar a todo pulmón cánticos contra el gobierno y la represión de carabineros. [Fotografía]. Museo del Estallido Social. Recuperado de: https://cdn.wp-modula.com/client/q_lossless,ret_img/https://museodelestalidosocial.org/wp-content/uploads/2020/08/Rubilar-15.jpg

LEY N°18.771 PROMULGADA POR LA JUNTA MILITAR (1988) PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DOCUMENTACIÓN DE ARCHIVOS DEL MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, LAS FUERZAS ARMADAS, DE ORDEN Y SEGURIDAD PÚBLICA Y OTROS ÓRGANOS DEL ESTADO¹

La Ley N°18.771 agrega al artículo 14 del decreto con fuerza de ley N°5.200 de 1929 del Ministerio de Educación Pública la siguiente normativa: «la documentación del Ministerio de Defensa Nacional, de las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública, y de los demás organismos dependientes de esa Secretaría de Estado o que se relacionen con el Supremo Gobierno por su intermedio, se archivará y eliminará conforme a lo que disponga la reglamentación ministerial e institucional respectiva. No será aplicable a dicho Ministerio ni a las Instituciones u Organismos referidos en este inciso, el artículo 18 de esta ley».

Esta norma fue promulgada por la dictadura cívico-militar el 30 de diciembre de 1988, a pocos meses de haber ganado la opción No en el plebiscito que derrocó al general Augusto Pinochet. Su finalidad fue permitir la eliminación de documentación ministerial sin necesidad de contar con la aprobación previa del conservador del Archivo Nacional o del presidente de la República. De esta manera la dictadura utilizó la promulgación de leyes y decretos para ocultar el terrorismo de Estado.

Esta ley impide el acceso y la revisión de documentación o informes mediante los cuales se podría constatar la existencia de las graves violaciones a los derechos humanos ocurridas en Chile durante la dictadura cívico-militar. La derogación de esta ley ha sido un objetivo de las organizaciones de derechos humanos y archiveros, y su discusión aún está pendiente en el Congreso Nacional.

1. Decreto con Fuerza de Ley N°18.771 de 1988. Modifica Decreto con Fuerza de Ley N°5200, 1929, del Ministerio de Educación Pública, 30 de diciembre de 1988. Disponible en la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=30150> (consultado el 12 de noviembre de 2021).



Ley 18771

MODIFICA DECRETO CON FUERZA DE LEY N° 5.200, DE 1929, DEL MINISTERIO DE EDUCACION PUBLICA

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL



Fecha Publicación: 17-ENE-1989 | Fecha Promulgación: 30-DIC-1988

Tipo Versión: Única De : 17-ENE-1989

Uri Corta: <http://bcn.cl/2k4rw>

MODIFICA DECRETO CON FUERZA DE LEY N° 5.200, DE 1929, DEL MINISTERIO DE EDUCACION PUBLICA

La Junta de Gobierno de la República de Chile ha dado su aprobación al siguiente

Proyecto de ley

Artículo único.- Agrégase al artículo 14 del decreto con fuerza de ley N° 5.200, de 1929, del Ministerio de Educación Pública, el siguiente inciso final:

"No obstante, la documentación del Ministerio de Defensa Nacional, de las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública, y de los demás organismos dependientes de esa Secretaría de Estado o que se relacionen con el Supremo Gobierno por su intermedio, se archivará y eliminará conforme a lo que disponga la reglamentación ministerial e institucional respectiva. No será aplicable a dicho Ministerio ni a las Instituciones u Organismos referidos en este inciso, el artículo 18 de esta ley."

JOSE T. MERINO CASTRO, Almirante, Comandante en Jefe de la Armada, Miembro de la Junta de Gobierno.- FERNANDO MATTHEI AUBEL, General del Aire, Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea, Miembro de la Junta de Gobierno.- RODOLFO STANGE OELCKERS, General Director, General Director de Carabineros, Miembro de la Junta de Gobierno.- SANTIAGO SINCLAIR OYANEDER, Teniente General de Ejército, Miembro de la Junta de Gobierno.

Por cuanto he tenido a bien aprobar la precedente ley la sanciono y la firmo en señal de promulgación.

Llévese a efecto como ley de la República.

Regístrese en la Contraloría General de la República, publíquese en el Diario Oficial e insértese en la recopilación Oficial de dicha Contraloría.

Santiago, 30 de diciembre de 1988.- AUGUSTO PINOCHET UGARTE, Capitán General, Presidente de la República.- Patricio Carvajal Prado, Vicealmirante, Ministro de Defensa Nacional.- Juan Antonio Guzmán Molinari, Ministro de Educación Pública.

Lo que se transcribe para su conocimiento.- Sergio Moreno Saravia, Coronel, Subsecretario de Guerra.

DFL 1 (1980) LEY GENERAL DE UNIVERSIDADES PROMULGADA POR LA JUNTA MILITAR¹.

A continuación compartimos en este dossier los títulos primero, segundo y cuarto del Decreto con Fuerza de Ley N°1, también conocido como Ley General de Universidades, el cual fue promulgado por la dictadura militar el 30 de diciembre de 1980 y publicado el 3 de enero del año siguiente. El objetivo fundamental de este articulado legal fue redefinir a las casas de estudio como «instituciones de educación superior», a diferencia de lo que planteaba el Estatuto Orgánico de la Universidad de Chile de 1971, que definía a la Universidad como una comunidad democrática, creadora y crítica. Este DFL fue modificado el 18 de junio de 2015 por la Ley N°20.843 que elimina la prohibición de participación de estudiantes y funcionarios en el gobierno de las instituciones de educación superior.

Esta normativa estableció las principales características de las universidades, a la vez que determinó sus responsabilidades y sobre todo sentó las bases legales que estimularon la creación de nuevas universidades privadas, impulsando a las empresas a invertir en el nuevo negocio en que se transformaba la educación.

Acompañado al DFL 1 la dictadura cívico-militar promulgó su continuo DFL 2, a través del cual logró desarticular la red de universidades públicas, regionalizándolas y diseminándolas en un gran número de otras casas de estudio desvinculadas entre sí. Esta realidad afectó especialmente a la Universidad de Chile, que perdió todas sus sedes regionales, sus carreras técnicas y el Instituto Pedagógico, insigne baluarte de la misión pedagógica que tenía nuestra universidad. Mismo caso ocurrió con la Universidad Técnica del Estado (UTE), que fue igualmente diseminada.

A cuarenta años de su promulgación este decreto sigue siendo la base de la desigualdad de recursos y de poder entre las universidades actuales en Chile.

1. Decreto con Fuerza de Ley DFL N°1 de 1980. Fija normas sobre universidades, 30 de diciembre de 1980. Disponible en la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile en <http://bcn.cl/2iw80>. (consultado el 12 de noviembre de 2021).



Decreto con Fuerza de Ley 1

FIJA NORMAS SOBRE UNIVERSIDADES
MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA



Fecha Publicación: 03-ENE-1981 | Fecha Promulgación: 30-DIC-1980
Tipo Versión: Última Versión De : 18-JUN-2015
Última Modificación: 18-JUN-2015 Ley 20843
Uri Corta: <http://bcn.cl/2f2vw>

FIJA NORMAS SOBRE UNIVERSIDADES (Año 1980)

D.F.L. N° 1.- Santiago, 30 de Diciembre de 1980.-
Visto, lo dispuesto en el decreto ley N° 3.541, de 1980,
Decreto con fuerza de ley:

I.- LAS UNIVERSIDADES Y SUS FINES

Artículo 1°- La Universidad es una institución de educación superior, de investigación, raciocinio y cultura que, en el cumplimiento de sus funciones, debe atender adecuadamente los intereses y necesidades del país, al más alto nivel de excelencia.

Artículo 2°- Corresponde especialmente a las universidades:

- a) Promover la investigación, creación, preservación y transmisión del saber universal y el cultivo de las artes y de las letras;
- b) Contribuir al desarrollo espiritual y cultural del país, de acuerdo con los valores de su tradición histórica;
- c) Formar graduados y profesionales idóneos, con la capacidad y conocimientos necesarios para el ejercicio de sus respectivas actividades;
- d) Otorgar grados académicos y títulos profesionales reconocidos por el Estado, y
- e) En general, realizar las funciones de docencia, investigación y extensión que son propias de la tarea universitaria.

II.- AUTONOMIA UNIVERSITARIA Y LIBERTAD ACADEMICA

Artículo 3°- La Universidad es una institución autónoma que goza de libertad académica y que se relaciona con el Estado a través del Ministerio de Educación.

Artículo 4°- Se entiende por autonomía el derecho de cada universidad a regir por sí misma, en conformidad con lo establecido en sus estatutos, todo lo concerniente al



cumplimiento de sus finalidades y comprende la autonomía académica, económica y administrativa.

La autonomía académica incluye la potestad de la universidad para decidir por sí misma la forma como se cumplan sus funciones de docencia, investigación y extensión y la fijación de sus planes y programas de estudio.

La autonomía económica permite a la Universidad disponer de sus recursos para satisfacer los fines que le son propios de acuerdo con sus estatutos y las leyes.

La autonomía administrativa faculta a cada universidad para organizar su funcionamiento de la manera que estime más adecuada de conformidad con sus estatutos y las leyes.

Artículo 5°- La libertad académica incluye la facultad de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales, cumpliendo los requisitos establecidos por la ley, y la de buscar y enseñar la verdad conforme con los cánones de la razón y los métodos de la ciencia.

Artículo 6°- La autonomía y la libertad académica no autoriza a las universidades para amparar ni fomentar acciones o conductas incompatibles con el orden jurídico, ni para permitir actividades orientadas a propagar, directa o indirectamente, tendencia político partidista alguna.

Estas prerrogativas, por su esencia misma, excluyen el adoctrinamiento ideológico político, entendiéndose por tal la enseñanza y difusión que excedan los comunes términos de la información objetiva y de la discusión razonada, en las que se señalan las ventajas y las objeciones más conocidas a sistemas, doctrinas o puntos de vista.

Artículo 7°- Los recintos y lugares que ocupen las universidades en la realización de sus funciones no podrán ser destinados ni utilizados para actos tendientes a propagar o ejecutar actividades perturbadoras para las labores universitarias.

Corresponderá a las autoridades universitarias velar por el estricto cumplimiento de lo dispuesto en el inciso anterior y arbitrar las medidas necesarias para evitar la utilización de dichos recintos y lugares para actividades prohibidas en el inciso precedente.

Artículo 8°- Las universidades establecerán en sus respectivos estatutos los mecanismos que resguarden debidamente los principios a que se hace referencia en los artículos anteriores.

III.- GRADOS ACADEMICOS Y TITULOS PROFESIONALES.

Artículo 9°- Corresponde exclusivamente a las universidades otorgar los grados académicos del Licenciado, Magister y Doctor.

El grado de licenciado es el que se otorga al alumno



de una universidad que ha aprobado un programa de estudios que comprenda todos los aspectos esenciales de un área del conocimiento o de una disciplina determinada.

El grado de Magister es el que se otorga al alumno de una Universidad que ha aprobado un programa de estudios de profundización en una o más de las disciplinas de que se trate. Para optar al grado de Magister se requiere tener grado de Licenciado o un título profesional cuyo nivel y contenido de estudios sean equivalentes a los necesarios para obtener el grado de Licenciado.

El grado de Doctor es el máximo que puede otorgar una Universidad. Se confiere al alumno que ha obtenido un grado de Licenciado o Magister en la respectiva disciplina y que ha aprobado un programa superior de estudios y de investigación, y acredita que quien lo posee tiene capacidad y conocimientos necesarios para efectuar investigaciones originales.

En todo caso, además de la aprobación de cursos u otras actividades similares, un programa de Doctorado deberá contemplar necesariamente la elaboración, defensa y aprobación de una tesis, consistente en una investigación original, desarrollada en forma autónoma y que signifique una contribución a la disciplina de que se trate.

Artículo 10°- Las Universidades podrán admitir alumnos provenientes de cualquier lugar del país. Dichos alumnos deberán ser egresados de la Enseñanza Media o tener estudios equivalentes que les permita cumplir las exigencias objetivas de tipo académico.

Los alumnos extranjeros deberán cumplir con los requisitos y exigencias que señalan los estatutos y reglamentos de cada universidad.

Para los efectos de determinar la duración de los estudios universitarios, cada universidad reglamentará los períodos académicos en los que éstos se deben desarrollar, la forma de su medición y años de estudio.

Artículo 11°- Corresponde en forma exclusiva a las universidades otorgar los títulos profesionales respecto de los cuales la ley requiere haber obtenido previamente el grado de Licenciado en una disciplina determinada.

No obstante, el otorgamiento del título profesional de Abogado corresponde a la Corte Suprema de Justicia en conformidad a la ley.

Artículo 12°- Los títulos profesionales que a continuación se indican requieren haber obtenido el grado de Licenciado que se señala:

- a) Título de Abogado: Licenciado en Ciencias Jurídicas.
- b) Título de Arquitecto: Licenciado en Arquitectura.
- c) Título de Bioquímico: Licenciado en Bioquímica.
- d) Título de Cirujano Dentista: Licenciado en Odontología.

DFL 50 1982
M EDUCACION
ART 1° N° 1



- e) Título de Ingeniero Agrónomo: Licenciado en Agronomía.
- f) Título de Ingeniero Civil: Licenciado en Ciencias de la Ingeniería.
- g) Título de Ingeniero Comercial: Licenciado en Ciencias Económicas o Licenciado en Ciencias en la Administración de Empresas.
- h) Título de Ingeniero Forestal: Licenciado en Ingeniería Forestal.
- i) Título de Médico Cirujano: Licenciado en Medicina.
- j) Título de Médico Veterinario: Licenciado en Medicina Veterinaria.
- k) Título de Psicólogo: Licenciado en Psicología.
- l) Título de Químico Farmacéutico: Licenciado en Farmacia.

Artículo 13°- Los títulos profesionales no comprendidos en los artículos 11 y 12, podrán otorgarlos también otras instituciones de enseñanza superior no universitaria.

Una ley regulará la acción de estas instituciones.

Artículo 14°- Las universidades pueden crear y otorgar toda clase de títulos profesionales distintos de los indicados en el artículo 12, asignarles grados académicos; otorgar diplomas y certificados de estudio o capacitación, todo ello en conformidad a lo establecido en sus estatutos.

También podrán conferir grados académicos honoríficos.

IV.- CREACION Y DISOLUCION DE UNIVERSIDADES.

Artículo 15°- Podrán crearse universidades, las que deberán constituirse como personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro.

Estas universidades se registrarán por las disposiciones de la presente ley y de sus respectivos estatutos; supletoriamente, les serán aplicables las disposiciones del Título XXXVIII del Libro I del Código Civil, en lo que no sean incompatibles con aquéllas.

Artículo 16°- Las universidades podrán constituirse por escritura pública o por instrumento privado reducido a escritura pública, debiendo contener el acta de constitución y los estatutos por los cuales ha de regirse la entidad.

Artículo 17°- Las universidades gozarán de personalidad jurídica por el solo hecho de depositar una copia del instrumento constitutivo a que se refiere el artículo anterior en un Registro que llevará al efecto el Ministerio de Educación.

Con todo, las universidades no podrán funcionar como tales sino una vez transcurrido el plazo a que se refiere el



artículo siguiente, siempre que el Ministerio de Educación no hubiere objetado su constitución o sus estatutos y se hayan aprobado sus programas de estudios de conformidad a lo dispuesto en el artículo 24.

Artículo 18°- El Ministerio de Educación no podrá negar el registro de una universidad y deberá autorizar una copia del instrumento constitutivo estampando en ella el número de registro correspondiente.

Sin embargo, dentro del plazo de 90 días contado desde la fecha del depósito, el Ministerio podrá objetar la constitución de la universidad si faltare cumplir algún requisito para constituirarla, o si los estatutos no se ajustaren a lo prescrito por la ley.

Artículo 19°- La universidad deberá subsanar los defectos de constitución o conformar sus estatutos a las observaciones formuladas por el Ministerio de Educación dentro del plazo de 60 días. Vencido este plazo sin que la Universidad haya procedido a subsanar los reparos, el Ministerio, mediante resolución, cancelará la personalidad jurídica a la Universidad, ordenando sea eliminada del Registro respectivo.

Artículo 20°- En el Registro a que se refiere el artículo 17 se anotarán las universidades constituidas, con indicación de sus nombres, individualización de los constituyentes y los objetivos que se proponen. En dicho Registro se anotará también la disolución de la respectiva corporación o fundación y la cancelación de su personalidad jurídica. En un Registro separado se mantendrá copia de los estatutos y de sus modificaciones.

Las modificaciones de los estatutos, aprobadas por el quorum y requisitos que éstos establezcan y reducidas a escritura pública, deberán registrarse dentro del plazo de 30 días contado desde la fecha de la escritura pública respectiva aplicándose además, en lo que sea pertinente, lo dispuesto en los artículos 18 y 19.

Artículo 21°- Los estatutos de las Universidades deberán contemplar, en todo caso, lo siguiente:

1. Individualización de sus organizadores;
2. Indicación precisa del nombre y domicilio de la entidad;
3. Fines que se propone y los medios económicos de que dispondrá para su realización;
4. Disposiciones que establezcan quienes forman y cómo serán integrados sus órganos de administración;
5. Atribuciones que correspondan a las mismas;
6. El o los títulos profesionales y grados académicos que otorgará. En todo caso, la Universidad deberá contemplar en sus programas de estudio el otorgamiento de, a lo menos, un título profesional de los señalados en el artículo 12;
7. Disposiciones relativas a modificación de estatutos y a su disolución.



Artículo 22°- Los estatutos, normativa interna o cualquier acto o contrato entre las universidades y sus estudiantes o personal académico o no académico no podrán contener disposiciones que prohíban, limiten u obstaculicen la libre organización de éstos.

Ley 20843
Art. 2
D.O. 18.06.2015

Artículo 23°- Las nuevas universidades sólo podrán conferir otros títulos profesionales de conformidad con lo establecido en el artículo 14 de esta ley, si estuvieren otorgando, a lo menos, tres de los títulos a que se refiere el artículo 12.

Artículo 24°- Dentro del plazo de treinta días contados desde la fecha de obtención de la personalidad jurídica, los organizadores de la nueva entidad deberán presentar a una Universidad examinadora los programas de estudios conducentes a obtener los títulos profesionales que se pretende otorgar y los grados académicos que se resuelva asignarle.

DFL 50 1982
M EDUCACION
ART 1° N° 2

Sólo podrán ser universidades examinadoras aquellas que por más de cinco años hayan estado independientemente otorgando y, en su oportunidad, otorguen los grados académicos y él o los títulos a que se refiere el artículo 12 de la presente ley, que aparezcan en los programas de la nueva universidad. La universidad examinadora deberá pronunciarse dentro de los 90 días sobre los referidos programas aprobándolos o rechazándolos.

Se entenderá que los aprueba si no los informare dentro del plazo señalado.

En caso de ser rechazados los respectivos programas de estudio, los solicitantes podrán presentar nuevos programas en los que se subsanen las observaciones formuladas, o declarar que seguirán los programas oficiales de la universidad a la cual solicitaron la aprobación de ellos.

Artículo 25°- La creación de otros títulos profesionales o grados académicos por parte de una Universidad, con posterioridad a la aprobación de un programa de estudios o a la adopción del programa de la Universidad examinadora, seguirá el mismo procedimiento que el programa de estudios inicial señalado en el artículo anterior.

DFL 50 1982
M EDUCACION
ART 1° N° 3

No será aplicable lo dispuesto en el inciso anterior a la universidad que esté otorgando independientemente tres o más de los títulos a que se refiere el artículo 12.

Sin embargo, para el otorgamiento del título de Médico Cirujano, Licenciado en Medicina o grados académicos que se le asignen se requerirá cumplir siempre con lo preceptuado por el inciso primero de este artículo.



Artículo 26°- Las cinco primeras promociones de los alumnos de cada profesión o grados académicos de las nuevas universidades, deberán rendir los exámenes finales de las respectivas asignaturas y el examen de grado ante comisiones mixtas paritarias integradas por profesores de la nueva Universidad y de la Universidad examinadora, siendo decisoria la opinión de los profesores de esta última, en caso de producirse divergencia entre unos y otros.

Con todo, si la Universidad durante la tuición señalada en el inciso anterior, no obtuviere la aprobación de un porcentaje promedio equivalente o superior al cincuenta por ciento de los alumnos que postulen al grado de Licenciado o título profesional, no podrá otorgar independientemente los títulos respectivos en tanto no alcance dicho promedio.

DFL 50 1982
M EDUCACION
ART 1° N° 4

NOTA 2

NOTA: 2

El artículo tercero transitorio del D.F.L. N° 5 de 1981, dispone que tanto las Universidades como los Institutos Profesionales que se deriven de la reestructuración de las Universidades existentes al 31 de diciembre de 1980, podrán otorgar independientemente grados académicos y títulos profesionales según corresponda y no requerirán presentar a una Universidad, o entidad examinadora, sus programas de estudios; ni les será aplicable lo dispuesto en el artículo 26 del presente D.F.L. N° 1.

Artículo 27°- Mediante Decreto Supremo del Ministerio de Educación, podrá liberarse de la obligación de someter a la aprobación de una entidad examinadora los programas de estudios relativos a determinadas profesiones o grados académicos no comprendidos en los artículos 9° y 12° de esta ley. Dictado el respectivo decreto supremo cesará respecto de esas profesiones o grados académicos, además, la obligación de rendir exámenes finales y de título ante las comisiones mixtas a que se refiere el artículo precedente. Estas exenciones regirán por igual para todas las universidades que impartan la enseñanza respectiva.

DFL 50 1982
M EDUCACION
ART 1° N° 5

NOTA 3

NOTA: 3

Por oficio N° 41.747, de 23 de diciembre de 1981, la Contraloría General ha dado curso al D.F.L. N° 50, Min. Educación, publicado el 4 de enero de 1982, pero hace presente que con motivo de la norma agregada por el N° 5 del artículo 1° del citado D.F.L. 50, debe entenderse que el actual artículo 27 del presente texto legal pasa a ser artículo 28°.

Artículo 28°- La disolución de una Universidad se producirá conforme lo dispongan sus estatutos.

Por decreto supremo del Ministerio de Educación se podrá cancelar la personalidad jurídica a una universidad si no cumple con sus fines o si realizare actividades contrarias a las leyes, al orden público, a las buenas costumbres, a la moral o a la seguridad nacional o incurriere en infracciones graves a sus estatutos o dejare de otorgar títulos de aquellos a que se refiere el artículo 12 o contare con un número de alumnos regulares inferior a cien.

En conformidad a lo prescrito en la Constitución Política del Estado, los afectados podrán recurrir de protección en contra de esta decisión de la autoridad, sin perjuicio de sus demás derechos.

Para los efectos de lo dispuesto en el inciso segundo de este artículo, las universidades estarán sujetas a la fiscalización del Ministerio de Educación. Las universidades deberán enviar anualmente a dicho Ministerio un balance y una memoria explicativa de sus actividades.

NOTA

NOTA

Por oficio N° 41.747, de 23 de diciembre de 1981, la Contraloría General ha dado curso al D.F.L. N° 50, Min. Educación, publicado el 4 de enero de 1982, pero hace presente que con motivo de la norma agregada por el N° 5 del artículo 1° del citado D.F.L. 50, debe entenderse que el actual artículo 27 del presente texto legal pasa a ser artículo 28°.

ARTICULOS TRANSITORIOS

Artículo 1°- Aplícanse a las universidades actualmente existentes todas las normas de esta ley con excepción de lo dispuesto en los artículos 15 a 19, 20 inciso primero, 21 y 23 a 27.

Artículo 2°- Las Universidades actualmente existentes mantendrán su carácter de tales y podrán continuar otorgando los títulos profesionales y grados académicos que actualmente confieren. Dichas Universidades y las que de ellas se deriven tendrán el carácter de Universidad Examinadora, para todos los efectos legales, respecto de los títulos y grados académicos que otorguen.

DFL N° 5
M EDUCACION
ART 2° TRAN
1981

Artículo 3°- En tanto no se dicte la ley a que se refiere el inciso segundo del artículo 13 sólo las universidades podrán otorgar los títulos profesionales que por cualquier norma legal en actual vigencia estén reservados a ellas.

CREACIÓN DEL SERVICIO NACIONAL DE LA MUJER (SERNAM) MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN¹

El presente documento corresponde a la Ley N°19.023 que crea el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), promulgada el 26 de diciembre de 1990 y publicada el 3 de enero de 1991 en el Diario Oficial. El objetivo de esta institución es colaborar con el Poder Ejecutivo, por intermedio del Ministerio de Planificación y Cooperación, en el estudio y proposición de planes generales y medidas conducentes a que las mujeres gocen de igualdad de derechos y oportunidades en el desarrollo político, social, económico y cultural del país.

Esta nueva institucionalidad del Estado pretendió saldar las demandas que el movimiento feminista planteó desde sus inicios a comienzos del siglo xx, pero específicamente en el contexto de los años ochenta y comienzos de los noventa. En efecto, las mujeres de aquellas décadas denunciaron con fuerza las graves diferencias de género existentes, las que se vinculan, hasta la actualidad, con la violencia estructural que tiene implícita el sistema neoliberal, patriarcal y heteronormado.

El SERNAM trabajó para garantizar la igualdad de oportunidades a las mujeres en relación a los hombres, por lo tanto no profundizó en reconocer la violencia como una responsabilidad social de Estado que afecta mayormente a mujeres ni abrió campo a la perspectiva de género como una óptica que muestra cómo las diferencias existentes entre hombres y mujeres no son naturalmente creadas, sino históricamente construidas, y sigue naturalizando la relación mujer, familia y trabajo doméstico.

Por último, el SERNAM es un antecedente directo de lo que hoy es el Ministerio de la Mujer y Equidad de Género y del Servicio Nacional de la Mujer y Equidad de Género (SERNAMEG), creados en la segunda gestión de la presidenta Michelle Bachelet Jeria, en 2016.

1. Ley N°19.023 de 1990. Crea el Servicio Nacional de la Mujer, SERNAM, 26 de diciembre de 1990. Biblioteca del Congreso Nacional. Disponible en <http://bcn.cl/2k37d>. (consultado el 12 de noviembre de 2021).

Biblioteca del Congreso Nacional

Lista de Acieritos

Identificación Norma : LEY-19023
Fecha Publicación : 03.01.1991
Fecha Promulgación : 26.12.1990
Organismo : MINISTERIO DEL INTERIOR

CREA EL SERVICIO NACIONAL DE LA MUJER

Teniendo presente que el H. Congreso Nacional ha
dado su aprobación al siguiente

Proyecto de ley:

"TITULO I {ARTS. 1-3}

Naturaleza, objeto, funciones y sede

Artículo 1°.- Créase el Servicio Nacional de la
Mujer como un servicio público, funcionalmente
descentralizado, dotado de personalidad jurídica y de
patrimonio propio, que se relacionará con el Presidente
de la República por intermedio del Ministerio de
Planificación y Cooperación.

Artículo 2°.- El Servicio Nacional de la Mujer es el
organismo encargado de colaborar con el Ejecutivo en el
estudio y proposición de planes generales y medidas
conducentes a que la mujer goce de igualdad de derechos
y oportunidades respecto del hombre, en el proceso de
desarrollo político, social, económico y cultural del
país, respetando la naturaleza y especificidad de la
mujer que emana de la diversidad natural de los sexos,
incluida su adecuada proyección a las relaciones de la
familia.

En especial, le corresponderán las siguientes
funciones:

a) Estudiar y solicitar a los ministerios que
corresponda las políticas públicas, y promover las
reformas legales, reglamentarias y administrativas a fin
de obtener los objetivos señalados precedentemente;

b) Realizar y promover estudios destinados a
formular diagnósticos y análisis de la realidad de la
mujer y de su grupo familiar;

c) Fomentar y proponer medidas tendientes a
fortalecer la familia, entregando las condiciones
sociales para su desarrollo como grupo humano y el
crecimiento de cada uno de sus miembros;

d) Impulsar medidas tendientes a dignificar y
valorar el trabajo doméstico como un aporte
indispensable para el funcionamiento de la familia y la
sociedad;

e) Fomentar medidas concretas que destaquen el valor
fundamental de la maternidad para la sociedad, velando
por su efectiva protección;

f) Mantener vínculos de cooperación con organismos
nacionales, internacionales y extranjeros, y en general
con toda entidad o persona natural o jurídica, cuyos
objetivos y acciones se relacionen con las mismas
materias, y celebrar con ellos contratos o convenios
para ejecutar proyectos o acciones de interés común, sin
perjuicio de las funciones que correspondan al
Ministerio de Relaciones Exteriores;

g) Evaluar el cumplimiento de las políticas, planes
y programas aprobados, a fin de garantizar el
cumplimiento de la Convención sobre la Eliminación de

Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, ratificada por el Gobierno de Chile;

h) Proponer y fomentar políticas que promuevan el acceso igualitario de la mujer a los diversos ámbitos de la sociedad, e

i) Coordinar con servicios y organismos públicos y privados los programas, acciones y otras medidas conducentes a los objetivos de este servicio.

Artículo 3°.- El Servicio Nacional de la Mujer tendrá su domicilio y sede en Santiago, y constituirá Direcciones Regionales en el territorio nacional.

TITULO II {ARTS. 4-9}

Organización

Artículo 4°.- La dirección superior, técnica y administrativa del Servicio Nacional de la Mujer estará a cargo del Director del Servicio Nacional de la Mujer, quien tendrá rango de Ministro de Estado.

La representación judicial y extrajudicial del Servicio estará a cargo del Director, el cual como mandatario judicial tendrá las facultades establecidas en ambos incisos del artículo 7° del Código de Procedimiento Civil.

Artículo 5°.- Serán funciones y atribuciones del Director del Servicio:

a) Dirigir, planificar y supervisar las actividades que se lleven a efecto, para cumplir los objetivos y funciones del Servicio;

b) Coordinar, controlar y evaluar la gestión que desarrollen las dependencias centrales del Servicio y las Direcciones Regionales para el logro de sus fines;

c) Estudiar y proponer el proyecto de presupuesto anual del Servicio;

d) Preparar y proponer los reglamentos y decretos supremos que se relacionen con las materias de su competencia y con la organización y funciones del Servicio;

e) Designar y poner término a los servicios de los funcionarios de acuerdo con el Estatuto Administrativo;

f) Ejecutar y celebrar toda clase de actos y contratos sobre bienes muebles e inmuebles, corporales e incorporales, y transigir respecto de derechos, acciones y obligaciones contractuales o extracontractuales;

g) Delegar algunas de sus funciones y facultades en otros funcionarios del Servicio y conferir mandatos para asuntos determinados;

h) Determinar y modificar la estructura interna del Servicio y dependencias, de acuerdo con el reglamento, e

i) Desempeñar las demás funciones y atribuciones que le asignen las leyes y reglamentos.

Artículo 6°.- Para el cumplimiento de sus funciones el Director Nacional contará con la colaboración de un Subdirector que desempeñará, además, las funciones propias que se le asignen y las que le sean delegadas.

El Subdirector subrogará al Director Nacional cuando por vacancia, ausencia u otra causa se encuentre impedido de desempeñar el cargo.

Artículo 7°.- Facúltase al Presidente de la República para que, dentro del plazo de un año, establezca la organización interna del Servicio Nacional de la Mujer y fije las funciones y atribuciones correspondientes a los cargos directivos, así como a los departamentos y demás dependencias.

Artículo 8°.- El Director Nacional contará, además, con la asesoría de un Consejo formado por 10 personas.

Los integrantes del Consejo serán designados por el Presidente de la República, permanecerán en sus cargos mientras cuenten con su confianza y desempeñarán sus funciones sin percibir por ello remuneración alguna.

El Consejo será presidido por el Director del Servicio.

A este Consejo le corresponderá analizar las acciones, planes y programas propuestos, hacer las sugerencias que estime conveniente, formular las observaciones y proposiciones que considere necesarias y, en general, dar su opinión acerca de las materias en que se solicite su colaboración.

Artículo 9°.- El funcionamiento interno del Consejo se determinará en el reglamento. Los acuerdos y resoluciones de éste no serán obligatorios, sino que constituirán recomendaciones para el Director del Servicio Nacional de la Mujer.

TITULO III {ARTS. 10-11}

De las Direcciones Regionales

Artículo 10.- En cada una de las Regiones en que se divide el territorio de la República habrá una Dirección Regional del Servicio Nacional de la Mujer, con sede en la ciudad capital de la respectiva Región.

Artículo 11.- Las Direcciones Regionales colaborarán con los respectivos Intendentes en todas las materias propias de la competencia del Servicio que deban resolverse en el ámbito regional.

TITULO IV {ARTS. 12-12}

Del Patrimonio

Artículo 12.- El patrimonio del Servicio Nacional de la Mujer estará constituido por los bienes muebles e inmuebles que adquiriera a título gratuito u oneroso y, en especial, por:

a) Los aportes que anualmente le asigne la Ley de Presupuestos;

b) Los aportes de cooperación nacionales e internacionales que reciba para el desarrollo de sus actividades, a cualquier título;

c) Las herencias, legados y donaciones que acepte el Servicio, y

d) Los frutos de tales bienes.

Las donaciones en favor del Servicio no requerirán del trámite de insinuación judicial a que se refiere el artículo 1401 del Código Civil y estarán exentas del impuesto a las donaciones establecido en la Ley N° 16.271.

TITULO V {ARTS. 13-16}

Del Personal
 Artículo 13.- Fijase la siguiente planta del
 Servicio Nacional de la Mujer:

Planta/Cargos	Grado	Nº de cargos
Director Nacional	1B	1
Directivos		
Subdirector	2	1
Fiscal	4	1
Jefes de Departamento	4	5
Jefes de Departamento	5	2
Jefe de Departamento	8	1
Profesionales		
Profesionales	7	4
Profesionales	8	5
Profesional	9	1
Profesionales	10	2
Técnicos		
Técnico	10	1
Técnico	12	1
Administrativos		
Administrativo	12	1
Administrativos	15	3
Administrativos	16	3
Administrativos	17	2
Administrativo	19	1
Administrativo	20	1
Auxiliares		
Auxiliar	20	1
Auxiliares	21	2
Auxiliares	22	2
Auxiliares	27	2
		43

DIRECCIONES REGIONALES

Planta/Cargos	Grado	Nº de cargos
Directivos		
Directores Regionales	6	13
Profesionales		
Profesionales	8	3
		16
TOTAL		59

Artículo 14.- El personal del Servicio Nacional de la Mujer estará afecto a las disposiciones del Estatuto Administrativo, Ley N° 18.834, y en materias de remuneraciones se regirá por las normas del Decreto Ley N° 249, de 1974, y su legislación complementaria.

Sin perjuicio de la planta establecida en el artículo 13, el Director podrá, transitoriamente, contratar personal asimilado a grado o a honorarios, para estudios o trabajos determinados. También podrá solicitar, en comisión de servicio, a funcionarios especializados de los distintos órganos e instituciones de la administración del Estado. En ambos casos regirán las limitaciones señaladas en los artículos 9° y 70 de la ley N° 18.834. Los grados de las escalas de remuneraciones que se asignen a los empleos a contrata o a honorarios asimilados a grado, no podrán exceder del tope máximo que se contemple para el personal de las plantas de Directivos, de Profesionales, de Técnicos, de Administrativos y de Auxiliares.

Artículo 15.- Los funcionarios asignados en comisión de servicio por otros órganos o instituciones al Servicio Nacional de la Mujer lo serán por períodos de tres meses, renovables por igual tiempo, pero no más allá de un año. En casos calificados, por decreto supremo fundado, el Presidente de la República podrá extender el período de las comisiones de servicios hasta un plazo máximo de dos años.

Artículo 16.- Establécense los siguientes requisitos para el ingreso y promoción en las plantas y cargos del Servicio nacional de la Mujer:

Planta de Directivos:

Título profesional de una carrera universitaria de, a lo menos, diez semestres.

El cargo de Fiscal requerirá el título de Abogado.

Planta de Profesionales:

Título profesional de carrera, de a lo menos, ocho semestres o grado académico de Licenciado, Magister o Doctor, otorgado por una Universidad del Estado o reconocida por éste.

Planta de Técnicos:

Los cargos de Técnicos grados 10 y 12 requerirán acreditar tal nivel.

Planta de Administrativos:

Licencia de Educación Media o equivalente.

El cargo de grado 12 requerirá, además, un curso de secretariado otorgado por un instituto reconocido por el Estado.

Planta de Auxiliares:

Haber aprobado la Enseñanza Básica.

Los cargos de grados 20 y 21 requerirán, además, estar en posesión de licencia de conducir vehículos motorizados.

TITULO VI {ARTS. 17-19}

Otras Disposiciones

Artículo 17.- Para el cumplimiento de las funciones del Servicio, el Director Nacional podrá requerir de los ministerios, servicios, y organismos de la

Administración del Estado y de las Municipalidades, la información y antecedentes que estime necesarios relacionados con materias propias de sus respectivas esferas de competencia, que digan relación con las del Servicio Nacional de la Mujer. Será obligatorio para los referidos ministerios, servicios y organismos proporcionar oportuna y debidamente la información y antecedentes requeridos.

Artículo 18.- Suprimense en la planta del Ministerio Secretaría General de Gobierno los siguientes cargos:

Planta/Cargos	Grado	N° de cargos
Directivos		
Jefe de Departamento	4	1
Jefe de Departamento	5	1
Jefes de Oficina	11	4
Jefes de Oficina	12	6
Directivos	13	6
Directivos	14	2
Directivo	15	1
Administrativos		
Administrativos	16	2
Administrativos	19	6
Administrativo	20	1
Administrativo	21	1
Administrativo	23	1
Auxiliares		
Auxiliares	24	2
Auxiliares	25	2
Auxiliar	26	1

Por decreto supremo se determinará cuáles de los cargos que se suprimen se encontraban vacantes a la fecha de publicación de esta ley, cuáles están provistos y la individualización de los funcionarios que los servían.

Las personas que estuvieren ocupando los cargos que se suprimen, que no sean designadas en la Planta del Servicio Nacional de la Mujer, tendrán derecho al beneficio que otorga el artículo 148 de la Ley N° 18.834.

Artículo 19.- Mediante decreto supremo fundado, cuando circunstancias lo justifiquen, se podrá eximir a una determinada persona de todos o algunos de los requisitos de ingreso fijados en esta ley.

TITULO VII {ARTS. 1-3}

Disposiciones transitorias

Artículo 1.º El gasto fiscal que represente esta ley durante 1990 y 1991, se financiará con cargo al ítem 50-01-03-25-33.004 del Tesoro Público del Presupuesto vigente para 1990 y de la Ley de Presupuestos de 1991, respectivamente.

El Presidente de la República, por decreto supremo expedido por intermedio del Ministerio de Hacienda, con las asignaciones presupuestarias señaladas precedentemente, creará el capítulo respectivo de ingresos y gastos del presupuesto del Servicio Nacional de la Mujer.

Artículo 2.o Fijase en 59 funcionarios la dotación máxima de personal del Servicio Nacional de la Mujer, para el año 1990.

Redúcese en 53 funcionarios la dotación de personal para el año 1990 del Ministerio Secretaría General de Gobierno.

Artículo 3.o Los bienes muebles e inmuebles fiscales que están destinados actualmente al funcionamiento de la Secretaría Nacional de la Mujer se transferirán al dominio del Servicio Nacional de la Mujer.

Mediante decreto supremo expedido por intermedio del Ministerio Secretaría General de Gobierno se determinarán los bienes referidos.

El Director del Servicio Nacional de la Mujer requerirá de las reparticiones correspondientes las inscripciones y anotaciones que procedan, con el solo mérito de copia autorizada del decreto supremo antes mencionado.".

Y por cuanto he tenido a bien aprobarlo y sancionarlo; por tanto promúlguese y llévese a efecto como Ley de la República.

Santiago, diciembre 26 de 1990.- PATRICIO AYLWIN
AZOCAR, Presidente de la República.- Enrique Krauss
Rusque, Ministro del Interior.- Sergio Molina Silva,
Ministro de Planificación y Cooperación.

Lo que transcribo a Ud. para su conocimiento.-
Saluda a Ud.- Belisario Velasco Baraona, Subsecretario
del Interior.



Acto de firma del proyecto de ley que crea el Servicio Nacional de la Mujer, SERNAM.*

* Departamento de fotografía de la Presidencia de la República. (1990). Acto de firma del proyecto de ley que crea el Servicio Nacional de la Mujer, SERNAM. [Fotografía]. Fundación Patricio Aylwin Azócar. Recuperado de: <http://www.archivopatricioaylwin.cl/xmlui/bitstream/handle/123456789/11028/AFPA-0055.pdf?sequence=1&isAllowed=y>



¡Democracia ahora! Movimiento Feminista durante la dictadura (1973-1989).*

* Lorenzini, Kena. Movimiento Feminista durante la dictadura (1973-1989). Biblioteca Nacional. Memoria Chilena. Disponible en <http://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-100703.html> . Accedido en 5/11/2021.



Portada. VII Encuentro feminista latinoamericano y del Caribe Cartagena Chile 1996.*

* VII Encuentro Feminista Latinoamericano y del Caribe Cartagena Chile 1996. (1996). [Gráfico].

LEY N°19.042. CREACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL DE LA JUVENTUD (1991)¹

El presente documento es la Ley N°19.042 que crea el Instituto Nacional de la Juventud (INJUV), promulgada el 1 de febrero y publicada el 16 de febrero de 1991, bajo la administración del presidente Patricio Aylwin Azócar. Este servicio público del Estado, dedicado a asesorar y fomentar políticas públicas en relación a las juventudes, originalmente se constituye al interior del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), cartera que hoy, a partir del segundo gobierno del presidente Sebastián Piñera, lleva el nombre de Ministerio de Desarrollo Social y Familia, y que mantiene en funciones al actual INJUV.

Cabe señalar que la primera institución de Estado homóloga a esta fue la Secretaría Nacional de la Juventud (SNJ), creada en octubre de 1973 por la dictadura cívico-militar y que obtuvo la colaboración del Movimiento Gremial de la Pontificia Universidad Católica. La SNJ disputó las representaciones sobre lo juvenil y tuvo un objetivo disciplinante para la juventud chilena, la cual se había constituido desde inicios del siglo XX como un actor social de mucho dinamismo. A partir de ese momento las y los jóvenes fueron representados en calidad de sospechosos y fueron susceptibles de ser disciplinados por el «futuro de la patria».

El rol asignado al INJUV en la década de los noventa, como se puede observar en la ley que aquí se muestra, es fundamentalmente técnico y destinado a la asesoría directa al Estado en materias relacionadas con la juventud. Ello bajo el contexto de los primeros años de la posdictadura, en donde se entendió como una «deuda social» la marginación de la población joven, sobre todo proveniente de sectores populares urbanos, del mundo laboral. Dicha marginación podría decantar a niveles de violencia política, de modo tal que la juventud fue imaginada políticamente como un problema o una amenaza a enfrentar (Rodríguez-Vásquez: 92)² y sobre la cual habría que hacer todos los esfuerzos para tomar las mejores decisiones, amparadas en la evidencia (en los noventa cobra relevancia el instrumento de la Encuesta Nacional de Juventud del INJUV), para la inclusión al régimen de producción y consumo.

1. Ley N°19.042 de 1991. [Ministerio de Planificación y Cooperación]. Crea Instituto Nacional de la Juventud, 1 de febrero de 1991. Biblioteca del Congreso Nacional. Disponible en <http://bcn.cl/2liq0> (consultado el 12 de noviembre de 2021).
2. Rodríguez, M. (2000). Reflexión sobre la experiencia de política de juventud en Chile, *Última década*, 91-102.



Ley 19042

CREA INSTITUTO NACIONAL DE LA JUVENTUD
MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN



Fecha Publicación: 16-FEB-1991 | Fecha Promulgación: 01-FEB-1991
Tipo Versión: Última Versión De : 09-JUL-2018
Última Modificación: 09-JUL-2018 Decreto con Fuerza de Ley 6
Url Corta: <http://bcn.cl/2fv63>

CREA INSTITUTO NACIONAL DE LA JUVENTUD

Teniendo presente que el H. Congreso Nacional ha dado su aprobación al siguiente

Proyecto de ley:

"TÍTULO I.

Naturaleza, objeto, funciones y sede.

Artículo 1°.- Créase el Instituto Nacional de la Juventud, como servicio público, funcionalmente descentralizado, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, que se relacionará con el Presidente de la República por intermedio del Ministerio de Planificación y Cooperación.

Artículo 2°.- El Instituto Nacional de la Juventud es un organismo técnico, encargado de colaborar con el Poder Ejecutivo en el diseño, la planificación y la coordinación de las políticas relativas a los asuntos juveniles, de acuerdo con la presente ley.

En especial, le corresponderán las siguientes funciones:

- a) Estudiar y proponer al Presidente de la República las políticas y los planes generales que deban efectuarse para diagnosticar y buscar soluciones a los problemas de la juventud, en todas las áreas de las actividades nacionales.
- b) Coordinar con servicios y organismos públicos, como asimismo con entidades privadas, la ejecución de los planes y de los programas aprobados, velar por su cumplimiento y evaluar sus resultados.
- c) Proponer e impulsar programas específicos para jóvenes en todos los campos en que actúa la Administración del Estado.
- d) Mantener y desarrollar un servicio de información, orientación, apoyo técnico y capacitación que tienda a perfeccionar las acciones que cumplan funcionarios públicos y otras entidades en las áreas propias del sector juvenil.
- e) Estimular el conocimiento y la participación de los jóvenes, promoviendo y financiando estudios, trabajos, campañas, seminarios y otras iniciativas similares.
- f) Vincularse con organismos nacionales, internacionales y extranjeros y, en general, con toda institución o persona



cuyos objetivos se relacionen con los mismos asuntos y celebrar con ellos convenios para ejecutar proyectos o acciones de interés común.

g) Estudiar y proponer al Presidente de la República iniciativas legales relacionadas con la situación de la juventud.

Artículo 3°.- El Instituto Nacional de la Juventud tendrá su domicilio y sede en la ciudad de Santiago, sin perjuicio de los que establezcan sus Direcciones Regionales.

TÍTULO II. Organización.

Artículo 4°.- La dirección superior, técnica y administrativa del Instituto estará a cargo de un funcionario denominado Director Nacional, designado por el Presidente de la República y de su exclusiva confianza, quien será el Jefe Superior del Servicio y tendrá su representación judicial y extrajudicial, con las facultades de ambos incisos del artículo 7° del Código de Procedimiento Civil.

Artículo 5°.- Serán funciones y atribuciones del Director Nacional del Instituto:

- a) Dirigir, planificar y supervisar las actividades que se lleven a efecto para cumplir los objetivos y funciones del Instituto.
- b) Coordinar, controlar y evaluar la gestión que desarrollen los organismos de su dependencia.
- c) Estudiar y proponer el proyecto de presupuesto anual del Instituto.
- d) Proponer al Presidente de la República los reglamentos y los decretos que digan relación con materias de su competencia, organización y funciones.
- e) Designar y poner término a los servicios de los funcionarios del Instituto, de acuerdo con el Estatuto Administrativo.
- f) Ejecutar y celebrar toda clase de actos y contratos sobre bienes muebles e inmuebles, corporales e incorporales.
- g) Delegar algunas de sus funciones y facultades en otros funcionarios del Instituto y conferir mandatos para asuntos determinados.
- h) Desempeñar las demás funciones y atribuciones que le asignen las leyes y los reglamentos.

Artículo 6°.- Para el cumplimiento de sus funciones, el Director Nacional contará con la colaboración de un Subdirector, también designado por el Presidente de la República y de su exclusiva confianza, quien desempeñará funciones relacionadas con la administración interna del Instituto y con la coordinación de sus Direcciones Regionales.

Además, el Subdirector subrogará al Director Nacional cuando, por vacancia, ausencia u otro impedimento, se



encuentre imposibilitado de desempeñar el cargo.

Artículo 7°.- El Director Nacional contará, además, con la asesoría de un Consejo formado por 10 personas.

Los integrantes del Consejo serán designados por el Presidente de la República, permanecerán en sus cargos mientras cuenten con su confianza y desempeñarán sus funciones sin percibir por ello remuneración alguna.

El Consejo será presidido por el Director del Servicio. A este Consejo le corresponderá analizar las acciones, planes y programas propuestos, hacer las sugerencias que estime conveniente, formular las observaciones y proposiciones que considere necesarias y, en general, dar su opinión acerca de las materias en que se solicite su colaboración.

El funcionamiento interno del Consejo se determinará en el reglamento. Los acuerdos y resoluciones de éste no serán obligatorios, sino que constituirán recomendaciones para el Jefe Superior del Servicio.

Artículo 8°.- Facúltase al Presidente de la República para establecer la organización interna y las relaciones de las distintas dependencias que integran el Instituto.

TÍTULO III.

Las Direcciones Regionales

Artículo 9°.- En cada una de las Regiones del país existirá una Dirección Regional del Instituto, con sede en la ciudad capital de la respectiva Región.

Cada Dirección Regional estará a cargo de un Director Regional, quien dependerá jerárquica, técnica y administrativamente, del Director Nacional.

Artículo 10.- Las Direcciones Regionales tendrán las funciones y las atribuciones que correspondan al instituto en el Territorio de la Región, y colaborarán con el respectivo Intendente en todas las materias propias de la competencia del Servicio, especialmente en la coordinación de las políticas juveniles de las distintas instancias del Gobierno y administración regional, provincial y comunal.

Artículo 11.- El Instituto mantendrá una permanente y preferente vinculación con los municipios y otros organismos y entidades que actúen en la atención de los asuntos juveniles, con el objeto de prestarles el apoyo técnico que requieran y evaluar su gestión, particularmente en lo que se refiera al cumplimiento de los programas y de los proyectos que patrocine, financie o desarrolle.



Manifestación universitaria. Pontificia Universidad Católica. Campus Oriente.*

* Alfaro Insunza, Patricia. Manifestación universitaria. [Fotografía]. Recuperado de: <http://archivomuseodelamemoria.cl/index.php/236889;isad>

LEY N°19253. CREACIÓN DE LA CORPORACIÓN NACIONAL DE DESARROLLO INDÍGENA, CONADI MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN, 1993¹

El presente documento refiere a la creación de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, promulgada el 28 de septiembre de 1993 y publicada el 5 de octubre de 1993 en el Diario Oficial, extracto en el que se designan las directrices para conformar este último organismo sometido a la supervigilancia del Ministerio de Planificación y Cooperación. Desde 2011 dicho ministerio pasa a denominarse como Ministerio de Desarrollo Social.

El objetivo de esta norma es promover, coordinar y ejecutar las acciones del Estado en favor del desarrollo integral de las personas y comunidades indígenas, especialmente en lo económico, social y cultural, impulsando su participación en la vida nacional. Por medio de esta ley el Estado define al ser indígena, reconoce a las principales etnias del país y se compromete a respetar, proteger y promover el desarrollo de sus culturas.

Esta normativa dialoga con el contexto de las luchas permanentes que han tenido los pueblos indígenas, una lucha que el Estado intentó enfrentar a través del reconocimiento de su existencia. No obstante ello, la ley de ninguna manera resolvió el anhelo manifestado por las comunidades indígenas de ser consideradas como sujetas y sujetos de derecho, ni la demanda de autonomía, autodeterminación ni de redistribución de tierras ancestrales.

1. Ley N°19.253 de 1993. Establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas, y crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, 28 de septiembre de 1993. Disponible en la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile en <http://bcn.cl/2f7n5> (consultado el 12 de noviembre de 2021).



Ley 19253

ESTABLECE NORMAS SOBRE PROTECCION, FOMENTO Y DESARROLLO DE LOS INDIGENAS, Y CREA LA CORPORACION NACIONAL DE DESARROLLO INDIGENA

MINISTERIO DE PLANIFICACION Y COOPERACION



Fecha Publicación: 05-OCT-1993 | Fecha Promulgación: 28-SEP-1993

Tipo Versión: Última Versión De : 17-OCT-2020

Última Modificación: 17-OCT-2020 Ley 21273

Url Corta: <http://bcn.cl/2lqsf>

ESTABLECE NORMAS SOBRE PROTECCION, FOMENTO Y DESARROLLO DE LOS INDIGENAS, Y CREA LA CORPORACION NACIONAL DE DESARROLLO INDIGENA

Teniendo presente que el H. Congreso Nacional ha dado su aprobación al siguiente

Proyecto de ley:

"TITULO I

DE LOS INDIGENAS, SUS CULTURAS Y SUS COMUNIDADES

Párrafo 1°

Principios Generales

Artículo 1°.- El Estado reconoce que los indígenas de Chile son los descendientes de las agrupaciones humanas que existen en el territorio nacional desde tiempos precolombinos, que conservan manifestaciones étnicas y culturales propias siendo para ellos la tierra el fundamento principal de su existencia y cultura.

El Estado reconoce como principales etnias indígenas de Chile a: la Mapuche, Aimara, Rapa Nui o Pascuenses, la de las comunidades Atacameñas, Quechuas, Collas, Diaguita y Chango del norte del país, las comunidades Kawashkar o Alacalufe y Yámana o Yagán de los canales australes. El Estado valora su existencia por ser parte esencial de las raíces de la Nación chilena, así como su integridad y desarrollo, de acuerdo a sus costumbres y valores.

Es deber de la sociedad en general y del Estado en particular, a través de sus instituciones respetar, proteger y promover el desarrollo de los indígenas, sus culturas, familias y comunidades, adoptando las medidas adecuadas para tales fines y proteger las tierras indígenas, velar por su adecuada explotación, por su equilibrio ecológico y propender a su ampliación.

LEY 20117

Art. único

D.O. 08.09.2006

Ley 21273

Art. ÚNICO N° 1 a)

y b)

D.O. 17.10.2020

Párrafo 2°

De la Calidad de Indígena

Artículo 2°.- Se considerarán indígenas para los



efectos de esta ley, las personas de nacionalidad chilena que se encuentren en los siguientes casos:

a) Los que sean hijos de padre o madre indígena, cualquiera sea la naturaleza de su filiación, inclusive la adoptiva;

Se entenderá por hijos de padre o madre indígena a quienes descieran de habitantes originarios de las tierras identificadas en el artículo 12, números 1 y 2.

b) Los descendientes de las etnias indígenas que habitan el territorio nacional, siempre que posean a lo menos un apellido indígena;

Un apellido no indígena será considerado indígena, para los efectos de esta ley, si se acredita su procedencia indígena por tres generaciones, y

c) Los que mantengan rasgos culturales de alguna etnia indígena, entendiéndose por tales la práctica de formas de vida, costumbres o religión de estas etnias de un modo habitual o cuyo cónyuge sea indígena. En estos casos, será necesario, además, que se autoidentifiquen como indígenas.

Artículo 3º.- La calidad de indígena podrá acreditarse mediante un certificado que otorgará la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena. Si ésta deniega el certificado, el interesado, sus herederos o cesionarios podrán recurrir ante el Juez de Letras respectivo quien resolverá, sin forma de juicio, previo informe de la Corporación.

Todo aquel que tenga interés en ello, mediante el mismo procedimiento y ante el Juez de Letras respectivo, podrá impugnar la calidad de indígena que invoque otra persona, aunque tenga certificado.

Artículo 4º.- Para todos los efectos legales, la posesión notoria del estado civil de padre, madre, cónyuge o hijo se considerará como título suficiente para constituir en favor de los indígenas los mismos derechos y obligaciones que, conforme a las leyes comunes, emanen de la filiación legítima y del matrimonio civil. Para acreditarla bastará la información testimonial de parientes o vecinos, que podrá rendirse en cualquier gestión judicial, o un informe de la Corporación suscrito por el Director.

Se entenderá que la mitad de los bienes pertenecen al marido y la otra mitad a su cónyuge, a menos que conste que los terrenos han sido aportados por sólo uno de los cónyuges.

Artículo 5º.- Todo aquel que, atribuyéndose la calidad de indígena sin serlo, obtenga algún beneficio económico que esta ley consagra sólo para los indígenas, será castigado con las penas establecidas en el artículo 467 del Código Penal.

Artículo 6º.- Los censos de población nacional deberán determinar la población indígena existente en el



país.

Párrafo 3°
De las Culturas Indígenas

Artículo 7°.- El Estado reconoce el derecho de los indígenas a mantener y desarrollar sus propias manifestaciones culturales, en todo lo que no se oponga a la moral, a las buenas costumbres y al orden público.

El Estado tiene el deber de promover las culturas indígenas, las que forman parte del patrimonio de la Nación chilena.

Artículo 8°.- Se considerará falta la discriminación manifiesta e intencionada en contra de los indígenas, en razón de su origen y su cultura. El que incurriere en esta conducta será sancionado con multa de uno a cinco ingresos mínimos mensuales.

Párrafo 4°
De la Comunidad Indígena

Artículo 9°.- Para los efectos de esta ley se entenderá por Comunidad Indígena, toda agrupación de personas pertenecientes a una misma etnia indígena y que se encuentren en una o más de las siguientes situaciones:

- a) Provengan de un mismo tronco familiar;
- b) Reconozcan una jefatura tradicional;
- c) Posean o hayan poseído tierras indígenas en común,

y

- d) Provengan de un mismo poblado antiguo.

Artículo 10.- La constitución de las Comunidades Indígenas será acordada en asamblea que se celebrará con la presencia del correspondiente notario, oficial del Registro Civil o Secretario Municipal.

En la Asamblea se aprobarán los estatutos de la organización y se elegirá su directiva. De los acuerdos referidos se levantará un acta, en la que se incluirá la nómina e individualización de los miembros de la Comunidad, mayores de edad, que concurren a la Asamblea constitutiva, y de los integrantes de sus respectivos grupos familiares. La Comunidad se entenderá constituida si concurre, a lo menos, un tercio de los indígenas mayores de edad con derecho a afiliarse a ella. Para el solo efecto de establecer el cumplimiento del quórum mínimo de constitución, y sin que ello implique afiliación obligatoria, se individualizará en el acta constitutiva a todos los indígenas que se encuentren en dicha situación. Con todo, se requerirá un mínimo de diez miembros mayores de edad.

Una copia autorizada del acta de constitución deberá ser depositada en la respectiva Subdirección Nacional, Dirección Regional u Oficina de Asuntos Indígenas de la



Corporación, dentro del plazo de treinta días contados desde la fecha de la Asamblea, debiendo el Subdirector Nacional, Director Regional o Jefe de la Oficina, proceder a inscribirla en el Registro de Comunidades Indígenas, informando a su vez, a la Municipalidad respectiva.

La Comunidad Indígena gozará de personalidad jurídica por el solo hecho de realizar el depósito del acta constitutiva. Cualquier persona que tenga interés en ello podrá solicitar a la Corporación el otorgamiento de un certificado en el que conste esta circunstancia.

Artículo 11.- La Corporación no podrá negar el registro de una Comunidad Indígena. Sin embargo, dentro del plazo de treinta días contados desde la fecha del depósito de los documentos, podrá objetar la constitución de la Comunidad Indígena si no se hubiere dado cumplimiento a los requisitos que la ley y el reglamento señalan para su formación y para la aprobación de sus estatutos, todo lo cual será notificado por carta certificada al presidente del directorio de la respectiva Comunidad Indígena.

La Comunidad Indígena deberá subsanar las observaciones efectuadas dentro del plazo de ciento veinte días contados desde la recepción de la carta certificada. Si así no lo hiciere, la personalidad jurídica caducará por el solo ministerio de la ley y los miembros de la directiva responderán solidariamente por las obligaciones que la Comunidad Indígena hubiere contraído en ese lapso.

Un reglamento detallará la forma de integración los derechos de los ausentes en la asamblea de constitución, organización, derechos y obligaciones de los miembros y la extinción de la Comunidad Indígena.

TITULO II
DEL RECONOCIMIENTO, PROTECCION Y DESARROLLO DE LAS
TIERRAS INDIGENAS

TIERRAS INDIGENAS

Párrafo 1°

Artículo 12.- Son tierras indígenas:

1° Aquellas que las personas o comunidades indígenas actualmente ocupan en propiedad o posesión provenientes de los siguientes títulos:

- a) Títulos de comisario de acuerdo a la ley de 10 de junio de 1823.
- b) Títulos de merced de conformidad a las leyes de 4 de diciembre de 1866; de 4 de agosto de 1874, y de 20 de enero de 1883.
- c) Cesiones gratuitas de dominio efectuadas conforme a la ley N° 4.169, de 1927; ley N° 4.802, de 1930; decreto supremo N° 4.111, de 1931; ley N° 14.511, de 1961, y ley N° 17.729, de 1972, y sus modificaciones posteriores.
- d) Otras formas que el Estado ha usado para ceder, regularizar, entregar o asignar tierras a indígenas, tales como, la ley N° 16.436, de 1966; decreto ley N° 1.939, de 1977, y decreto ley N° 2.695, de 1979, y

NOTA 2



Mujer mapuche, Temuco.*

* Quintana, Antonio. (C.1960). Mujer mapuche, Temuco. [Fotografía]. Colección Archivo Fotográfico. Archivo Central Andrés Bello, Universidad de Chile.



Marcha del 4 de julio de 2021 en el marco de la Ceremonia de instalación de la Convención Constitucional.*

* Cruz, Andrés. 2021. Marcha del 4 de julio de 2021. Ceremonia de instalación de la Convención Constitucional. Santiago. [Fotografía].

DECRETO N°236. PROMULGA EL CONVENIO N°169 SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES EN PAÍSES INDEPENDIENTES DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (2008)¹

El presente decreto contiene la promulgación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) suscrito por el Estado de Chile. Este convenio fue aprobado en la Conferencia General de la OIT en 1989, con el voto de abstención de la delegación chilena enviada por la dictadura cívico-militar. El convenio ingresó en 1991 al Congreso Nacional, siendo aprobado en la Cámara de Diputados en abril del año 2000 y ratificado en 2008 por el Senado de la República. Fue incorporado a la legislación a partir del Decreto N°236 tras 17 años de trámite parlamentario, para luego ser promulgado el 2 de octubre y publicado el 14 de octubre del mismo año, bajo el primer gobierno de la presidenta Michelle Bachelet Jeria. Un año después de su ratificación entraría en vigor a partir del 15 de septiembre de 2009.

En el trámite de su legislación en el Congreso Nacional el Convenio 169 fue objeto de críticas de parte de parlamentarios y parlamentarias de derecha, quienes recurrieron al Tribunal Constitucional (TC) para solicitar que se declarara su inconstitucionalidad. En sentencia de abril de 2008 el TC desestimó los argumentos de la entonces oposición y ratificó la completa constitucionalidad del convenio.

El Convenio 169, según indica, tiene por objetivo mejorar las condiciones de vida de cinco mil pueblos indígenas y tribales, que en el mundo constituirían una población de más de 370 millones de personas, reconociendo sus lenguas, sus culturas y modos de vida. Al mismo tiempo busca desactivar las discriminaciones y marginaciones de las que han sido objeto en diferentes países del orbe.

A partir de la entrada en vigencia del convenio Chile está sujeto a un mecanismo de supervisión de la OIT respecto a su aplicación. De este modo, el Estado debe informar regularmente al mencionado organismo de las Naciones Unidas sobre las acciones de implementación del convenio, así como su cumplimiento.

Sin embargo, el Convenio 169 ha creado en la legislación un estándar que no ha provocado todas las adecuaciones que requiere de parte del Estado hasta la fecha,

1. Decreto N°236 de 2008. Promulga el Convenio N°169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo, 2 de octubre de 2008. Disponible en la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=279441> (consultado el 12 de noviembre de 2021).

sin la existencia todavía de un estatuto legal de los pueblos indígenas que reconozca sus derechos plenos como pueblos. Este es uno de los temas que de hecho es parte de los actuales debates de la Convención Constitucional en relación al lugar de los pueblos indígenas, sus representaciones, autonomía, participación, consulta y su vínculo con el Estado de Chile.



Decreto 236

PROMULGA EL CONVENIO N° 169 SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES EN PAÍSES INDEPENDIENTES DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

Fecha Publicación: 14-OCT-2008 | Fecha Promulgación: 02-OCT-2008
Tipo Versión: Única De : 15-SEP-2009



PROMULGA EL CONVENIO N° 169 SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES EN PAÍSES INDEPENDIENTES DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

Núm. 236.- Santiago, 2 de octubre de 2008.- Vistos: Los artículos 32, N° 15, y 54, N° 1), inciso primero, de la Constitución Política de la República.

Considerando:

Que con fecha 27 de junio de 1989 la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, en su Septuagésima Sexta Reunión, adoptó el Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

Que el Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes fue aprobado por el Congreso Nacional, según consta en el oficio N° 7.378, de 9 de abril de 2008, de la Honorable Cámara de Diputados.

Que el Tribunal Constitucional, por sentencia de fecha 3 de abril de 2008, declaró que las normas del aludido Convenio N° 169 sometidas a su control, son constitucionales.

Que el instrumento de ratificación de dicho Convenio se depositó con fecha 15 de septiembre de 2008 ante el Director General de la Organización Internacional del Trabajo y, en consecuencia, de conformidad con el artículo 38, párrafo 3, del referido Convenio N° 169, éste entrará en vigencia para Chile el 15 de septiembre de 2009,

Decreto:

Artículo único: Promúlgase el Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, adoptado el 27 de junio de 1989 por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, en su Septuagésima Sexta Reunión; cúmplase y publíquese copia autorizada de su texto en el Diario Oficial.

Anótese, tómese razón, regístrese y publíquese.- MICHELLE BACHELET JERIA, Presidenta de la República de Chile.- Alejandro Foxley Rioseco, Ministro de Relaciones Exteriores.- José Antonio Viera-Gallo, Ministro Secretario General de la Presidencia.- Paula Quintana-Meléndez, Ministra de Planificación.- Osvaldo Andrade Lara, Ministro del Trabajo y Previsión Social.

Lo que transcribo a US para su conocimiento.- Gonzalo Arenas Valverde, Embajador, Director General Administrativo.

CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO

Convenio 169
CONVENIO SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES EN PAÍSES INDEPENDIENTES

LEY N°21.151. OTORGA RECONOCIMIENTO AL PUEBLO TRIBAL AFRODESCENDIENTE MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, 2019¹

La Ley N°21.151 de 2019 que da reconocimiento al pueblo tribal afrodescendiente fue promulgada el 19 de abril de 2019. Esta norma reconoce su identidad cultural, sus tradiciones e idioma como parte del patrimonio cultural del país. Reconoce sus saberes ancestrales, sus tradiciones, medicina, idioma, costumbres, rituales, símbolos y vestimentas propias como parte del patrimonio cultural inmaterial chileno.

Considerando que buena parte de la población latinoamericana tiene origen afrodescendiente, esta ley intenta revertir la invisibilización y la discriminación racial de que han sido objeto, particularmente en el contexto nacional chileno. Debe recalcar que si bien su presencia en Chile aún no ha sido calculada con plena certeza, parte importante reside en la región de Arica y Parinacota.

Podemos considerar que esta ley es el resultado de las luchas que las colectividades afrodescendientes chilenas han llevado adelante para visibilizar su existencia histórica durante años. La población negra tiene una historia presente en la sociedad chilena y articulaciones políticas y culturales propias de plena vigencia, sobre todo en el norte del país.

El pueblo tribal afrodescendiente existe en Chile desde la Colonia, como parte de la circulación de personas esclavizadas y trasladadas a la fuerza desde África, y que eran comercializadas en distintos puntos de América Latina y Europa. Si bien los puertos del Chile colonial no fueron los principales en la comercialización de personas esclavizadas, en este país hubo esclavitud de personas afrodescendientes que se integraron a la población local. Desde la Colonia en adelante esta población fue parte de los procesos de construcción de la sociedad actual, incluso estuvo presente en los procesos de emancipación política. Hoy son parte de organizaciones políticas y sociales que reivindican su historia y su presente en el contexto actual y contingente del país.

Es por ello que la norma obliga al Estado a procurar la inclusión de la presencia afrodescendiente en los censos. Asimismo, la nueva normativa establece su valoración y respeto, comprometiéndose a que su cultura y tradiciones serán parte del sistema nacional de educación en el sentido de promover sus expresiones culturales dentro de la educación básica, media y superior.

1. Ley N°21.151 de 2019. Establece reconocimiento legal al pueblo tribal afrodescendiente chileno, 8 de abril de 2019. Disponible en la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1130641>. (consultado el 12 de noviembre de 2021).



Ley 21151

OTORGA RECONOCIMIENTO LEGAL AL PUEBLO TRIBAL
AFRODESCENDIENTE CHILENO

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL



Fecha Publicación: 16-ABR-2019 | Fecha Promulgación: 08-ABR-2019

Tipo Versión: Única De : 16-ABR-2019

Url Corta: <http://bcn.cl/29qhd>

LEY NÚM. 21.151

OTORGA RECONOCIMIENTO LEGAL AL PUEBLO TRIBAL AFRODESCENDIENTE CHILENO

Teniendo presente que el H. Congreso Nacional ha dado su aprobación al proyecto de ley originado en moción de los H. Diputados señores Luis Rocafull López, Issa Kort Garriga, Vlado Mirosevic Verdugo, Leonardo Soto Ferrada y señoras Karol Cariola Oliva y Marcela Hernando Pérez, y de los exdiputados señores Ramón Farías Ponce, Daniel Melo Contreras, Roberto Poblete Zapata, y señora Yasna Provoste Campillay,

Proyecto de ley:

"Artículo 1.- La presente ley otorga el reconocimiento legal al pueblo tribal afrodescendiente chileno, y a su identidad cultural, idioma, tradición histórica, cultura, instituciones y cosmovisión.

Artículo 2.- Se entiende por afrodescendientes chilenos al grupo humano que, teniendo nacionalidad chilena en conformidad a la Constitución Política de la República, comparte la misma cultura, historia, costumbre, unidos por la conciencia de identidad y discurso antropológico, descendientes de la trata trasatlántica de esclavos africanos traídos al actual territorio nacional entre los siglos XVI y XIX y que se autoidentifique como tal.

Artículo 3.- Los saberes, conocimientos tradicionales, medicina tradicional, idiomas, rituales, símbolos y vestimentas del pueblo tribal afrodescendiente chileno son y serán valorados, respetados y promocionados por el Estado, reconociéndolos como patrimonio cultural inmaterial del país.

Artículo 4.- El sistema nacional de educación de Chile procurará contemplar una unidad programática que posibilite a los educandos el adecuado conocimiento de la historia, lenguaje y cultura de los afrodescendientes, y promover sus expresiones artísticas y culturales desde el nivel preescolar, básico, medio y universitario.

Artículo 5.- Los afrodescendientes chilenos a que hace referencia el artículo 2 de esta ley tienen el derecho a ser consultados mediante el Convenio N° 169, de la Organización Internacional del Trabajo, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, cada vez que se prevea dictar medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.

Artículo 6.- El Estado procurará incluir en los censos de la población



nacional al pueblo tribal afrodescendiente chileno de acuerdo al Convenio N° 169, de la Organización Internacional del Trabajo, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, desde la publicación de esta ley.

Artículo 7.- Lo dispuesto en los artículos 4 y 6 podrá ser ejecutado mediante uno o más reglamentos dictados en el plazo de un año, contado desde la publicación de la presente ley."

Y por cuanto he tenido a bien aprobarlo y sancionarlo; por tanto promúlguese y llévase a efecto como Ley de la República.

Santiago, 8 de abril de 2019.- SEBASTIÁN PIÑERA ECHENIQUE, Presidente de la República.- Alfredo Moreno Charme, Ministro de Desarrollo Social.- José Ramón Valente Vias, Ministro de Economía, Fomento y Turismo.- Marcela Cubillos Sigall, Ministra de Educación.- Consuelo Valdés Chadwick, Ministra de las Culturas, las Artes y el Patrimonio.

Lo que comunico a Ud. para su conocimiento.- Sebastián Villarreal Bardet, Subsecretario de Servicios Sociales.

DECLARACIÓN DE LA RED CHILENA DE ESTUDIOS AFRODESCENDIENTES SOBRE EL DEBATE EN TORNO A LA INCLUSIÓN/EXCLUSIÓN DE UN CUPO RESERVADO PARA EL PUEBLO TRIBAL AFROCHILENO EN LA CONVENCIÓN CONSTITUCIONAL, 2020¹

Ante la negativa dada por la Cámara de Diputadas y Diputados sobre la inclusión del pueblo afrodescendiente dentro de la Ley de escaños reservados resuelta para los pueblos indígenas en la Convención Constituyente, la Red Chilena de Estudios Afrodescendientes y diversas organizaciones afrodescendientes declararon su rechazo.

La Red Chilena de Estudios Afrodescendientes manifestó textualmente en el documento que presentamos:

El pueblo tribal afrodescendiente chileno debe estar representado en el proceso constituyente con un cupo reservado que garantice la presencia de su voz colectiva en los procesos de deliberación de la Convención. Es la única forma de responder al mandato ciudadano por una constituyente democrática y democratizante y de resarcir, al menos en parte, la esclavización colonial y posterior invisibilización republicana que ha sufrido esta comunidad.

Finaliza el documento con una suma de 250 firmas de personas e instituciones apoyando la declaración, quienes manifestaron su rechazo a la exclusión de uno de los pueblos que en 2019 obtuvo su reconocimiento legal como pueblo tribal por el mismo Estado de Chile.

1. Red Chilena de Estudios Afrodescendientes (2020). Declaración de la Red Chilena de Estudios Afrodescendientes sobre el debate en torno a la inclusión/exclusión de un cupo reservado al Pueblo Tribal Afrochileno para la Convención Constituyente. Santiago, Chile. Disponible en diario *El Mostrador* en https://media.elmostrador.cl/2020/12/Declaracion-de-la-Red-Chilena-de-Estudios-Afrodescendientes-sobre-el-debate-en-torno-a-la-inclusion_exclusion-de-un-cupo-reservado-al-pueblo-tribal-afrochileno-para-la-Convencion-Constituyente-1.pdf. (consultado el 12 de noviembre de 2021).

Santiago, 10 de diciembre de 2020
Día Internacional de los Derechos Humanos

Declaración de la Red Chilena de Estudios Afrodescendientes sobre el debate en torno a la inclusión/exclusión de un cupo reservado al Pueblo Tribal Afrochileno para la Convención Constituyente

En el día en que el mundo entero conmemora los Derechos Humanos, la Red Chilena de Estudios Afrodescendientes, junto a académicas, académicos, investigadoras e investigadores de Chile, declaramos:

Chile enfrenta una de las decisiones más relevantes de cara a la democratización del proceso constituyente que se inició en el mes de octubre de 2019. Se trata de la votación de la Cámara de Diputadas y Diputados respecto a la inclusión/exclusión de **un cupo reservado para el pueblo tribal afrochileno en la elección de constituyentes**, luego de que un amplio sector de parlamentarios/as objetara este derecho con el argumento de que se trata de un pueblo cuya jurisprudencia está fuera de la Ley Indígena (19.253).

Cabe recalcar que el Pueblo Tribal Afrodescendiente Chileno lleva 20 años impulsando una ardua lucha por su visibilización y aseguramiento de derechos colectivos, a partir de la cual hoy **goza de reconocimiento legal dentro del Estado de Derecho desde abril de 2019 mediante la Ley 21.151**. En ésta, se establece a este pueblo tribal como grupo humano de nacionalidad chilena conformado por descendientes de la trata trasatlántica de africanos esclavizados “traídos al actual territorio nacional entre los siglos XVI y XIX y que se autoidentifique como tal”. En efecto, su presencia a lo largo y ancho del territorio nacional tiene orígenes coloniales, en uno de los genocidios más intensos y extendidos de la historia universal.

Asimismo, en su Artículo 5° la ley prevé el derecho de los afrodescendientes chilenos a participar y deliberar “cada vez que se prevea dictar medidas legislativas o administrativas que puedan afectarles directamente, mediante el Convenio 169 de la OIT”, mismo que ampara los derechos consuetudinarios (es decir, anteriores a la formación del Estado) en el caso de los pueblos indígenas. Hablamos entonces de garantizar una participación efectiva en virtud de los convenios internacionales.

Las especificidades históricas, antropológicas, políticas, sociales, económicas, identitarias y, en general, culturales del Pueblo Tribal Afrochileno, otorgan enorme relevancia a esta coyuntura, en la que **se intenta desconocer el carácter forzado y centenario de su presencia en Chile**, para colocarlo en una situación similar a la de cualquier grupo humano migrante que, por voluntad propia, se disloca para generar arraigo en una nueva territorialidad.

El pueblo tribal afrodescendiente chileno debe estar representado en el proceso constituyente con un cupo reservado que garantice la presencia de su voz colectiva en los procesos de deliberación de la Convención. Es la única forma de responder al mandato ciudadano por una constituyente democrática y democratizante y de resarcir, al menos en parte, la esclavización colonial y posterior invisibilización republicana que ha sufrido esta comunidad.

LEY N°21.298. MODIFICA LA CARTA FUNDAMENTAL
PARA RESERVAR ESCAÑOS A REPRESENTANTES DE
LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN LA CONVENCIÓN
CONSTITUCIONAL Y PARA RESGUARDAR Y PROMOVER
LA PARTICIPACIÓN DE LAS PERSONAS CON
DISCAPACIDAD EN LA ELECCIÓN DE CONVENCIONALES
CONSTITUYENTES
ESTADO DE CHILE, 2020¹

El presente documento corresponde a la Ley N°21.298 que reforma la Constitución Política de la república para reservar escaños a representantes de los pueblos indígenas y para resguardar y promover la participación de personas con discapacidad en la elección de convencionales constituyentes, promulgada el 20 de diciembre de 2020 y publicada el 23 de diciembre de 2020 en el Diario Oficial. Esta ley se compone de un artículo único que agrega cinco disposiciones transitorias en la Constitución Política de la república.

Esta reforma constitucional viene a tomar los compromisos que quedaron fuera de la anterior reforma constitucional del 24 de diciembre de 2019 (Ley N°21.200), en la cual se establecieron los mecanismos para el proceso que se iba a seguir para una nueva Constitución. Asimismo, es posterior a la Ley N°21.216 del 24 de marzo del 2020, que garantizó la paridad de género en las candidaturas y en la integración de la Convención Constitucional. Por lo tanto, también cumple con el criterio de paridad.

En esta reforma queda incorporado a la Constitución de 1980 el mecanismo de cambio constitucional y sus condiciones, asegurando 17 escaños reservados para representantes de los pueblos indígenas del territorio nacional. Indudablemente esta reforma que permite la elección de escaños reservados viene a hacerse cargo de la histórica deuda que el Estado de Chile conserva con los pueblos originarios. De los 17 escaños reservados, siete cupos corresponden a representantes del pueblo

1. Ley N°21.298 de 2020. Modifica la Carta Fundamental para reservar escaños a representantes de los pueblos indígenas en la Convención Constitucional y para resguardar y promover la participación de las personas con discapacidad en la elección de convencionales constituyentes, 21 de diciembre de 2020. Disponible en la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1153843>. (consultado el 12 de noviembre de 2021).

mapuche y dos a representantes aymara, mientras que para los pueblos quechua, atacameño, rapanui, diaguita, colla, kawéskar yagán y chango designa un escaño.

Asimismo, esta ley viene a promover la participación —sin asegurar escaños reservados electos— de personas con discapacidad, asegurando que en las listas al menos un 5 por ciento de las y los candidatos tuviera alguna condición de discapacidad. Cabe señalar que sin embargo solo una persona con discapacidad resultó electa en el plenario de 155 elegidos y elegidas.



Ley 21298

MODIFICA LA CARTA FUNDAMENTAL PARA RESERVAR ESCAÑOS A REPRESENTANTES DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN LA CONVENCION CONSTITUCIONAL Y PARA RESGUARDAR Y PROMOVER LA PARTICIPACION DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN LA ELECCION DE CONVENCIONALES CONSTITUYENTES



MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL Y FAMILIA

Publicación: 23-DIC-2020 | Promulgación: 21-DIC-2020

Versión: Única De : 23-DIC-2020

Url Corta: <http://bcn.cl/2mwex>

LEY NÚM. 21.298

MODIFICA LA CARTA FUNDAMENTAL PARA RESERVAR ESCAÑOS A REPRESENTANTES DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN LA CONVENCION CONSTITUCIONAL Y PARA RESGUARDAR Y PROMOVER LA PARTICIPACION DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN LA ELECCION DE CONVENCIONALES CONSTITUYENTES

Teniendo presente que el H. Congreso Nacional ha dado su aprobación al siguiente proyecto de reforma constitucional, iniciado en una moción de los diputados Jorge Rathgeb Schifferli, Diego Paulsen Kehr, Sebastián Torrealba Alvarado, René Manuel García García, Gonzalo Fuenzalida Figueroa, Carlos Kuschel Silva; de las diputadas Sofía Cid Versalovic y Paulina Núñez Urrutia, y del exdiputado Mario Desbordes Jiménez,

Proyecto de reforma constitucional:

"Artículo único.- Agréganse las siguientes disposiciones cuadragésima tercera, cuadragésima cuarta, cuadragésima quinta, cuadragésima sexta y cuadragésima séptima transitorias en la Constitución Política de la República, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado se contiene en el decreto supremo N° 100, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, de 2005:

"CUADRAGÉSIMA TERCERA. De la participación de los pueblos indígenas en la elección de convencionales constituyentes.

Con la finalidad de garantizar la representación y participación de los pueblos indígenas reconocidos en la ley N° 19.253, la Convención Constitucional incluirá diecisiete escaños reservados para pueblos indígenas. Los escaños sólo serán aplicables para los pueblos reconocidos en la ley N° 19.253 a la fecha de publicación de la presente reforma.

Podrán ser candidatos o candidatas las personas indígenas que cumplan los requisitos establecidos en el artículo 13 de esta Constitución. Los candidatos deberán acreditar su condición de pertenecientes a algún pueblo, mediante el correspondiente certificado de la calidad de indígena emitido por la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena. Para el caso de las candidaturas del pueblo Changó, la calidad indígena se acreditará mediante una declaración jurada según lo dispuesto en el inciso décimo de esta disposición, o la solicitud de calidad de indígena presentada ante la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena. Cada candidato se inscribirá para representar a un solo pueblo indígena al cual pertenezca, dentro de los pueblos reconocidos por el artículo 1° de la ley N° 19.253.

Los candidatos deberán acreditar que tienen su domicilio electoral en las



siguientes regiones, según el pueblo al que pertenezcan: para representar al pueblo Aimara, en las regiones de Arica y Parinacota, de Tarapacá o de Antofagasta; para representar al pueblo Mapuche, en las regiones Metropolitana de Santiago, de Coquimbo, de Valparaíso, del Libertador General Bernardo O'Higgins, del Maule, de Ñuble, del Biobío, de La Araucanía, de Los Ríos, de Los Lagos o de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo; para representar al pueblo Rapa Nui, en la comuna de Isla de Pascua; para representar al pueblo Quechua, en las regiones de Arica y Parinacota, de Tarapacá o de Antofagasta; para representar al pueblo Lican Antay o Atacameño, en la Región de Antofagasta; para representar al pueblo Diaguita, en las regiones de Atacama o de Coquimbo; para representar al pueblo Colla, en las regiones de Atacama o de Coquimbo; para representar al pueblo Chango, en las regiones de Antofagasta, de Atacama, de Coquimbo o de Valparaíso; para representar al pueblo Kawashkar, en la Región de Magallanes y de la Antártica Chilena; para representar al pueblo Yagán o Yámana, en la Región de Magallanes y de la Antártica Chilena.

Las declaraciones de candidaturas serán individuales, y, en el caso de los pueblos Mapuche, Aimara y Diaguita, deberán contar con el patrocinio de a lo menos tres comunidades o cinco asociaciones indígenas registradas ante la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena o un cacicazgo tradicional reconocido en la ley N° 19.253, correspondientes al mismo pueblo del candidato o candidata. También podrán patrocinar candidaturas las organizaciones representativas de los pueblos indígenas que no estén inscritas, requiriéndose tres de ellas. Dichas candidaturas también podrán ser patrocinadas por a lo menos ciento veinte firmas de personas que tengan acreditada la calidad indígena del mismo pueblo del patrocinado, según lo dispuesto en el inciso décimo de esta disposición. En los demás pueblos bastará el patrocinio de una sola comunidad, asociación registrada u organización indígena no registrada; o bien, de a lo menos sesenta firmas de personas que tengan acreditada la calidad indígena del mismo pueblo del patrocinado, según lo dispuesto en el inciso décimo de esta disposición.

El patrocinio deberá respaldarse mediante un acta de asamblea patrocinante convocada para ese efecto, autorizada ante alguno de los siguientes ministros de fe: notarios, secretarios municipales o el funcionario a quien éstos deleguen esta función, oficial del Servicio de Registro Civil e Identificación, Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, o directamente ante el Servicio Electoral, por vía presencial o con clave única. Cada organización patrocinante sólo podrá patrocinar a una candidatura.

El patrocinio de candidaturas mediante firmas, a que alude esta disposición, podrá realizarse a través de una plataforma electrónica dispuesta por el Servicio Electoral, a la que se accederá previa autenticación de identidad. En este caso, se entenderá suscrito el patrocinio de la respectiva candidatura a través de medios electrónicos. Por medio de esta plataforma, el Servicio Electoral generará la nómina de patrocinantes, en tiempo y forma, para efectos de la declaración de la respectiva candidatura. Esta plataforma deberá cumplir con los estándares de seguridad necesarios para asegurar su adecuado funcionamiento.

Para efectos de garantizar la paridad, cada declaración de candidatura deberá inscribirse designando una candidatura paritaria alternativa del sexo opuesto, y que cumpla con los mismos requisitos de el o la candidata a que eventualmente deba sustituir por razones de paridad.

Se confeccionarán cédulas electorales diferentes para cada uno de los pueblos indígenas reconocidos en el artículo 1° de la ley N° 19.253. La cédula se imprimirá titulándose con las palabras "Convencionales Constituyentes y Candidatos Paritarios Alternativos de Pueblos Indígenas". A continuación se señalará el pueblo indígena al que corresponda. En cada cédula figurarán los nombres de todos los candidatos o candidatas del respectivo pueblo indígena. A continuación de los nombres, y en la misma línea, figurará entre paréntesis el nombre de el o la candidata paritaria alternativa respectiva y la región donde se ubica el domicilio electoral del candidato titular. Los nombres de los candidatos aparecerán ordenados en primer lugar por región y, dentro de ésta, en orden alfabético de apellidos, comenzando por las mujeres y alternando entre hombres y mujeres.

Para los efectos del ordenamiento del proceso, el Servicio Electoral



identificará a los electores indígenas y al pueblo al que pertenecen, en el padrón a que se refiere el artículo 33 de la ley N° 18.556, orgánica constitucional sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el decreto con fuerza de ley N° 5, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, de 2017, sobre la base de los siguientes antecedentes disponibles en el Estado: a) nómina de aquellas personas que estén incluidas en el Registro Nacional de Calidades Indígenas; b) datos administrativos que contengan los apellidos mapuche evidentes, conforme a lo establecido en la resolución exenta respectiva del Director de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena; c) nómina de apellidos indígenas de bases de postulantes al Programa de Beca Indígena (de enseñanza básica, media y superior) desde el año 1993; d) Registro Especial Indígena para la elección de consejeros indígenas de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena; e) Registro de Comunidades y Asociaciones Indígenas; f) Registro para la elección de comisionados de la Comisión de Desarrollo de Isla de Pascua. Dicha nómina deberá ser publicada electrónicamente por el Servicio Electoral hasta ochenta días antes de la elección. Para los casos de las letras a), c), d), e) y f), la información deberá ser entregada por la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena al Servicio Electoral en los plazos que éste determine; en el caso de la letra b), la información deberá ser entregada por el Servicio de Registro Civil e Identificación, en los mismos términos.

Podrán votar indistintamente por los candidatos o candidatas a convencionales generales de su distrito o candidatos o candidatas indígenas de su propio pueblo: a) los ciudadanos y ciudadanas identificados por el Servicio Electoral como electores indígenas con arreglo al inciso anterior; b) los ciudadanos y ciudadanas que no figurando en dicha nómina, se identifiquen como electores indígenas previamente al día de la elección, obteniendo una autorización del Servicio Electoral por: 1.- acreditar su calidad de indígena mediante un certificado de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena que demuestre su calidad de tal, o 2.- una declaración jurada, elaborada por el Servicio Electoral, donde se indique expresamente que la persona declara que cumple con cualquiera de las condiciones que establece la ley N° 19.253 para obtener la calidad indígena, otorgada ante los siguientes ministros de fe: notarios, secretarios municipales o el funcionario a quien éstos deleguen esta función, oficial del Servicio de Registro Civil e Identificación, Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, o directamente ante el Servicio Electoral, por vía presencial o con clave única. Las declaraciones juradas podrán ser entregadas ante el Servicio Electoral hasta el cuadragésimo quinto día antes de la elección por el interesado, o la información de las mismas deberá ser presentada al Servicio Electoral por las demás entidades señaladas en este inciso. La acreditación posterior no procederá para el caso de los electores correspondientes al pueblo Rapa Nui.

Cada elector que se encuentre en alguno de los casos señalados en las letras establecidas en el inciso precedente, podrá sufragar sólo por un candidato o candidata del pueblo al que pertenece, independiente de su domicilio.

Este padrón no será vinculante con el número de escaños a elegir ni tendrá propósitos distintos que el solo hecho de permitir el voto por candidatos de pueblos indígenas, en el marco del proceso de elección de convencionales constituyentes.

Las municipalidades y la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena podrán destinar recursos y medios logísticos para facilitar la difusión y el registro de los electores indígenas.

Los diecisiete escaños reservados para pueblos indígenas contemplados en esta disposición serán determinados por el Servicio Electoral, dentro de los ciento cincuenta y cinco escaños a elegir en virtud de los distritos electorales establecidos en el artículo 141 de esta Constitución. Para estos efectos, el Servicio Electoral deberá descontar dichos escaños de los distritos electorales con mayor proporcionalidad de personas mayores de 18 años declaradas indígenas respecto de su población general en el último Censo de 2017, hasta completar el número de escaños establecido en esta disposición. Con todo, sólo se podrá descontar un escaño por distrito, y no se descontará ningún escaño respecto de los distritos



electorales que elijan tres convencionales. Para dicho descuento, el Instituto Nacional de Estadísticas deberá entregar al Servicio Electoral la información respecto del total de las personas mayores de 18 años que se hayan declarado indígenas en el último Censo en cada distrito.

El Servicio Electoral deberá determinar en un plazo de cinco días desde la publicación de esta reforma los escaños que correspondan en virtud del inciso anterior.

Las elecciones de las y los representantes indígenas para la Convención Constitucional serán en un solo distrito en todo el país. La asignación de los escaños se realizará de la manera que sigue:

Será electa preliminarmente la candidatura más votada que corresponda al pueblo Mapuche y que tenga su domicilio electoral en la Región Metropolitana de Santiago, o en las regiones de Coquimbo, de Valparaíso, del Libertador General Bernardo O'Higgins o del Maule. Luego, serán electas preliminarmente las cuatro candidaturas más votadas que correspondan al pueblo Mapuche y que tengan su domicilio electoral en las regiones de Ñuble, del Bío-bío o de La Araucanía. Enseguida, serán electas preliminarmente las dos candidaturas más votadas que correspondan al pueblo Mapuche y que tengan su domicilio electoral en las regiones de Los Ríos, de Los Lagos o de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo.

Además, serán electas preliminarmente las dos candidaturas más votadas que correspondan al pueblo Aimara.

Para los otros pueblos, se elegirá preliminarmente a un o una Convencional Constituyente, correspondiendo a la candidatura más votada para cada uno de ellos.

Se garantizará la paridad entre hombres y mujeres en la asignación final de los escaños para convencionales constituyentes representantes de los pueblos indígenas, de la manera que se señala a continuación:

En el caso del pueblo Mapuche, si una vez asignadas preliminarmente las candidaturas, las de un sexo superan al otro en más de un escaño, operará la sustitución por la respectiva candidatura paritaria alternativa de la siguiente manera: la candidatura del sexo sobrerrepresentado con menor votación cederá su escaño a su candidatura alternativa paritaria. Dicho proceso se repetirá tantas veces sea necesario, hasta que ningún sexo supere al otro en un escaño.

En el caso del pueblo Aimara, si los candidatos electos con las primeras mayorías fueran del mismo sexo, el candidato o candidata menos votado de los electos preliminarmente será sustituido siguiendo el mismo mecanismo señalado en el inciso anterior.

En el caso de los otros pueblos, que contarán cada uno con un solo escaño, si sumados sus escaños en el resultado final no se lograre equilibrio de género, deberá corregirse sustituyendo a la o las candidaturas menos votadas del sexo sobrerrepresentado por su candidatura paritaria alternativa hasta alcanzarse el equilibrio de género.

Para efectos de los incisos anteriores, se entenderá como candidatura menos votada la que resultare inferior en relación al número de votos obtenidos y el total de electores del pueblo correspondiente.

En todo lo demás, regirán las reglas comunes aplicables a los convencionales constituyentes.

CUADRAGÉSIMA CUARTA. Con el objeto de asegurar la votación informada de los pueblos indígenas, existirá una franja electoral indígena que tendrá una duración total equivalente al trece por ciento del tiempo de duración establecido para la franja de Convencionales Constituyentes pertenecientes a la elección general, distribuido en forma proporcional entre los diversos pueblos.

CUADRAGÉSIMA QUINTA. Existirá un reembolso adicional de gastos electorales para los candidatos a escaños reservados para pueblos indígenas, consistente en 0,01 unidades de fomento por cada voto obtenido, en aplicación de las normas contenidas en el artículo 15 de la ley N° 19.884, orgánica constitucional sobre



Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el decreto con fuerza de ley N° 3, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, de 2017. La totalidad del reembolso de gastos electorales corresponderá siempre al candidato o candidata titular.

CUADRAGÉSIMA SEXTA. De la participación del pueblo Rapa Nui en la elección de convencionales constituyentes.

Con la finalidad de garantizar la representación y participación del pueblo Rapa Nui en la Convención Constitucional, de conformidad con lo prescrito en la disposición cuadragésima tercera transitoria, sólo podrán votar las personas que tengan calidad indígena de dicho pueblo acreditada en el Registro Nacional de Calidades Indígenas de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena o en el Registro para la elección de comisionados de la Comisión de Desarrollo de Isla de Pascua.

Podrán ser candidatos las personas indígenas que cumplan los requisitos establecidos en el artículo 13 de esta Constitución. Adicionalmente, se deberá acreditar su condición de pertenecientes al pueblo Rapa Nui, mediante el correspondiente certificado de la calidad de indígena emitido por la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena o su pertenencia en el Registro para la elección de comisionados de la Comisión de Desarrollo de Isla de Pascua, y su domicilio en la comuna de Isla de Pascua.

En lo que concierne al reembolso adicional de gastos electorales para los candidatos a convencionales Rapa Nui, se aplicará lo establecido en la disposición cuadragésima quinta transitoria precedente.

En todo lo demás, regirán la disposición cuadragésima tercera transitoria, en lo que sea aplicable, y las reglas comunes relativas a los convencionales constituyentes.

CUADRAGÉSIMA SÉPTIMA. De la participación de las personas con discapacidad en la elección de Convencionales Constituyentes.

Con la finalidad de resguardar y promover la participación de las personas con discapacidad en las elecciones de los Convencionales Constituyentes para redactar la nueva Constitución Política, de la totalidad de las declaraciones de candidaturas de las listas conformadas por un solo partido político o pactos electorales de partidos políticos, se establecerá un porcentaje mínimo del cinco por ciento del total respectivo de candidaturas para personas con discapacidad. Para calcular este cociente, se aproximará dicho porcentaje al entero superior.

Para efectos de lo señalado en el inciso anterior, los candidatos deberán contar con la calificación y certificación señaladas en el artículo 13 de la ley N° 20.422, a la fecha de presentación de sus candidaturas. El Servicio de Registro Civil e Identificación o, en su caso, las Comisiones de Medicina Preventiva e Invalidez, dependientes del Ministerio de Salud, deberán facilitar al Servicio Electoral los datos debidamente actualizados de las personas con discapacidad certificadas, dentro de un plazo de quince días corridos a contar desde la publicación de esta norma. Dicha información deberá ser actualizada hasta la fecha de presentación de las candidaturas.

Asimismo, podrá acreditarse la discapacidad a través de la calidad de asignatario de pensión de invalidez de cualquier régimen previsional, a la fecha de presentación de candidaturas, conforme a los registros disponibles en el Sistema Nacional de Información de Seguridad y Salud en el Trabajo de la Superintendencia de Seguridad Social, la que deberá facilitar al Servicio Electoral los datos de los asignatarios dentro del plazo previsto en el inciso anterior.

La infracción de lo dispuesto en los incisos anteriores conllevará el rechazo de todas las candidaturas declaradas a la Convención Constitucional de los partidos o pactos electorales respectivos que no hayan cumplido con estos requisitos. En caso de rechazo, se podrá corregir dicha infracción ante el Servicio Electoral dentro de los cuatro días hábiles siguientes a la fecha de notificación de la resolución sobre aceptación o rechazo de las candidaturas, según lo dispuesto en el artículo 19 del decreto con fuerza de ley N° 2, del Ministerio Secretaría General de la



Presidencia, de 2017, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios. Sin perjuicio de lo anterior, procederá reclamación en los términos del artículo 20 del mismo cuerpo legal.".

Y por cuanto he tenido a bien aprobarlo y sancionarlo; por tanto, promúlguese y llévase a efecto como Ley de la República.

Santiago, 21 de diciembre de 2020.- SEBASTIÁN PIÑERA ECHENIQUE, Presidente de la República.- Karla Rubilar Barahona, Ministra de Desarrollo Social y Familia.- Rodrigo Delgado Mocarquer, Ministro del Interior y Seguridad Pública.- Ignacio Briones Rojas, Ministro de Hacienda.- Cristián Monckeberg Bruner, Ministro Secretario General de la Presidencia.- Hernán Larraín Fernández, Ministro de Justicia y Derechos Humanos.- María José Zaldívar Larraín, Ministra del Trabajo y Previsión Social.- Enrique Paris Mancilla, Ministro de Salud.

Lo que transcribo a Ud. para su conocimiento.- Saluda atentamente a Ud.,
Sebastián Villarreal Bardet, Subsecretario de Servicios Sociales.



Acción feminista en el marco de la Revuelta Social.*

* Poga, Felipe. [felipepoga]. (02 de diciembre de 2019). [Imagen de Instagram]. Recuperado de: https://www.instagram.com/p/B5ji6KD18Zj/?utm_source=ig_web_copy_link

PANFLETO. «FRENTE AL ESTADO OPRESOR, RESISTENCIA
ANCESTRAL»
COLECTIVA DE MUJERES AFRODESCENDIENTES LUANDA
ARICA, CHILE, 2020¹.

El siguiente panfleto fue elaborado por el Colectivo de Mujeres Afrodescendientes Luanda, y se titula «Frente al Estado opresor, resistencia ancestral». Fue confeccionado en la ciudad de Arica en 2020 y difundido a través de las redes sociales del Colectivo Luanda.

Este documento representa la lucha que las mujeres afrodescendientes dieron por obtener el reconocimiento del Senado dentro de la ley de escaños reservados, norma N°21.298 promulgada el 20 de diciembre de 2020 y publicada el 23 de diciembre de 2020 en el Diario Oficial, la cual modifica la Carta Fundamental para reservar escaños a representantes de los pueblos indígenas en la Convención Constitucional que se encuentra redactando una propuesta de nueva Constitución.

Si bien el Congreso Nacional aprobó la existencia de escaños reservados para los pueblos indígenas del país, el 15 de diciembre la Cámara de Diputadas y Diputados desestimó la existencia de escaños reservados para el pueblo tribal afrodescendiente.

Ante esta evidente invisibilización el día 10 de agosto de 2020 la presidenta de la Convención Constitucional Elisa Loncon se reunió con el pueblo tribal afrodescendiente con el objetivo de compartir visiones acerca de la esperada nueva Constitución, recibiendo las propuestas que incluyen el reconocimiento de las personas afrodescendientes en Chile.

1. Colectiva de Mujeres Afrodescendientes Luanda, 18 de noviembre de 2020. Hoy continúa el debate sobre escaños reservados en el Senado. Hemos sido testigos de las distintas fórmulas que ha usado el oficialismo para restringir una participación representativa de los pueblos indígenas y afro chilenos en esta convención constitucional. Es por eso que recordamos que frente al Estado Opresor, resistencia ancestral. [Imagen de Instagram]. Recuperado de https://www.instagram.com/p/CHvU4fWpfrc/?utm_source=ig_web_copy_link. (consultado el 12 de noviembre de 2021).



**¡EXIGIMOS ESCAÑOS RESERVADOS PARA EL PUEBLO TRIBAL
AFRODESCENDIENTE CHILENO!**

Frente al Estado opresor, resistencia ancestral. Arica, Chile.*

* Colectiva de Mujeres Afrodescendientes Luanda. [colectiva.luanda]. (18 de noviembre de 2020). Hoy continúa el debate sobre escaños reservados en el Senado. Hemos sido testigos de las distintas fórmulas que ha usado el oficialismo para restringir una participación representativa de los pueblos indígenas y afro chilenos en esta convención constitucional. Es por eso que recordamos que frente al Estado Opresor, resistencia ancestral. [Imagen de Instagram]. Recuperado de: https://www.instagram.com/p/CHvU4fWpfrc/?utm_source=ig_web_copy_link. (Consultado el 12 de noviembre de 2021).

DISCURSO DE APERTURA AL DEBATE CONSTITUCIONAL
DE LA CONVENCIÓN CONSTITUCIONAL PRONUNCIADO
POR ELISA LONCON
PALACIO DEL EXCONGRESO NACIONAL
26 DE OCTUBRE DE 2021¹

Discurso de Elisa Loncon pronunciado el 26 de octubre de 2021 en la sede del exCongreso Nacional en el marco de la apertura del debate constitucional de las comisiones de contenido que comienzan a sesionar dentro de la Convención Constitucional. Loncon es profesora de inglés de la Universidad de La Frontera, con cursos de postítulo en el Instituto de Estudios Sociales de la Haya (Holanda) y en la Universidad de Regina (Canadá). Es además magíster en Lingüística de la Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa UAM-I (México), PhD en Humanidades de la Universidad de Leiden (Holanda) y doctora en Literatura por la Pontificia Universidad Católica de Chile².

Loncon ha sido colaboradora de diversas entidades, tales como el Ministerio de Educación en Chile, la UNESCO, Fundación Integra, Fundación Magisterio de La Araucanía, Sociedad Interdisciplinaria de Estudio y Desarrollo Social (SIEDES), Universidad Central, Universidad del Bío-Bío, Universidad de La Frontera y Universidad Católica de Temuco, entre otras. Además es investigadora en temáticas relativas a la pedagogía y enseñanza del mapudungun. En México ha desarrollado importantes labores como asesora de educación intercultural, lugar donde ha brindado importantes charlas y foros sobre la materia, destacando por su amplitud de criterios en la perspectiva de trabajo americanista³. Asimismo, y como se indica en la presentación de su sitio web, formó parte del grupo de teatro Admapu y también integró el Consejo de Todas las Tierras, un proceso participativo histórico del movimiento mapuche marcado especialmente por la construcción de la *wenufoye*, «canelo del cielo», la bandera mapuche, en 1992⁴.

-
1. Loncon, E. (26 de octubre de 2021). Discurso de apertura del debate constitucional dentro de la Convención Constitucional pronunciado por Elisa Loncon. Palacio del exCongreso Nacional, 26 de octubre de 2021. Disponible en <https://twitter.com/ElisaLoncon/status/1453087153764831237?s=20> (consultado por última vez el 12 de noviembre de 2021).
 2. Elisa Loncon Antileo. Universidad de Santiago de Chile. Departamento de Educación. Disponible en <http://www.educacion.usach.cl/index.php/pregrado/23-pregrado/profesores-jornada-completa/73-elisa-loncon-antileo>
 3. Elisa Loncon. Sitio web de la UGT. Servicios Públicos. Aula Intercultural. Disponible en <https://aulaintercultural.org/quien-es-quien-en-interculturalidad/elisa-loncon/>. (consultado el 9 de noviembre de 2021).
 4. Presentación de Elisa Loncon. Disponible en <https://elisoncon.cl/presentacion/>

Kom reinageafulu em ta iñciñ

Meli xokin reinu lafken mew

Mapu mew ta reinagelu ta iñciñ

Rvftu reinageam

Fenxekegeam tayiñ reinu

Kom ñi puwal Lafken mew

GM

Kiñe : Tayiñ pu ce ñi sakintun

Tvfa atakakentu alfeñ, wefi ta xepetun, kiñe ameltun pewma.

¿Feley may ñi femgepen?

Feypimuci, tunten amta rakizuami ñi femgeal ta zugu? pekaka pewma, afduwam pewma, ñamkvleci pewma feypigeyiñ. Kom may ta reina gepeaiñ . ¿cexokigeayiñ ka yamgeaiñ? ¿Rvf may ta kompupeayiñ ta lafken mew?. Mvley kiñe lvaleluci alfeñ, calieñ mew ka peloliñmew, feymew amuayiñ, kimaifiyiñ, weyvltuafiñ ci pvnnon, kintuayiñ weke rvpv, fey ti lafken ti alfeñ mew.

Tayiñ pu ce, calin mu tukulpakeyiñ tayiñ fvcakece yem. Fey ta kvpalme pikefiyiñ, ka tayiñ tuwun tukulpakeyiñ, PICIKECE ÑI MAPU,

feyta tuwun pigelu. Faw mew alkvtuwiyiñ poyenke kompañ tamvn kvpalme ka tamun tuwun. Rume azi tvfaci ruka tukulpam mu mi kuyfikeceyem, kom tayiñ mapu, kom tayiñ tukulpan.

Tayiñ feypiwun mew WEFI TAYIÑ MAPU KA TAYIÑ CEGEN, teyfvu tayiñ kisugen. Negvmgey Tvfaci ruka ñi yafvn, feymu wefi mvfv xokin mapu kiñe xokiñ mapu mew. Ajkvtugen mew zugun naqpay kiñekentu kvjeññu, fey ti ponwikentu Chile mapu xafo-piwke-tue-iñmew. KUM WALLMAPU feyfi pi jekalayafiñ ta kvjeñ. Zakin newen ta zuamiyiñ amuleam pu lamgen .

Epu : Pu xokin ce ñi rvpv

Fenxenke rvpv mu tuwi akuyelu faw, iñce ta wallmapu tuwun. Tvfaci mapu wvnenkonkvley petu ñi mvlenon mu Cile Estado, welu tufa chi pu winka pekelañmu, punotukuiñmew zoy epu pataka xipantu m (200), ka elugekelaiñ kizu tañi yenieafel taiñ mogen, ñi kizu gvnewkveafel taiñ mapu mew, weñenmageyin taiñ kimûn fey ultxen-tuku-lel-gepaiñ winka felen. IÑCE TA JEGVGEN, picizomowvn, xemvn ka kimeltucefegen igkanien mapuche nor zugun. Feymew waragka ayja pataka ayja mari epu (1992) mew patakakentu pu lamgen egvn FENTEPUAY TAYIÑ KAXVTU-MEKE-GEN PIWIYIÑ, femgeci fey wixampvramiyiñ iñ Wenufoye kimvnmageam iñ cegen . Fantepu kom rvpv , waria mew

inakonkiyawí pu xokince mew, pvrámkintukeiñ ka mañumtukeyiñ iñ wepvmvn iñ newenyen zugu, fij xokince petu tayiñ xvrvmtsel. Fey kimgel cegeal ti Estado, komgeal ta norvmzugu, kom taiñ konael.

Kvla: Pu ce ñi zuwam

Azkintukefimvn ti CE MAMVL mvlelu tvfaci ruka mu? Níey zomo, jitunche ñi az, ka afro, ixokom , welu mvlelay ligke wenxu. Rvftugey pu vlmenke wigka renuntukelay ta kvzetu, ponwitu ruka mu mvlefuy wuneleam gvnen mew patakake xipantu femigvn, wigka dewmanentuygvn tvfaci xokinmapu ñi kizuaz mew. **Welu akuy kiñe** kvme zugu, iñciñ renuntukefulu kvzetu, fantepu pelotunietuyiñ kvpaleci antv Chile mapu mu, peam tvfaci Estado fijxexokince nielu, mvngen wenxu ka zomo, lamngenwengetual kaxipa ce egu , kom tuq newentual fijke mapu mu.

Kiñe Winxan Mapu nielu Ixofil Mogen magiñkvleay ta ixofil kimûn mew fey ixofil jitunche ñi kewûn. Tañi kimeltucefegen pekefiñ ka alkutukefiñ pu picikece, cijkatuwe ruka, tañi lukutulelgeken wente kurantu mew tañi kvme zugunon mu Castellano. Awûkagen mu ta pu picikece, kaxvntukunuygvn tañi cilkatun, fey chi pu che ñi coyvn kimelgewetulay tañi mapuchezugun. Tûfa chi Estado txawmaleketuy, wezalkakay ta zugu, fantepu fentxen pichikeche

zuami kaleci kimeltun kuzaw pigey, re tañi kimmapuzugun mew.
Wintxañpurampapen tvfci zugu inkaniefel tañi mogeal itxofill
kewûn tañi fvxa xokiñ mapu mew.

Kiñe WITXAN MAPU nielu kakerumche mûley tañi wenuntunieael ta
nûtxamkawûn, ka ajkvtuam zugu, ka yamuwkûleal ta che, epuñpule,
ñi xvr mûleafel, ñi kumefeleafel, karumen ce, kakerume kimûn,
kakerume mogen.

Ka Kiñe kimvn tvfa ñi tukugeael chi Ñizolkvlechi Chijka mew ekugeael
ka yamgeael ta MAPU ÑUKE, tañi mvlael ta Ixfij mogen, femnoliñ
agkvay taiñ mapu, lefmaway pu gen, lefmaway ta mogewe.

Ka wegetuael Chile mapu kvzawan FEYELGEAL TA CEGEN, inchiñ
konkvleyiñ ta iñ xokiñ mapu mew: Aymara, Kechua, Colla, Diaguita,
Likan antay, rapa nui, mapuche, yagan, kawasqar, selknam, afro
getuay, kam chilengen, WIRILEAY ta iñ rvf tuwvn iñ carnet mew.

Renuntuayíñ iñ tuwüngen ciudadanía pigelu, femechi pu wekece
marikentu xipantu ñi weycalen elugetupe ñi gvnen, ñi pewmael chi
mapu, kishuke zujituañ ñi ragniñelwe; fey mew, narümünmuy chi
xipantu pu weke ce ñi azutukual iney ta ñi zujial egün femechi
newengeay ñi norgen , ñi chegen mew.

Fey komgeltugeal ta mapu ka kishuke azgünewün ta mapu mew xekayaiñ, femechi pu fij xokiñ mapu ce dewmayay ñi democracia ñi mapu mu. Fey ti azgvnewvn mapu mew chi pu fijke xokiñche inayay cem pilen tratados wajommapu ñi piel. KA rvftu elkvnuayiñ vytuleci wagku, escaños reservados pigel mvleay municipio mu ka parlamento mu, konal jitunce estaw ñi instituciones mew kafey Xürgen, pu zomo ka fey chi feygenolu pilelu egün aznor zugu ta niey, kom norvmkvleyiñ. Inchiñ ta faley ta zugu piafuyiñ ka fey ka ta iñ kalül küf jemay.

Meli: Pu püchike zomo ka püchike wenxu mu ñi lipag mew müley kvpaleci antv.

Epe Puwvn pian, kiñe tukulpan ajkvtuaymvn. Püchi zomogelu Xayen mapu mew, zoy kiñeci rupa mew güman ta ñi kimnuel ñi küjeñ. Fey ta geyfvñmaetew ñi piwke ka püchi malen ta feypietew: “india”, “weñefe”. Petu gümalu ta inche, fülmapaenew kagelu picimalen Anaürke, fey feypienew: “chumgelu am ta gümaleymi, eyimi ta nieymi tami kimvn, nieymi kultura”.pienew.

Fey chi mew, mari xipantu puwülnien, kimlan chem pietew. ¿fey rüftu kimperkey cemu tañi feypieli, ka ñi xipapan ñi zakin ka ñi piwketu zugu?. Kimlan. Re azkintuwuyu, newenmaenew ñi weñagkün, inche fey mañumtufin.

Azkintuwiyiñ ka feymañmuwiyiñ iñ chegen. ajkütuñmawiyiñ ta iñ pewman. Fey ti püchi malen ta ñi rakizuam mew 10 xipantu puwülnielu tami nüaetew, fey femechi kom xürdewmayaiñ tayi fvxa ruka, yamuwün mew, Mapuche kimün mew.

Tüfa chi füxa küzaw tañi amulgeam küzawtun rüpügey, welu goymakiliyiñ tachi ruka mew ta wezake zugu ka nentugey nüñmageam ta iñ kom aznor chegefel em.

Fantepuy ta ñi pin ka tañi pewma. fey ramtuwayiñ pu ce : **¿Tunten am ta iñchiñ zuamtuneyiñ ta müleal rvf kake antvgeal ta zugu?**

¿kam mülepaiñ re ta ñi kake antvgenua mvten?

Discurso de apertura del debate constitucional

Elisa Loncon Antileo.

Pleno constituyente 26 de octubre, 2021

*Todas íbamos a ser reinas,
de cuatro reinos sobre el mar (...)
En la tierra seremos reinas,
y de verídico reinar
y siendo grandes nuestros reinos,
llegaremos todas al mar.*

Gabriela Mistral.

Kiñe. La ternura de los pueblos.

Entre las grietas de una herida, de cientos de heridas, ha emergido un despertar que me evoca una ensoñación, ¿realmente todo esto es posible? Díganme, ¿cuántas de nosotras y nosotros pensaron realmente que todo esto era posible? Eran sueños de opio, nos dijeron, utopismos irracionales, quimeras perdidas. ¿Realmente todas podemos ser reinas? ¿Realmente todas podemos llegar al mar? Hay una grieta que nos saluda e ilumina, avancemos por ella, descubramos la herida, naveguemos sus llagas, encontremos nuevos caminos entre las cicatrices hacia el mar.

Cuando la gente de mi pueblo se presenta, habla de los que partieron, de nuestros mayores. Es lo que nosotros denominamos *kvpalme*. También hablamos de los territorios de origen, el país de la infancia, es lo que llamamos *tuwvn*. Durante los últimos días, he podido escuchar, queridos constituyentes, los *kvpalme* y los *tuwvn* de cada uno de ustedes. Qué bello suena este palacio con todos nuestros ancestros y ancestras, con todos nuestros territorios, con toda nuestra memoria.

En ese gesto de contarnos sobre nuestros paisajes y biografías, se agita una ternura que desarma la homogeneidad. La rigidez de este edificio se torna movediza, y emerge un país de países, un Chile plural y descentralizado. Y escuchando esas palabras se han colado algunas lágrimas. El Chile profundo nos emociona, el *Wajmapu* profundo nos conmueve. No le temamos a las lágrimas, necesitamos de la valiente ternura para avanzar.

Epu. Los caminos de los pueblos.

Han sido caminos diversos los que han llegado hasta acá. Yo vengo del *Wajmapu*, soy mapuche, un pueblo preexistente al Estado de Chile, que lejos de reconocernos nos ha negado y excluido por más de 200 años y

negado nuestros derechos a la autonomía, a la libre determinación y al territorio, con políticas racistas y coloniales. He de contarles que nací, me hice niña, mujer y profesora luchando siempre contra esta negación. Por eso, en 1992 fui parte de cientos de hermanos que dijimos basta a la negación mapuche y creamos la *Wenufoye*, nuestra bandera. Con ella nos propusimos exteriorizar nuestra identidad. Hoy, cuando la veo por calles y avenidas acompañando a los pueblos de Chile, no me queda más que sentir orgullo y gratitud por haber marcado los inicios de esta lucha que estamos dando todos los pueblos por construir un Estado más democrático, con más justicia, para todos, todas y todes.

Kvla. Las razones de los pueblos.

¿Han podido ver las esculturas que sostienen los faroles en los jardines de este edificio? Son figuras de mujeres, indígenas, afrodescendientes, hay de todo, menos hombres blancos. Por supuesto, los hombres de las élites no sostienen faroles, los hombres de las élites deberían estar aquí dentro, tomando las decisiones. Y así fue por siglos. Entre estas paredes, los grandes hombres de la patria construyeron a su imagen y semejanza el país. Tenemos buenas noticias, los que antes solo debíamos sostener los faroles, hoy podemos iluminar el futuro de Chile, y ver en el horizonte un Estado Plurinacional, paritario, con todas las diversidades, donde todos los pueblos seremos parte de la comunidad política y avanzaremos en la *redistribución y descentralización* del poder.

El **Estado Plurinacional** será enriquecido con las diversas lenguas preexistentes al español. En los años que llevo trabajando como educadora, he sido testigo de duros relatos que se repiten a lo largo de Chile. Historias de niños y niñas que, en sus colegios, en pleno invierno, debían arrodillarse encima de minúsculas piedras como castigo por no hablar el idioma oficial del Estado. Estos hechos crueles, inhumanos y degradantes hicieron que muchos de esos niños abandonaran el sistema escolar y que quienes serían sus hijos fueran educados lejos de su lengua materna. Las instituciones del Estado, por acción u omisión, han permitido la negación o violación de los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas; un ejemplo de esto es que hasta el día de hoy miles de niños y estudiantes indígenas son diagnosticados con necesidades educativas especiales, trastornos de lenguaje y/o de aprendizaje por el solo hecho de hablar en su lengua indígena. Es por ello que hoy alzo la voz en mi lengua materna, en memoria y en señal de reafirmar el compromiso por la diversidad lingüística cultural.

Un estado plurinacional debe promover el diálogo y el respeto al otro, es por eso que deberá ser **Intercultural**, para vivir lo común en heterogeneidad, para que todos los espacios sean vividos por la

diversidad cultural, para edificar lazos desde la diversidad que nos define un país de múltiples colores y de diferentes biografías colectivas.

Un principio importante que debe contener la Nueva Constitución es reconocer los **Derechos de la Madre Tierra**, de la MAPU ÑUKE, porque debemos habitar en correspondencia con la naturaleza desde el principio del *ixofij mogen*, que reconoce todas las formas de vida y así a superar el modelo extractivista que saquea el agua y destruye los ecosistemas. La crisis ambiental en que nos encontramos nos exige superar el paradigma neoliberal, y así permitir que cualquier ciudadano actúe en defensa de los derechos de la madre tierra, cuando estos estén amenazados. A entenderla como su madre, a agradecerle por sus cuidados. Proteger la naturaleza implica respetar sus ciclos vitales para que se regenere.

Por otro lado, mi compromiso es también con el reconocimiento de las identidades de la plurinacionalidad, porque cada uno de nosotros pertenece a una nación; así seremos de nacionalidad aymara, quechua, colla, diaguita, lican antay, rapa nui, mapuche, yagan, kawésqar, selknam o chileno/a, así nuestra cédula de identidad dará cuenta de nuestro verdadero origen.

También debemos ampliar lo que actualmente se entiende como ciudadanía, que a las juventudes que llevan décadas impulsando las transformaciones del país se les otorgue el derecho a construir el país que sueñan, elegir a sus representantes; para ello, debemos bajar la edad mínima para participar de la vida pública mediante su derecho fundamental al sufragio y fortaleciendo su formación cívica.

Con **Descentralización y Autonomías Territoriales** caminar hacia la profundización de la democracia, donde los pueblos puedan ser parte del devenir de sus regiones y territorios. La autonomía territorial de los Pueblos Indígenas debe responder a los estándares internacionales que hoy existen en esta materia, con participación política de los pueblos a través de escaños reservados en todas las instancias de elección popular y ejercicio del poder político y en los órganos constitucionales.

Y **Paridad**, porque las mujeres y las disidencias somos sujetas de derecho, podemos decidir sobre nuestras vidas y nuestros cuerpos.

Meli. En los brazos de las niñas y los niños está el futuro.

Finalmente, quisiera compartirles un recuerdo. De niña, en Traiguén, hubo más de una ocasión que lloré sin entender las lágrimas. Eran palabras que removían mi corazón cuando otra niña me decía: "india", "ladrona". En una ocasión, mientras lloraba, se acercó otra niña, era Ana, y me dijo: "¿por qué lloras?, si al menos tú tienes tu cultura".

En ese momento, con 10 años, no entendí del todo sus palabras. ¿Ella realmente entendía la profundidad de lo que salía de su tierna y profunda voz? No lo sé. Solo allí estábamos, mirándonos, ella solidarizando con mi dolor, yo escuchando agradecida.

Mirémonos y reconozcamos la humanidad que hay detrás de cada uno de nosotros y nosotras. Escuchemos nuestros sueños y dialoguemos. Que el profundo gesto de esa niña de 10 años nos invada, y juntos construyamos la gran casa de todos, con **Yamuwvn**, que es un principio mapuche que significa respeto, que ello irradie nuestras relaciones para un futuro mejor.

Este enorme desafío con el que nos hemos comprometido es un camino largo y difícil, pero la historia nos ha convocado a superar las barreras.

¡Marici wew pu lamgen!



Instalación de la Convención Constitucional de Chile en su primera sesión, presidida por Elisa Loncón efectuada en el edificio del Ex-Congreso nacional de Chile.*

* Dorador, Cristina. [criordor]. (07 de julio de 2021). Comienzo de la primera sesión de la Convención Constitucional en el Salón de Honor del Ex Congreso Nacional. [Imagen de Instagram]. Recuperado de: https://www.instagram.com/p/CRB19RdlgZ4/?utm_source=ig_web_copy_link



ISBN: 978-956-19-1238-0



9 789561 912380