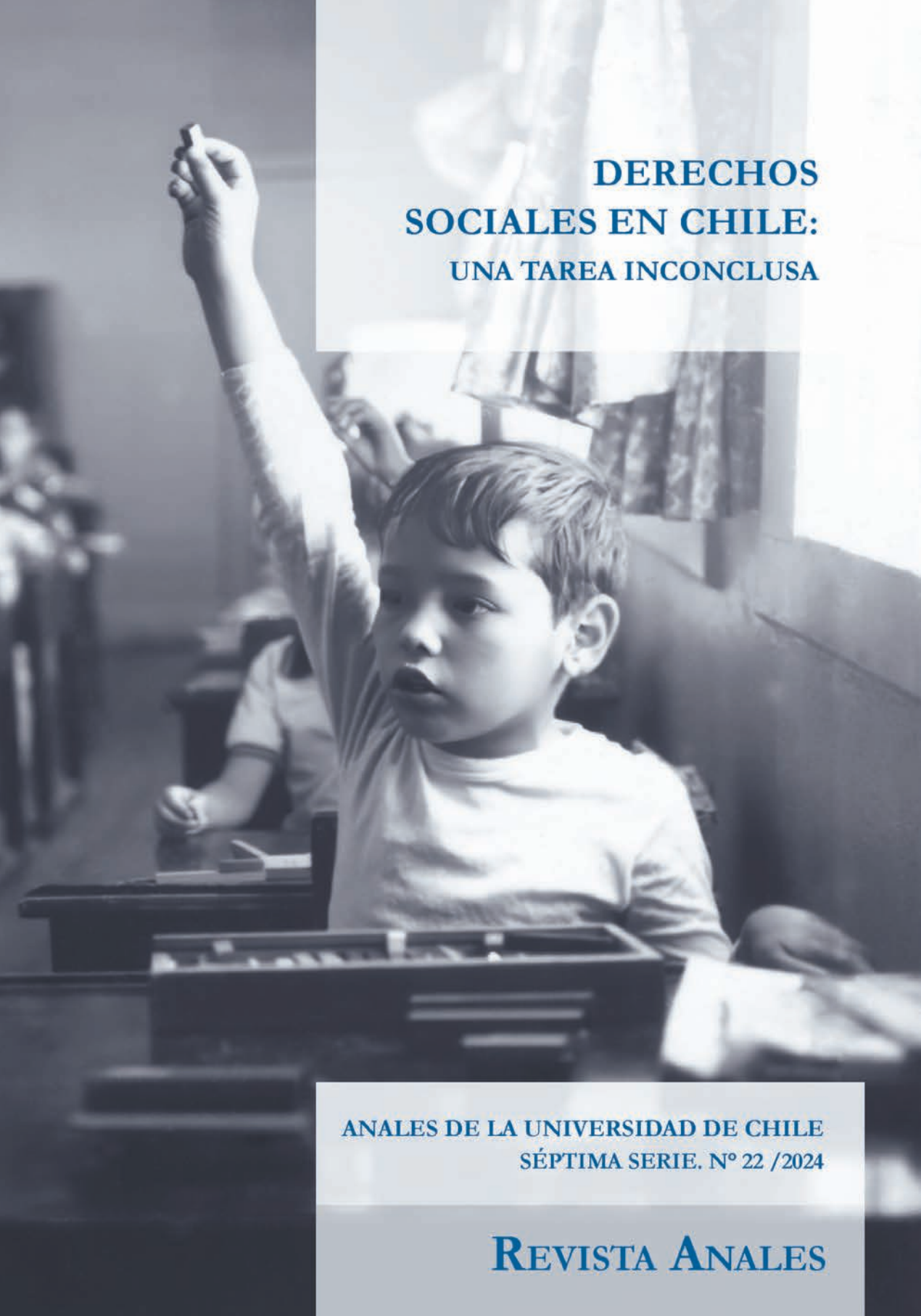


DERECHOS SOCIALES EN CHILE:
UNA TAREA INCONCLUSA

ANALES DE LA UNIVERSIDAD DE CHILE
SÉPTIMA SERIE. Nº 22 /2024

REVISTA ANALES

Revista Anales

Séptima Serie. N°22/2024

DERECHOS SOCIALES EN CHILE: UNA TAREA INCONCLUSA

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

Patricio Aceituno Gutiérrez
Miguel Allende Conelly
Fernando Atria Lemaitre
Carla Cordua Sommer
Manuel Antonio Garretón Merino
María Olivia Mönckeberg Pardo
Carlos Sanhueza Cerda
Andrea Slachevsky Chonchol
Ariadna Biotti Silva

Directora: María del Pilar Barba Buscaglia
Editor: Vicente Neira Barría
Subeditora: Alondra Carrillo Vidal

Siendo Rectora de la Universidad de Chile la Profesora Rosa Devés Alessandri.

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

© 2024, Universidad de Chile.

ISBN Impreso: 9789561913257
ISBN Digital: 9789561913264

Edición de textos: Alondra Carrillo Vidal, Gabriel Lane Ovalle, Vicente Neira Barría y Teresita Rodríguez Morales.
Corrección de estilo: Teresita Rodríguez Morales
Diseño de portada y diagramación: Alicia San Martín Frez
Selección y tratamiento de imágenes: Andrea Durán

Foto de portada: *Niño levantando la mano en salón de clases*, Oficina Salitrera María Elena, 1971. Samuel Urzúa. Colección Archivo Fotográfico. Archivo Central Andrés Bello.
Foto de contraportada: *Niños en la población Juan Antonio Ríos*, 1965. Antonio Quintana Contreras. Colección Archivo Fotográfico. Archivo Central Andrés Bello.

Este trabajo está licenciado según los siguientes criterios de Creative Commons: Reconocimiento – No Comercial – Compartir Igual

Impreso en Andros Impresores

ÍNDICE REFERENCIAL

PRESENTACIÓN **7**
María del Pilar Barba Buscaglia

PRÓLOGO **13**
Rosa Devés Alessandri

PRIMERA PARTE **15**
DEBATES CONCEPTUALES, BALANCES HISTÓRICOS

LOS DERECHOS SOCIALES Y EL RÉGIMEN DE LO PÚBLICO **17**
Fernando Atria

LUMBRES Y LLAGAS. LOS DERECHOS SOCIALES Y LAS NIÑAS Y NIÑOS DEL PUEBLO DE CHILE **51**
María Angélica Illanes Oliva

EL ESTADO SOCIAL Y LOS DERECHOS SOCIALES TRAS LOS FALLIDOS PROCESOS CONSTITUCIONALES **73**
Christian Viera Álvarez

SEGUNDA PARTE **103**
DERECHOS SOCIALES: UN CAMPO EN DISPUTA

UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALA CUNA EN CHILE: CONSTRUYENDO UN DERECHO PARA CADA NIÑO Y NIÑA **105**
Marcela Pardo y María José Opazo

EL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN CHILE. CONCEPTO, EVIDENCIA Y DESAFÍOS **123**
Cristian Bellei y Gonzalo Muñoz

¿QUÉ PODEMOS ESPERAR DE NUESTRA EDUCACIÓN? REMIRAR EL PASADO PARA PROYECTAR EL FUTURO **153**
Elisa Araya Cortez

CONTRA EL GÉNERO, CONTRA LOS DERECHOS **165**
Alejandra Castillo

SEGURIDAD PÚBLICA DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS DERECHOS **181**
Alejandra Mohor Bellalta y Felipe Abbott Matus

REPENSANDO EL SISTEMA DE PENSIONES CHILENO: UN ANÁLISIS CRÍTICO DESDE LAS TEORÍAS DE JUSTICIA DISTRIBUTIVA Y LOS PRINCIPIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL **195**
Francisca Barriga Yumha

EL DERECHO DEL TRABAJO EN CHILE: UNA TAREA INACABADA **217**
Pamela Martínez Martínez

EL DERECHO A LA SALUD: ALGUNAS LÍNEAS DE ACCIÓN EN EL ESCENARIO ACTUAL **233**
Nydia Contardo y Soledad Barría

LA VIVIENDA COMO DERECHO SOCIAL Y COMO PROPIEDAD PRIVADA: UNA RELACIÓN ÍNTIMA Y CONFLICTIVA **255**
Edward Murphy

LA CIENCIA COMO UN DERECHO SOCIAL PARA UN DESARROLLO SOSTENIBLE **273**
Flavio Salazar Onfray

CONTROVERSIAS Y CONFLICTOS PARA AVANZAR EN SUSTENTABILIDAD. NOTAS BREVES SOBRE LO SOCIOAMBIENTAL **289**
Enrique Aliste Almuna

TERCERA PARTE **301**
DOSSIER HISTÓRICO

UNIVERSIDAD DE CHILE: CAMPO DINÁMICO PARA LOS DERECHOS SOCIALES (1902-2024) **303**
Ariadna Biotti Silva y Claudio Nash Rojas

PRESENTACIÓN

El presente número de *Revista Anales de la Universidad de Chile* busca dar continuidad a la reflexión acerca de los derechos humanos y su relevancia para la construcción de la democracia, tal y como abordamos en el pasado número dedicado a conmemorar los cincuenta años desde el golpe de Estado. En esta ocasión, el debate que nos convoca es el de los derechos sociales en el Chile de hoy: la proyección de una tarea pendiente, luego del desmantelamiento de las garantías fundamentales durante la dictadura, la fragmentación social del nuevo orden que rige nuestro país y la profunda desigualdad que nos afecta en tantas dimensiones de la vida colectiva.

Como Vicerrectoría de Extensión y Comunicaciones, junto al Comité Editorial de esta centenaria revista, nos parece indispensable reabrir este debate y volver a poner sobre la mesa esta interpelación histórica, al menos desde dos puntos de vista. Uno, como un debate inacabado pero urgente, que sigue abierto tras los fallidos procesos constitucionales de los años recientes. También, desde una mirada histórica de más largo aliento, que pueda recoger los grandes esfuerzos que ha hecho el pueblo de Chile para conquistar ciertas garantías básicas de dignidad, al mismo tiempo que podamos reconocer las transformaciones que ha sufrido nuestro país y cómo estas nos ponen frente a desafíos nuevos, a una sociedad inserta en un panorama global inestable, turbulento y polarizado.

Hemos organizado los artículos que componen este número en dos secciones. La primera de ellas, titulada **Derechos sociales: debates conceptuales, balances históricos**, reúne una breve selección de artículos que proveen un marco general para aproximarnos a este debate. El artículo que abre este apartado, del profesor de la Facultad de Derecho y miembro del Comité Editorial de la revista, **Fernando Atria**, nos ofrece una perspectiva acerca de lo que significa avanzar en derechos sociales hoy en Chile. Mediante el examen de tres casos notables, el autor sugiere una vía política para la garantía de los derechos sociales en el Chile neoliberal que, coordinando los esfuerzos privados y estatales bajo un esquema común, resguarde esferas de la vida social, organizados bajo una lógica de ciudadanía que resulte capaz de desplazar al mercado: lo que el autor llama *el régimen de lo público*.

Por su parte, la historiadora **María Angélica Illanes** realiza una notable contribución a la reflexión de este número con un artículo que acompaña a las infancias del pueblo empobrecido de Chile, en el largo camino hacia su

reconocimiento durante el siglo xx. En un ensayo cargado de poderosas imágenes y profundas reflexiones en torno al carácter del Estado chileno y las condiciones de vida de niñas y niños, la profesora Illanes nos convoca a mirar las vidas de quienes «no han jugado ni cantado aún en la Alameda de nuestra historia», como el desafío societal más relevante de nuestro tiempo.

El tercer artículo de la sección que actúa como marco del presente número fue elaborado por el profesor de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, **Christian Viera**. En su texto, reflexiona acerca del destino posible del Estado Social y Democrático de Derecho luego de los fallidos procesos constitucionales, señalando algunas claves en el balance del reciente ciclo, y reafirmando el consenso acerca de un estado garante que está hoy recogido en el capítulo de reforma constitucional de la Constitución.

La sección **Derechos sociales: un campo en disputa** está dedicada a una amplia batería de artículos que repasan aspectos específicos del campo expansivo que son los derechos sociales. El primero de ellos, escrito por las investigadoras **Marcela Pardo** y **María José Opazo**, está dedicado a la cuestión de los cuidados y la educación en la primera infancia como un derecho universal. Debatiendo los proyectos de ley que sucesivamente han planteado marcos para su organización, y cruzando las propuestas de estos proyectos de ley con los datos acerca de los efectos del derecho a la sala cuna en la reducción de desigualdades y brechas sociales, las autoras subrayan la importancia crucial de avanzar en un sistema que no dependa del estatus laboral de los padres, sino que sea pensado como un derecho y garantía fundamental dirigida a todas las y los niños de Chile.

En línea con lo anterior, el artículo escrito por los investigadores **Cristián Bellei** y **Gonzalo Muñoz** desarrolla una revisión general acerca del estado de avance del derecho a la educación en Chile, en cuanto compromiso que el país ha tomado con las oportunidades de desarrollo de cada persona. Mediante una exploración conceptual y una discusión de la evidencia disponible, los autores proponen un balance al mismo tiempo matizado y riguroso, que se centra en los desafíos pendientes para una garantía «ambiciosa» de este derecho fundamental.

El siguiente artículo es de **Elisa Araya**, rectora de la Universidad Metropolitana de las Ciencias de la Educación, que hace un repaso de las principales etapas de la educación en Chile para, desde esa base, abordar los desafíos que los cambios tecnológicos en general, y la inteligencia artificial en particular, suponen para la educación. Concluye señalando el riesgo de que estas tecnologías acentúen las desigualdades existentes pero, al mismo tiempo, planteando que si se aprovechan las oportunidades puede ser una herramienta para avanzar hacia una educación crítica y transformadora.

El artículo de la profesora **Alejandra Castillo** propone una aguda discusión acerca de la relación entre género y derechos, indagando en su histórica tensión a la luz de las agendas de las extremas derechas en el mundo actual. La autora somete a examen los límites de la universalidad contenida en la noción de derechos y de ciudadanía, y nos ofrece una serie de escenas destinadas a ilustrar lo que llama «el fracaso en el par derechos y género». Mediante esta discusión, la autora nos propone reponer una reflexión que sea capaz de imaginar, con el trasfondo de ese fracaso epocal, un horizonte que traiga consigo un diseño feminista del Estado, la política y los derechos.

Cada día más, la seguridad pública es presentada en medios de comunicación y programas políticos como la principal preocupación de nuestro tiempo. ¿Cómo es posible pensar en la cuestión de la seguridad pública desde la perspectiva de los derechos sociales? Esa es la pregunta que los investigadores **Alejandra Mohor y Felipe Abbott** se proponen responder en su artículo. A través de una reconstrucción de la cuestión de la seguridad pública, la criminalidad y su relación con un Estado garante de derechos, los autores trazan los contornos de un problema global, enfrentado por múltiples democracias en el mundo. Sacando lecciones de esas experiencias, abogan por la importancia de un debate que, en vez de profundizar la dirección punitiva de las recientes políticas públicas en la materia, pueda echar mano de la abundante evidencia que liga la garantía de derechos sociales con la reducción a largo plazo de la criminalidad.

El debate público en torno a la seguridad pública ha desplazado otros sentidos de la noción de seguridad que han sido claves para la construcción de los derechos del siglo xx. Uno de ellos es, por supuesto, el de seguridad social. Tal es la cuestión que la investigadora **Francisca Barriga** aborda en su artículo, dedicado a repensar el sistema de pensiones en Chile desde el punto de vista de la justicia distributiva. Alertando sobre las fallas de un sistema que profundiza las desigualdades en vez de superarlas, la autora reconstruye los principales componentes del sistema de pensiones chileno heredado de la dictadura y echa luz acerca de una dirección posible para dotarnos de un sistema que garantice pensiones dignas para todas las y los trabajadores del país.

En este sentido apunta también el artículo de la profesora de la Facultad de Derecho de nuestra casa de estudios, **Pamela Martínez**. En él, se dedica a responder la pregunta acerca del rol que tiene el derecho del trabajo en Chile para combatir la desigualdad social. Explica, de este modo, el desarrollo de un derecho que nace en el límite del orden liberal, sobre la base del reconocimiento de la desigualdad de las partes implicadas en la relación laboral, así como del carácter colectivo de los derechos e instrumentos que fundan a esta disciplina. Con una mirada crítica acerca del actual orden de cosas, la autora reafirma la necesidad de que nuestro país pueda contar con un derecho del trabajo que

democratice las relaciones laborales, y una judicatura capaz de garantizar la vigencia de este derecho inacabado.

Una perspectiva igualmente crítica puede hallarse en el artículo de **Soledad Barría** y **Nydia Contardo**. Con una vasta experiencia en la construcción de un sistema público capaz de garantizar el derecho a la salud para todas las personas, las autoras repasan su evolución jurídica en nuestro país y su relación con los marcos de derechos humanos que alojan sus principales definiciones. Las autoras identifican una de las mayores barreras en el desarrollo de este derecho en Chile en la discrecionalidad con la cual se ha ampliado la cobertura y su alcance. En sus reflexiones finales, nos dibujan algunas líneas de acción para superar los obstáculos identificados y fortalecer la salud de los pueblos que habitan Chile, entendido de manera integral, mucho más allá de la mera ausencia de enfermedad o de una perspectiva individual.

La movilización para la conquista de derechos sociales es un terreno cruzado de tensiones, contradicciones y disputas, nos recuerda el profesor **Edward Murphy** en su artículo dedicado al derecho a la vivienda en Chile. Profundizando en la tensión entre las luchas por la vivienda y los marcos de expectativas que las acompañan, el autor nos invita a reflexionar sobre esta histórica movilización que ha dado forma a las ciudades, barrios y, también, a los horizontes de deseo y aspiraciones sociales de las clases populares en Chile. Con esto, el artículo busca subrayar las dinámicas que explican el lugar protagónico que tuvo el problema de la propiedad privada de la vivienda en los recientes debates constitucionales y, especialmente, en la derrota electoral de una propuesta constitucional que declaraba consagrar el derecho a una vivienda digna y adecuada para todas las personas.

¿Cómo avanzar en la dirección de un nuevo modelo de desarrollo, con base en la ciencia, el conocimiento y la tecnología, para una sociedad más equitativa y sustentable? Dos son los artículos que se aproximan a este problema en el presente número y que cierran esta segunda sección. El primero de ellos, del profesor **Flavio Salazar**, presenta una batería de sólidos argumentos sobre la importancia de concebir el acceso a la ciencia y el conocimiento como un derecho social indispensable para los tiempos que corren. Haciendo un llamado a la creación de una estrategia de desarrollo integral y de largo plazo, el autor nos muestra un panorama complejo acerca de las aristas que debieran integrarse en un proyecto de transformación social de estas características. El segundo artículo que aborda esta pregunta es del profesor **Enrique Aliste**, quien nos convoca a pensar en la importancia de la controversia y del reconocimiento de los diversos saberes y temporalidades, en la perspectiva de un país que avance en sustentabilidad y en una relación armónica con el medioambiente, lo que es especialmente urgente en tiempos de crisis ecológica y cambio climático.

Finalmente, el presente número contiene un dossier documental, realizado por **Ariadna Biotti**, investigadora del Archivo Central Andrés Bello, dedicado a explorar el rol de la Universidad de Chile en el debate público sobre derechos sociales en nuestro país y en el mundo. En un artículo escrito en coautoría con el profesor de la Facultad de Derecho y Coordinador Académico de la Cátedra de Derechos Humanos **Claudio Nash**, se presentan los cuatro ejes que conforman este dossier documental. El primero de ellos presenta una serie de piezas que iluminan los debates de inicios de siglo, que reflejaban al interior de la Universidad las tensiones y conflictos de un país atravesado por una crisis social y económica sin precedentes. Tras una exhaustiva indagación en las actas y boletines de la Universidad, el dossier nos muestra las huellas de un tiempo convulso, en el que la pregunta en torno al rol de la Universidad frente a las apremiantes necesidades de las trabajadoras y trabajadores del país estaba a la orden del día. El segundo eje explora el rol de la Universidad de Chile, y muy particularmente el espacio de Casa Central, como un escenario para uno de los procesos de organización social más significativos del siglo xx: la organización del Movimiento Pro Emancipación de las Mujeres de Chile, y la conformación del movimiento femenino que conseguiría el derecho a sufragio en el país. Así, se revela la íntima relación entre la disputa por los derechos políticos y la lucha por los derechos sociales y las garantías materiales para la emancipación, tal y como esta se refleja en los documentos de las feministas de aquellos años. El tercer eje del dossier, por su parte, repasa el rol del destacado diplomático Hernán Santa Cruz, en especial en la Declaratoria de Naciones Unidas que permitió el reconocimiento de los derechos sociales, económicos y culturales como derechos humanos. Finalmente, el último eje repasa el rol de la Universidad de Chile en los recientes debates constitucionales, y su compromiso con la tarea aún pendiente de dotar a Chile de una constitución legítima capaz de interpretar los anhelos y aspiraciones de su pueblo.

Esperamos que este número sea un paso hacia adelante en retomar la tarea inconclusa de garantizar derechos sociales en Chile. En línea con la perspectiva de una Universidad que pone en el centro los derechos humanos y la educación para la democracia, reafirmamos mediante este volumen nuestro compromiso con la construcción de un país que ponga en el centro «las necesidades de Chile y de su pueblo».

María del Pilar Barba Buscaglia
Directora de Revista Anales de la Universidad de Chile
Vicerrectora de Extensión y Comunicaciones
Universidad de Chile

PRÓLOGO

En este número de *Revista Anales de la Universidad de Chile* abordamos un tema crucial para el Chile de hoy: los derechos sociales. El año recién pasado, en el marco de la conmemoración de los cincuenta años del Golpe de Estado, propusimos el lema «Derechos humanos: educación para la democracia» desde el que analizamos uno de los desafíos fundamentales que enfrenta nuestra sociedad en la actualidad. Hoy continuamos esa senda, al proponer a académicos, académicas y hacedores de política reflexionar sobre los derechos sociales, económicos y culturales.

Los derechos sociales son, sin duda, una cuestión clave en una sociedad que busca reconocer el valor fundamental de la dignidad humana. Su realización no es algo dado ni definitivo, sino un proceso histórico que avanza, retrocede, se transforma y se renueva constantemente en respuesta a los anhelos y las conquistas de la ciudadanía. Reflexionar sobre los derechos sociales en el contexto chileno es, por tanto, una reflexión sobre cómo nuestro país puede proyectarse a sí mismo como una sociedad verdaderamente democrática.

Este número de *Anales*… , partiendo desde el ejercicio de la memoria y con una mirada crítica sobre los caminos que ha recorrido Chile para avanzar en el reconocimiento y ejercicio de sus derechos sociales, aborda los momentos históricos aciagos en los que por la fuerza se le ha obligado a retroceder en las garantías conquistadas. En ese sentido, este análisis se realiza a partir de la puesta en discusión de los distintos ámbitos en los que se juegan los derechos sociales en un amplio arco histórico y también reconociendo las profundas huellas que ha dejado en nuestro país el periodo de la dictadura, cuya marca aún perdura en las desigualdades estructurales que enfrentamos. Esta herencia, que discutíamos extensamente en el número previo de Revista Anales, no solo está relacionada con el terrorismo de Estado, la represión política y las violaciones a los Derechos Humanos, sino también con una distribución inequitativa de los recursos y una estructura social profundamente jerarquizada.

El efecto de esa historia, sin embargo, no ha sido lineal; las décadas posteriores al retorno a la democracia han sido testigos de importantes avances en términos de derechos sociales. No obstante, estos avances han sido parciales, contradictorios y, en muchos casos, insuficientes para enfrentar las desigualdades que aún marcan nuestro país. Es en este contexto que los autores y autoras de este número plantean preguntas fundamentales: ¿Cómo podemos

imaginar los derechos sociales en el Chile de hoy? ¿Cómo podemos pensar en los derechos sociales en un contexto de creciente fragmentación social y de demandas diversas y a veces contradictorias que configuran las expectativas de los diferentes sectores de la población?

La sociedad chilena, a lo largo de su historia, ha sido escenario de intensas luchas por garantizar derechos sociales esenciales como la educación, la salud, la vivienda, el trabajo y la seguridad social. En este número se abordan dichos derechos –aquellas clásicas imágenes de los derechos sociales–, junto a otras más nuevas: la ciencia, el medioambiente, la seguridad pública. Se discute, también, la relación entre género y derechos sociales, así como la marca que los fallidos procesos constitucionales de los últimos años han dejado en el debate público sobre estas cuestiones. En todas estas dimensiones se expresan los deseos, necesidades y aspiraciones de los y las habitantes de Chile, así como los debates y desafíos que esas luchas han planteado a la política pública.

A lo largo de este número, los y las autoras se preguntan también sobre las condiciones para robustecer el campo expansivo de los derechos sociales en Chile. ¿Cómo podemos enfrentar las tendencias que, hoy día, siguen manteniendo el *statu quo* de la desigualdad y la falta de acceso a derechos fundamentales para amplias capas de la población? ¿Qué reformas son necesarias para garantizar que los derechos sociales sean efectivamente universales y no queden limitados por la tendencia a perpetuar la distribución desigual de poder y recursos?

Las respuestas a estas preguntas son múltiples y no siempre fáciles. En este número, se aborda la necesidad de repensar las políticas públicas, de rediseñar el sistema de protección social y de buscar nuevos caminos para la redistribución de la riqueza. También se plantea la urgencia de un debate público más amplio, que recupere el sentido de los derechos sociales como un pilar fundamental de la democracia y de la ciudadanía. Porque, tal y como lo dice su título, los derechos sociales continúan siendo una tarea inconclusa: la tarea de garantizar las condiciones materiales que permitan a todas las personas, especialmente a niñas y niños, ejercer sus derechos con dignidad y, así, ser parte de la vida en común y de la construcción de un país donde haya lugar para todas y todos.

Rosa Devés Alessandri
Rectora
Universidad de Chile

PRIMERA PARTE

DEBATES CONCEPTUALES, BALANCES HISTÓRICOS

LOS DERECHOS SOCIALES Y EL RÉGIMEN DE LO PÚBLICO

Fernando Atria

FERNANDO ATRIA

Licenciado en derecho (1992), abogado (1993). PhD (University of Edinburgh, 1999). Profesor asociado, Facultad de Derecho Universidad de Chile. Autor, entre otros, de *On Law and Legal Reasoning* (2002); *Mercado y Ciudadanía en la Educación* (2007); *Veinte años después. Neoliberalismo con rostro humano* (2013); *Derechos Sociales y Educación. Un nuevo paradigma de lo público* (2014); y *La Forma del Derecho* (2016).

LOS DERECHOS SOCIALES Y EL RÉGIMEN DE LO PÚBLICO

En su fundamental conferencia «*Ciudadanía y Clase Social»,* el sociólogo británico T. H. Marshall distinguió tres momentos en el desarrollo de la noción de «ciudadanía»: en el siglo XVIII, con la irrupción de la noción de derechos civiles; en el siglo XIX, con la de derechos políticos; y, en el siglo XX, con la de derechos sociales. Él pretendía mostrar que no se trata ni de tres ideas independientes que surgieron de manera aislada ni de una teleología orientada a mostrar que «la historia está de nuestro lado» (Garland, 2015; Atria, 2015). Cada uno representa un momento de desarrollo de la idea de ciudadanía que permite volver la vista atrás y entender de un modo distinto los anteriores[1].

Los derechos llamados civiles son derechos de igual participación en las esferas del mercado y la sociedad civil[2], y su irrupción representó el paso a la modernidad que fue famosamente descrito por Maine (1908) como el tránsito del *estatus* al *contrato*: los vínculos de los individuos valen porque son queridos (asumidos mediante contratos), lo cual impugna los vínculos tradicionales basados en el estatus (adscrito a la posición social de nacimiento). En cuanto participantes en el mercado, todos son formalmente iguales. Desde una perspectiva institucional, los derechos civiles se manifiestan claramente cuando la cuestión es mirada desde el punto de vista de un tribunal, porque allí todos son iguales (Marshall, 1992 [1950]). Aquí la libertad es entendida como individual (tiene sentido decir de un individuo que es libre) y como un estatus formal asegurado por una norma (un individuo es libre en la medida en que está libre de prohibiciones).

Los derechos políticos, por su parte, se manifestaron en el surgimiento y ampliación del principio democrático y del sufragio universal. La institución que los ilustra del modo más perspicuo es el parlamento: ahí han de estar representados todos y es, por eso, un órgano democráticamente elegido. Los

1. Manuel Antonio Garretón me hizo notar que el desarrollo en Latinoamérica es distinto: los derechos políticos fueron anteriores a los derechos civiles. Al respecto, véase PNUD (2004, pp. 61-63).
2. El concepto de sociedad civil se opone a veces al de Estado, y entonces el mercado es parte de la sociedad civil; en otros contextos se opone tanto al Estado y al mercado, como una tercera dimensión. Ahora no nos interesa esta diferencia, pero ella será crucial para la noción del régimen de lo público.

derechos políticos, como los derechos civiles, entienden la libertad de modo formal: son ciudadanos con derechos de participación política todas las personas a las que dicho derecho le es normativamente reconocido y todos tienen el mismo derecho cuando esas normas no crean privilegios para nadie. Pero a diferencia de ellos, entienden la libertad de un modo que no es individual. En efecto, ahora ya no tiene sentido decir de un solo individuo que es libre, porque la libertad consiste en que las normas que nos damos son nuestras porque son queridas por nosotros. Es decir, la libertad es colectiva.

Los derechos sociales, por último, son derechos a las condiciones materiales de la libertad. Ellos, como los derechos políticos, entienden la libertad como colectiva (colectivamente asegurada, por todos para todos), pero se diferencian de los anteriores porque la entienden no (solo) como como un estatus formal, sino una realidad que supone condiciones materiales. Por eso, el derecho de cada uno a la igual libertad implica la satisfacción de esas condiciones (el derecho a la salud, a la educación, a la seguridad social, al trabajo, etc.). Esta comprensión de la libertad (asegurar la libertad supone asegurar sus condiciones materiales) irrumpe con los derechos sociales, pero luego transforma nuestra comprensión de los derechos civiles y políticos.

La institución que mejor ilustra el sentido de los derechos sociales es el servicio público. Un sistema universal de salud, por ejemplo, implica que todos tienen cubierta su necesidad de atención sanitaria, no en la medida en que pueden pagar por ella, como los demás bienes en el mercado, sino en atención a su necesidad.

DOS COMPRENSIONES DE LOS DERECHOS SOCIALES

Hay dos maneras de entender el sentido de los derechos sociales. En la primera, ellos son entendidos como derechos a una provisión mínima, por ejemplo, para que quienes no puedan comprar en el mercado servicios de educación o de protección de la salud reciban *algo*. Que sean derechos a un mínimo implica que su provisión no es universal sino focalizada en aquellos que «realmente lo necesitan»; implica también que la provisión que recibirán será inferior o igual a la mínima provista por el mercado —porque evidentemente no habrá mercado para una provisión inferior a la provista gratuitamente mediante programas sociales—. Adicionalmente, la forma de la provisión debe aproximarse lo más posible al mercado, recurriendo a este si es posible —como en el caso de los *vouchers* con los que se financia la educación escolar en Chile— o imitándolo, en caso contrario.

Entendidos como derechos a una provisión mínima, los derechos sociales son asimilados a los derechos civiles, y lo social de ellos es su aspecto prestacional. Aquí la cuestión central que se ha discutido en las últimas décadas ha sido la de su *judicialización*, porque se enfrentan dos cuestiones: por una parte, la observación de que la marca característica de los derechos civiles es que ellos tienen protección judicial, de modo que negarla sería declararlos derechos de segunda clase; pero, por otro lado, como son derechos prestacionales, su judicialización implica que los tribunales tomarán decisiones sobre la distribución del gasto público, lo cual podría beneficiar desproporcionadamente a quienes tienen acceso expedito a los procedimientos judiciales, etc.

En la explicación de Marshall, los derechos sociales se entienden de manera considerablemente distinta, propia de una concepción que podemos llamar socialdemócrata o de ciudadanía. Aquí su finalidad no es proveer a quien no puede comprar en el mercado; su sentido es *descomodificar*[3], es decir, organizar las esferas respectivas para que ellas dejen de regirse por un principio de mercado, de modo que la distribución deje de depender de lo que cada uno pueda pagar. Así, el servicio se distribuye conforme a un criterio de ciudadanía (cada uno recibe en la medida en que necesita), y no conforme a un criterio de propiedad (cada uno recibe en la medida en que puede pagar por ello).

El sentido de la descomodificación es crear esferas de igualdad en el contexto de una sociedad capitalista que genera, constantemente, desigualdad. Para eso, los derechos sociales buscan «un divorcio progresivo entre el ingreso real y el ingreso monetario». Marshall lo explica:

> Esto es, por cierto, explícito en los servicios sociales principales, como salud y educación, que dan beneficios en especie sin exigir un pago *ad hoc* (…) Las ventajas que significa tener un ingreso monetario mayor no desaparecen, pero quedan confinadas a un área limitada de consumo. (Marshall, 1992 [1950], p. 47)

Los derechos sociales no eliminan la desigualdad, ni las ventajas que en las demás esferas representa un ingreso monetario mayor. Su sentido es asegurar

3. Uso el anglicismo «descomodificar» porque la alternativa usual en castellano («desmercantilizar») no transmite la misma idea: «desmercantilizar» es remover del mercado, mientras «descomodificar» es que la cosa deje de ser una mercancía (en este sentido, «comodificación» debería ser descrito por algo así como «mercanciación»). Ambas cosas están relacionadas, por cierto: los derechos sociales buscan descomodificar, y para eso desmercantilizan. Sin embargo, una expresión dirige nuestra atención a la cosa, la otra al contexto en que se produce/distribuye.

que, en ciertos ámbitos de la vida social, el *ingreso real* de las personas no esté determinado por su *ingreso monetario*. La razón es que esas esferas configuran socialmente las condiciones materiales de la libertad; aunque en una sociedad capitalista es aceptable que haya diferencias incluso significativas de ingreso monetario, no es aceptable negar a nadie iguales condiciones materiales de la libertad. Se trata de derechos sociales porque son condición fundamental de lo político, la libertad; y como tal, son condiciones socialmente creadas.

La diferencia entre ambos conceptos no debe ser exagerada. Por una parte, incluso en una comprensión como la de Marshall, algunos derechos sociales son pensados como derechos a una provisión mínima: el derecho a la vivienda, por ejemplo, no pretende impugnar ni siquiera en principio la existencia de un mercado de viviendas. Sin embargo, en este caso, cuando los derechos sociales se entienden como derechos a un mínimo, esto se debe a una diferenciación interna basada en las características específicas de ciertas esferas (como la vivienda, etc.), y no como algo que derive directamente del concepto general de derechos sociales.

Por otro lado, es claro que, políticamente, los derechos prestacionales a un mínimo pueden ser el camino de desarrollo de la idea marshalliana de derechos de ciudadanía. El partidario de estos, entonces, no necesita *oponerse* a aquellos, porque en nuestras condiciones políticas es posible que los derechos sociales no sean realizables y que la protección de derechos prestacionales de provisión mínima sea todo lo que es alcanzable y que a su vez permita avanzar en la dirección de la descomodificación (como observó el propio Marshall, es posible que «el mínimo garantizado haya subido a un nivel que el término 'mínimo' sea un mal nombre»: Marshall, 1992 [1950], p. 34).

Pero aunque la diferencia no debe ser exagerada, es importante. Entendiendo los derechos sociales como derechos a un mínimo, lo problemático es que algunos no puedan acceder al mercado. La solución a este último problema se hace mediante subsidios. Es decir, lo que esta visión no impugna es al mercado como forma institucional de la esfera respectiva (la educación, la salud, etc.). Por consiguiente, tampoco impugna el efecto natural del mercado: que, sobre el mínimo provisto por el derecho prestacional, cada uno accederá a lo que pueda pagar[4]. Es decir, los derechos-sociales-como-un-mínimo no contienen una promesa de igualdad en las esferas respectivas. Ellos no solo no impugnan la desigualdad, sino la validan, en tanto ella surge después de que los «derechos sociales» han sido debidamente satisfechos (véase Atria, 2013).

4. Véase, para una explicación especialmente descarnada de esto, Jofré (1988).

MERCADO Y CIUDADANÍA, LO PÚBLICO Y LO PRIVADO

En la concepción marshalliana, al decir que la educación o la protección de la salud son derechos sociales, no se está diciendo que las personas tienen derecho a recibir un mínimo, sino que esos ámbitos son parte de la esfera pública, que se organiza conforme a un principio de ciudadanía. Este principio es opuesto al principio de mercado, o de la propiedad, que articula la esfera privada.

En la esfera privada, la del mercado, todas las personas tienen el mismo status y son libres de celebrar los contratos que deseen, si encuentran alguien dispuesto a ser su contraparte. Esto supone ciertos derechos que pueden ser denominados «de trasfondo»: por ejemplo, el derecho a no ser coaccionado o engañado. Los derechos de trasfondo son necesarios para el intercambio, que de otro modo sería pillaje (Schwember, 2017; Atria, 2018). Ellos dejan a las partes en una condición de simetría: como la libertad de contratación es igual para todos, nadie tiene derecho a lo que quiere o necesita mientras no haya celebrado un contrato con alguien que, en virtud de ese contrato, se obligue a entregarlo. El estatus de persona y los derechos que este implica no incluyen derecho a provisión alguna. La provisión está mediada por la propiedad, es decir, por la capacidad de cada uno de pagar por lo que necesita o desea.

En la esfera pública la cuestión es distinta (Atria, 2014). Antes de mirar cómo la noción de derechos sociales tiene impacto en esta distinción, consideremos el caso de los derechos políticos, que se encuentran indudablemente en la esfera pública. Un ejemplo especialmente útil es el del derecho al voto, que cada ciudadano tiene en cuanto ciudadano. Además de los mismos derechos de trasfondo que las personas tienen en el mercado (contra el robo, la coacción o el engaño), aquí tienen el mismo derecho a influir en las decisiones públicas, en la formación de la voluntad política[5]. En principio, la propiedad con la que

5. Inicialmente, este derecho era entendido formalmente, para cuya garantía era suficiente el derecho a sufragio; el estatus de ciudadano no era afectado por el hecho de que unos tenían más poder económico y, por consiguiente, más posibilidades reales de determinar el contenido de la voluntad política. Pero luego esta diferencia económica pasó progresivamente a ser parte de los derechos políticos. Por eso la cédula única, introducida en Chile en 1958, que acabó con el cohecho; y más recientemente, la limitación de la libertad del propietario para destinar sus recursos al financiamiento de campañas. En Atria et al. (2013) sugeríamos un paso adicional en esta dirección, la idea de «patriot dollars» de Bruce Ackerman e Ian Ayres (2002): que las campañas solo pudieran ser financiadas por dinero público, que el Estado entregaría a cada ciudadano para que éste decidiera a qué candidatos transferírselos. Este es el tránsito hecho posible por la irrupción de los derechos sociales: de una comprensión puramente formal de libertad a una que incluye sus condiciones materiales de posibilidad.

cada uno cuenta es irrelevante, en el sentido de que tener más no implica, normativamente al menos, mayor derecho a decidir. La esfera pública se caracteriza, así, por un principio de ciudadanía igualitario que es contrario al principio de propiedad que articula la esfera privada.

Los derechos sociales implican la *publificación* de esferas sociales. Bajo un sistema de salud o de educación público y universal, cada uno tiene derecho a recibir la atención de salud o educación que necesita, calificada conforme a reglas o protocolos públicamente validados. El hecho de que uno pueda pagar más que otro no implica, en lo que a educación (formal) o protección de la salud se refiere, mayores posibilidades. Esta es la diferencia fundamental entre los derechos sociales como derechos a un mínimo y derechos sociales como derechos de ciudadanía. Los primeros no implican la publificación de las esferas sociales respectivas, que siguen siendo estructuradas conforme a la lógica del mercado con la diferencia de que algunos participantes, que no tienen suficientes recursos propios, reciben un subsidio para acceder al mercado. Pero es evidente que, tanto desde el punto de vista del proveedor como del institucional, no es relevante la fuente de los recursos para financiar los servicios demandados.

¿Y EL ESTADO?

En la explicación anterior del sentido y contenido de los derechos sociales no hay referencia al Estado. Y la razón por la que no la hay es porque la idea de provisión estatal no es de importancia fundamental sino derivada. Aunque su origen puede rastrearse desde mucho antes, es claro que la idea de organizar ciertas esferas sociales de modo de realizar derechos sociales se identifica con la emergencia del Estado de Bienestar o el Estado Social de la Europa de la posguerra. Esto significó, en general, la expansión de los servicios públicos. Por lo tanto, la forma principal de desarrollo de la esfera de la ciudadanía fue a través de la organización y provisión estatal. Esto no es un accidente; dada la posición que el Estado ocupa en un sistema democrático, su forma normal de relacionarse con las personas es en términos de ciudadanía, no de agencia de mercado. Fue, entonces, una fórmula institucional explicada por las condiciones de los «treinta años gloriosos» de la posguerra en Europa, y hoy es urgente repensarla.

Hay, a mi juicio, dos razones que explican esta urgencia. La primera tiene que ver con la peculiar configuración que permitió la expansión de los servicios públicos en Europa, que terminó con la crisis de los años setenta y la irrupción del neoliberalismo (Streeck, 2014). Este último es la negación de los derechos sociales, precisamente porque supone la contracción de la esfera pública y la

correlativa expansión de la esfera privada, la del mercado. Lo que podríamos llamar neoliberalismo de primera generación consistió en privatizar: fueron privatizadas las empresas públicas (generación y distribución de electricidad, telecomunicaciones, gas, etc.) y reorganizadas conforme al principio de mercado esferas como las de pensiones, salud y educación. En esta primera etapa, el neoliberalismo no puso en cuestión las categorías recibidas: mantenía la idea de que lo público era lo estatal y, por eso, buscaba privatizar.

Esto cambió en el contexto de lo que podríamos llamar el neoliberalismo de segunda generación, que debió lidiar con el hecho de que, por diversas razones de *realpolitik,* la privatización era a veces imposible (como lo fue incluso para la dictadura privatizar TVN, o la Universidad de Chile, o eliminar la educación pública). En esos casos, en vez de privatizar, la solución fue someter al Estado a la lógica del mercado: que la educación o la televisión pública tuviera que competir en el mercado. Para eso bastaba con cambiar el régimen legal aplicable, de modo que, sin privatización formal, la presión de la competencia haría el trabajo de forzar a las empresas u órganos del Estado respectivos a comportarse como agentes de mercado, bajo la amenaza de perder en la competencia y declinar hasta desaparecer.

Este neoliberalismo de segunda generación sí nos obliga a repensar nuestras categorías, porque fractura la relación entre el Estado y la esfera pública: ahora es posible que el Estado se relacione con los individuos como consumidores. Que exista un canal de televisión estatal no quiere decir que habrá televisión pública, porque si TVN debe competir con los canales privados para financiarse, no hay razón para esperar que hará algo distinto que aquellos. Por eso, en este momento fue posible decir, como si se tratara de la mayor obviedad posible, que la diferencia entre la educación pública y la educación particular era solo la «naturaleza jurídica» del sostenedor (por ejemplo, Brunner, 2021).

Pero hay una segunda razón, a mi juicio más profunda, por la que el vínculo entre los derechos sociales y el Estado debe ser repensado: el cambio en la relación entre la esfera del mercado (experimentada por el individuo como consumo) y la de los derechos sociales.

Las décadas de la posguerra europea, que vieron la expansión de los servicios públicos correspondientes al Estado social y de los derechos sociales, trajeron también la expansión del consumo. La esfera pública, que administraba la provisión «pública y colectiva», buscaba proveer a todos de modo homogéneo, para realizar la idea de ciudadanía que hemos estado discutiendo (Streeck, 2016). La esfera privada, en este momento, respondía al mismo patrón, aunque no por razones normativas —como en el caso anterior— sino por las características propias del momento de desarrollo capitalista de la época. Cuando el desafío

que enfrentaba una compañía como *General Electric*, por ejemplo, era vender una lavadora de ropa a cada familia norteamericana, que accedería a ella por primera vez, lo que necesitaba era dar con un diseño suficientemente adecuado para todos los consumidores y producirlo masivamente. La producción masiva permitía, por economías de escala, una reducción de costos, al tiempo que la posibilidad de acceder por vez primera a estos bienes a un precio bajo era suficiente para que los consumidores aceptaran un producto uniforme entregado en las condiciones que la empresa pudiera.

En este contexto, la experiencia del individuo como ciudadano y como consumidor era análoga en un aspecto decisivo: en ambos casos, las personas estaban dispuestas a recibir algo que satisfacía su necesidad, aunque no correspondiera exactamente a sus deseos. Lo que recibían era algo homogéneo, producido no con la finalidad de satisfacer las peculiaridades de cada individuo, sino satisfacer la necesidad identificada por el Estado o por la compañía respectiva. Recibían en cuanto miembros de un grupo cuando les llegaba su turno, para lo cual usualmente era necesario esperar.

En la década de los setenta, esta forma de consumo empezó a agotarse. Cuando cada familia norteamericana tuvo su lavadora de ropa, el desafío para *General Electric* cambió considerablemente. La solución fue la diversificación de la oferta, que buscó ir diferenciándose para atender a deseos de grupos cada vez más circunscritos, una forma de «producción de boutique en gran escala», que cambió la experiencia del consumo:

> La vasta mayoría de posibilidades alternativas de consumo en afluentes mercados post-fordistas provee un mecanismo que permite a las personas concebir un acto de compra —que llega al final, como muchas veces ocurre, de un largo período de exploración introspectiva de las muy personales preferencias propias— como un acto de auto identificación y auto presentación, uno que separa al individuo de algunos grupos sociales y lo une a otros. (Streeck, 2016, p. 101)

Esta transformación del consumo desde la satisfacción de una necesidad en general objetiva a una oportunidad de auto-expresión es vivida como libertad:

> Obviamente esta condición es ampliamente experimentada como una de liberación, no solo al compararla con la compra de productos masivos estandarizados, sino también frente a la naturaleza constreñida de comunidades tradicionales como la familia, el barrio, la nación, y las identidades colectivas que ellas fundan. (Streeck, 2016, p. 102)

En estas nuevas condiciones, la experiencia del ciudadano se separa de la del consumidor. El ciudadano continúa recibiendo un servicio homogéneo que corresponde a su necesidad públicamente identificada, mientras el consumidor experimenta en el mercado la posibilidad de elegir lo que desea. Los servicios públicos mantienen la estructura anterior, negándole al individuo la posibilidad de elegir, que este sí encuentra en el mercado. Y esto, por cierto, refuerza al neoliberalismo de segunda generación, porque lleva a «modernizar» la relación entre el Estado y el ciudadano, para que se acerque más a lo que el ciudadano, en su calidad de consumidor, ha aprendido a esperar del mercado.

Así, los derechos sociales, cuyo sentido fundamental es asegurar para todos las condiciones de la libertad, se experimentan como esferas en que no hay libertad vivida como diferenciación e individuación sino uniformidad. Esto es explotado por quienes siempre se han negado a los derechos sociales, dado que ahora pueden sostener su posición, que opone «igualdad» a «libertad», fundándola en la experiencia del consumidor.

En Chile, el proceso del que habla Streeck se produjo más tarde, en lo que es habitualmente caracterizado como la modernización capitalista que comenzó en los años noventa. El proceso ha sido contradictorio, porque nosotros tuvimos modernización sin derechos sociales universales (por eso es más acertado llamarlo modernización neoliberal). Dicha modernización y los programas sociales de nuestro neoliberalismo con rostro humano permitieron el acceso al consumo, por primera vez, de una enorme clase media. Uso aquí la expresión «clase media» para designar a quienes ya no son suficientemente pobres como para acceder a los programas focalizados, pero viven en la constante inseguridad de volver a la pobreza por una de esas contingencias contra las cuales un sistema de seguridad social, en un Estado de bienestar, sí protege, como el desempleo o la enfermedad (o, por cierto, la vejez). Esto llevó a una demanda progresiva por ampliar la red de protección social, cuestión que fue articulada, en educación, pensiones y salud, como una demanda de derechos sociales. Hay, entonces, una sociedad que goza de las formas de integración e individuación que describe Streeck en la esfera del mercado, pero que demanda seguridad en la forma de derechos sociales.

EL RÉGIMEN DE LO PÚBLICO

Lo anterior lleva a la siguiente conclusión: en las condiciones actuales del desarrollo capitalista, los derechos sociales solo son posibles si pueden (al menos *también*) ser pensados sin que ellos necesariamente impliquen provisión

estatal. El neoliberalismo de segunda generación, reforzado por la experiencia del consumidor, nos exige repensar la noción de lo público. A mi juicio, hoy, una condición de viabilidad política de los derechos sociales como derechos de ciudadanía es que ellos puedan organizarse institucionalmente de modo que no esté en contradicción con la experiencia del consumo en el mercado, porque es ante estos consumidores, también ciudadanos, que los derechos sociales deben justificarse.

Para repensar la noción de lo público podemos comenzar invirtiendo la lógica del neoliberalismo de segunda generación: si es posible que el Estado actúe como un agente de mercado, ubicándose de este modo en la esfera privada, también es posible que los agentes privados actúen ubicándose en la esfera pública. Las condiciones institucionales de esto pueden ser llamadas *Régimen de lo público*.

Aquí, sin embargo, hay que proceder con cuidado. Cuando se discutió en Chile sobre la ley de educación superior, la idea (correcta) de que lo público no se identifica con lo estatal apareció en la forma de que muchas (o incluso, todas) las universidades privadas eran en realidad públicas, porque producirían *bienes públicos* y tendrían una *vocación pública*. Pero esas universidades privadas que alegaban tener una vocación pública no aceptaban estar ellas mismas en la esfera pública de la ciudadanía, porque reclamaban para sus dueños el poder de controlar.

Como ya hemos explicado, el sentido relevante de lo público es el de una esfera articulada por la noción igualitaria de ciudadanía, no por la desigual de propiedad. En la esfera de lo público nadie ocupa la posición especial de dueño, que es quien está legitimado para tomar decisiones apelando a su propio interés. Mientras la ley no se lo prohíba, el dueño de un supermercado puede decidir la política de pago a sus proveedores que sea más conducente a maximizar sus utilidades, apelando explícitamente a su derecho a obtener una «legítima ganancia». Y si su posición en la negociación es tal que puede imponer a sus pequeños proveedores una cláusula contractual conforme a la cual les pagará en 120 días, está legitimado para hacerlo. El detrimento y las dificultades que esto causa a esos pequeños proveedores no es su problema. Una autoridad pública, por el contrario, nunca está legitimada para decidir apelando a su propio interés: usar una función pública bajo un interés privado no es un caso de búsqueda de una legítima ganancia, es un caso de corrupción. Eso porque en la esfera pública, nadie ocupa lícitamente la posición de dueño.

La sola «vocación pública» unilateralmente manifestada por el dueño no implica que la institución respectiva sea, en el sentido relevante, pública. Si es genuina, solo significa que el dueño ha decidido no ejercer sus poderes de

dueño. La pretensión de que es suficiente declarar tal vocación o producir bienes públicos es en realidad la pretensión de que instituciones o personas que siguen estando en la esfera privada (controladas por sus dueños) sean tratadas como públicas (esto, podríamos decir, es un neoliberalismo de tercera generación, que protesta que la esfera privada, organizada conforme a su propia lógica, sería pública).

Esto vacía de contenido la idea de lo público. La predecible reacción de la izquierda fue refugiarse en la seguridad de las categorías recibidas e insistir en que solo el Estado es público, y que todas estas pretensiones de separar lo estatal de lo público son diversas formas de neoliberalismo disfrazado. Esto asume que las opciones se reducen a dos: o se afirma la vinculación necesaria entre lo público y lo estatal, que en las condiciones ya indicadas de desarrollo del capitalismo hace imposible los derechos sociales de ciudadanía, o se defiende una idea de lo público en la que esta se disuelve en declaraciones de buena voluntad que no afectan el régimen de la propiedad. Esto último, por cierto, es la abolición de lo público. Las opciones que enfrentamos se sitúan, entonces, entre la noción tradicional de lo público, en la que los derechos sociales son hoy imposibles, o una que mantiene el nombre, pero niega el contenido de lo público.

Que una idea política como la de los derechos sociales enfrente una opción como esta significa que ha sido políticamente derrotada, a menos que tenga los recursos para revisar las concepciones tradicionales. Esto exige pensar con audacia, con disposición a revisar todo lo que sea necesario para mantener su vigencia política. En lo que ahora nos interesa, pensar con audacia significa preguntarse cómo puede realizarse la idea de lo público separada del Estado, sin que por eso se vacíe de contenido. La idea del *régimen de lo público* pretende ser exactamente eso.

El Régimen de lo público es un régimen institucional que permite y fomenta la participación de agentes privados en la organización y provisión de servicios vinculados a derechos sociales[6]. Pero lo hace sin negar el principio fundamental de lo público y los derechos sociales: el principio de ciudadanía, de igualdad de derechos. Esto podría, de hecho, formularse como una máxima: *toda la participación privada posible que sea compatible con el principio de ciudadanía, con la igualdad de derechos*. En esta sección explicaremos primero el contenido del

6. En general sobre el Régimen de lo público, véase la parte 3 de Atria et al. (2013) y Atria (2018, pp. 126-136).

Régimen de lo público, para luego mostrar cómo la idea en la que descansa se ha desarrollado, prácticamente, delante de nosotros.

Desde el punto de vista de los proveedores particulares, la decisión de someterse al Régimen de lo público es siempre voluntaria; pero implica aceptar las reglas que lo configuran. Quien participa del Régimen de lo público recibe los beneficios de participar en una actividad cuya estabilidad y florecimiento no es una cuestión individual que dependa de la competencia en el mercado, sino una de interés público; pero debe, correlativamente, asumir las condiciones de la esfera pública.

Más arriba hemos observado que el mercado se caracteriza por la simetría de las partes. Ahora debemos afinar esa observación, y contrastarla con la asimetría que caracteriza lo público. Para eso formularemos tres principios que caracterizan institucionalmente al mercado y tres principios correspondientes del Régimen de lo público (una explicación más detallada en Atria, 2014, capítulo VI).

Así, el mercado («M») como contexto institucional puede ser descrito conforme a los siguientes tres principios:

(M1) Los individuos están legitimados para actuar motivados por su propio interés, y para ignorar el interés ajeno.
(M2) Nadie tiene el deber de proveer o derecho a recibir antes de llegar a acuerdo en un contrato.
(M3) Cada participante es libre de sujetar su disposición a contratar a las condiciones que desee.

Por contraposición a los principios del mercado, es posible caracterizar el Régimen de lo público («RP») del modo siguiente:

(RP1) El proveedor no está legitimado para actuar en realización de su propio interés, sino del interés del ciudadano.
(RP2) El ciudadano tiene derecho a la provisión, y el proveedor tiene el deber de proveer.
(RP3) El proveedor no está en condiciones de establecer, unilateralmente, condiciones especiales de provisión caso a caso. Las condiciones de acceso, que especifican los márgenes del derecho ciudadano, han de estar fijadas en un protocolo público aplicable a todos por igual.

Así como los principios del mercado no pretenden moralizar ni juzgar a los agentes, los principios del Régimen de lo público no pretenden describir las

motivaciones individuales de los agentes. Que sean principios institucionales quiere decir que ellos especifican lo que los participantes están legitimados para esperar y exigir a los demás. Evidentemente, no se trata de principios que pretendan describir el modo conforme al cual individuos particulares actúan (para este malentendido y su discusión, véase Atria, 2018).

LA EMERGENCIA DEL RÉGIMEN DE LO PÚBLICO EN TRES CASOS RECIENTES

La máxima que describe el sentido del Régimen de lo público (toda la participación de la sociedad civil que sea compatible con la igualdad de derechos ciudadanos) ha estado en el centro de la discusión sobre derechos sociales en las últimas décadas en Chile. Como ya lo hemos mencionado, aquí analizaremos tres casos especialmente relevantes: la jurisprudencia sobre las Isapres, el caso de la objeción de conciencia a la interrupción voluntaria del embarazo y la Ley de Inclusión Escolar.

Seguro individual y seguro social: la jurisprudencia de las Isapres

Consideremos, en primer lugar, la jurisprudencia sobre las Isapres. La cuestión tiene cierta complejidad, porque hay diversas objeciones que los tribunales han declarado respecto del modo en que las Isapres operaban.

Las Isapres son compañías de seguros. Aun cuando, con lógica de la protección al consumidor, la ley imponía a la Isapre, como la parte más poderosa, obligaciones de información y no discriminación y fijaba el contenido mínimo del contrato, la relación seguía siendo una de mercado: el contenido mínimo era genuinamente mínimo, y las partes debían convenir el precio y el riesgo cubierto. Si las condiciones ofrecidas por la Isapre no eran aceptables para el afiliado, no había contrato, y el individuo no podría acceder al seguro respectivo. La frustración del individuo no suscitaba un problema público necesitado de regulación especial.

Los tribunales, sin embargo, empezaron a declarar inconstitucionales las alzas de precio base de las Isapres, aunque ellas eran realizadas siguiendo las condiciones que permitía la ley[7]. El argumento era que al alzarlos las Isapres actuaban arbitrariamente, porque

7. El precio de los planes ofrecidos por las Isapres es el resultado de la multiplicación de dos elementos: el «precio base» y los «factores de riesgo».

> la facultad revisora de la entidad de salud exige una razonabilidad en sus motivos, esto es, que la revisión responda a cambios efectivos y verificables de los precios de las prestaciones cubiertas por el plan[8]. (2012, c. 3)

Como puede observarse, el argumento no tiene sentido en términos del régimen del mercado. En el mercado el vendedor no necesita justificar ante el comprador su precio, y el comprador no necesita justificar ante el vendedor la cantidad que está dispuesto a pagar. Por consiguiente, la autorización legal para fijar, una vez al año, los precios base de sus planes no estaba sujeta a que la Isapre acreditara cambios efectivos y verificables en sus costos. Esto es así porque, en el mercado, la disciplina de los precios no la fija ni la ley ni exigencias normativas (lo «justo» o «razonable», los costos «efectivos y verificables», etc.); los precios los disciplina la competencia, porque en el mercado rige M1.

Al reprochar a las Isapres que alcen *injustificadamente* sus precios base, los tribunales evaluaron su actuación no con el estándar aplicable a los agentes de mercado, sino el correspondiente a un órgano del Estado. Dado RP1, la arbitrariedad está prohibida al Estado, afecto como está (con base a lo dispuesto en el art. 19 N° 2 inc. 2° del texto constitucional) a lo que en el derecho español es denominado el *principio de interdicción de la arbitrariedad*. ¿Y por qué los tribunales aplicaron a las Isapres el régimen aplicable al Estado? La razón es clara: porque se trata de un seguro de salud, y la protección de esta es un derecho constitucional[9]. Tal es la idea del Régimen de lo público: que algo sea

8. Como las sentencias se cuentan por los cientos de miles, no es posible un análisis exhaustivo. Este es, en todo caso, el argumento recurrente. En Hoyl con Isapre Vida Tres (2001) el alza fue considerada arbitraria «por no estar fundamentado el alza del 14% del plan de salud contratado, limitándose a señalar que habían experimentado variaciones por sobre el IPC sus costos de salud» (c. 9); en Prado con Isapre Vida Tres (2007) lo fue porque la Isapre «procedió sin esgrimir argumento alguno que justificare medianamente las alzas en cuestión» (c. 4); en fin, en Villouta con Isapre Banmédica (2008) el argumento fue que «la facultad revisora de la entidad de salud previsional debe entenderse condicionada a un cambio efectivo y verificable del valor de las prestaciones médicas, en razón de una alteración sustancial de sus costos» (c. 4). Estas decisiones son de la Corte de Apelaciones de Santiago. La Corte Suprema, por su parte, ha sostenido que el alza es arbitraria si la Isapre que la hace «se circunscribe a afirmar con cifras y criterios generales que los costos de la institución recurrida para otorgar las prestaciones a que está obligada han aumentado, sin que ello se demuestre o justifique de manera cabal, pormenorizada y racional» (Kroll con Isapre Consalud (2013), c. 4).
9. Así en Ramos con Isapre Banmédica (2011), Celume con Isapre Vida Tres (2011), Lambrecht con Isapre Cruz Blanca (2011) y Toro con Irureta (2020) (todos dictados, sin embargo, el mismo día), la Corte Suprema observó que la regulación legal del contrato de

un derecho social no implica que su provisión deba ser necesariamente estatal, pero sí implica que el privado que provee está sujeto al régimen público de los derechos sociales, no al régimen privado del mercado.

Pero los tribunales no solo objetaron las alzas de precios base de las Isapres; también objetaron que usaran ciertos factores de riesgo, en particular el sexo y la edad[10]. Aquí también se ve aparecer la idea ya identificada del Régimen de lo público. Para explicarlo deberemos decir algunas cosas sobre los seguros.

Un seguro individual es un contrato que produce dispersión *temporal* y *personal* del riesgo. Es decir, el costo del siniestro (la actualización del riesgo) se distribuye entre todas las personas aseguradas y también a lo largo del tiempo de duración del seguro. La dispersión *personal* de los riesgos implica solidaridad, porque todos los asegurados financian la protección de quienes hayan sido víctimas del siniestro respectivo.

Estas dos formas de dispersión de riesgos no tienen el mismo sentido: el sentido del contrato es producir dispersión temporal, no personal. Idealmente, la póliza de cada asegurado sería el valor del daño que sufrirá durante la vigencia del seguro. Como lo explica en un texto fundamental Guido Calabresi,

> si fuera posible saber exactamente cuán 'riesgosa' es cada persona, cada uno formaría su propia categoría. El resultado sería que el seguro dejaría de ser un mecanismo para distribuir las pérdidas entre personas. Se convertiría en un sistema de distribución intertemporal de las pérdidas. (1984, pp. 48-49)

Esto, por cierto, supone una cantidad de información que nunca estará disponible. Lo que el asegurador hace, entonces, es usar la que puede obtener para identificar características de sus asegurados que estén estadísticamente correlacionadas con el riesgo, y con ellas los agrupa en clases. A los miembros

---

salud buscaba «otorgar garantías al cotizante en el entendido que se trata de un servicio público desarrollado por particulares, como son las acciones de salud contenidas en la Constitución Política de la República». También en Urzúa con Isapre Colmena Golden Cross (2022): «las Isapres, al prestar un servicio de seguridad social estrictamente regulado y que impone —como en el presente caso— la motivación de las decisiones que afecten a sus afiliados, se sujetan a similares exigencias que los órganos de la administración para justificar la razonabilidad de sus actos» (c. 30).

10. Los factores de riesgo de sexo y edad habían sido declarados inconstitucionales por el Tribunal Constitucional en su sentencia rol 1710-2010. Esta decisión del Tribunal Constitucional llevó a los tribunales a declarar «arbitrario» el uso de esos factores de riesgo. Así, por ejemplo, en Alvarez con Isapre Colmena Golden Cross (2022) y en Ramos con Isapre Banmédica (2011), entre miles de sentencias.

de cada clase les cobra una prima que corresponde al riesgo al que los miembros de esa clase están expuestos.

Como el asegurador no pueda hacer de cada cliente una clase, el segundo produce de hecho dispersión personal del riesgo (solidaridad). Pero esto no priva de relevancia a la observación de Calabresi, porque esta explica la presión a la que en un mercado competitivo están expuestas las compañías de seguros: deben revisar constantemente sus clases para refinarlas lo más posible, disminuyendo todo lo que puedan la dispersión personal. Cada refinamiento les permitirá mejorar sus precios: al que tiene menos riesgo le bajarán la prima, y al que tiene más riesgo se la subirán. El asegurador que no lo haga y use clases menos refinadas se expone a *selección adversa*: los asegurados que pagarían una menor prima con clases más refinadas emigrarán hacia la aseguradora que se las ofrezca, y él se quedará solo con los que pagarían una prima mayor con esas mejores clases.

Cuando se trata de un seguro privado, las diferencias de precios en las primas de los distintos grupos caracterizados por distintos factores estadísticamente correlacionados con el riesgo de que se trata son *puramente descriptivas*, no pueden ser calificadas de discriminatorias. Si es estadísticamente el caso que los conductores de 18 años causan más accidentes que las conductoras de 55, no hay discriminación en que la prima del seguro automovilístico que pagan los primeros sea mayor que la que pagan las segundas.

La cuestión cambia considerablemente cuando consideramos un seguro social. Este es un sistema diseñado sobre la idea de que lo protegido no es un individuo, sino una *clase* (los miembros del sindicato, los trabajadores o, por cierto, los pensionados). En un seguro social, entonces, cada uno contribuye de acuerdo a su capacidad y recibe según su necesidad. En el caso de un seguro social la dispersión personal (solidaridad) es parte del sentido mismo de la institución. Aunque aquí todavía es posible distinguir entre clases, el ideal ya no es que cada uno sea su clase. Por consiguiente, las clases usadas por un seguro social se normativizan. Ellas ya no cumplen la función de permitir ajustar la prima conforme al riesgo, sino identificar la necesidad de protección. Por eso, el hecho de pertenecer a un grupo especialmente expuesto al riesgo puede ser una razón para reconocer más, no menos, protección. Como las clases se normativizan (ya no son puramente descriptivas), ahora sí tiene sentido preguntarse por si ellas son o no discriminatorias.

Volvamos ahora a las Isapres. Desde el punto de vista del riesgo asegurado, es evidente que el sexo y la edad son características relevantes, porque hacen más o menos probable la necesidad de atención sanitaria. En términos puramente descriptivos, las mujeres en edad fértil y las personas de más edad tienen un

mayor riesgo que otros grupos. El hecho de que atender a estos factores sea calificado de discriminatorio muestra que la cuestión no es tratada con la lógica de un seguro privado, sino de un seguro social. La lógica del seguro social es consecuencia del objeto del seguro: como se trata de un seguro de salud, y como la salud es un derecho social, entonces el sistema de seguros de salud debe ser entendido con la lógica de un seguro social, no de un seguro privado. Esa es la idea en que se funda el Régimen de lo público.

El principio de igualdad de derechos: el caso de la objeción de conciencia

La relación entre el principio de igualdad de derechos y el de participación de la sociedad civil fue discutida a propósito de la objeción de conciencia respecto del aborto en tres causales. Para reconstruir esa discusión en lo que nos interesa, debemos hacer algo de historia: el proyecto de ley que permitía la interrupción voluntaria del embarazo en tres causales reconocía la objeción de conciencia de personas naturales, pero la negaba a instituciones.

La objeción de conciencia es una *gracia* del legislador[11]. La cuestión originalmente surgió por referencia a la conscripción. Enfrentada la ley al hecho de que la conscripción exige al ciudadano pacifista lo que no exige al resto (actuar contra sus convicciones), la objeción adecua la exigencia legal para evitar, en lo posible, esa carga excesiva. Pero el que entonces se eximía de la conscripción quedaba en una situación de privilegio frente al resto, lo que atentaba contra el principio de la igual repartición de las cargas públicas. La solución es algo como lo que la Constitución española, al referirse a la objeción de conciencia a la conscripción, llama una «prestación social sustitutoria».

Al movernos de la conscripción al aborto, surge una dimensión adicional que es crítica desde el punto de vista del Régimen de lo público. En el caso original, el de la conscripción, el reconocimiento de la objeción de conciencia (con la «prestación social sustitutoria») no afectaba el principio de igualdad de derechos. Pero, cuando de lo que se trata es de una objeción de conciencia que justifica a una institución a negarse a proveer una prestación a la cual la

11. Es decir, no es un derecho del individuo. Es incompatible con la obligatoriedad de la ley un derecho a la objeción de conciencia que sea (a) *general* (en vez de especial, como la referencia de la Constitución española a la conscripción); (b) *cuyo contenido es fijado por la libertad de conciencia* (es decir la libertad de «creer en lo que se desee») y (c) *vinculante para el legislador* (de modo que la ley puede ser inconstitucional, como lo declaró el Tribunal Constitucional, si no la reconoce).

ciudadana tiene derecho, la cuestión es distinta. Ahora la asimetría característica de la esfera pública (manifestada en RP1) exige una regulación de la objeción de conciencia institucional que asegure que las mujeres no tendrán más o menos derechos según el prestador privado que «les toque». Como la objeción de conciencia es una gracia del legislador, el principio debe ser el ya mencionado: la objeción institucional de conciencia es admisible en la medida en que no afecte los derechos de la mujer a requerir el tratamiento lícito que corresponda. Por eso la ley, antes de la intervención del Tribunal Constitucional, excluía la objeción de conciencia institucional y especificaba el límite de la objeción personal.

Dado que el Tribunal Constitucional introdujo la objeción de conciencia institucional simplemente borrando «la frase impeditiva» que la excluía[12], la regulación anterior de la objeción de conciencia individual no le es aplicable. Cuando el presidente de la república Sebastián Piñera dictó el protocolo complementario «para la ejecución de la objeción de conciencia» (art. 119 ter CS), la Contraloría lo objetó precisamente por su regulación de la objeción de conciencia institucional. De acuerdo a la Contraloría,

> cuando una entidad suscribe un convenio... con los mencionados Servicios de Salud, aquélla toma el lugar del respectivo servicio para los efectos de otorgar las prestaciones de salud convenidas, es decir, al ejecutar la acción de salud de que se trate, la entidad contratante se encontrará desarrollando una función pública.

Y, en consecuencia

> al haber suscrito una institución privada un convenio regido por el citado decreto con fuerza de ley, para la ejecución de acciones de salud que eventualmente la sitúen en el deber de interrumpir un embarazo por alguna de las causales del artículo 119 del Código Sanitario, aquélla no puede acogerse a la objeción de conciencia institucional en tanto se encuentre vigente la respectiva convención. (*Dictamen* Nº 11781)

12. El proyecto disponía que «la objeción de conciencia es de carácter personal, y en ningún caso podrá ser invocada por una institución». El Tribunal Constitucional, ignorando el hecho de que su competencia es para pronunciarse sobre la constitucionalidad de «disposiciones» (art. 94 del texto constitucional), declaró «inconstitucional», como está dicho, la *frase* «en ningún caso». Sépanlo los legisladores del futuro: la constitución chilena prohíbe al legislador usar la frase «en ningún caso». Al respecto, véase Atria y Salgado, 2018.

Aceptando el criterio de la Contraloría (que, de haber decidido, hubiese podido impugnar[13]), el presidente de la república modificó el protocolo para negar la objeción de conciencia institucional a los establecimientos privados de salud que hubieren suscrito convenios con el Estado[14]. Contra el nuevo protocolo, senadores y diputados de derecha recurrieron nuevamente al Tribunal Constitucional, que declaró inconstitucional la regla que contenía esa restricción, y volvió a quedar una objeción de conciencia institucional sin regulación, que no asegura la igualdad de derechos.

La intervención del Tribunal Constitucional, contra el legislador, la Contraloría General de la República y el presidente de la república, significó que el principio del Régimen de lo público fue negado. Esto significa que el «ideario» de una institución resulta ser más importante que la igualdad de derechos. Aunque el resultado final fue en este sentido inadecuado, es destacable la convergencia de todos esos otros órganos que habían aceptado, antes de la intervención del Tribunal, ese principio.

Los derechos sociales como la maximización de la libertad: la ley de Inclusión

Desde el punto de vista de la emergencia del Régimen de lo público, la innovación más importante por lejos es la ley 20.845 de inclusión escolar. Como ya está dicho, bajo la dictadura el sistema escolar chileno fue reorganizado conforme al principio de mercado. Durante poco más de dos décadas, y enfrentando a una constante y radical oposición, se introdujeron modificaciones que, sin cambiar las bases institucionales de mercado sobre las que el sistema operaba, buscaban evitar o modificar algunos de sus problemas o características más serias.

13. Un dictamen como el citado no vincula inmediatamente al presidente, que entonces puede disputar el criterio del contralor. Técnicamente hablando, el presidente solo está obligado a abrir un procedimiento invalidatorio del protocolo en cuestión a cargo del respectivo servicio público. Ese procedimiento puede terminar desechando la pretensión de invalidez, por no compartir el servicio el criterio de la Contraloría. Los mismos particulares que solicitaron el informe, por cierto, podrían impugnar esa decisión ante tribunales, y estos tendrían la decisión final. La modificación del protocolo por el presidente de la república, por eso, significó aceptar un criterio que no estaba obligado a aceptar.
14. Este artículo del protocolo dictado por el presidente de la república disponía que «los establecimientos privados de salud, que hayan suscrito convenios regidos por las disposiciones del decreto con fuerza de ley No. 36, de 1980, del Ministerio de Salud, no podrán ser objetores de conciencia cuando contemplen prestaciones de obstetricia y ginecología que por su naturaleza comprendan atenciones en pabellón».

Así, por ejemplo, la obligación impuesta a los establecimientos particulares subvencionados de contar con una cuota de 15% de estudiantes vulnerables (exigencia introducida por la Ley 20.259), y las restricciones a la selección de estudiantes introducidas por la Ley 20.370 general de educación, cuyo artículo 12 prohibió considerar el rendimiento escolar pasado o potencial del postulante en el ingreso hasta sexto año de educación básica, limitaron el alcance de M3. Pero no lo negaron, en tanto todavía permitía al sostenedor fijar políticas generales de admisión o criterios de selección (salvo el rendimiento escolar); tampoco impugnaron la provisión con fines de lucro (M1)[15].

La Ley de Inclusión Escolar cambió significativamente el régimen legal aplicable a los establecimientos particulares subvencionados, de modo que desde su publicación puede decirse que ellos no están sujetos al régimen del mercado sino al Régimen de lo público. En efecto, ella reemplazó, en lo que se refiere a la educación escolar, los principios M1-M3 por los principios RP1-RP3.

En cuanto a M1, desde esa ley debe decirse que el interés del sostenedor por obtener utilidad mediante los servicios educativos que ofrece no es un interés legalmente reconocido. Lo que la ley ahora reconoce es su interés de prestar el servicio educativo del mejor modo posible, conforme al proyecto educativo que haya definido. Por lo pronto, solo pueden ahora ser sostenedores de establecimientos particulares subvencionados personas jurídicas sin fines de lucro (art. 2.1.a); adicionalmente, la subvención escolar dejó de ser un pago hecho al sostenedor —de modo que este, en la medida en que ofreciera los servicios exigidos por la ley, no tenía que rendir cuentas a nadie por el modo en que la utilizaba— y pasó a ser «recursos afectos al cumplimiento de los fines educativos», que por tanto solo podrían destinarse a esos fines (art. 2.3).

Es útil detenerse aquí sobre la debatida cuestión del lucro. En la discusión de la Ley de Inclusión, quienes se oponían a ella interpretaban la demanda por excluir la educación provista con fines de lucro como una oposición al lucro mismo, y protestaban que este era solo la «legítima retribución» que alguien obtenía como resultado de su esfuerzo, trabajo o inversión. En su interpretación, la oposición al lucro era una ingenua demanda por hacer de la educación algo «puro, no contaminado por los apetitos de la codicia y el individualismo egoísta,

15. Las reformas que culminaron en la Ley 20.370, general de educación (2009), dicen comentaristas especializados, significaron «la mantención en substancia de un sistema educacional de mercado, aunque con regulaciones orientadas, mediante incentivos y castigos, a corregir algunos de los defectos de ese mercado y a garantizar niveles mínimos de igualdad en el servicio educacional» (Bellei y Muñoz, 2021).

alejada de la plaza y el mercado, libre del pecado original mercantil» (Brunner, 2016, 106).

Por cierto, hay de todo en la viña del señor. Imagino que habrá algunos que creían que de lo que se trataba era de impugnar al lucro en sí, para volver a una vida de trueque y valor de uso. Pero este nunca fue el sentido principal de la demanda, porque lo que estaba en cuestión no era *el lucro*, sino *la educación* provista con fines de lucro. El punto era precisamente la simetría implicada por M1. Dado M1, el interés del proveedor por obtener una retribución a su inversión es un interés legítimo, tan legítimo como el interés del que recibe porque aquello sea lo mejor posible. Que la educación pueda ser provista con fines de lucro quiere decir que, desde el punto de vista institucional, estos dos intereses son igualmente dignos de protección: el proveedor está legitimado para hacer lo que crea adecuado para aumentar su utilidad, en desmedro del servicio que provee —con el límite, por cierto, del contrato mismo—, y el beneficiario está legitimado para decidir cuándo la calidad del servicio ofrecido es menor a la que quiere y entonces «votar con los pies» y cambiar de proveedor. Esto es otra manera de decir que, en el mercado, el precio —en general, las condiciones de la contratación— lo disciplina la competencia, no la ley.

Esta simetría es incompatible con la idea de «comunidad educativa», en la medida en que una «comunidad» supone intereses comunes y aquí el interés del sostenedor por obtener utilidad está en conflicto con el interés de los estudiantes (sus apoderados) por obtener mejor educación. Al excluir la educación provista con fines de lucro, la Ley de Inclusión Escolar rompió esta simetría: el interés del sostenedor de recibir retribución a su inversión dejó de ser un interés legítimo, y solo quedó el interés de los estudiantes (sus apoderados) de recibir la mejor educación posible. Esta es exactamente la diferencia entre M1 y RP1.

En cuanto a M2, desde la Ley de Inclusión escolar es condición para acceder a la subvención escolar que los establecimientos respectivos «no sometan la admisión de los y las estudiantes a procesos de selección, correspondiéndoles a las familias el derecho de optar por los proyectos educativos de su preferencia» (art. 2.5.f). Esto significa que el derecho de los estudiantes (sus apoderados) de ser admitidos al establecimiento educacional no es un derecho que tenga como fuente el contrato, sino que es anterior a este. Y como el estudiante tiene un derecho anterior al contrato no hay entre las partes la simetría del mercado, que se explica porque nadie tiene un derecho a lo que quiere o necesita anterior al contrato.

En cuanto a M3, por último, la Ley de Inclusión Escolar eliminó el llamado *financiamiento compartido* («copago») conforme al cual los establecimientos podían cobrar a los estudiantes (sus apoderados) una colegiatura adicional; en vez de eso, dispuso que una condición para acceder a la subvención escolar es que «entre las

exigencias de ingreso, permanencia o participación de los estudiantes en toda actividad curricular o extracurricular relacionada con el proyecto educativo, no figuren cobros ni aportes económicos obligatorios, directos, indirectos o de terceros» (art. 2.5.j). Esto, sumado a la prohibición de toda forma de selección, implica la negación de este principio y su reemplazo por RP3.

Por todo lo anterior, la Ley de Inclusión Escolar es la ley más relevante de las décadas recientes. Ella contiene varias ideas que son decisivas para pensar los derechos sociales en nuestra época. Aquí me parece importante considerar con especial atención lo que ella significa desde el punto de vista de la caracterización pública del concepto de libertad.

La discusión sobre el concepto de libertad, sobre lo que ella realmente significa, es extensa. Como decía Hannah Arendt, la libertad no es un concepto político más, es el concepto propio de la política[16]. La política es, siempre, sobre la libertad. Por eso, las diferentes visiones políticas se manifiestan, teóricamente, como diferentes visiones sobre la libertad. No es posible, en el contexto de este artículo, entrar en esa discusión conceptual.

Pero esto no quiere decir que no podamos decir nada al respecto. Al contrario, creo que es provechoso tratar el problema de la libertad, por así decirlo, no desde arriba, sino desde abajo. No desde los conceptos y las teorías, preguntándose por el concepto de libertad «positiva» y libertad «negativa», y la compatibilidad entre ambas, por ejemplo; sino mirando las instituciones que existen para preguntarse si ellas amplían o restringen la libertad. La Ley de Inclusión y la discusión que ella generó y sigue suscitando se presta especialmente para esto.

Una objeción tradicional a la idea de derechos sociales en su sentido marshalliano es que ellos limitan la libertad en nombre de la igualdad. Entonces podemos preguntarnos: al mover la educación desde un régimen institucional de mercado (regulado), caracterizado por M1-M3, al Régimen de lo público, caracterizado por RP1-RP3, ¿se está sacrificando libertad para obtener igualdad?

Quienes se opusieron a la Ley de Inclusión respondían afirmativamente; ellos decían que la Ley de Inclusión, al excluir toda forma de selección, restringió la libertad de los sostenedores de definir su proyecto educativo, por una parte, y la de los estudiantes (sus apoderados) de elegir establecimiento educacional.

La Ley de Inclusión efectivamente dispuso que los establecimientos particulares subvencionados tenían el deber de aceptar todas las postulaciones

16. «La libertad, que es raramente —en tiempos de crisis o revolución— la finalidad directa de la acción política, es realmente la razón por la cual los hombres viven juntos en organización política; sin ella, la vida política como tal carecería de significado. La *raison d'être* de la política es la libertad...» (Arendt, 1960, p. 28).

que recibieran, sin poder calificarlas. Es decir, excluyó todo proceso de selección. Para eso, creó un mecanismo de admisión mediante el cual los estudiantes (sus apoderados) debían acceder a una plataforma en internet y manifestar sus preferencias, ordenándolas por prioridad (el «Sistema de Admisión Escolar», SAE). Si el establecimiento así elegido tiene cupos suficientes para todos los postulantes, el sistema simplemente lo asigna a todos los postulantes. En caso contrario, asigna de modo aleatorio los cupos disponibles entre todos quienes postularon. El sistema exige a los apoderados declarar que conocen y adhieren al proyecto educativo del establecimiento.

Desde el punto de vista del estudiante (sus apoderados), el sistema evidentemente maximiza su libertad de elegir, impidiendo que ella sea neutralizada por la decisión unilateral del establecimiento elegido de negar la admisión. De este modo el sistema asegura a todos los apoderados igual libertad. Solo en caso de no existir cupos suficientes para todos los postulantes una postulación puede resultar frustrada. En ese caso la decisión de cuáles serán exitosas es tomada mediante un procedimiento aleatorio. Esto significa que, no pudiéndose satisfacer las preferencias de todos, la ley reconoce en cada decisión de postular a un establecimiento el mismo valor. Este mecanismo de admisión no sacrifica la libertad para asegurar la igualdad. Al contrario, reconoce y protege igualmente la libertad de todos.

En su presentación ante el Tribunal Constitucional impugnando la constitucionalidad del proyecto que devino la Ley de Inclusión Escolar, senadores de derecha sostuvieron que

> si el estudiante no resulta admitido en el colegio al que postuló, porque los cupos disponibles no son suficientes en relación al número de interesados, se debe aplicar un procedimiento de admisión aleatorio, el cual, obviamente, no garantiza que el estudiante ingrese a la institución elegida por sus padres […]
>
> Es decir […] el Proyecto establece que, en definitiva, si un estudiante no ha ingresado al establecimiento elegido por sus padres, deberá someterse al azar y, al final, será la autoridad administrativa la que lo incorpore al que esté más cercano a su domicilio, a menos que sus padres […] se vean forzados a buscar otro establecimiento donde existan cupos disponibles[17]. (Sentencia rol 5572, pp. 49-50)

17. Requerimiento presentado por diez senadores contra el proyecto de ley que sería posteriormente la ley 20.845, de inclusión escolar.

El argumento es seriamente defectuoso porque en su propia conclusión ignora la condición que ha afirmado en el antecedente: inicialmente, la asignación aleatoria es la solución para cuando «los cupos disponibles no son suficientes en relación al número de interesados», cuestión que después desaparece. Esto podría parecer un exceso retórico propio de abogados litigantes, pero a mi juicio hay algo más profundo. El sentido del mecanismo aleatorio ha sido sistemáticamente ignorado por los críticos, tal como lo muestra este pasaje, ignorando que la aleatoriedad es para decidir sobre un caso en que es imposible satisfacer a todos los que han optado por un establecimiento, y que supone necesariamente una manifestación de preferencia por los apoderados postulantes. La cuestión es descrita como si la distribución de estudiantes en establecimientos quedara entregada a «un sorteo», «una tómbola». Y esto sería inaceptable:

> Cuando el acceso a un establecimiento de enseñanza es dirimido en un sorteo, sin consideración alguna a elementos [...] objetivos y comprobables, se está incurriendo en discriminación por igualación que es reprochada constitucionalmente. (p. 51)

La igualación que aquí es calificada de arbitraria es la igualación en la libertad: el sentido del mecanismo aleatorio es asegurar a todos la misma libertad de elección. La solución favorecida por los críticos es que el establecimiento pueda fijar criterios conforme a los cuales este resulta más elegible por unos estudiantes (sus apoderados) que otros. Esto es lo que la libertad significa en el mercado: libertad simétrica para contratar. El supuesto es que quien quiere contratar no tiene un derecho antecedente al contrato (M2). La Ley de Inclusión reconoce dicho derecho antecedente, y por eso un establecimiento no puede hacerse a sí mismo más elegible para unos que para otros (RP2). La razón para esto no es la *igualdad*, es la *igual libertad*.

La Ley de Inclusión es criticada también porque, se dice, restringió el derecho de los sostenedores a definir y promover su proyecto educativo. Pero la ley reconoce explícitamente el derecho de los sostenedores a formular y desarrollar su proyecto educativo y exige a los postulantes a un establecimiento educacional que declaren «la adhesión y compromiso expreso por parte del padre, madre o apoderado al proyecto educativo declarado por el establecimiento y a su reglamento interno» (art. 2.6).

A juicio de sus críticos, en el texto ya citado, esta exigencia no es suficiente:

> Es mera teoría y una minusvaloración de los derechos en juego, en este caso, suponer o disponer que la suscripción de una declaración de adhesión a ese ideario

> reemplaza la verdadera vinculación que debe comprobarse mediante mecanismos más complejos, por cuya idoneidad velan, en todo caso, las autoridades administrativas y judiciales, conforme a la legislación vigente [...]
>
> El Proyecto discrimina (por igualación arbitraria) cuando impide a los establecimientos de enseñanza seleccionar a los estudiantes y a las familias que adhieran, convincentemente, al ideario educativo que constituye la esencia de su proyecto educativo, por una parte. (p. 58)

Como puede observarse, la cuestión no es si los postulantes deben estar comprometidos con el proyecto educativo del establecimiento, sino quién determina que este es el caso. La Ley de Inclusión dispone que la adhesión explícita formulada por los apoderados postulantes acredita suficientemente el compromiso con el proyecto educativo del establecimiento. Dejar la decisión al establecimiento es restablecer M2, y con ello negar la igual libertad de todos.

La crítica que hemos estado considerando a la Ley de Inclusión Escolar afirma que ella significó una reducción de la libertad. Para apreciar su concepción de libertad podemos invertir el argumento, y decir que *ella entiende por libertad eso que la Ley de Inclusión limita*. Y lo que ella limita son dos cosas. La primera es la facultad de los establecimientos de decidir a quiénes admitir. Es correcto decir que la Ley de Inclusión restringió (de hecho, eliminó) esta libertad, como condición indispensable para reconocer la igual libertad de elegir de todos los estudiantes (sus apoderados). Porque entre estas dos libertades hay evidentemente una relación de suma-cero: lo que se gana en una se pierde por la otra. La pregunta, entonces, que los críticos no han respondido, es por qué el sistema escolar debe ser diseñado teniendo a la vista la maximización de la libertad de los establecimientos en perjuicio de la libertad de los estudiantes (sus apoderados). Después de todo, los establecimientos son para los estudiantes y no los estudiantes para los establecimientos.

La segunda cosa que la Ley de Inclusión limita es la probabilidad de éxito de los estudiantes que satisfacían los criterios de selección que los establecimientos usaban para elegir. Esto es verdad, porque dada la heterogeneidad de los establecimientos ya mencionada, hay establecimientos que son desproporcionadamente demandados. Estos establecimientos tenían una menor demanda antes de la Ley de Inclusión, porque los estudiantes (sus apoderados) que podían anticipar que su postulación no sería exitosa, se evitaban el momento del rechazo por la vía de no postular. Siendo menor el número de postulantes, la posibilidad de cada uno de ellos de ser exitoso era mayor. Ahora todos los estudiantes (sus apoderados) pueden postular a todos

los establecimientos y todos tienen la misma probabilidad de ser admitidos incluso en los más exigentes. Si esta disminución de la probabilidad de éxito debe ser calificada como una pérdida de libertad, es importante tener presente que se trataría de una libertad que por definición no puede ser igual para todos y que consiste en diseñar el sistema escolar de modo que distribuya oportunidades de desarrollo de la personalidad «premiando» (y correlativamente castigando) a menores de edad por sus decisiones cuando no es probable que tomen buenas decisiones, o por sus circunstancias familiares, por las que evidentemente ningún estudiante puede reclamar merecimiento.

A diferencia de las anteriores, la comprensión de la libertad en la que descansa la Ley de Inclusión es una que puede ser reconocida y protegida como una libertad igual para todos. Pero a pesar de eso, hay todavía una campaña en contra de ella basada en que ella restringió la libertad de los padres. ¿Qué explica esto?

Por cierto, la respuesta a esta última pregunta tiene diversas dimensiones. Parte de la respuesta es el último punto anterior: como con la Ley de Inclusión todos tienen la misma libertad para postular a todos los establecimientos públicos y particulares subvencionados, dejó de haber autoselección, lo que hace a algunos establecimientos más demandados, afectando a quienes satisfacían los criterios de autoselección. Este efecto de la Ley de Inclusión es efectivo, pero —como hemos explicado— es el contenido de la idea de una libertad igual. Otra parte de la respuesta viene de quienes se oponen a la idea de igual libertad, porque esta sería una forma de «discriminación por igualación arbitraria»; como ese argumento no puede presentarse en público (salvo escondido en las decenas de páginas de un requerimiento ante el Tribunal Constitucional), necesita distorsionar la realidad. La distorsión aquí está en presentar el sistema de admisión creado por la Ley de Inclusión como una «tómbola», imagen que pretende transmitir la idea de que una decisión, que para los estudiantes y sus familias es de la primera importancia vital y biográfica, es tratada por ese sistema con frivolidad e indiferencia.

Pese a lo importantes que son las explicaciones anteriores, creo que hay algo más profundo, y que es crítico para pensar los derechos sociales en el momento de desarrollo capitalista descrito por Streeck; hay un sentido en que el hecho de que el sistema de admisión escolar creado por la Ley de Inclusión sea más humano y justo que el anterior le juega en contra.

Para explicar lo anterior, comencemos observando que la calidad de la educación provista por diversos establecimientos escolares es notoriamente heterogénea —aquí «calidad» quiere decir: la aptitud de los establecimientos para abrir a sus estudiantes oportunidades de desarrollo de la personalidad.

Esta heterogeneidad no es un problema en el mercado y se soluciona por la vía de que cada uno accede a una educación de la calidad que pueda pagar. Quienes no pueden acceder a establecimientos *de calidad* se enfrentan al hecho de que sus hijos o dependientes no tendrán las oportunidades que podrían haber tenido, lo que produce una enteramente justificada frustración.

En el sistema anterior a la Ley de Inclusión Escolar, el establecimiento ponía sus condiciones primero (su precio, las condiciones personales y sociales del estudiante y sus familias que aseguraban su compatibilidad con su proyecto educativo, etc.), y luego las anunciaba. Solo quienes creían poder satisfacerlas postulaban a ese establecimiento y, entre los postulantes, el establecimiento elegía estudiantes. Al que no era seleccionado se le explicaba que no era (suficientemente) compatible con el proyecto educativo, que no había obtenido los resultados adecuados en las pruebas de admisión, etc. Tanto los no seleccionados como quienes habrían postulado, pero se autoexcluían al constatar que no podrían satisfacer los criterios unilateralmente fijados por el establecimiento, experimentaban la frustración de constatar que las oportunidades de desarrollo de la personalidad de sus hijos se verían afectadas por no poder postular con expectativas de éxito, o por la postulación fallida. Pero, como ocurre en el mercado (donde vale M2), esa frustración es un problema privado. Que la frustración de expectativas en el mercado sea un problema privado quiere decir que corresponde a cada uno internalizarla, incorporarla a sus elecciones y ajustar en consecuencia su plan de vida (esto es una virtud que ahora se denomina «resiliencia»). Es decir, quienes habrían querido postular pero no lo hacían porque sabían que no satisfarían los criterios de selección del establecimiento, así como quienes, habiendo postulado, no eran seleccionados, debían culparse a sí mismos de su frustración. Pero se culpaban de una frustración inevitable, en la medida en que, dada la heterogeneidad de los establecimientos, el sistema no ofrece establecimientos «de calidad» para todos. El problema es la heterogeneidad —resultado normal del mercado—, no lo que el estudiante o sus apoderados podían o no hacer.

Como el sistema de admisión introducido por esta ley no permite a los establecimientos seleccionar ni cobrar en adición a la subvención escolar, tanto las condiciones de la autoselección como los criterios que permitían favorecer a unos postulantes sobre otros desaparecen y queda solo el hecho bruto de que no hay cupos para todos y que, como todos tienen el mismo derecho, esos cupos en ese caso deben distribuirse de modo aleatorio. El que no obtiene el cupo que esperaba experimenta la misma frustración que antes, pero ya no puede culparse a sí mismo (no hay nada que podría haber hecho distinto para aumentar sus posibilidades de éxito), ahora culpa «al sistema». Esto es

evidentemente acertado: la «culpa» es de un sistema educacional que no ofrece oportunidades de desarrollo de la personalidad para todos. Por esto, el sistema de admisión escolar de la Ley de Inclusión es más justo y más humano, en tanto evita que las personas se culpen a sí mismas de un fracaso que no depende de ellas y que no podían evitar. Pero esa frustración, dirigida ahora correctamente al sistema, es tomada por quienes siempre se opusieron a la igual libertad de los estudiantes (sus apoderados) para elegir establecimiento educacional, y redirigida no contra la heterogeneidad del sistema escolar, sino contra el sistema de admisión escolar.

Este redireccionamiento supone que la realidad sea ocultada, tal como en el caso de la «tómbola». En efecto, ya hemos visto que para que la imagen de la tómbola sea eficaz, ella debe sugerir frivolidad e indiferencia, lo que supone ocultar que el mecanismo aleatorio es condición de un sistema que reconoce a todos igual libertad. Análogamente, para redirigir la frustración contra «el sistema» hacia la restauración del sistema anterior, hay que ocultar el hecho de que el problema es la heterogeneidad que impide ofrecer a todos oportunidades de desarrollo de la personalidad, de modo de hacer aparecer que el problema es el sistema de admisión.

REFERENCIAS

Ackerman, B., y Ayres, I. (2002). *Voting with dollars: A new paradigm for campaign finance*. Yale University Press.

Aguayo, P. (2023). Derechos sociales en la constitución: Una defensa liberal. *Veritas, 55*, 47–65.

Arendt, H. (1960). Freedom and politics: A lecture. *Chicago Review, 14*, 28–46.

Atria, F. (2013). *Veinte años después: Neoliberalismo con rostro humano*. Catalonia.

Atria, F. (2014). *Derechos sociales y educación: Un nuevo paradigma de lo público*. LOM.

Atria, F. (2018). *Razón bruta*. https://media.elmostrador.cl/2018/05/Atria_Razon_bruta.pdf.

Atria, F., Larraín, G., Benavente, J. M., Couso, J., y Joignant, A. (2013). *El otro modelo: Del orden neoliberal al régimen de lo público*. Random House Mondadori.

Atria, F., y Salgado, C. (02/02/2018). El tribunal desatado (5): La burla. *El Mostrador*. https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2018/02/02/el-tribunal-desatado-5-la-burla/ .

Bellei, C., y Muñoz, G. (2021). Educational policies in Chile: Between the State, the market and accountability based on academic achievement tests. En A. Rivas (Ed.), *Examining educational policy in Latin America* (pp. 75-95). Routledge.

Brunner, J. J. (2016). *Nueva mayoría*. Ediciones B.

Brunner, J. J. (25/04/2021). Lo público de una educación pública. *https://brunner.cl*. https://brunner.cl/2021/04/lo-publico-de-una-educacion-publica/

Calabresi, G. (1984). *El costo de los accidentes*. Ariel.

Jofré, G. (1988). El sistema de subvenciones en educación: La experiencia chilena. *Estudios Públicos, 32*, 193–237.

Maine, H. S. (1908). *Ancient law*. Henry Holt and Co.

Mansuy, D. (2016). *Nos fuimos quedando en silencio*. Instituto de Estudios de la Sociedad.

Marshall, T. (1992 [1950]). *Citizenship and social class*. Pluto.

PNUD. (2004). *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanos*. PNUD.

Rawls, J. (1971). *A theory of justice*. Harvard University Press.

Schwember, F. (2017). Igualdad o igualitarismo. *Estudios Públicos, 147*, 207–239. https://www.estudiospublicos.cl/index.php/cep/article/view/105

Streeck, W. (2014). *Buying time: The delayed crisis of democratic capitalism*. Verso.

Streeck, W. (2016). Citizens as customers: Considerations on the new politics of consumption. In *How will capitalism end?* (pp. 95–112). Verso.

JURISPRUDENCIA

Tribunales ordinarios

Alvarez con Isapre Colmena Golden Cross. Sentencia de la Corte Suprema de fecha 12 de enero de 2022 en causa rol 96360-2021.

Anabalón con Isapre Colmena Golden Cross. Sentencia de la Corte Suprema de fecha 30 de noviembre de 2022 en causa rol 16630-2022.

Celume con Isapre Vida Tres. Sentencia de la Corte Suprema de fecha 30 de junio de 2011 en causa rol 3587-2011.

Hoyl con Isapre Vida Tres. de 2001. Sentencia de la Corte de Apelaciones de Santiago en causa rol 6543-2006.

Kroll con Isapre Consalud. Sentencia de la Corte Suprema de fecha 7 de enero de 2013 en causa rol 8327-2012.

Lambrecht con Isapre Cruz Blanca. Sentencia de la Corte Suprema de fecha 30 de junio de 2011 en causa rol 3721-2011.

Mercado Con Isapre Vida Tres. Sentencia de la Corte Suprema de 2012 en causa rol 8443-2012.

Prado con Isapre Vida Tres. de 2007. Sentencia de la Corte de Apelaciones de Santiago en causa rol 6543-2006.

Ramos con Isapre Banmédica. Sentencia de la Corte Suprema de fecha 17 de febrero de 2011 en causa rol 566-2011.

Toro con Isapre Banmédica. Sentencia de la Corte Suprema de fecha 30 de junio de 2011 en causa rol 5288-2011.

Urzúa con Isapre Colmena Golden Cross. Sentencia de la Corte Suprema de fecha 18 de agosto de 2022 en causa rol 12514-2022.

Villegas con Isapre Colmena Golden Cross. Sentencia de la Corte Suprema de fecha 7 de enero de 2013 en causa rol 8478-2012.

Villouta con Isapre Banmédica. de 2008. Sentencia de la Corte de Apelaciones de Santiago en causa rol 59-2008.

Contraloría General de la República

Dictamen 11781 (2018).
Dictamen 40235 (2006).

Tribunal Constitucional

Sentencia rol 1710-2010. Sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 6 de agosto de 2010 (Tabla de Factores).

Sentencia rol 3729. Sentencia del Tribunal Constitucional 2017 (Proyecto de Ley de interrupción del embarazo en tres causales).

Sentencia rol 5572. Sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 18 de enero de 2019 (Protocolos de aborto).

LUMBRES Y LLAGAS. LOS DERECHOS SOCIALES Y LAS NIÑAS Y NIÑOS DEL PUEBLO EN CHILE

María Angélica Illanes Oliva

MARÍA ANGÉLICA ILLANES OLIVA

Licenciada en Filosofía mención Historia (Universidad de Chile), Diploma Superior en Ciencias Sociales (FLACSO), Doctora en Historia (Universidad Católica de Chile), Profesora Titular (Universidad Austral de Chile), especializada en historia social.

LUMBRES Y LLAGAS. LOS DERECHOS SOCIALES Y LAS NIÑAS Y NIÑOS DEL PUEBLO EN CHILE[1]

«El progreso no tiene sentido si hay niños infelices».
Antonia Romero, 16 años

INTRODUCCIÓN

En una multitudinaria asamblea realizada durante la campaña de la recién electa presidenta de México, Claudia Sheinbaum, la candidata fue nombrando cada uno de los ámbitos que, en una sociedad moderna, delinean el programa político para una sociedad justa: «¡Educación pública! ¡Acceso a la salud! ¡Salario justo! ¡Empleo digno! ¡Vivienda digna! ¡Acceso a la cultura! ¡Un ambiente sano!» A cada uno de los conceptos voceados, el pueblo respondía en un grito: «¡Es un derecho! ¡Es un derecho! ¡Es un derecho!» (Imaz, 2024).

En esta afirmación voceada por el pueblo mexicano podemos percibir dos expresiones contrapuestas. Por una parte, ese grito expresa que la dignidad de la conciencia del pueblo descansa en el acceso a la educación, salud, trabajo, salario, vivienda, cultura y sanidad ambiental, lo que ha de ser considerado por el Estado y la sociedad como un *derecho*, es decir, como fundamentos de una sociedad justa, equitativa y democrática. Sin embargo, ese grito también expresaba desasosiego, angustia de vivir la negación de dichos derechos sociales en pleno siglo xxi, manifestando la voluntad de volver a levantarlos como banderas.

Gritos semejantes también se vocearon en la revuelta social-popular chilena en octubre de 2019 y en las marchas ocurridas en diferentes países latinoamericanos durante ese año de despertar popular. Ese grito es el llanto contenido de los pueblos por la negación de esos voceados derechos, proclamados hoy como banderas de esperanza.

El grito de los derechos sociales, en este inicio de siglo xxi, es también manifestación de un ideario, de una *ideología jurídica* que ha venido sustituyendo

1. Este artículo forma parte del Proyecto Fondecyt Nº 1230927, en el que la autora participa como co-investigadora. Investigadora Responsable: Karen Alfaro M.

a las «ideologías políticas» transformadoras del siglo xx. Las ideologías como formas de conciencia social —junto con la economía y la política— constituyen parte indispensable de la existencia de una formación social y están presentes en todos sus niveles, cual cemento que se difunde y adhiere en y hacia todos los ámbitos de los constructos de una sociedad (Althusser, 1968). Desde las experiencias tiránicas vividas, los pueblos democráticos han enarbolado el ideario jurídico y ético de los derechos humanos y sociales para generar reformas pro justicia e igualdad social.

¿Cómo se define el derecho del ser humano? ¿Qué condiciones debe asumir un derecho para ser tal? ¿Qué entendemos por derechos sociales? Por oposición a la caridad —concepto basado en la compasión a un otro desdichado— el concepto de derecho surge para entender que el bien que se otorga y a lo que se accede por parte de la ciudadanía es por ser «justo, equitativo, legítimo» (RAE). En el siglo xviii, la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* definió a los seres humanos como detentadores de derechos y, desde esta premisa, planteó una indivisible relación entre el derecho humano y político de libertad y el social de igualdad: «Los hombres nacen y permanecen *libres e iguales* en derechos. Las distinciones sociales sólo pueden fundarse en la utilidad común» (*Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano,* 1789, Art. 1). A partir de esta revolucionaria declaración, los derechos humanos, políticos y sociales se instituyeron e imbricaron como el pilar de la sociedad moderna. No obstante, estos habrían de relacionarse contradictoriamente con el desarrollo de la acumulación capitalista, factor también configurador del sistema social en la modernidad.

Algunos autores definen actualmente los derechos sociales como «derechos a prestaciones de bienes o servicios, principalmente frente al Estado, tendentes a satisfacer las necesidades básicas que permitan a los individuos desarrollar sus propios planes de vida» (Ramírez, 1997, p. 193). A juicio de la CEPAL, «el ciudadano no es sólo un receptor de prestaciones que responden a la titularidad de derechos». La ciudadanía implica un «compromiso recíproco entre el poder público y los individuos»; estos últimos, además de presionar al Estado para el cumplimiento de sus derechos, «deben contribuir con su participación en el ámbito público haciendo aportes para enriquecerlo» (2000, p. 64). A la luz de la historia tendríamos que agregar que un derecho social lo es en tanto cumple el objetivo esencial del mismo: que otorgue y construya justicia e igualdad social. En este sentido, quisiéramos distinguir «derecho social» de «prestación de servicios»: en el Chile neoliberal, a menudo se otorga una prestación de servicios cuyo tipo, trato y calidad depende de los recursos del cliente, lo que crea desigualdad.

La *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* que identificó a la persona y a los ciudadanos con derechos, levantó la ciudadanía civil como un derecho-poder de los pueblos en tanto nuevos soberanos: «Los limitados intentos de reforma de los príncipes ilustrados cedieron el puesto (…) a la voluntad soberana de los pueblos, para darse su ordenación económica, política y social» (Dilthey, 1990, p. 120). Esta soberanía liberaba al ciudadano de la opresión monárquica e inicialmente estuvo restringida a los grupos que ejercían poder económico y político; no obstante, fue abriéndose a los trabajadores en la medida en que lucharon por la conquista de sus derechos en el seno del capitalismo liberal.

La ciudadanía civil como derecho político necesitó sustentarse sobre lo que hoy se puede considerar un primer derecho social: la instrucción pública. La *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* de 1793 estipulaba: «La instrucción es una necesidad para todos. La sociedad debe favorecer con todo su poder los progresos de la razón pública y colocar la instrucción al alcance de todos los ciudadanos» (Art. 22). Desde entonces, la educación pública se considera como un «derecho social matriz»; un fundamento del ejercicio ciudadano para la demanda de los derechos humanos y sociales (Propuesta Constitución Política de la República de Chile, 2022).

Pero aún en este siglo xxi los derechos humanos y sociales deben ser proclamados para conjurar su negación, lo que muestra su fragilidad y la necesidad de su defensa de parte de los pueblos movilizados. Fragilidad y negación que expresa la dificultad que han tenido los pueblos para derrumbar la esclavitud, la servidumbre y la explotación; condiciones opresivas insistentemente reeditadas para generar acumulación en grupos minoritarios (Furtado, 1964). La lucha por los derechos sociales ha requerido también el apoyo de grupos dirigentes y de partidos democráticos, los que en algunos momentos han sabido enarbolar, junto al movimiento social y popular, las banderas de los derechos —conjunción de fuerzas imprescindible para enfrentar a los poderes decididos a cristalizar el orden de la desigualdad—.

¿Cuál ha sido la historia del pueblo enarbolando derechos y que hoy son gritados con el dolor de una herida y la fuerza de una esperanza? ¿Cuándo y cómo fueron conculcados los «derechos sociales siglo xx»? ¿En qué se han transformado?

Los derechos sociales, que constituyen la política social por excelencia, levantaron al Estado Social en la modernidad y lo han derrumbado en la actualidad. En Chile, hace medio siglo, la política dictatorial civil empresarial, actuando en el seno de la tiranía militar (1973-1990), generó el derrumbe del Estado Social principalmente a través de la apropiación y desfiguración de los

derechos sociales siglo xx, convirtiéndolos en vías para una rápida acumulación líquida de capital. Así, los derechos sociales siglo xx, destinados a generar justicia e igualdad social y entonces negados por la oligarquía, son aprovechados desde la tiranía hasta la actualidad para una acumulación rápida y fluida de capital empresarial, transformando al Estado Social en subsidiario, cuya única función es generar «prestaciones» de tipo y calidad jerarquizada según ingresos para la construcción de la neoliberal sociedad de la desigualdad.

Son estas las preguntas y planteamientos que inspiran este texto. Nuestro enfoque aquí busca incluir a los niños, niñas y adolescentes [NNA] del pueblo junto a los actores adultos de la lucha por los derechos en Chile. Si en el curso de esta lucha y con el despertar de su conciencia se fueron configurando los distintos sujetos sociales, ¿quién porta la conciencia de los derechos de las niñeces pobres, el sector más oprimido de la sociedad?

El fruto más débil, dañado y oprimido son los NNA sin hogar, marcas de la enfermedad social. Como dijo el primer Juez de Menores Samuel Gajardo: «ante el dolor de los niños indigentes, da rubor usar guantes, ir al teatro y darse otras satisfacciones superfluas que pueden hacer la felicidad de un niño bueno, herido por la miseria» (Gajardo, 1957, p. 11). La historia de los derechos sociales adultos es una abstracción y un rubor mientras haya miles de niños y niñas abandonadas, silenciadas y encerradas en instituciones con claros visos de cárceles.

LUMBRES.
EL ESTADO CHILENO Y LOS NIÑOS Y NIÑAS DEL PUEBLO.

En la temprana república, los niños y niñas de pies desnudos u ojotas, de poncho o chaleco, de chupalla o gorro de lana —como la mayoría de los adultos—, vivían inmersos en sus lugares: entre las faldas de Los Andes, junto a los ríos y lagos, empapados de azul a orillas del mar y entre verdes pliegues de valles, donde aprendían a arar a palo arrastrado por buey y a cosechar frutos de tierra y mar. No solo vivían allí, *eran* parte de sus lugares y parcialidades penetradas por las raíces de sus ancestros, quienes les otorgaron sus nombres: «la nacionalidad era (…) no la designación de chileno, sino la de la provincia, subdelegación, distrito y a veces del lugarejo o hacienda en que el individuo había nacido» (Instituto Nacional de Estadísticas, 2000, p. 91).

Si bien un decreto de 1818 mandó a que todos nos llamásemos «chilenos» —incluidos los indígenas— (Instituto Nacional de Estadísticas, 2000), la consciencia de pertenecer a un territorio políticamente unitario y de construir una identidad chilena fue una tarea de larga data; la asumieron las niñas y niños y las escuelas de primeras letras como pilar de la nación naciente, que había de ser

llamada e identificada como chilena y sus habitantes como chilenos y chilenas. Durante el siglo xix, el Estado Nación fue levantando su propia figura a través de su relación con los niños y niñas, llamados y llamadas a las escuelas públicas para formar su conciencia de chilenos y chilenas, de católicos y católicas hijas de Dios y de la patria-Chile. Si bien el discurso liberal reconoció a la educación del pueblo como expresión de la «igualdad de derechos que tienen los habitantes de las repúblicas» (*La conciencia de un niño*, 1844), se buscaba hacer de la escuela el aparato cultural para su disciplinamiento social: «los niños […] contraen en la escuela hábitos de orden, de sumisión, de trabajo continuado e incesante, que más tarde no pueden olvidar. En el taller, o en cualquiera parte, desplegarán las mismas virtudes que en la escuela» (Egaña, 2000, p. 24).

Así, desde la temprana república, los niños y niñas son *lumbres* que abren camino a la joven república y son un pilar ideológico para la construcción del sistema político. Al mismo tiempo, los niños y niñas de la educación pública nacional encarnan la contradicción propia de los derechos sociales en la modernidad y el capitalismo: la *fragilidad* como expresión de su instrumentalización y desfiguración. La ciudadanía liberal busca más bien al niño y niña del pueblo para disciplinarles y reproducir los comportamientos cívicos requeridos.

Bajo estos predicamentos se dictó, en 1860, la primera ley de un «derecho social» en Chile, dirigida a los niños y niñas de la patria: la Ley General de Instrucción Primaria. Esta ley abarcó íntegro el territorio nacional y ordenó el establecimiento de escuelas primarias en provincias, departamentos, aldeas, campos, conventos y monasterios. La ley clasificaba a niñas y niños en escuelas «elementales» (de solo 4 asignaturas) y «superiores» (con un programa más completo), cambiando, en el caso de las mujeres, varios ramos científicos por labores de agujas (*Ley General de Instrucción Primaria*, 1860). Este primer derecho social a la educación, de carácter matriz, construía un pacto entre el Estado y las niñas y niños del pueblo para la construcción de una nación única, homogénea en su lengua, su religión y su modalidad comercial. Así, fue una ley que abrió prestaciones educativas desde el Estado y municipios hacia los niños y niñas del pueblo, como instrumentos de orden político y con abstracción de su realidad social, económica y cultural.

Desde ese último cuarto del siglo xix, comenzaron a levantarse esas salitas de bancos y pizarras a lo largo de las ciudades y los pueblos. En las escuelas primarias elementales o superiores creadas en Copiapó, Illapel, Coquimbo, Vicuña, Valparaíso, Putaendo, Santiago, Talca, Curicó, Concepción, y por el sur y en las aldeas aledañas, comenzaron a llegar Gabrielas y Gabrieles con vocación de maestras y maestros. Muchos niños de provincias, como Martincito Rivas,

entraron tímida y curiosamente a ese salón de asientos bajos con bandera patria y pizarra, catecismo y silabario.

Mientras sus hijas e hijos iban a la escuela pública vestidos y calzados con el trabajo de sus manos, sus padres, obreros y artesanos de ciudades y pueblos, vivían la incertidumbre de su condición y amenazante pobreza; víctimas de la apertura mercantil a una Europa industrial necesitada de colocar sus excedentes de producción a precios baratos, que, por lo demás, «desarticuló toda la producción artesanal» tanto en Europa como en los otros países con los que entró en contacto (Furtado, 1964, pp. 152-153). Como autodefensa y apropiándose de su derecho de asociación, los artesanos se organizaron autogestionadamente en Sociedades de Socorros Mutuos y ejercieron su derecho a la salud, la previsión y la educación, autonomizándose de la caridad (Illanes, 2003). Simultáneamente, portaron la conciencia del derecho a la educación de sus hijos e hijas, exigiendo una ética igualitaria propia de un derecho social; en 1867 denunciaron la discriminación existente en las escuelas hacia las y los alumnos más pobres: «estos son comúnmente los que sirven, los que barren la escuela, los que acarrean el agua, los que suelen consagrarse a trabajos forzados en la casa del preceptor» (Egaña, 2000, p. 35). Si bien esa ley de instrucción pública nacional portaba potencialmente el derecho a la educación, no lo fue cabalmente, pues no cumplía su objetivo: crear justicia e igualdad. Al contrario, incluso dio muestra de su capacidad de institucionalizar la desigualdad.

El camino de la lucha obrera por la conquista de sus derechos políticos y laborales se manifestó con fuerza a fines del siglo xix a través de diversas figuras organizativas (sociedades gremiales, sindicatos, partidos, federaciones, mancomunales), difundida por medio de la prensa obrera y gracias a su participación en los gobiernos locales. Las mujeres trabajadoras también tomaron posesión de su derecho de asociación en ese fin de siglo, creando sociedades obreras de socorros mutuos a pesar de las poderosas oposiciones eclesiásticas y conservadoras que buscaban obstaculizar su libertad. Fue este un significativo punto de partida de la lucha por los derechos (políticos, sociales, de género) y por la emancipación de los obreros y de las mujeres, lucha que aún continúa y continuará.

LAS Y LOS TRABAJADORES Y LA FUNDACIÓN DEL ESTADO DE DERECHO SOCIAL

Hacia el cambio del siglo xix al xx, la apertura mercantil, la guerra del Pacífico, la guerra de la Araucanía, la explotación de las faenas salitreras y portuarias, el quiebre de la economía artesanal y la expulsión de inquilinos y sus familias

forzaban el desplazamiento de adultos, hijos e hijas del pueblo desalojados de sus economías, tierras y lugares hacia las faenas, puertos y ciudades. Allí debieron vivir el exilio de su tierra en la calle, el galpón, el rancho o el conventillo, donde su vida se vio amenazada por el hambre, la cesantía, el mal pago y las enfermedades. Cuerpos de niños y niñas precariamente vestidas y en pies desnudos, «azulosos de frío», caminaban desde campos y aldeas, no a un encuentro con sus maestras Gabrielas: el derecho a la instrucción hacía agua para la mayoría de niños y niñas del pueblo.

Desde los albores del siglo xx se visibilizó la lucha de los trabajadores de fábricas y faenas portuarias y mineras, a través de demandas que exigían leyes que limitasen la explotación laboral. El Estado respondió a cuentagotas, lográndose el derecho de descanso dominical (Ley 1.990, 1907); no obstante, el petitorio de derechos sociales de los trabajadores salitreros de la pampa fue negado con balas, cayendo sus cuerpos desangrados, en 1907, en la Escuela Santa María. Desde entonces, sus estudiantes habitaron aquel lugar con la sombra de sus despojos: su derecho social a la educación se detentó en esa escuela, sobre la sangre de aquellos luchadores que enarbolaron banderas de palabras.

En ese inicio de siglo, la mayoría de los y las niñas, lejos de escolares, eran trabajadores de mil oficios diurnos y nocturnos en cantinas y fábricas, y dormían en las calles abrazados a la intemperie, asustando con sus cuerpos raquíticos a los bien alimentados. Para la mayoría de los niños pobres, la calle era su casa y su libertad, el hambre su vida, el robo su pan, mientras sus padres eran reprimidos en marchas que exigían vivienda, alimentación, salarios y dignidad. Se levantaron los debates y primeros proyectos que pusieron el ojo de la ley sobre los niños y niñas de la intemperie. La primera Ley de Protección a la Infancia Desvalida de 1912, al paso que identificó las situaciones de abandono y de abusos de niños y niñas, ordenó a la policía tomarles de la calle y conducirles a los jueces, quienes les internaron en casas correccionales y de beneficencia, instituciones que quedaron subvencionadas por el Estado en razón de los menores recogidos (Ley 2.675, 1912). Los que iban a la escuela llegaban sin haber comido y sin desayunar y, según lo constató la Dra. Eloísa Díaz, su débil aprendizaje se debía al hambre. Ante el espectáculo de estos miles de niños abusados para vergüenza nacional, se levantó nuevamente la escuela primaria como derecho y salvación de la nación, dentro de la cual se buscaba cooptar y acoger a los niños y niñas, obligatoriamente. Un derecho a la educación discutido durante 20 años y aprobado en la Ley de Instrucción Primaria Obligatoria (Ley 3.624, 1920), que forzaba a la escuela a cuerpos de niños abstractos, sin otorgarles comida ni vestido ni calzado. Desprovistos del derecho humano a la alimentación y al abrigo o a la vida, ¿cuál derecho social a la educación?

Aquel primer tercio del siglo xx fue el momento de conjunción de las fuerzas populares, organizadas en gremios, sindicatos, federaciones y partidos, quienes, junto a los estudiantes universitarios y los y las educadoras y médicos, exigieron reformas urgentes que respondieran a las demandas de derechos sociales de los trabajadores y salvaran la vida del pueblo. Ante el temor a la revolución social, militares reformistas se tomaron el Congreso (septiembre, 1924) donde se construía el orden oligárquico y, por la fuerza, generaron un nuevo sistema legal y constitucional para reconocer los derechos sociales laborales, previsionales y de salud de los trabajadores. Ese golpe parlamentario antioligárquico impuso el Impuesto a la Renta en Chile, que gravó las rentas, beneficios y ganancias de más de diez mil pesos de la época, aplicado a residentes y a empresas extranjeras en el país (DL No. 330, 1925).

Simultáneamente, ese golpe militar antioligárquico exigió la aprobación de las leyes laborales y de previsión social, creándose la Caja del Seguro Obrero Obligatorio (con aporte tripartito y sistema de reparto), el Ministerio de Higiene, Asistencia Social, Previsión Social y Trabajo, la Constitución de 1925, la escuela de Visitadoras Sociales, el Código del Trabajo, entre otros aparatos político-sociales que hace cien años levantaron sísmicamente el Estado Social; un Estado comprometido con la integración social y el mejoramiento de las condiciones de trabajo y vida de las y los trabajadores y del pueblo. Los niños y las mujeres quedaron incorporadas a la reglamentación del trabajo, poniendo un límite de edad al trabajo infantil (mayores de 14). En 1930 las mujeres obtuvieron el derecho a sufragar en las elecciones municipales, derecho restringido a la casa-local.

La emergencia de un Estado Social habría también de poner su mira sobre los niños trabajadores y de la calle, donde habitaba la realidad. El Estado levantó un gran aparato de atención de estas pequeñas vidas: la *Dirección General de Protección de Menores* (1928), que atendería «al cuidado personal, educación moral, intelectual y profesional de los menores», creándose los Juzgados y Jueces de Menores y Casas de Menores adyacentes, para la detención de los niños y niñas callejeras. La Ley de Protección de Menores establecía las situaciones que determinaban la pérdida de la patria potestad y los destinos institucionales para los menores afectados, y creó un reformatorio para niños, de tipo industrial y agrícola, «que desarrolle sus actividades en ambiente familiar»: el Politécnico Elemental de Menores Alcibíades Vicencio, con talleres y profesionales y técnicos contratados (Ley 4.447, 1928). Si bien se mantuvo la principal intención disciplinadora del Estado sobre las y los niños desamparados, esta ley persiguió un tratamiento especial, diferente, deferente.

El principal efecto de la crisis de la economía capitalista que tuvo lugar en la década de 1930 siguió recayendo en los y las niñas del pueblo, quienes pasaron sus vidas breves entre los desperdicios de las urbes; mientras tanto, las y los escolares seguían asistiendo a las escuelas sin alimento. Salvador Allende, ministro de Salubridad durante el Frente Popular (1939), identificaría a las y los niños desamparados como el núcleo del problema de la realidad social, y buscaría una solución desde el binomio madre-niño, a través de la legitimación paterna matrimonial, y con el vaso de leche, que reemplazó el ulpo escolar y se otorgó en escuelas y barrios populares. El ojo clínico de Allende abordaba lo primero: el derecho humano de niños y niñas al reconocimiento, al hogar y al alimento nutricio.

Era esta una coyuntura de avance del movimiento obrero, popular y de mujeres unificando fuerzas. Desde los ministerios sociales del gobierno del Frente Popular, así como desde sus propias orgánicas, los partidos, gremios obreros y las mujeres del Movimiento pro Emancipación de las Mujeres (MEMCH) presionaron por reformas estructurales, especialmente por la defensa de los derechos laborales y sindicales de las y los campesinos que sufrían la explotación y prepotencia patronal. Como respuesta, los patrones iracundos expulsaron a niños y niñas campesinas y sus familias, y despojaron a los reformadores de su ciudadanía (Ley 8.987, 1948). Paradojalmente, cuando se perseguía, encarcelaba y se sustraía el derecho ciudadano a los defensores del pueblo y a las grandes promotoras del derecho femenino al sufragio, como Elena Caffarena, las mujeres chilenas alcanzaban su derecho a sufragio universal después de una lucha de más de medio siglo (1949).

El desplazamiento masivo campo-ciudad produjo en los cincuenta la formación de poblaciones concentradas en las urbes. Estas generaron nuevas fuerzas sociales que lucharon por sus derechos ante un Estado Social que, en el horizonte post segunda guerra, se abrió a crear nuevos aparatos para afianzar y ampliar el derecho a la salud pública (Servicio Nacional de Salud, 1952) y a la educación con la creación de la Junta Nacional de Auxilio Escolar (JUNAE, 1953). Mediante este robustecimiento estatal, se asegurarían, al fin, ciertos alimentos en las escuelas públicas para poder cooptar a las y los niños trabajadores o en la calle. Por su parte, los trabajadores se organizaban en una central única (CUT, 1953) que expresó la conciencia y lideró la movilización de los y las asalariadas, demandantes de sus derechos sociales. Muchos y muchas caerán ante la represión del Estado, desatada contra el movimiento popular y de trabajadores, mientras la realidad de la pobreza golpeaba a las familias y se inscribía en las vidas de sus hijas e hijos, quienes apenas podían ejercer su único y abstracto derecho a la instrucción.

> Comparece una mujer con un hermano de 10 años, pidiendo [que] se le recluya en la Casa de Menores. Le pregunto si es incorregible. Por el contrario, es muy bueno, pero ella carece de recursos para mantenerlo. Viene mal vestido y con una manta raída en vez de sobretodo. Pero es el mejor alumno de su curso. Vive en el modesto cuarto de una cité. El ambiente es de honesta miseria. Ella ganaba 30 pesos semanales. No le alcanzaba ni para sus necesidades primordiales. La escuela estaba muy lejos y el niño viajaba a pie por falta de dinero. A veces se iba sin almorzar para llegar a tiempo. […] Era estudioso pero […] tenía apenas 1 o 2 cuadernos y estudiaba en los libros que sus compañeros le facilitaban. Era el tipo del escolar indigente que se educaba con duros sacrificios. (Gajardo, 1957, p. 41)

Este cuadro nos muestra que, si bien hacia mediados de siglo xx la clase trabajadora contaba con leyes laborales y de previsión social, con nuevos hospitales y escuelas públicas y con organizaciones gremiales fortalecidas, la pobreza y las condiciones de vida se mantenían perpetuadas por trabajos precarios y mal pagados, con familias desarticuladas, con malas viviendas y, especialmente, con niños y niñas que no podían ser dignamente sustentados por sus familias, las que, por su parte, buscan con desesperación la ayuda del Estado.

Para miles de niños y niñas, la calle siguió siendo su lugar de habitantes nómades, fugitivos de la policía. El presidente Jorge Alessandri (1958-1964) creó nuevos Juzgados de Menores y descargó las responsabilidades del Estado respecto de las y los niños sin hogar en el novato Servicio Nacional de Salud que, inaugurando recién sus programas de salud pública nacional, mal podría encargarse del abandono de niños y niñas a lo largo del país (Ley 14.907, 1962). El destino de ellos y ellas se dirigía, como siempre, de la calle a los Juzgados y de allí al reformatorio público y a los hogares de caridad.

Los temblores críticos de los años sesenta que en todo el mundo cuestionaron los órdenes opresivos, el influjo de la revolución cubana en América Latina y la dependencia de los ordenamientos financieros mundiales que congelaban los salarios de las y los trabajadores como fórmula para la reacumulación de capital, y que a su vez acrecentaba la pobreza en el pueblo, generó una base para la acción renovada de los movimientos obreros, sociales, poblacionales y mapuche en Chile, los que presionaron por cambios estructurales en el campo y la ciudad. Como vía de contención de la revolución social y de apertura a las reformas indispensables, el gobierno de Frei Montalva (1964-1970) realizó cambios estructurales: aseguró el derecho a la educación pública de calidad, abordó la chilenización del cobre, y dictó la ley de reforma agraria que consagró la propiedad pública del agua, el derecho a la sindicalización campesina y a la organización comunitaria de la producción en tierra reformada (Ley 16.640,

1967). Asimismo, indujo la organización de las y los pobladores en órganos intermedios, pudiendo ejercer ciudadanía y poder social en sus poblaciones.

Este proceso fue profundizado por el gobierno socialista de Salvador Allende (1970-73), que afianzó y amplió la reforma agraria, nacionalizó el cobre, fortaleció la economía estatal y mixta y otorgó participación y poder de gestión a las y los trabajadores en sus diferentes rostros, realizando una profunda, plena y exitosa democratización en todos los ámbitos de la sociedad.

¿Cómo vivieron las niñas y niños del pueblo pobre este proceso de cambio? La reforma educativa de Frei, que incluyó alimentación completa en las escuelas, abrigo y materiales de estudio, cooptó a miles de niños y niñas a la educación, de norte a sur, generando un cambio sustantivo en las vidas de aquellas niñeces y su futuro. Si bien las reformas de estos años tendían a la integración de las familias populares marginalizadas, la pobreza acumulada de tantas décadas seguía desbordada y postergaba niñeces a su suerte, quienes acababan trabajando en la calle y en cantinas, mendigando o vagando: «las cifras de 500.000 niños en situación 'irregular' se mantenían estancadas» (Illanes, 2022, p. 317). Para reforzar la acción del Estado respecto del cuidado de las niñas y niños recogidos, Eduardo Frei sacó una nueva ley que conllevó la creación del Consejo Nacional de Menores (CONAME), una persona jurídica de derecho público «encargada de planificar, supervigilar, coordinar y estimular el funcionamiento y la organización de las entidades y servicios públicos o privados que presten asistencia y protección a los menores en situación irregular» (Ley 16.618, 1967). Para ello, se reconocía a instituciones privadas como colaboradoras y receptoras de subvención estatal; se otorgaron asignaciones familiares correspondientes al cuidado de cada niño o niña; y se estableció la obligación de que los padres provean las pensiones de alimentos. Se elaborarían «programas mínimos» que debían cumplir dichas instituciones de protección (artículos 44 y 45). Bajo el estímulo de esta ley CONAME, varias instituciones privadas se aprontaron a sacar personería jurídica a fin de ser reconocidas como «colaboradoras» y proveer el supuesto cuidado de menores. Así, en el año 1967 quedaba preparado el camino para la amplia privatización e internación de niñas y niños del pueblo viviendo en abandono.

Por su parte, el gobierno de Salvador Allende declaró a las y los niños como los privilegiados del régimen y otorgó medio litro de leche a cada niño y niña, acompañando todo su crecimiento: «el *Programa Nacional de Leche*, de un reparto de 19 millones de kilos en 1970, aumentó a 48 millones en 1971, cubriendo el grueso de la población infantil menor de 15 años, de embarazadas y de madres en amamantamiento» (Illanes, 2022, p. 315). Conformamos brigadas estudiantiles que recorrieron las poblaciones detectando a los y las pequeñas desnutridas, en

una indagación casa por casa, rancho por rancho, donde el pueblo pudo sentir la protección y el cariño social solidario.

LLAGAS.
LA TIRANÍA Y LA PÉRDIDA Y TRANSMUTACIÓN DE LOS DERECHOS.

Con el bombardeo de la Moneda y la muerte del presidente Allende, comenzaba el tiempo de la tiranía (9/1973-1990). Miles de personas, hombres y mujeres de la Unidad Popular, fueron perseguidas por caravanas asesinas mandatadas por los tiranos, para ser detenidas, torturadas y desaparecidas, arrojadas a fosas, hornos, ríos, mares y a escondrijos satánicos para negar su historia. Cientos de niños, niñas y jóvenes fueron asesinados por la violencia ingobernante (Agrupación de Familiares de Ejecutados Políticos, 2023). Se ensañaron los terroristas de Estado contra los campesinos de los asentamientos agrícolas, quienes realizaban la legítima reforma agraria mandatada por la ley; magna ley, que fue arrojada al infierno para, con ella, expropiar el derecho colectivo al agua, el derecho de las y los campesinos a sus medios de producción y expropiar la esencia de una república: su autoridad para construir sociedad fundada en leyes dictadas por poderes soberanos.

Cotidiana era la romería de los familiares en la pesquisa de los suyos, incansables, engañados en la noche de la mentira y la nulidad de la in-justicia. Su resistencia no tuvo límites y día a día, año a año, marchaban las madres y familiares con los rostros de los suyos en sus brazos. En medio del horror, levantaron la bandera de los derechos humanos como el gran ideario y legado de su dolor para el presente y el futuro.

A medida que se despreciaban las vidas del pueblo y se anulaban las leyes democráticas, se dictaron, bajo cuatro llaves, decretos ilegítimos que devolvían la tierra a los señores y remataban las industrias y los recursos de la nación a familiares, burgueses y extranjeros. A través del impune terrorismo de Estado y de la ilegalidad, se sustrajeron todos los derechos adquiridos en las luchas de dos siglos. Fueron violentados los derechos humanos, negados los derechos civiles de ciudadanía, de libertad de pensamiento, de reunión y de acción política; despojadas las y los ciudadanos de sus derechos sociales: laborales, de previsión social, de salud pública digna, de educación pública de calidad, de gratuidad universitaria. La tiranía expropió los bienes de los partidos y sindicatos, perdiéndose el derecho ciudadano de asociación fundado en la república temprana (Archivo Ministerio de Justicia (AMJ), Volumen 016179, Decreto 2.346, 1978).

Cuando estos tiranos tomaban por asalto la historia del país, miles de niños y niñas desertaron de las escuelas, perdiendo su derecho a la educación, obligados a sobrevivir mediante algún trabajo fabril o callejero, enterrando palas, vendiendo dulces, tirando carretas, acarreando bolsas, aspirando neoprén. Miles de ellas y ellos terminaban internados en alguna institución cerrada. El ausentismo escolar de los niños y niñas más pobres alcanzaba al 41% en 1975, superando la deserción habida en 1900 (ODEPLAN, 1975, p. 16; Illanes, 2022). La cesantía era un escalofrío permanente en los hogares populares, produciéndose una baja radical en las actividades productivas manufactureras y de la construcción. El desempleo en 1976 y 1977 llegaba «al 16,8% y 13,2%, datos lejanos del 9,7% de 1974 […] y que revelaron el fracaso de la dictadura que en ningún año (desde 1975) pudo estar bajo el 10% de desempleo» (Llanos, 2018, pp. 311-325). Al mismo tiempo, se realizó una drástica reducción del gasto público (JUNAEB bajó en 50% sus desayunos y almuerzos escolares en 1976) y se encareció la canasta básica familiar en un 136,9%; todo lo cual se expresaba en el arrojamiento de 22.000 niños y niñas pobres a las calles y en la pérdida de su derecho a la educación (JUNAEB, 1976; Aldunate, 1976-1977).

El objetivo no era solo reducir el gasto público, sino *transformar* el carácter del Estado. La búsqueda de una rápida acumulación de capital por parte del empresariado puso las miras de este sector en los recursos líquidos del Estado destinados a la política social siglo xx, principalmente en los relacionados con salud pública, educación y cuidado de menores. Estos ámbitos de la política social podían transformarse, en lo inmediato, en una «oportunidad de negocio» para el empresariado y, al mismo tiempo, cambiar in situ el carácter social del Estado en un nuevo régimen: subsidiario. ¿Cómo se realizó esta transformación que significó la pérdida y transmutación de los derechos sociales siglo xx?

Hacia este fin estratégico se dirigió la iniciativa que tomaron, en marzo de 1975, las dos principales organizaciones empresariales —la Sociedad de Fomento Fabril y la Confederación de la Producción y del Comercio— al presentar a la junta militar y al Ministerio de Justicia un proyecto que «con urgencia» permitiera a la empresa privada hacerse cargo de la política social del país, principalmente en las áreas del cuidado de menores, educación y salud pública. De responsabilidad estatal, las traspasaron entonces a estas entidades de orden privado. «La SOFOFA y otras entidades gremiales, está empeñada en llevar a la práctica diferentes programas de desarrollo social, convencida de que dicho desarrollo debe estar íntimamente unido al desarrollo económico para lograr el progreso integral del país» (AMJ, Vol. 16205. Providencia 4919 del 19 de marzo, 1975). Con este fin, dichas entidades solicitaron la creación de Corporaciones Privadas de Desarrollo Social (CPDS) a lo largo del país,

organizadas con un formato tipo de Estatutos. En estos se planteaba que dichas corporaciones «podrán abrir, construir, dirigir y administrar hospitales, policlínicos, escuelas, institutos, laboratorios, bibliotecas, campos de deporte, etc., y concertar su acción con otras entidades públicas y privadas, elaborando programas y proyectos y materializándolos» (AMJ, Vol. 16205. Providencia 4919 del 19 de marzo, 1975, Art.3).

Para cumplir estos objetivos, estas corporaciones privadas se financiarían, principalmente, con los «fondos que reciba del Estado, de las Municipalidades y otras entidades» (*AMJ*, Vol. 16205. Providencia 4919 del 19 de marzo, 1975, Art. 40). Si bien estas corporaciones se dicen sin fines de lucro, sus miembros, socios de empresas, como las propias sociedades de la Confederación de la Producción y del Comercio que conformarían estas CPDS, sí perseguían fines de lucro (AMJ, Vol. 16205. Providencia 4919 del 28 agosto 1975). Esto fue objetado por la mayoría del Consejo de Defensa del Estado (CDE), que planteó que: «no podrían ser miembros de una Corporación personas jurídicas de derecho privado que tienen una finalidad económica o de lucro» (AMJ, Vol. 16205, Oficio 185 del 1 junio 1975); objeción que fue autoritariamente anulada por Pinochet, quien removió ese CDE y decretó la dependencia presidencial de esa repartición pública fundada en el siglo xix para la defensa de los intereses del Estado (Decreto 2.573, 1979).

El 20 de marzo de 1979, el Decreto número 110 de la junta militar aprobó el reglamento sobre personalidad jurídica de las corporaciones y fundaciones que se harían cargo de la política social pública, encargándoseles la educación, la salud y el cuidado de menores, cuya base de financiamiento provenía de los recursos municipales y del fisco (Soto, 1982). Simultáneamente, se derogaba la ley CONAME y se reemplazaba por el Servicio Nacional de Menores (SENAME) que operaría en el marco del despliegue de las CPDS. Con la creación de las CPDS afiliadas a la Confederación de la Producción y el Comercio, con la municipalización de la política social, con el SENAME y con el fluido traspaso de los recursos públicos a la iniciativa empresarial, se edificaba la nueva estructura neoliberal capitalista para la asistencia y política social, fuente de una rápida acumulación de capital. Además, se estimuló la educación subvencionada por niño asistente a las escuelas particulares, las que impartirían un currículum mínimo; prácticamente, las mismas cuatro asignaturas de la escuela del siglo xix (Illanes, 2022).

Este proceso de transformación del Estado, que afectaba fundamentalmente a los derechos sociales siglo xx, se cristalizó en la promulgación de la Constitución neoliberal de 1980, carta que derogaba la constitución de 1925 y ponía fin a la

responsabilidad directa del Estado en asegurar derechos sociales. En cambio, asentó la «libre elección» del individuo para obtener prestaciones privadas en el campo de la política social. Este nuevo régimen y modelo de Estado se expresó, como decíamos, en la municipalización de los servicios de educación, salud pública, cuidado de menores y en la creación, en 1981, de las Instituciones de Salud Previsional (ISAPRE) y de las empresas administradoras de los ahorros obligatorios de las trabajadores y trabajadoras (AFP). Utilizando el concepto de «obligatoriedad» propio de la previsión social siglo xx, la ley de la tiranía preparó el terreno para dirigir el excedente de los y las trabajadoras hacia el mercado financiero y generar una amplia y fluida acumulación de capital para una economía no industrial (Furtado, 1964).

Todos los seres se cosificaban: mercancía el cuidado de su cuerpo y la mente de su educación, mercancía el ahorro de su fuerza de trabajo, mercancía su agua, mercancía su tierra y su mar, mercancía las infancias del pueblo, alcanzando así hasta la llaga más profunda de la sociedad. Los seres humanos, al paso que perdían sus derechos sociales, habían de convertirse en «oportunidad de negocio» para los empresarios, dirigiéndose todos los recursos de la política social y del trabajo colectivo hacia su privada acumulación de capital. Los derechos sociales, al perder su objetivo esencial de generar justicia y equidad, se convertían en meras prestaciones de servicios. Bajo una dependencia de los recursos del cliente, se generó la desigualdad que requiere el sistema social capitalista neoliberal.

¿Cómo lo vivieron los pequeños encerrados en instituciones? En 1976, la Corporación Privada Hogar Bethel tenía internados a 140 niños y niñas de entre 1 y 18 años, de los cuales 77 fueron recogidos y recogidas directamente de la calle. Por cada uno, su sostenedora Exibia Reyes recibía subvención del CONAME, ayuda internacional, asignaciones familiares, pensiones y ayudas de instituciones de beneficencia. Las y los niños del Hogar Bethel habitaban allí en mediaguas sin ventanas ni ventilación, donde había tazas de baño sin agua, de olor nauseabundo y lleno de moscas, lo que las hacía inhabitables. En todo el local había cuatro inodoros y una ducha. La mayoría de los niños y niñas sufrían enfermedades de la piel y un 50% estaba desnutrido. Para esa cantidad de niños y niñas había tres «cuidadoras», dos de las cuales demostraban «torpeza mental e incapacidad de guiar a menores»; ellas efectuaban la «limpieza» sin sueldo. Asistían a una escuela pública 52 menores; el resto de las y los niños permanecía sin hacer nada. «Se observa en los niños gran carencia de afecto» y su relación con la directora «se basa en un sentimiento de temor», impresionando «el aspecto de tristeza y desolación que muestran los niños de Bethel» (AMJ, Volumen 015902, F. 204, 7 y 14 enero y 8 abril de 1976).

En 1982, 500 hogares de menores, administrados por 109 instituciones colaboradoras con subsidio estatal, atendían a 47.262 menores por día: 408% más que en 1973, cuando se asistía a 9.308 menores por día en 103 centros de atención (*AMJ,* Volúmen 028496, Síntesis Labor Justicia 1973-1983). Denuncias sobre abusos a las niñeces internadas llegaban reiteradamente a manos de autoridades en cartas escritas a mano expresando rabia y dolor.

> Sr. Hugo Rosende, Ministro Justicia./ Santiago, 31 diciembre, 1988.
> […] Soy tía de un menor en el COD San Joaquin… Hemos mandado cartas al Sename y a tantas partes y a nadie le interesa la vida de estos pobres niños y jóvenes… El famoso tío Jano, creo que es Gordillo el apellido aunque casado es homosexual y a muchos menores a [sic] abusado. Fue sorprendido por el tío Ricardo, pero este salió 'por calumniador' […] y el menor fue sacado del hogar silenciosamente. Un menor apodado el 'Mostrito' que fue llevado a otro hogar contaba los manoseos y exibiciones [sic] de ese ¿tío? cuando se bañaban. El sigue en el hogar, apernado. El tío Wladimir es de la misma línea. Se afeita los genitales y se exibe [sic] frente a menores. […] En este hogar está el tío Marcos, un asqueroso verdugo que pega y patea. Otro, el tío Medel, que golpea a pequeños como seres de quinta clase. En la Unidad Femenina, está la tía Nélida, a quien llaman la bruja. Es un personal que golpea e insulta a estos pobres seres que por la fuga se alejan de su maldad y sadismo. En nombre de las familias de tantos menores y de ellos mismos para salvarlos (de tanta maldad) como es nuestro sueño, Dios bendiga a Ud, *Julia Méndez*. Nota: Los hechos prueban lo que aquí se denuncia. (*AMJ*, Volumen 019807, 1989)

Las continuas acciones de fuga de decenas de niños internados fueron una política de sobrevivencia y autodignificación respecto de un sistema de control de la infancia, pobre y abandonada, en las manos impunes de las «instituciones colaboradoras» en-y-de la dictadura (Velásquez, 2023). Más grave aún, la tiránica «política de la muerte» afectó a cientos de bebés paridos de madres pobres, quienes fueron declarados muertos por parte de maternidades y profesionales durante la dictadura y transformados en mercancía de adopciones extranjeras como pecaminosa política de control de población: «[…] esta política […] buscó regular el nacimiento de hijos considerados «ilegítimos», impidiendo principalmente a madres jóvenes y, en la mayoría de los casos, a «madres solteras», el derecho a la crianza de sus hijos/as a partir de prácticas forzadas de adopción» (Alfaro, p. 245).

Estas llagas que hirieron profundamente los derechos humanos y sociales de mujeres, hombres, niños, niñas, jóvenes y bebés del pueblo, son el testimonio

de que la involución hacia esta radical pérdida de los derechos sociales, se hace a través de la violación de los derechos humanos: esta doble articulación de violencias fue el triste legado de la tiranía que nos acompaña como la noche de un largo túnel.

EPÍLOGO

Cuando en 1982 el desempleo alcanzó cifras no vistas desde la crisis de 1930 (23,7%) y aumentaron las ollas comunes en las poblaciones, cuando caían a golpe de remate las casas adeudadas de la clase media y quebraban como cáscaras de huevo los bancos atrapados en su especulación, cuando estuvimos cansados de tener miedo, nos levantamos. Las jornadas de protesta comenzaron en mayo de 1983, con un pueblo despierto decidido a acabar con la tiranía. Ya no hubo tiempo ni respiro que perder. Desde ese año y, sin descanso, hasta 1990, el pueblo de Chile realizó la gesta heroica más importante del siglo xx: en un solo cuerpo colectivo, de norte a sur, se manifestó en las calles al grito «¡y va a caer!», y desplegando sus armas artesanales —piedras, barricadas, cacerolas, lápices— el pueblo democrático no desmayó hasta terminar con el régimen tiránico.

Entonces regresaron los exiliados con su canto: «Yo pisaré las calles nuevamente / de lo que fue Santiago ensangrentada / y en una hermosa plaza liberada / me detendré a llorar por los ausentes…/ Un niño jugará en una alameda / y cantará con sus amigos nuevos». (Canción de Pablo Milanés).

Pero los niños y niñas del pueblo marginalizados no han jugado ni cantado aún en la alameda de nuestra historia. Castigados por su orfandad, han seguido sufriendo el abuso, el maltrato y la muerte institucional, víctimas de una sociedad impune. Entre 2005 y 2016, el SENAME registró 878 muertes de NNA, de los cuales solo 200 casos han sido investigados por la justicia (Defensoría de la Niñez, 2022).

Por su parte, el pueblo y los pueblos, enarbolando las banderas de los derechos sociales, salió a liberar nuestras plazas en la primavera del 2019, infructuosamente. Vivimos, como los y las niñas del pueblo, una profunda orfandad: de comunidad y de Estado, sometidos y sometidas al abuso de los intocables.

No obstante, el grito de los derechos sociales se escucha hoy desde México al sur austral de NuestrAmérica.

REFERENCIAS

Agrupación de Familiares de Ejecutados Políticos. (2023). *Rompiendo el silencio de niñas, niños y adolescentes ejecutados políticos durante la dictadura civil militar, 1973-1990*. Agrupación de Familiares de Ejecutados Políticos.

Aldunate, J. (1976-1977). Situación económica de los trabajadores asalariados. *Solidaridad*, 5(Septiembre), 12(Septiembre). Santiago.

Alfaro, K. (2022). Madres que buscan hijos e hijas: Adopciones forzadas de niños y niñas del sur de Chile 1973-1990. *Revista Historia*, 29(2), julio-diciembre.

Althusser, L. (1968). *La filosofía como arma de la revolución*. Ediciones Pasado y Presente.

Archivo Ministerio Justicia. (1976-1983). *Providencias*. (Volúmenes 015902, 028496, 016179, 016205).

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. (2000). *Equidad, desarrollo, ciudadanía*. Naciones Unidas.

Defensoría de la Niñez. (2022). *Apenas cinco condenas en once años: Informe de la Defensoría de la Niñez revela crítica falta de justicia en relación a muertes en el Sename*. Defensoría de la Niñez.

Dilthey, W. (1990). *Teoría de las concepciones del mundo*. Alianza Editorial.

Egaña, M. L. (2000). *La educación primaria popular en el siglo XIX en Chile*. LOM.

Furtado, C. (1964). *Desarrollo y subdesarrollo*. Editorial Universitaria de Buenos Aires.

Gajardo, S. (1957). *Memorias de un juez*. Central de Talleres.

Illanes, M. A. (2003). La revolución solidaria: Las sociedades de socorros mutuos de artesanos y obreros, un proyecto popular democrático, 1840-1910. En *Chile descentrado: Formación socio-cultural republicana y transición capitalista (1810-1910)*. LOM.

Illanes, M. A. (2022). *Ausente señorita: La niña y el niño chileno, la escuela para pobres y el auxilio (1890-1990)*. Escaparate.

Imaz, R. (Director). (2024). Claudia: el documental. [documental]. Morena.

Instituto Nacional de Estadísticas, INE. (2000). *Retratos de nuestra identidad: Los censos de población en Chile y su evolución histórica hacia el Bicentenario*. INE.

JUNAEB. (1976). *Programación 1976*. Santiago.

La Conciencia de un Niño. (1844). Traducida del francés por Domingo Faustino Sarmiento «Para el uso de las Escuelas Primarias». Imprenta El Progreso.

Llanos, C. (2018). La dictadura militar en Chile frente al desempleo: Algunos aspectos de la mirada política 1973-1978. *Estudos Ibero-Americanos*, 44(2), 311-325.

Oficina de Planificación, ODEPLAN. (1975). *Mapa de extrema pobreza*. Presidencia de Chile.

Ramírez, J. M. (1997). Las dimensiones de la ciudadanía. En J. Castillo y E. Patiño (Coords.), *Cultura política de las organizaciones y movimientos sociales*. UNAM.

Soto, E. (1982). Las corporaciones privadas de desarrollo social y su régimen de fiscalización. *Revista Derecho Público*, 31-32, 1-43.

Velásquez, B. (2023). *Infancia irregular en dictadura: Institucionalización, desarraigo y resistencia. La política de protección infanto-juvenil 1979-1990*. Escaparate.

EL ESTADO SOCIAL Y LOS DERECHOS SOCIALES TRAS LOS FALLIDOS PROCESOS CONSTITUCIONALES

Christian Viera Álvarez

CHRISTIAN VIERA ÁLVAREZ

Profesor titular Escuela de Derecho, Universidad de Valparaíso. Ex convencional constituyente.

EL ESTADO SOCIAL Y LOS DERECHOS SOCIALES TRAS LOS FALLIDOS PROCESOS CONSTITUCIONALES

DIAGNÓSTICO: EL PROBLEMA CONSTITUCIONAL

Durante toda la vigencia de la Constitución de 1980, un principio político y económico ha marcado su existencia y, de tanto en tanto, vuelve a la discusión: me refiero al principio de subsidiariedad, que tiene que ver con el rol que el Estado debe desempeñar en materias económicas y sociales. Desde la génesis de la Constitución, y sin encontrarse de manera explícita, influyentes autores han aseverado y defendido este principio como determinante en la configuración de lo que llaman el «orden público económico» (Cea Egaña, 1988; Varela del Solar, 1989; Bulnes Aldunate, 2005; Navarro, 2000; Fermandois, 2011).

Conviene recordar que los defensores de la subsidiariedad *a la chilena* se basan en una particular lectura de la doctrina social de la Iglesia Católica, especialmente en la encíclica *Quadraggesimo Anno* (Fermandois, 2011; Evans, 2001; García y Verdugo, 2015). Bajo esa interpretación, la subsidiariedad se comporta fundamentalmente como un límite a los poderes de actuación del Estado, evitando que sus organismos desarrollen actividades que ya realizan privados. Es lo que se llama subsidiariedad negativa.

Sin embargo, y como se viene sosteniendo hace algún tiempo (Ruiz-Tagle y Correa, 2010; Vallejo, 2016; Viera, 2017), no es evidente que el mentado principio de subsidiariedad se encuentre consagrado efectivamente en la Constitución, ya que esta no lo menciona expresamente en ninguna norma (Vallejo y Pardow, 2008).

Pero también encontramos otras dificultades a la hora de definir el concepto; aceptando que el principio se encuentra en la Constitución, los problemas para precisar su alcance no son menores, ya que no posee un único significado y su comprensión depende, por una parte, del enfoque hermenéutico que se adopte y, por la otra, de la materia a la cual se refiera —aspectos competenciales, características del sistema democrático, o bien asuntos económicos— (Viera, 2017).

Encontramos el enfoque competencial, por ejemplo, en la referencia al principio de subsidiariedad establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. De acuerdo al artículo 5.1, la subsidiariedad refiere a cuestiones relativas a la distribución de competencias entre la Unión Europea y

los estados miembros, más que a materias económicas propiamente tales (Viera, 2017). En otras palabras, en tal caso, el principio está encaminado a determinar en qué circunstancias y bajo qué condiciones pueden actuar los organismos pertenecientes a la Unión Europea y los Estados Miembros, a fin de evitar que las acciones de los unos puedan entorpecer las acciones de los otros.

Como he señalado, la presencia del principio de la subsidiaridad en Chile encuentra en documentos del magisterio de la Iglesia católica su principal fuente; sin embargo, es importante referir su tratamiento, ya que lo hace a partir de una lectura históricamente parcial y sesgada. Bajo esta interpretación, la subsidiariedad tiene como núcleo el respeto por parte de las comunidades mayores (entre ellas, aunque no únicamente, el Estado) a la libertad de iniciativa de los particulares y de las comunidades menores. No obstante, si se detecta que los particulares y las comunidades menores no realizan las actividades que les corresponden o las desarrollan ineficientemente, y dicha omisión o incapacidad repercute en la consecución del bien común, las comunidades mayores, como el Estado, deben asumir la realización de tales tareas, tanto por aplicación de la dimensión positiva del principio de subsidiariedad como por mandato del principio de solidaridad (Viera, 2021a).

Por otro lado, la interpretación mayoritaria de la subsidiariedad en Chile refiere a materias económicas y no a reglas de competencia o a la democracia. Además, como ha observado Herrera (2015), la manera de comprender este principio ha alterado su núcleo original: pasó de ser un principio concreto —es decir, una máxima para determinar qué sociedad debe intervenir (el Estado o las sociedades menores) en un contexto histórico determinado— a ser un principio abstracto, una fórmula que limita a priori el papel del Estado, desatendiendo la realidad misma de la sociedad. En la práctica, la exégesis mayoritaria transformó este principio en una máxima que supone la abstención del Estado, impidiéndole actuar como agente económico en las distintas esferas de la convivencia social. Y no solo en la producción de bienes y servicios sino también, y más importante aún, en la provisión de derechos sociales.

Así las cosas, es inevitable concluir la íntima conexión que se da entre la interpretación de la subsidiariedad que podríamos llamar clásica, y el neoliberalismo. Por ello, este modelo de desarrollo que en Chile se ha llamado «estado subsidiario», bien podría ser referido como estado neoliberal[1]. En efecto, esta conexión resulta útil para los defensores de un modelo de convivencia entendido como un orden de mercado, puesto que, por la vía de enfatizar la

1. Para profundizar esta conexión puede verse Viera (2013; 2021b).

faz negativa de la subsidiariedad (no interferencia), les permite pregonar el abstencionismo estatal no sólo en el desarrollo de actividades empresariales, sino también en lo concerniente a la provisión pública de servicios públicos necesarios para el desarrollo humano, tales como educación, salud, vivienda, etc.

Este modelo de desarrollo generó en Chile una determinada manera de vivir, con características que volvieron inexistentes los derechos sociales, porque su despliegue se da en un orden espontáneo de mercado y se trata de una mercancía que se transa, como cualquier otra. Es elocuente y descarnada la manera del presidente Piñera de referirse a la educación, que a su vez indica lo que podrían ser los derechos sociales: «requerimos, sin duda, en esta sociedad moderna una mucho mayor interconexión entre el mundo de la educación y el mundo de la empresa, porque la educación cumple un doble propósito: es un bien de consumo (…) y tiene un componente de inversión» (*El Mostrador*, 2011).

Desde el 2006 en adelante, gracias a potentes y masivas movilizaciones sociales encabezadas por estudiantes secundarios y, desde el 2011, por estudiantes universitarios, comenzó la disputa del canon constitucional chileno. Lo que se advertía como imposible de ser modificado, en tanto normalización de nuestro *modus vivendi*, se quebró, y es a través de la disputa por el derecho a la educación que se advierte que la posibilidad de transformación pasaba por el cambio de y en la Constitución. Reflexiones de este tiempo encontramos en Atria (2013), Atria, Larraín y otros (2013), y Fuentes y Joignant (2015).

Por ello, el programa de gobierno de Michelle Bachelet, a comienzos del 2014, descansaba en tres pilares: reforma tributaria, reforma educacional y nueva Constitución. Para este último pilar, se proponía una nueva fórmula política: el Estado social, que es fundamental para un nuevo paradigma de los derechos sociales entendidos fuera del mercado (Programa de Gobierno, 2013). Con una metodología de participación inédita —los ELA (Encuentro Local Autoconvocado)—, ese trabajo se plasmó en un proyecto de reforma total a la Constitución (Boletín Nº 11.617-07, 2018), que fue presentado pocos días antes de terminar su gobierno.

En marzo de 2018 cambió el gobierno y asumió la presidencia Sebastián Piñera. El entonces ministro del interior, Andrés Chadwick, advirtió de entrada que la reforma a la Constitución no estaba entre las prioridades del gobierno, señalando expresamente que «hay ciertas cosas que queremos que no avancen; no queremos que avance el proyecto de una Nueva Constitución que presentó la presidenta Bachelet al terminar su periodo» (*Cooperativa*, 2018). Por lo tanto, no es de extrañar la historia de ese proyecto de reforma: se presentó en la Cámara de Diputados y solo avanzó a la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia

y Reglamento el mismo 6 de marzo. Nada más ocurrió desde entonces. Y en eso estábamos cuando llegó octubre de 2019.

El 18 de octubre de 2019 se produjo un estallido social y, en general, todos nos sorprendimos con esa explosión. La palabra estallido es muy gráfica para informar lo que sucedió: algo explota, salta lejos. En un texto previo a mi rol de convencional constituyente señalé que

> en abril de 2020 se va a celebrar un plebiscito para preguntar al pueblo de Chile si aprueba cambiar el texto constitucional o rechazar esa alternativa. ¿Por qué llegamos a este punto? Porque meses antes, a partir de octubre de 2019 surge un movimiento social de fuerza inusitada que reclama sobre las estructuras que fundan el modelo de desarrollo chileno, heredado de la dictadura militar y profundizado en democracia. Uno de los eslóganes de ese movimiento ciudadano, inorgánico, difuso y masivo, es que no son 30 pesos, son 30 años. En efecto, el alza de 30 pesos en el transporte del metro de Santiago es la causa desencadenante, inmediata, pero hace años se estaban incubando las razones que, en algún momento, iban a generar un estallido y esas razones las podemos sintetizar en una idea: injusticia y desigualdad en las condiciones materiales de existencia. (Viera, 2021b, pp. 203-204)

Sostuve esa idea hasta antes de los resultados del plebiscito de salida a la propuesta que emanó de la Convención Constitucional (CC): afirmé que el gran problema chileno era la desigualdad material y que eso explicaba el estallido social, una rabia acumulada por años producto de un problema estructural en las condiciones de vida de la inmensa mayoría de chilenas y chilenos. ¿Es la desigualdad la causa detonante del estallido de octubre? ¿Era, para el proceso constitucional, la ausencia de derechos sociales uno de los vectores determinantes de su génesis? Como lo señalé previamente, estaba convencido de aquello y, por eso, la fórmula del Estado social era determinante.

La crisis política inaugurada en octubre de 2019 es grave. Las protestas masivas fueron acompañadas de niveles inusuales de violencia callejera y una respuesta estatal con violación masiva de los derechos humanos. No se trató de un par de días, fueron meses en que las movilizaciones y la violencia no cesaron. El día a día de chilenos y chilenas estaba trastocado.

El gobierno de la época intentó atenuar la crisis con propuestas legislativas; por ejemplo, presentando un proyecto de ley que suspendía el alza en el valor del pasaje del metro (Boletín N°13010-05, 2019). De hecho, el 21 de octubre, tras una tramitación *express*, se aprobó la Ley 21.184, publicada el mismo día en el *Diario Oficial*. La ley señala en artículo único que

> mientras esté vigente el subsidio a que se refiere el Artículo Tercero Transitorio de la ley Nº 20.378, el Presidente de la República estará facultado para dejar sin efecto o limitar un aumento de tarifas dispuesto por el Panel de Expertos de dicha ley, mediante decreto supremo fundado expedido por el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, el que además será suscrito por el Ministro de Hacienda. Dicho decreto deberá considerar el incremento en los recursos que permitan mantener el equilibrio financiero del sistema de transporte público remunerado de pasajeros de la Provincia de Santiago y de las comunas de San Bernardo y Puente Alto, o compensar el valor real de la tarifa.

En palabras simples, se autorizaba al presidente para dejar sin efecto el alza de la tarifa del metro. Pero la medida llegó muy tarde, pues la violencia y represión se extendieron en el tiempo.

En el caso de la violación masiva de derechos humanos —y digo masiva y no sistemática, a fin de no sostener que en Chile hubo una política estatal de persecución a disidentes— no hay duda de que Carabineros de Chile tuvo un actuar desproporcionado en el intento de control del orden público. Se emitieron cuatro informes sobre el caso chileno: Amnistía Internacional, Human Rights Watch (HRW), Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). En todos esos documentos se dio cuenta de las graves violaciones a los derechos humanos cometidas por agentes del Estado, y se dejó en evidencia, con datos precisos, la delicada situación vivida en Chile desde el 18 de octubre (*Ciper*, 2019).

Ante la gravedad de la crisis, que también es política, desde los partidos con representación en el Congreso Nacional comenzó una negociación que tenía la finalidad de canalizarla por medios institucionales. Por ello, el 19 de noviembre, muy de madrugada, se dio a conocer el Acuerdo por la Paz Social y la Nueva Constitución (BCN, 2019).

A grandes rasgos, este Acuerdo pretendía garantizar el compromiso con el restablecimiento de la paz y el orden público y el total respeto de los derechos humanos y la institucionalidad democrática vigente (BCN, 2019, punto 1). Se propone, además, que

> se impulsará un Plebiscito en el mes de abril de 2020 que resuelva dos preguntas: a) ¿Quiere usted una nueva Constitución? Apruebo o Rechazo; b) ¿Qué tipo de órgano debiera redactar la nueva Constitución? Convención Mixta Constitucional o Convención Constitucional. (BCN, 2019, punto 2)

En el caso de la Convención Constitucional, sus integrantes serían electos íntegramente y la «elección de los miembros se realizará en el mes de octubre de 2020 conjuntamente con las elecciones regionales y municipales bajo sufragio universal con el mismo sistema electoral que rige en las elecciones de Diputados en la proporción correspondiente» (BCN, 2019, punto 4). Finalmente,

> el órgano constituyente que en definitiva sea elegido por la ciudadanía, tendrá por único objeto redactar la nueva Constitución, no afectando las competencias y atribuciones de los demás órganos y poderes del Estado y se disolverá una vez cumplida la tarea que le fue encomendada. Adicionalmente no podrá alterar los quorum ni procedimientos para su funcionamiento y adopción de acuerdos. (BCN, 2019, punto 5)

En síntesis, se proponía la posibilidad de cambiar la Constitución de 1980, previa consulta a la ciudadanía, a través de un órgano creado para ese solo efecto. Lo más complejo de ese acuerdo fue el quorum de aprobación de las normas, ya que debían aprobarse por 2/3 de los integrantes (BCN, 2019, punto 6).

El 24 de diciembre de 2019 se publicó la Ley 21.200 de reforma a la Constitución, que modifica el capítulo XV incorporando en norma constitucional el contenido del Acuerdo político. Adicionalmente, el 24 de marzo de 2020 se publicó la Ley 21.216 de reforma constitucional, que establecía la paridad de género para el proceso constituyente; y el 23 de diciembre de 2020 se publicó la Ley 21.298 que reservaba escaños en la Convención Constitucional a los pueblos indígenas (diecisiete escaños, que se restan de los ciento cincuenta y cinco). Es decir, el órgano redactor sería paritario en su composición (igual número de hombres y mujeres) y con representación de escaños indígenas, ambas reglas de aplicación inédita en la historia institucional chilena.

Por la contingencia sanitaria, producto de la pandemia del covid-19, el plebiscito y las elecciones de constituyentes se pospusieron seis meses. Por esta razón, el plebiscito de entrada se realizó el 25 de octubre de 2020 y los resultados fueron contundentes en aprobar la idea de elaborar una Constitución por un órgano electo íntegramente (Servel, 2020).

Dados los resultados de este plebiscito, fue necesario convocar a elecciones para elegir a las y los representantes de la Convención Constitucional. Inicialmente fijadas para abril de 2021, nuevamente la crisis sanitaria obligó a posponerla en cinco semanas. De esta manera, el 15 y 16 de mayo de 2021 se realizaron las elecciones con un sistema electoral espejo al de la elección de diputados; a saber, sistema proporcional con la fórmula D'Hont. No obstante, para esta

elección hubo reglas particulares de corrección por paridad y representantes de pueblos indígenas.

Finalmente, llegó el 4 de julio de 2021, día de instalación de la CC. No había casi nada: escaso personal, sin autoridades propias, y no se contaba con reglas de funcionamiento ni metodología de discusión. Por lo mismo, la tarea inicial, aparte de la conformación de la primera mesa, fue crear reglamentos que contuvieran un método de discusión y otras normas relativas a regular el comportamiento de los convencionales. Si bien hubo más cuerpos normativos, los de mayor importancia fueron los Reglamentos de funcionamiento y de ética. En dos meses se prepararon y aprobaron y, el 18 de octubre de 2021, partió la discusión del contenido de la propuesta constitucional.

EL PROCESO CONSTITUYENTE DE 2022

Diferentes constituciones contienen la referencia al Estado social. Por ejemplo, la Constitución española señala que su texto busca «garantizar la convivencia democrática dentro de la Constitución y de las leyes conforme a un orden económico y social justo» o la fórmula del artículo 1 de la Constitución italiana: «Italia es una República democrática fundada en el trabajo». Por cierto, en latitudes cercanas el Estado social también forma parte de su texto, entendido como un Estado basado en el respeto e igualdad entre todos, con principios de soberanía, dignidad, complementariedad, solidaridad y equidad en la distribución y redistribución del producto social.

La constitucionalización del Estado social se realizó por primera vez en 1949. Es menester recordar que la constitucionalización de la fórmula no es lo mismo que la consagración constitucional de los derechos sociales. Sobre esto último, la primera Carta que consagra derechos sociales es la Constitución mexicana de 1917 y le siguen la Constitución alemana de 1919 y, tiempo después, la Constitución española de 1931.

En definitiva, ¿qué podría sintetizar la idea de Estado social? Como lo he señalado en otra oportunidad,

> el Estado Social es aquella figura política que supone que los poderes públicos (principalmente la Administración) asumen la responsabilidad de otorgar a la generalidad de los ciudadanos las prestaciones y servicios adecuados para la satisfacción de sus necesidades vitales, es decir, vela por lo que la doctrina alemana ha denominado «procura existencial». También se ha definido como una serie de disposiciones legales que dan derecho a los ciudadanos a percibir prestaciones de

> seguridad social y contar con servicios estatales organizados en una variedad de situaciones de necesidad y contingencia. (Viera, 2014, p. 460)

Aún ha pasado muy poco tiempo para realizar una evaluación serena del proceso constituyente de 2021-2022. Tras el resultado del plebiscito de salida de septiembre, lo que ha primado es una opinión de feroz crítica, tanto a la performance de la CC como del texto mismo. No quisiera abordar —por ahora— este punto, pero sí analizar el trabajo de ese órgano y su propuesta de contenido para el Estado social y los derechos sociales.

En octubre de 2021 comenzó el debate sustantivo del contenido constitucional; sin embargo, las primeras votaciones para determinar los artículos que conformarían el borrador del texto se iniciaron en febrero de 2022, es decir, cuatro meses después. Fijar los reglamentos iniciales de la CC, por su parte, tardó dos meses, lo que explica por qué la discusión sustantiva se inauguró tan tarde, especialmente considerando que el tiempo de trabajo iba a tardar doce meses como mucho.

Por la composición heterogénea y el contexto histórico y político que dio nacimiento a la CC, existía en su interior un genuino e intenso anhelo de convocar al pueblo para que la participación ciudadana tuviera incidencia directa en el proceso de elaboración de la propuesta constitucional, por lo que se crearon mecanismos de participación para que los ciudadanos y grupos pudieran intervenir de manera real y activa en el proceso de elaboración del texto constitucional. Por lo mismo, hubo decenas de audiencias en cada una de las siete comisiones; la CC pasó semanas completas escuchando presentaciones, tanto de temas en general —que habría de considerar en el borrador— como de defensa de una iniciativa popular constituyente (IPC).

Conviene recordar que el reglamento de participación popular de la CC establecía en el artículo 33 que

> para presentar iniciativas populares constituyentes, toda persona o grupo de personas deberá inscribirse en el Registro Público de Participación y completar el formulario digital o en papel dispuesto al efecto por la Secretaría de Participación Popular, indicando sus fundamentos, una breve reseña sobre quién o quiénes la proponen y sobre la historia de la elaboración de la propuesta, además de una propuesta de articulado para la nueva Constitución. Podrán adjuntarse archivos adicionales al formulario, pero solo serán tenidos en consideración como antecedentes de apoyo. Para que estas iniciativas populares constituyentes puedan ser consideradas por la Convención, deberán cumplir con el número de firmas señalado en el artículo 35.

A su turno, el artículo 35 del mismo reglamento establecía el número de firmas necesarias para la admisibilidad:

> las iniciativas que logren juntar desde 15.000 firmas provenientes de, al menos, 4 regiones distintas, se considerarán equivalentes a las propuestas de norma que sean presentadas por Convencionales Constituyentes, debiendo ser discutidas y votadas en las mismas condiciones. Todas las propuestas se mantendrán publicadas en la Plataforma digital de la Convención Constitucional, permitiéndose la presentación de firmas adicionales durante todo el proceso de deliberación.

Para las audiencias, no se requerían mayores filtros; solo ofrecer un título tentativo que justificara la pertinencia de la presentación para tal o cual comisión. Fue así que ciudadanas y ciudadanos intervinieron en el trabajo de las comisiones.

El problema se produjo porque el tiempo era escaso y las solicitudes cuantiosas. Ante esa demanda, el cronograma para el trabajo de redactar la constitución fue acortado para privilegiar la incidencia de personas y grupos; se trataba de decenas de exposiciones, muchas de ellas improvisadas, heterogéneas en contenido o distantes en lo que refiere a un texto constitucional, que tomaron un tiempo muy valioso del trabajo de la CC y no siempre tuvieron la incidencia proyectada.

Además de lo anterior, las IPC generaron dos inconvenientes para el tiempo de trabajo. Primero, el extenso plazo concedido para la recepción de firmas, alargó el cronograma y provocó que recién en febrero partieran las primeras votaciones de comisión. Y segundo, cada iniciativa popular que contó con los debidos patrocinios debía ser presentada por sus autores o autoras en la comisión respectiva, lo que, nuevamente, tomó una parte considerable de tiempo, en desmedro de la discusión sustantiva en la comisión.

Por cierto, las IPC fueron igual de heterogéneas como lo fueron las audiencias, y aunque esa numerosa participación respondía al anhelo ciudadano de intervenir directamente en el trabajo de la CC, en numerosas ocasiones esos proyectos ciudadanos ni siquiera fueron aprobados por la Comisión. Conviene recordar que en este proceso intervino casi un millón de personas, presentándose setenta y ocho proyectos que cumplieron con el requisito de firmas necesarias para ser presentados en la CC.

En definitiva, esta metodología de trabajo, aunque bien inspirada, fue más bien un obstáculo en el proceso deliberativo, tanto por la ausencia de filtros, como por el escaso tiempo de trabajo con el que se contaba.

Ahora bien, a mi entender, uno de los rasgos transformadores de la CC era el Estado social y su impacto en los derechos sociales. En efecto, la puerta de entrada de la propuesta constitucional, el artículo 1.1, señalaba que «Chile es un Estado social y democrático de derecho». Esa fórmula política inicial suponía una rivalización al modelo de desarrollo chileno fundado en la subsidiariedad.

Pese a su importancia, y a ser un elemento relevante para entender las causas del estallido social, la discusión sobre el Estado social y los derechos sociales llegó tarde, muy tarde, y con polémica. El artículo sobre el Estado social se presentó por primera vez al Pleno de la CC el 16 de marzo de 2022, pero no alcanzó el *quorum* requerido de dos tercios de los convencionales en ejercicio, al obtener 101 votos (*La Neta*, 2023). La fórmula política con mayor contenido transformador fue rechazada en un primer momento. Solo un mes después se aprobó, el 10 de abril de 2022 (*La Tercera*, 2022).

Otro aspecto que llama la atención fueron los plazos, ya que los temas relativos al Estado social y los derechos sociales se discutieron tarde, cuando se estaba comenzando a instalar una cierta idea sobre el trabajo de la CC; las encuestas apuntaban a un triunfo de la opción rechazo desde marzo de 2022.

Aun así, esta fórmula central tuvo varios efectos a lo largo de la geografía de la propuesta constitucional. Por ejemplo, los artículos 35 al 40 consagraban el derecho a la educación, cuyo paradigma reposaba en una propuesta que fuera integral, diversa y con un rol para el Estado que suponía coordinación, regulación, mejoramiento y supervigilancia (artículo 36.2). Por cierto, la propuesta para este derecho rivalizaba con el modelo existente basado en la Constitución vigente, es decir, el derecho a la educación entendido como un bien de consumo.

A pesar de la cantidad de artículos de la propuesta, existía una permanente remisión legislativa; es decir, sería la ley —la política democrática del futuro— la encargada de ir fijando los contornos y el diseño para el marco constitucional. Por ejemplo, el artículo 36.3 planteaba que «los establecimientos y las instituciones que lo conforman están sujetos al régimen común que fije la ley», o el 35.6 que señala que «la ley establecerá la forma en que estos fines y principios [de la educación] deberán materializarse, en condiciones de equidad, en las instituciones educativas y en los procesos de enseñanza».

Respecto a la libertad de enseñanza, su diseño normativo también se presentó como una disputa frente a la actual descripción de este derecho. En efecto, la Constitución vigente, en el artículo 19 N° 11 inciso primero señala que «la libertad de enseñanza incluye el derecho de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales». Sin embargo, el artículo 41.1 de la propuesta de la CC postulaba lo siguiente: «se garantiza la libertad de enseñanza y es deber del Estado respetarla». Pero esto debe conectarse con la norma

relativa al derecho de los padres a escoger la educación de sus hijos e hijas. En la actual Constitución el acento está puesto en que «los padres tienen el derecho de escoger el establecimiento de enseñanza para sus hijos» (artículo 19 N° 11, inciso cuarto). En la propuesta de la CC, en cambio, ese derecho de libertad de padres y madres también está considerado más para «elegir el *tipo* de educación». Esta diferencia es central, porque la libertad de enseñanza no es libertad de empresa en materia educacional —derecho a abrir un colegio, por ejemplo—, sino que debe ser entendida como el derecho que tenemos las personas para que exista diversidad y autonomía de proyectos educativos. La fórmula de «tipo de educación» de la fracasada propuesta de la CC representaba un cambio sustancial al demandar, por un lado, que no exista monopolio estatal educacional, pero por otro, que esa diversidad se caracterice por un razonable pluralismo religioso, ideológico y metodológico; con los límites establecidos en la ley y la Constitución, todos esos proyectos tenían cabida.

Una idea similar se podría replicar sobre el derecho a la salud (artículo 44 del borrador) y el derecho a la seguridad social (artículo 45), ya que estaba en disputa su mercantilización; en cuanto al estatuto de los trabajadores (artículos 46 al 48) y se buscaba una profundización de la dimensión colectiva de los derechos de trabajadores, porque es ahí donde se encuentra la posibilidad de una genuina discusión en torno a las condiciones del contrato de trabajo. Recuérdese que la gran transformación en esta materia se produjo con las modificaciones introducidas al Código del Trabajo en el llamado Plan Laboral, elaborado por José Piñera, que en la práctica era un verdadero plan sindical (Ugarte, 2015). Lo que caracteriza a estos tres derechos referidos es la incorporación de un patrón de solidaridad.

Sin embargo, el texto fue rechazado y de manera rotunda. ¿Qué podría explicar tan categórico resultado? Tal vez la causa inmediata y desencadenante se deba a la intensidad con la que se abordaron los temas relativos a plurinacionalidad, perspectiva de género y medioambiente. No digo que eran innecesarios o que no debían estar presente en el texto. Al contrario, defiendo esas ideas y las creo necesarias para un futuro texto constitucional, incluso desde tiempos en que era candidato a convencional (Viera, 2021c). No obstante, la clave está en la reiteración de esas ideas y que tuvieran una dimensión anticipatoria de la cultura. ¿No es acaso el derecho más bien reactivo a los cambios culturales? ¿Ese cambio se debía realizar desde la Constitución?

En la CC, desde el primer momento hubo discusiones complejas marcadas por la polémica y eso llevó a las primeras críticas serias hacia el *quorum* de 2/3. No obstante, si se mira el resultado del reglamento de funcionamiento, a pesar de esa discusión, la CC jamás desconoció el rol que le correspondía al Congreso

Nacional y al Gobierno. En lo central, la CC fue rigurosa con las reglas de instalación y funcionamiento, y no se pasó por alto ni una regla de las que habilitaron el proceso constituyente.

En cuanto al fondo del debate, por el rechazo a la propuesta de la CC podríamos pensar que el diagnóstico inicial de muchos en la Convención, entre los que me incluyo, fue parcialmente errado: identificar las causas del estallido social como una reacción antineoliberal de quienes se manifestaban en las calles. Una mirada más fina del masivo movimiento debió alertarnos. El estallido social, totalmente inorgánico, no respondía a una causa, sino más bien era multicausal: estaba el movimiento No más AFP, quienes reclamaban por el agua, el derecho a la educación, pero también No más Tag o Con mi plata No. De hecho, entre las IPC, la que tuvo más firmas y mayor apoyo popular fue la impulsada por este último grupo, con más de sesenta mil firmas y que consistía en *propietarizar* el ahorro previsional, es decir, otorgar el derecho de propiedad sobre las cotizaciones.

Más aún, si ponemos atención a lo que ocurrió en pandemia, con la popularidad de una pésima política pública como fueron los retiros de los fondos de pensiones, vemos que los famosos «10%» reposan en una idea que Macpherson ha señalado como el «individualismo posesivo» (2005). Este es el gran éxito político de la subjetividad neoliberal y la normalización de esas ideas en términos culturales. Precisamente para esta disputa política, el Estado social era una transformación mayúscula frente al canon neoliberal existente en el país.

Ese es el contexto histórico de la Convención, configurada sobre un modelo de desarrollo instalado en Chile hace cincuenta años que articuló a la sociedad y produjo un *modus vivendi*. Y las disputas culturales que generan modificaciones a este modelo tardan años, requieren una fuerza movilizadora constante y una propuesta que cuente con apoyo popular significativo.

Una primera lectura de los resultados del plebiscito nos podría llevar a sostener que las transformaciones que reclama un Estado social para Chile, al parecer, no contaban con ese apoyo decidido, quizás porque la experiencia cotidiana de la estatalidad para un chileno no es satisfactoria, luego de que adoptáramos una determinada manera de vivir muy bien expresada en la famosa catalaxia de Hayek, es decir, cuando la convivencia social se da en un orden espontáneo de mercado (1982).

¿Son las ideas transformadoras de un Estado social las que fueron derrotadas? ¿Se encuentra ahí la explicación del fracaso? Si el segundo proceso constituyente, el de 2023, hubiese sido exitoso, creo que la hipótesis recién

descrita es plausible; pero este también fracasó pese a que era —a grandes rasgos— la consagración del modelo de subsidiariedad a la chilena.

EL PROCESO DE 2023

Tras el fracaso del primer proceso constituyente, los partidos políticos con representación en el Congreso Nacional, junto al apoyo del gobierno que preside Gabriel Boric, insistieron en la idea de continuar con el proceso constituyente.

A diferencia del proceso anterior que casi no tenía reglas, el de 2023 contuvo muchas limitaciones y un modo de funcionamiento diferente. Para la discusión política se tuvo un mejor diseño metodológico, con reglas de funcionamiento establecidas, en este caso, por propuesta de los funcionarios del Congreso, expertos en el diseño reglamentario de las asambleas. No obstante, fue diferente desde la composición del Consejo Constitucional (CCo), que fue electo de un modo que difería del proceso anterior y, como espejo del Senado, se componía por un grupo más pequeño. Además, hubo un anteproyecto que fue elaborado por una Comisión Experta (CE).

Pero más importante aún fueron los límites de contenido, los cuales se incorporaron como una reacción al texto de la CC. Esos límites se encuentran en el artículo 154 de la actual Constitución y se incluyeron antagónicamente al borrador precedente, incluso con errores conceptuales muy graves. Por ejemplo, en el artículo 154 N° 4 se habla de la nación como única e indivisible. En la teoría del Estado, la más clásica de las propuestas caracteriza al elemento humano como heterogéneo y plural. La unidad estatal se da en el pueblo, pero puede estar conformado por muchas naciones (Lucas Verdú, 2005). De haberse aprobado la propuesta del CCo, una interpretación estricta de esa norma hubiera significado un retroceso importante al frágil multiculturalismo nacional.

Además, se anotaron ciertas opciones de reconfiguración política con la finalidad de inhibir la discusión sobre cuestiones centrales. Por ejemplo, sobre el régimen político se propuso que debía ser presidencial (N° 7), añadiendo la incorporación de una regla muy precisa en materia de iniciativa legal, la iniciativa exclusiva del presidente cuando las propuestas irroguen gasto público; se buscó la perpetuación de un Congreso Nacional bicameral (letra c del N° 7); y, a su vez, se encuentran extrañas referencias —y desconozco la necesidad del énfasis en ellas—, tal como que hay división de poderes (letra b del N° 7).

¿Qué explica este énfasis? Tal vez, de nuevo, fue una reacción a ciertas normas de la CC, como el pluralismo jurídico o las que señalaban el efecto de las sentencias de tribunales internacionales y su impacto en las resoluciones

de tribunales chilenos. Con todo, solo una interpretación de mala fe puede considerar que las sentencias de tribunales internacionales afectan la división de poderes. Hoy, especialmente tras el caso Norín con Fisco, se advierte cuál puede ser el efecto de la sentencia de un tribunal internacional sobre una resolución chilena (Viera, 2020).

Con importantes límites para la discusión, la CE propuso un anteproyecto sobre el cual el CCo debía construir su propuesta constitucional. A diferencia de la CC, cada norma tuvo que ser aprobada por 3/5 de los integrantes en ejercicio y, tras las elecciones de consejeros en mayo de 2023, los representantes de la derecha nacional contaban con el *quorum* suficiente para diseñar y aprobar una propuesta por ellos mismos. Los grandes triunfadores de ese proceso electoral fueron las y los representantes del Partido Republicano.

La performance del CCo también fue diferente, partiendo por la estética, ya que la formalidad de las vestimentas y el gris de los colores era la tónica general. Sin embargo, en esa sobriedad performativa, también se dio una disputa ideológica que tenía como propósito no solo consolidar el modelo socioeconómico que funda la Constitución vigente, sino incluso radicalizarlo. En efecto, desde el comienzo de la discusión constitucional por la CE, y dado el límite del artículo 154 N° 5 que establecía la fórmula del Estado social («Chile es un Estado social y democrático de derecho»), se intentó hacer compatible con la idea de subsidiariedad, entendida como lo ha desarrollado la mayoría de la dogmática nacional. Por lo mismo, desde el primer instante se levantaron documentos por parte de los centros de estudios vinculados a la defensa del paradigma constitucional actual. Por ejemplo, Libertad y Desarrollo emitía una alerta sobre los efectos del Estado social para el mentado principio de subsidiariedad (2023a); en otro estudio, señalaba que el Estado social era propio de estados autoritarios o democracias defectuosas (2023b) y que no aseguraba un alto nivel de ingresos (2023b); la Fundación Jaime Guzmán, por su parte, dio a conocer un estudio que postulaba la compatibilidad subsidiaria (2023).

Desde luego, esa idea de la compatibilidad de ambos principios se instaló en medios de difusión masivos, especialmente en las líneas editoriales y columnas de opinión (*Diario Financiero*, 2023; *El Libero*, 2023; *La Tercera*, 2023a; CNN, 2023), con muy pocas voces disidentes (*El Mostrador*, 2023). Como refiere la prensa, este fue un gran debate que supuso «la batalla ideológica de la Comisión Experta» (*La Tercera*, 2023b) y que se abrió nuevamente en el Consejo, dado que se trató de una discusión inconclusa (*Ex Ante*, 2023).

Aunque merece mayor tiempo y excede los propósitos de este trabajo, sí es posible afirmar que el modelo chileno subsidiario (neoliberal) y el Estado social son incompatibles. Y esta incompatibilidad no descansa en la exclusión

de la provisión por parte de particulares en tema de derechos sociales. Ese no es un problema, como tampoco lo fue para la propuesta de la CC: los derechos sociales pueden ser provistos por privados y por el Estado. El problema, para esta conexión o la llamada compatibilidad, radica en la comprensión de los derechos sociales como parte de un orden de mercado; en entenderlos como mercancías que se transan en el comercio a cambio de una rentabilidad del oferente.

Anticipo, desde ya, que no advierto incongruencias entre el Estado social y la economía de mercado. Es más, el Estado social también consagra y defiende clásicos derechos liberales como lo son la libertad de empresa —heredera de la libertad de comercio o libre iniciativa económica, como se conoce en Chile— y el derecho de propiedad. Esos derechos no pueden realizarse sino en una economía de mercado. Lo que no resulta coherente para un Estado social es que la provisión y satisfacción de los derechos sociales se den con las reglas de mercado, con la competición, con el lucro para el oferente, pues en esos casos se produce una inversión de los fines y el derecho social se transforma en un medio para obtener ganancia o utilidad, sin una preocupación por la realización del derecho fundamental.

Con el texto de la CE, y sobre todo con la propuesta constitucional del CCo, se consolidó el canon dogmático de la Constitución vigente en relación al principio de subsidiariedad. Por de pronto, uno de sus efectos, el principio de servicialidad del Estado, no solo se encuentra en la puerta de entrada del borrador del CCo, sino que se insiste en él en varias ocasiones.

Simplemente para recordar, la servicialidad en la doctrina nacional se trata de un principio que se encuentra en el artículo 1 inciso 4 de la Constitución vigente, que señala que «el Estado está al servicio de la persona humana». De ahí su nombre: *servicio*. Este enunciado normativo, de textura abierta, se interpretó de manera restringida por la dogmática constitucional y luego por la jurisprudencia (Soto, 1995). Como señala Vallejo,

> la doctrina ha entendido que cada ámbito de intervención del Estado (regulador, empresario, social, etc.) debe ser mirado con recelo o bien su autorización interpretada restrictivamente. Es decir, la forma en que se realiza el ideal de servicialidad del Estado es previniendo o restringiendo su intervención en los ámbitos de actuación del individuo, satisfaciendo aparentemente así el ideal de la subsidiariedad. (2016, p. 269)

Por lo mismo, esta visión restringida, asociada principalmente al rol del Estado en la economía, se limita a proponer un encuadre para la libertad de empresa. Como señala Alvear, se instala un

> principio de servicialidad, que permite encuadrar la libertad económica dentro de una economía que no está al servicio del Estado ni al servicio exclusivo del lucro, sino de la persona. Elementos todos que moldean la libertad económica dentro de un modelo humanista, más allá del campo meramente utilitario. (2015, p. 327)

En la Constitución vigente, este principio se encuentra solo en el artículo 1. En el texto de la CC, como reacción a la construcción dogmática de la servicialidad, se omitió la fórmula. En la propuesta de la Comisión Experta y del CCo, se insistió en el principio en tres ocasiones, reforzando algo que ya está en la puerta de entrada de la Constitución.

Con la libertad de enseñanza ocurre algo parecido al principio de servicialidad. En el texto de la CE volvemos a la fórmula de la Constitución vigente. Dice el artículo 16 N° 23 letra a: «las personas tienen el derecho de abrir, organizar, mantener y desarrollar establecimientos educacionales, sin otra limitación que las impuestas por el orden público y la seguridad del país». A su vez, la propuesta del CCo modula algo de la CE en el artículo 16 N° 23 letra a, al sostener que:

> la libertad de enseñanza comprende el derecho de las personas de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales, así como de crear y desarrollar proyectos e idearios educativos, sin otras limitaciones que las impuestas por la moral, el orden público y la seguridad del país.

Como hemos señalado precedentemente, esta configuración hace que el derecho no descanse en la autonomía del proyecto educativo, sino en la libertad de empresa asociada a la educación. Los derechos a la salud y la educación se dibujaron de la misma manera que en la Constitución vigente.

Para el caso de la educación, en el texto de la CE se expresa un principio para el gasto público: «e) La asignación de los recursos públicos deberá seguir criterios de razonabilidad», dice el artículo 16 N° 22; enunciado normativo que no significa un fortalecimiento de un modelo educacional fundado en un estatuto de lo público (Atria, 2013). El texto del CCo radicalizó la posibilidad de la privatización del modelo educativo, con la siguiente fórmula: «Se asignarán recursos públicos a instituciones estatales y privadas, según criterios de razonabilidad, calidad y no discriminación arbitraria. En ningún caso dicha asignación podrá condicionar la libertad de enseñanza» (artículo 16 N° 23, letra f).

Sobre la salud, se persiste en la idea de la Constitución vigente, proponiendo una constitucionalización del modelo de ISAPRE: «c) La ley establecerá un plan

de salud universal, sin discriminación por edad, sexo o preexistencia médica, el cual será ofrecido por instituciones estatales y privadas» (artículo 16 N° 22), elemento que no estaba presente en la propuesta de la CE, según se observa en el artículo 16 N° 21.

Asimismo, en no pocas ocasiones el debate en el CCo estuvo cruzado por una respuesta a su antecesora. Por ejemplo, la Comisión de principios aprobó una norma que consagraba al rodeo en la Constitución (*El Mostrador*, 2023b), o también aprobó la norma que establecía la exención del pago de contribuciones a la primera vivienda. Esta última era absolutamente innecesaria por ineficiente, ya que la gran mayoría de las viviendas se encuentras exentas del pago de este impuesto. Esta idea, descartada en la CE, se repone en el CCo y señala lo siguiente: «el inmueble destinado a la vivienda principal del propietario, sea que la habite solo o con su familia, en su caso, estará exento de toda contribución e impuesto territorial» (artículo 16 N° 29, letra c).

Conviene recordar que gran parte del dinero recaudado por las contribuciones ingresan al Fondo Común Municipal, que es un mecanismo corrector de las inequidades territoriales pues los recursos «se distribuyen entre las comunas según factores como el nivel de pobreza que registran» (SII, 2024). Esa norma, curiosamente, iba en directo beneficio de los grandes propietarios y en desmedro de las comunas más pobres del país. En efecto, tras el reavalúo de las propiedades en Chile, el 77% de los predios habitacionales paga el impuesto (SII, 2022a).

Por cierto, se constitucionalizaba el mecanismo de capitalización individual, que es el paradigma en el que se funda el modelo de las AFP chilenas:

> cada persona tendrá propiedad sobre sus cotizaciones previsionales para la vejez y los ahorros generados por estas, y tendrá el derecho a elegir libremente la institución, estatal o privada, que los administre e invierta. En ningún caso podrán ser expropiados o apropiados por el Estado a través de mecanismo alguno. (Artículo 16 N° 28 letra b)

Para el caso del agua, hay un ligero cambio en su estatuto jurídico. En la actual Constitución, según el N° 24 del artículo 19, hay propiedad sobre los derechos de aprovechamiento. En la propuesta de la CE, el artículo 16 N° 34 letra i, se proponía que

> en función del interés público se constituirán derechos de aprovechamiento sobre las aguas, los que podrán ser limitados en su ejercicio, de conformidad con la ley.

> El derecho de aprovechamiento es un derecho real que recae sobre las aguas que confiere a su titular el uso y goce de ellas.

Es decir, no hay propiedad, pero sí un derecho real y con grandes facultades (uso y goce). Por los atributos, es parecido al derecho real de usufructo. Por otra parte, similar al texto de la CE, aunque con detalles que hacen la diferencia, la propuesta del CCo, en el artículo 16 N° 34 letra i, señala que «podrán constituirse o reconocerse derechos de aprovechamiento de aguas, los que confieren a su titular el uso y goce de estas, y le permiten disponer, transmitir y transferir tales derechos, en conformidad con la ley»; o sea, aunque se trata de un derecho real que no es propiedad, sí confiere el atributo de «disponer, transmitir y transferir tales derechos» sobre el agua. Por ende, es un derecho de propiedad sin decir que es derecho de propiedad.

En definitiva y a grandes rasgos, ¿qué caracterizó la propuesta constitucional del año 2023? Creo que se trata de una profundización del paradigma neoliberal en que reposa la Constitución vigente.

En diciembre de 2023 el texto fue votado en contra por un significativo número de ciudadanos. Así como ensayamos que un primer análisis de la derrota de la propuesta de la CC podría entenderse como una derrota del Estado social y su proyecto transformador, entonces la derrota de la propuesta del CCo sería el rechazo al Estado subsidiario (neoliberal) y sus efectos.

Para la CC y el CCo, es una gran pregunta: ¿por qué se rechazaron las propuestas constitucionales en ambos procesos? Pero también, ¿qué es lo rechazado? Porque metodológicamente, una aprobación plebiscitaria esconde las verdaderas razones para emitir opinión. Gargarella (2022) ha referido este fenómeno como el carácter extorsivo de un plebiscito, y así lo señaló expresamente para el plebiscito de salida nacional:

> esos plebiscitos no sólo no le permiten a la ciudadanía «matizar» alguna propuesta, desechar alguna cláusula particular, o agregar alguna cuestión que el conjunto considera fundamental, sino que la colocan en una situación «extorsiva». En tales casos, y por dar otro ejemplo, se obliga a los ciudadanos a votar en favor de una nueva reelección presidencial, para permitir la consagración de nuevos derechos sociales; o se los compromete con un sistema judicial a la vieja usanza, seduciéndolos con la inclusión de un nuevo listado de derechos humanos. En estas comunes ocasiones, el ciudadano termina viéndose obligado a apoyar lo que enfáticamente repudia, para poder avanzar lo que realmente suscribe. (Gargarella, 2022)

¿Hay porvenir para el Estado social y los derechos sociales? Y tras los fracasos constituyentes, ¿se encuentra resuelto el problema constitucional chileno? Es lo que intentaré reflexionar en el siguiente punto.

PROYECCIÓN AL FUTURO

Escuché a un ex convencional constituyente señalar que los derechos sociales son como «una carta al viejo pascuero». Esa idea, manifestada de una manera tosca, resume el núcleo de nuestra discrepancia política sobre esta materia, que se conecta dialécticamente con el binomio Estado subsidiario/Estado social. ¿Por qué? Porque para el caso de la subsidiariedad subyace una comprensión de los derechos entendidos como expectativas, deseos nobles o promesas, pero no como lo que son: derechos que se fundan en la dignidad de la persona. Por ello, la principal objeción para los derechos sociales es cómo se van a realizar o pagar. Desde luego, comprender los derechos de esta forma es entenderlos como derechos subjetivos; como aquellos que arrancan de un contrato, pero no en tanto conquistas históricas que se van realizando en el tiempo. ¿O acaso imaginamos que el derecho a la igualdad, declarado expresamente en 1789, significó la erradicación inmediata de la esclavitud? ¿O que en esa igualdad los derechos políticos, especialmente el sufragio, se verificaron de inmediato? Claro que no, y sin embargo ahí estaba el derecho, permitiendo que su interpretación e implementación abriera perspectivas emancipadoras.

También se alude a que lo que está en juego en esta polémica es la libertad, pues en un Estado social se ve amenazada al contar con mayor protagonismo estatal en la provisión de derechos sociales. No obstante, como ya he planteado anteriormente,

> no hay libertad cuando el ejercicio de esta depende de la capacidad económica. Esa concepción de la libertad, entendida en términos negativos o como no interferencia, no enfrenta las estructuras opresivas que inhiben la emancipación, más bien la invisibilizan. La libertad se relaciona con la igualdad porque libertad sin igualdad es privilegio. (Viera, 2024, p. 141)

En agosto de 2024 se publicó un nuevo Informe de Desarrollo Humano para Chile por parte del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Quisiera detenerme unos instantes en algunos datos que nos permitirán ensayar algunas ideas para el futuro. Hoy en día, Chile tiene un desarrollo humano muy alto: para el año 2022, el índice fue de 0,86, junto a un ingreso per cápita que

aumentó, desde la década de los noventa, de 9.300 dólares a más de 24.000 (PNUD, 2024). Además, la pobreza multidimensional disminuyó 3,4 puntos porcentuales entre 2015 y 2022, pasando de un 20,3% a un 16,9% (PNUD, 2024). Asimismo, desde los noventa, las reformas a la educación han transformado el sistema educacional, ampliando el acceso y favoreciendo a que la mayoría de las personas completen más años de escolaridad. En efecto, el promedio de años de escolarización creció de 8,4 en 1990 a 11,1 en 2022 (PNUD, 2024). También el Informe advierte avances —aunque con menor intensidad de lo esperado— en igualdad de género o en profundización de la democracia (PNUD, 2024).

No obstante, el país se enfrenta a desafíos importantes que se arrastran por décadas y el Informe insiste en ello. Una de las grandes deudas es la desigualdad social en términos socioeconómicos. Aunque menor que en 1990, la desigualdad del ingreso per cápita de los hogares, medida en 2022, arrojó un coeficiente de Gini de 0,474, y el coeficiente Palma (la ratio entre el ingreso del 10% más rico y el 40% más pobre) asciende a 2,8 veces, lo que ubica a Chile como el segundo país más desigual de la OCDE. Persiste el problema de la concentración de la riqueza, pues el 1% más rico obtiene el 33% del ingreso total generado por la economía.

Este problema no sería una externalidad negativa del modelo sino un atributo inherente a él, lo que ha llevado a considerar al país como el ejemplo emblemático en Latinoamérica de *capitalismo jerárquico*, es decir, que se caracteriza por una elevada concentración del poder económico en grandes conglomerados que dominan múltiples sectores económicos; por escaso poder de negociación de los trabajadores; desigualdad y segmentación social de las oportunidades; y movilidad social restringida. En definitiva, la elite tiende a mantener su dominio, generación tras generación, a través del control de los recursos económicos y la influencia política, mientras que las clases bajas tienen oportunidades limitadas de ascenso social (PNUD, 2024).

Tratándose de los derechos sociales, el Informe de 2024 contiene datos que reflejan un tiempo que está detenido. Sobre salud, pensiones y educación no dice algo muy diferente a lo que ha estado presente en los anteriores Informes, entre los que destaca *Desiguales,* un estudio de 2017. En ese texto, la introducción indicaba un rasgo cultural significativo para Chile: «decir que el país es desigual es una obviedad. La desigualdad es parte de su fisonomía histórica, un rasgo estructural del orden social desde sus inicios hasta nuestros días» (PNUD, 2017, p. 17).

En efecto, en salud existe una provisión mixta de los servicios, que genera diferencias en el acceso y calidad de atención en función de los ingresos y riesgo de las personas. El sistema privado, de acceso limitado por su elevado

costo, suele contar con una atención oportuna, amplia y de mejor calidad en comparación con el sistema público, por lo que quienes usan el sistema estatal enfrentan dificultades de cobertura y costos en eventos de baja probabilidad de ocurrencia o emergencias (PNUD, 2024).

En pensiones, el panorama no es muy distinto al de años anteriores. Existe acuerdo en que las pensiones y tasas de reemplazo están debajo de lo esperado y de los estándares internacionales. Ha habido reformas, como las pensiones solidarias en 2008 y la PGU en 2022, y, aunque el impacto de estos instrumentos sobre las tasas de reemplazo ha sido significativo, las pensiones siguen siendo insuficientes y el sistema contributivo no ha sido modificado hasta el día de hoy (PNUD, 2024), a pesar del diagnóstico y la intensa discusión legislativa sobre la materia.

En educación, a pesar de las reformas de los últimos quince años, el sistema escolar sigue caracterizado por las diferencias en el aprendizaje según el origen socioeconómico de niños, niñas y adolescentes. En efecto, la prueba SIMCE de 2022 da cuenta de la magnitud de estas diferencias:

> en competencia lectora en cuarto básico, la probabilidad de alcanzar un estándar de aprendizaje 'adecuado' en estudiantes de nivel socioeconómico alto es 5,6 veces la de estudiantes de nivel socioeconómico bajo. Esta brecha aumenta a 8,1 veces en segundo medio. En matemáticas, la discrepancia es aún mayor. En cuarto básico, la probabilidad de alcanzar un estándar de aprendizaje 'adecuado' en estudiantes de nivel socioeconómico alto es 9,5 veces la de estudiantes de nivel socioeconómico bajo, y 25,4 veces en segundo medio. Estas diferencias se han mantenido en el tiempo y se extienden a todos los ámbitos de aprendizaje. (PNUD, 2024, pp. 54-55)

En Chile vivimos un estallido social que provocó la más grave crisis institucional desde el retorno de la democracia. También nos tocó vivir la pandemia de covid-19 que, en todo caso, se pudo sortear de buena manera, precisamente, gracias al compromiso estatal, tanto en la protección de la salud como en el apoyo económico a los ciudadanos. Posteriormente, para enfrentar la crisis política que partió en octubre de 2019, dos procesos constituyentes fracasaron en el intento de proponer nuevas fórmulas políticas y derechos para el futuro del país. ¿Nada se puede hacer? ¿Estamos entrampados?

Los desafíos institucionales y sociales para Chile son de envergadura y, con el actual panorama de funcionamiento de los órganos, no será fácil encontrar las transformaciones que el país demanda. Con un sistema político rígido, el presidencial, con una atomización de la representatividad y con ausencia de incentivos para canalizar acuerdos, difícilmente los gobiernos pueden, vaya la

paradoja, gobernar. Y eso no es algo nuevo; se arrastra desde tiempos de ambos gobiernos de Michelle Bachelet y también de Sebastián Piñera, y no ha habido voluntad política para hacerse cargo de los arreglos institucionales necesarios para que las ideas de los programas electos puedan materializarse por las leyes.

Para el caso del Estado social, a pesar de los fracasos constituyentes, se trata de una fórmula que ahí está, en el articulado permanente de la Constitución vigente, en el 154 N° 5. Más importante aún: ahí está porque es un límite que cuenta con un consenso político mayoritario, plasmado en ambos textos fracasados. Aunque se encuentre geográficamente al final de la Constitución, advierto que políticas transformadoras que se realicen por la ley podrán sortear el escrutinio constitucional de los órganos de control, porque a estas alturas forma parte de los consensos básicos a los cuales hemos arribado. Y, por cierto, esto puede tener impacto para el necesario, gradual y futuro diseño para los derechos sociales. El Estado social y los derechos sociales ahí estarán, habilitando la transformación futura, con caracteres de universalidad y superando la neoliberal concepción de focalización.

REFERENCIAS

Alvear Téllez, J. (2015). Hacia una concepción comprehensiva de la libertad económica. Un paradigma a desarrollar. *Estudios Constitucionales*, 13(1), 321-372.

Atria, F. (2013). *La constitución tramposa*. Lom Ediciones.

Atria, F., y Larraín, G. et al. (2013). *El otro modelo*. Debate.

Atria, F. (2014). *Derechos sociales y educación: Un nuevo paradigma de lo público*. Lom Ediciones.

Biblioteca del Congreso Nacional (BCN). (2019). *Acuerdo por la Paz Social y la Nueva Constitución, 19 de noviembre*. https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/76280/1/Acuerdo_por_la_Paz.pdf

Boletín Nº 11.617-07, Proyecto de reforma constitucional, iniciado en mensaje de S.E. la Presidenta de la República, para modificar la Constitución Política de la República, 6 de marzo de 2018. https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/76296/1/Mensaje%20Pdta.Bachelet.pdf

Boletín N° 13010-05. (2019). Faculta al Presidente de la República para dejar sin efecto o limitar un alza de tarifas en el transporte público de pasajeros, en las condiciones que indica, 20 de octubre. https://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=13010-05

Bulnes Aldunate, L. (2005). Visión académica de la Constitución Económica de 1980. *Revista de Derecho Público*, 62, 88-93.

Cea Egaña, J. L. (1988). *Tratado de la Constitución de 1980*. Editorial Jurídica.

Evans, E. (2001). El bien común en el ejercicio de algunos derechos fundamentales. *Revista chilena de Derecho*, 28(2), 227-237.

Fermandois, A. (2011). *Derecho Constitucional Económico. Garantías económicas, doctrina y jurisprudencia* (Tomo I). Ediciones Universidad Católica de Chile.

Fuentes, C., y Joignant, A. (2015). *La solución constitucional. Plebiscitos, asambleas, congresos, sorteos y mecanismos híbridos*. Catalonia.

Fundación Jaime Guzmán. (2023). Estado social y subsidiariedad: ¿compatibles? *Apunte Constitucional*, (18).

García, J. F., y Verdugo, S. (2015). Subsidiariedad: Mitos y realidades en torno a su teoría y práctica constitucional. En P. Ortúzar (Ed.), *Subsidiariedad.*

Más allá del Estado y del Mercado (pp. 205-225). Instituto de Estudios de la Sociedad.

Gargarella, R. (2022). El «plebiscito de salida» como error constituyente. https://blog-iacl-aidc.org/new-blog-3/2022/9/6/plebiscito-salida-error-constituyente

Hayek, F. (1982). Los principios de un orden social liberal. *Estudios Públicos*, 6, 179-202.

Herrera, H. E. (2015). Notas preliminares para una lectura no-dogmática del principio de subsidiariedad. En P. Ortúzar (Ed.), *Subsidiariedad. Más allá del Estado y del Mercado* (pp. 97-112). Instituto de Estudios de la Sociedad.

Libertad y Desarrollo. (2023a). Informe de coyuntura política, (12), 7-9.

Libertad y Desarrollo. (2023b). *Temas Públicos*, (1589-2).

Macpherson, C. (2005). *La teoría política del individualismo posesivo*. Trotta.

Navarro Beltrán, E. (2000). El Estado empresario a la luz de la Constitución de 1980. *Revista de Derecho Público*, (62), 32-47.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2017). *Desiguales. Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2024). *Informe sobre Desarrollo Humano en Chile 2024. ¿Por qué nos cuesta cambiar?: Conducir los cambios para un Desarrollo Humano Sostenible*.

Programa de Gobierno Michelle Bachelet [2014-2018]. (2013). https://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/noticias/archivos/programamb_1_0.pdf

Ruiz-Tagle, P., y Correa, S. (2010). *Fundamentos del sistema político chileno*. Debate.

Servicio Electoral (Servel). (2020). *Plebiscito Constitución Política 2020, 25 de octubre*. https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiN2Y0ODM3MmUtZmY3YS00N2ZjLWJjNjMtM2Y4MjU3Y2UyNjEzIiwidCI6ImVhZjg3OWJkLWQzZWMtNDY1MC1iMTI5LTEzZGZkZjQ4NTlmZSJ9

Servicio de Impuestos Internos (SII). (2022). 77% de las propiedades habitacionales quedaron exentas del pago de contribuciones tras reavalúo de bienes raíces. Disponible en https://www.sii.cl/noticias/2022/130422noti01rp.htm

Servicio de Impuestos Internos (SII). (2024). ¿Para qué sirve el pago de las contribuciones? https://www.sii.cl/destacados/reavaluo_agricola/2024/contribucionesreavaluo.html

Soto Kloss, E. (1995). La servicialidad del Estado, base esencial de la institucionalidad. *Revista de Derecho Público*, (57-58), 13-28.

Soto Kloss, E. (1999). La actividad económica en la Constitución Política de la República de Chile (La primacía de la persona humana). *Revista Ius publicum*, 2, 119-128.

Ugarte, J. L. (2015). El trabajo en la Constitución chilena. En J. Bassa, J. C. Ferrada, y C. Viera (Eds.), *La Constitución chilena* (pp. 121-140). Lom Ediciones.

Vallejo, R., y Pardow, D. (2008). Derribando mitos sobre el estado empresario. *Revista chilena de Derecho*, 35(1), 135-156.

Vallejo, R. (2016). La constitución económica chilena: Un ensayo en (de) construcción. *Estudios Constitucionales*, 14(1), 247-290.

Varela del Solar, J. (1989). Subsidiariedad, Orden Público Económico y Seguridad Nacional en la Constitución de 1980. *Revista chilena de Derecho*, 16(2), 379-390.

Viera, C. (2013). Aproximaciones al sincretismo ideológico de la Constitución chilena. Especial referencia al iusnaturalismo escolástico y neoliberalismo. *Revista de Derechos Fundamentales*, (9), 113-142.

Viera, C. (2014). Estado social como fórmula en la constitución chilena. *Revista de Derecho (Coquimbo)*, 21(2), 453-482.

Viera, C. (2017). La urgencia de una nueva interpretación del principio de subsidiariedad en el derecho chileno. En J. Bassa y C. Viera (Eds.), *Elementos de teoría e interpretación constitucional para el proceso constituyente* (pp. 187-204). Thomson Reuters.

Viera, C. (2020). Comentario resolución Corte Suprema, AD-1386-2014. Cumplimiento de la sentencia de Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Norín Catrimán y otros (dirigentes, miembros y activista del pueblo indígena mapuche) vs. Chile. *Revista de Estudios Judiciales*, (6), 159-172.

Viera, C., et al. (2021a). El caso chileno: De la Constitución neoliberal a la Constitución social y democrática. *Hybris*, 12, 81-133.

Viera, C. (2021b). Desconstitucionalizar el neoliberalismo y constitucionalizar el estado social y democrático de derecho. En J. Bassa (Ed.), *Proceso constituyente en Chile: Desafíos para una nueva Constitución* (pp. 185-205). Thomson Reuters.

Viera, C. (2021c). Christian Viera Álvarez. Fichas Convencionales Constituyentes. https://www.bcn.cl/historiapolitica/convencionales_constituyentes/ficha/Christian_Viera_%C3%81lvarez

Viera, C. (2024). *Último informe*. Edeval.

INFORMACIÓN DE PRENSA

Ciper (2019). El «Nunca Más» que nunca fue: análisis de los cuatro informes sobre Derechos Humanos tras el 18/O, 20 de diciembre. https://www.ciperchile.cl/2019/12/20/el-nunca-mas-que-nunca-fue-analisis-de-los-cuatro-informes-sobre-derechos-humanos-tras-el-18-o/

CNN (2023). Columna de Patrick Poblete: Estado Social y Democrático de Derecho y principio de Subsidiariedad. https://www.cnnchile.com/opinion/columna-subsidariedad-patrick-poblete_20230228/

Cooperativa (2018). Ministro Chadwick: No queremos que avance el proyecto de Nueva Constitución, 15 de marzo. https://cooperativa.cl/noticias/pais/politica/constitucion/ministro-chadwick-no-queremos-que-avance-el-proyecto-de-nueva/2018-03-15/101725.html

Diario Financiero (2023). Estado social de derecho y principio de subsidiariedad. https://www.df.cl/opinion/editorial/estado-social-de-derecho-y-principio-de-subsidiariedad

El Líbero (2023). Jorge Jaraquemada: ¿Qué tan compatible es el Estado social con un rol subsidiario? https://ellibero.cl/columnas-de-opinion/jorge-jaraquemada-que-tan-compatible-es-el-estado-social-con-un-rol-subsidiario/

El Mostrador (2011). Presidente Piñera afirma que la educación es «un bien de consumo». https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2011/07/19/presidente-pinera-afirma-que-la-educacion-es-un-bien-de-consumo/

El Mostrador (2023). Estado social y subsidiariedad. https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/columnas/2023/03/24/estado-social-y-subsidiariedad/

El Mostrador (2023b). Comisión del Consejo aprueba enmiendas: rodeo como deporte nacional y hay que «honrar la patria». https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2023/08/28/comision-del-consejo-aprueba-enmiendas-rodeo-como-deporte-nacional-y-hay-que-honrar-la-patria/

Ex ante (2023). Estado social y subsidiariedad: El reflote en el Consejo Constitucional de un debate inconcluso. https://www.ex-ante.cl/estado-social-y-subsidiariedad-el-reflote-en-el-consejo-constitucional-de-un-debate-inconcluso/

La Neta (2022). Boletín diario: ¿Qué pasó este miércoles 16 de marzo en la Convención Constitucional? https://laneta.cl/boletin-diario-que-paso-este-miercoles-16-de-marzo-en-la-convencion-constitucional/

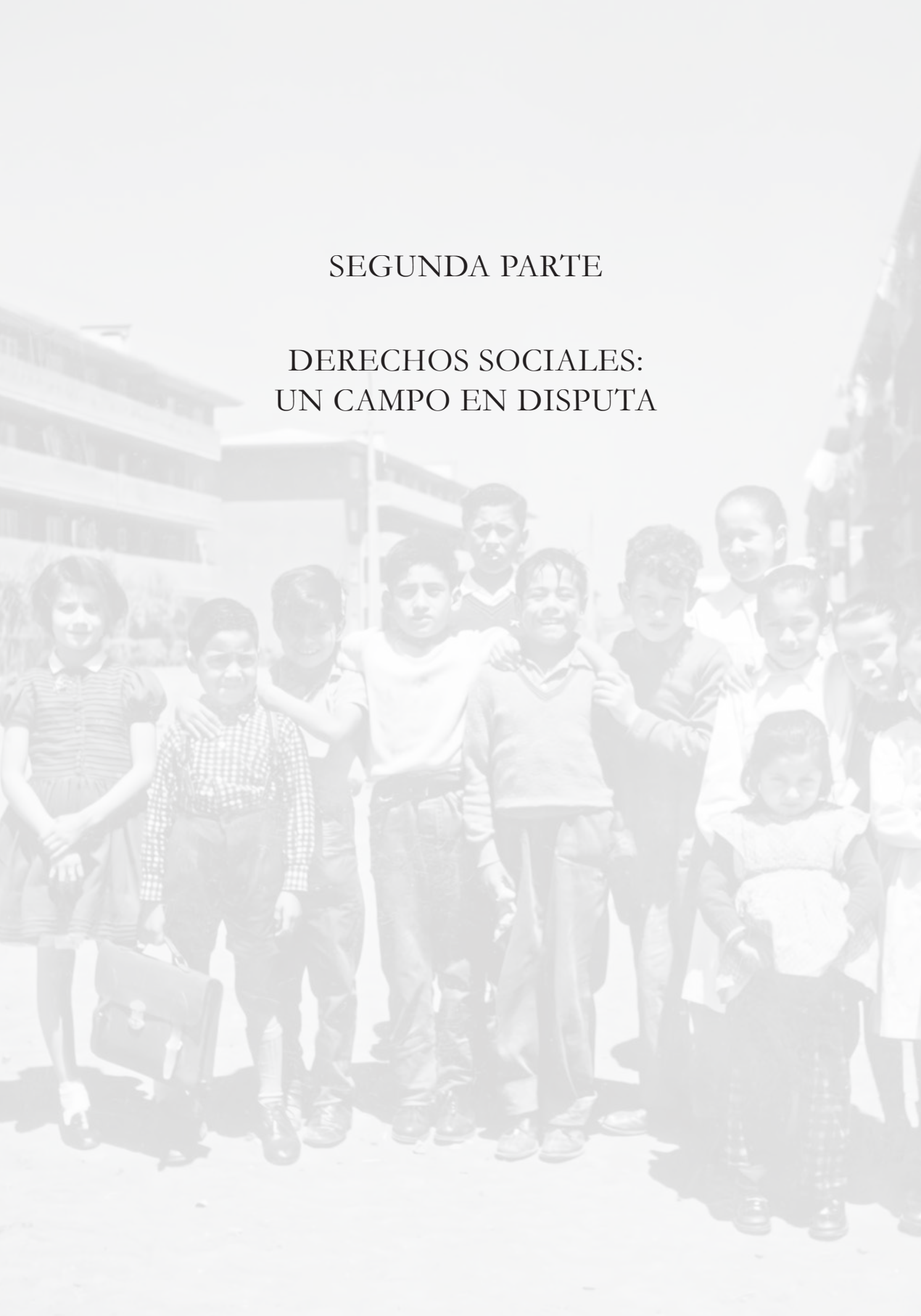
La Tercera (2022). Pleno de la Convención Constitucional aprueba en particular artículo que define a Chile como un «Estado social y democrático de derecho». https://www.latercera.com/earlyaccess/noticia/pleno-de-la-convencion-constitucional-aprueba-en-particular-articulo-que-define-a-chile-como-un-estado-social-de-derecho/J2M4QBPUMJGTPFA4MEERHBUTYE/

La Tercera (2023a). Pablo Ortúzar: «Estado social y subsidiariedad sí son compatibles y en algún sentido se requieren mutuamente». https://www.latercera.com/politica/noticia/pablo-ortuzar-estado-social-y-subsidiariedad-si-son-compatibles-y-en-algun-sentido-se-requieren-mutuamente/HHOBFTKO5NEHVCIIZBJ7KKITBA/

La Tercera (2023b). Estado social vs. subsidiariedad: la batalla ideológica que se asoma en la Comisión Experta. https://www.latercera.com/la-tercera-pm/noticia/estado-social-vs-subsidiaridad-la-batalla-ideologica-que-se-asoma-en-la-comision-experta/IMZP4BWXCNB6LCIU2YT5G3TCNA/

SEGUNDA PARTE

DERECHOS SOCIALES: UN CAMPO EN DISPUTA



UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALA CUNA EN CHILE: CONSTRUYENDO UN DERECHO PARA CADA NIÑO Y NIÑA

Marcela Pardo y María José Opazo

MARCELA PARDO

Doctora en Humanidades, Universidad de Leiden, Países Bajos; Magíster en Psicología Educacional-Primera Infancia, Boston College, EE.UU.; Licenciada en Antropología, Universidad de Chile. Investigadora, Centro de Investigación Avanzada en Educación; Profesora Adjunta, Instituto de Estudios Avanzados en Educación, Universidad de Chile. Especialista en educación parvularia.

MARÍA JOSÉ OPAZO

Doctora en Educación, University of Nottingham, Reino Unido; Magíster en Ciencias Sociales mención Sociología de la Modernización, Universidad de Chile; Licenciada en Antropología, Universidad de Chile. Investigadora Postdoctoral, Centro de Investigación Avanzada en Educación, Universidad de Chile. Especialista en educación parvularia.

UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALA CUNA EN CHILE: CONSTRUYENDO UN DERECHO PARA CADA NIÑO Y NIÑA

DEBATE NACIONAL EN TORNO A LA SALA CUNA[1]

Desde el año 2018, en Chile, la sala cuna ha estado en el centro de la discusión en Chile en reacción al ingreso de dos proyectos de ley conocidos como «sala cuna universal» (Senado de la República de Chile, 2018; Senado de la República de Chile, 2022). Estos proyectos sucedieron a otros 17 que, desde 1995, también buscaron modificar el régimen actual de la sala cuna (Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social, CIEDESS, 2018).

En nuestro país, el derecho a la sala cuna fue legalmente establecido en 1917, con la promulgación de la Ley 3.186, la cual contemplaba el derecho de las madres trabajadoras a amamantar a sus hijos o hijas menores de 1 año, entre otros tópicos. Se trata de la primera ley que regula la protección a la maternidad de las mujeres trabajadoras en Chile (Casas Becerra y Valenzuela Rivera, 2012); su propósito fue satisfacer las necesidades de cuidado básico para los lactantes hijos de madres trabajadoras. Desde entonces, el objetivo de la sala cuna ha evolucionado y hoy es definida como un nivel educativo (Decreto 315, 2010; Ley 20.832, 2015).

En la actualidad, la regulación de la sala cuna descansa, principalmente, en el artículo 203 del Código del Trabajo. Este, en términos generales, obliga a las empresas con veinte o más trabajadoras a disponer de salas cunas anexas e independientes del lugar de trabajo, para que las madres puedan alimentar y dejar a sus hijos e hijas menores de 2 años durante su jornada laboral (Ministerio del Trabajo y Previsión Social, 2003). Esta legislación, a pesar de que establece un derecho para las mujeres trabajadoras, ha generado fuertes críticas debido a que encarece y, por tanto, desincentiva la contratación de mujeres en el mercado laboral formal (Comunidad Mujer, 2011; Caamaño Rojo, 2009).

1. Ambas autoras agradecen el financiamiento otorgado por el Proyecto Basal FB0003 del Programa de Investigación Asociativa de ANID.

De los numerosos proyectos de ley sobre sala cuna presentados desde 1995, solo dos de ellos han logrado convertirse en ley de la República (CIEDESS, 2018). El primero extendió el derecho de acceso a la sala cuna al padre trabajador, cuando la madre está ausente o imposibilitada de ejercer este derecho (Ley 20.399, 2009). El segundo, reguló el derecho a la sala cuna de los trabajadores del sector público, permitiendo que tanto el padre como la madre puedan ejercerlo (Ley 20.891, 2016).

En este contexto, dos proyectos presentados en los últimos años han generado gran controversia en relación con dos aspectos principales, si bien no los únicos: el desincentivo a la contratación de mujeres y la ausencia de un componente educativo. Así, el proyecto de ley presentado por el presidente Sebastián Piñera en 2018 buscaba equiparar el derecho de acceso a salas cuna para trabajadoras, trabajadores y personas trabajadoras independientes formalizadas (Senado de la República de Chile, 2018). Este proyecto generó críticas de amplios sectores por no incorporar una visión educativa (Peralta, 2019) ni la corresponsabilidad parental (Comunidad Mujer, 2018); además, surgieron reparos que señalaban que el proyecto dificultaba el acceso a la sala cuna a las trabajadoras independientes (CUT, 2018). Sin lograr prosperar, el Ejecutivo retiró del Parlamento este proyecto de ley.

Posteriormente, el segundo gobierno del presidente Piñera presentó, en 2022, un proyecto de ley que buscaba equiparar el derecho de sala cuna para las trabajadoras, los trabajadores y los independientes del sector laboral formal (Senado de la República de Chile, 2022). Corrigiendo el desincentivo a la contratación de más de 19 mujeres (Moore y Saavedra, 2024), este proyecto logró que el Senado aprobara la idea de legislar. No obstante, también ha sido objeto de duras críticas, que, junto a otros tópicos, han reiterado la carencia de un enfoque educativo (Peralta, 2024) y el insuficiente incentivo a la corresponsabilidad parental (Idea País, 2024); además, han impugnado la introducción de un registro de cuidadores informales (*El Mostrador*, 2024). En este complejo escenario, el gobierno del presidente Gabriel Boric presentó, en mayo de este año, indicaciones sustitutivas al proyecto de ley, enfocadas en la corresponsabilidad, la calidad en educación parvularia y el empleo femenino formal (Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 2024).

Luego de seis años de intensa discusión, este artículo busca visibilizar un aspecto comparativamente menos atendido del proyecto de ley: la universalización efectiva de la sala cuna y su importancia para los sectores más vulnerables de nuestro país. En favor de garantizar el acceso universal a este nivel educacional, ofrecemos, además, un camino para avanzar en esta dirección.

SALA CUNA EN CHILE HOY

La educación parvularia en Chile atiende a niños y niñas desde su nacimiento hasta su ingreso a la educación básica. Su propósito es favorecer el desarrollo integral y promover aprendizajes relevantes y significativos, de acuerdo con el currículum que se determine, apoyando a la familia en su rol insustituible de primera educadora (*Constitución Política de la República de Chile*, 1980). Con una historia de 160 años (Peralta, 2011), desde 1999 la educación parvularia es reconocida constitucionalmente como el primer nivel del sistema educacional chileno (Ley 19.634, 1999).

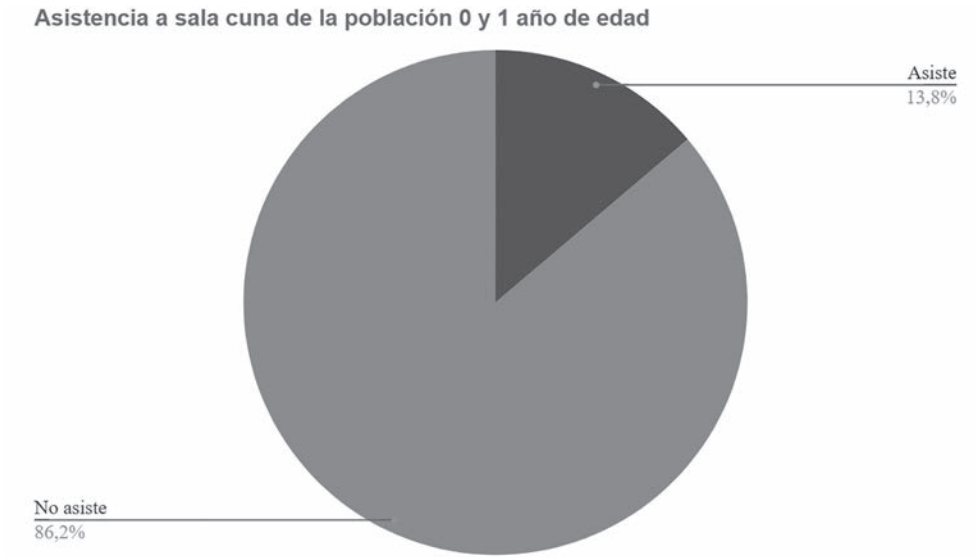
La sala cuna es el primer tramo curricular de la educación parvularia en nuestro país, y atiende a niños y niñas menores de 2 años de edad (*Constitución Política de la República de Chile*, 1980). Hoy en día, el acceso a la sala cuna no es solo un beneficio laboral para las trabajadoras con hijos menores de 2 años; más fundamentalmente, es un derecho consagrado por la Convención sobre los Derechos del Niño (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1989), tratado internacional que Chile ratificó en 1990. Dentro de este marco, el derecho a la educación comienza al momento del nacimiento, en relación con el derecho al máximo desarrollo posible (Naciones Unidas. Comité de los Derechos del Niño, 2005).

A nivel internacional, el acceso a la sala cuna difiere enormemente entre un país y otro, especialmente en términos de cobertura y el rol que tiene el Estado en la provisión. En general, la cobertura tiende a estar a cargo del sector privado (OECD, 2020). Por ejemplo, solo siete estados miembros de la Unión Europea —Dinamarca, Alemania, Estonia, Letonia, Eslovenia, Finlandia y Suecia— junto con Noruega garantizan un cupo de educación parvularia para cada niño y niña desde una edad temprana, concretamente, entre los 6 y 18 meses, a menudo inmediatamente después de finalizar los permisos postnatales maternales y paternales (Eurydice, 2023). No obstante, internacionalmente la demanda de atención educativa para los niños más pequeños es creciente, razón por la cual numerosos gobiernos del mundo están abocados a diseñar políticas orientadas a avanzar en la provisión en este nivel (Dalli y White, 2020).

En ese marco, Chile exhibe logros notables en la provisión de sala cuna, aun cuando un porcentaje bajo de niños y niñas de 0 a 1 año asiste a ella, como muestra el gráfico 1. Nuestro país cuenta con dos instituciones públicas cuyo objetivo es entregar gratuitamente educación de calidad y promover el desarrollo integral de niños y niñas de 0 a 4 años de edad, priorizando a aquellos de sectores socioeconómicamente vulnerables (Junta Nacional de Jardines Infantiles, JUNJI, 2014; Fundación Integra, 2024). Actualmente, en el nivel de

sala cuna, la JUNJI atiende a un total de 59.205 niños y niñas, mientras que la Fundación Integra atiende a 24.005 niños y niñas de este tramo de edad (Subsecretaría de Educación Parvularia, 2024).

Gráfico 1



Fuente: Elaboración propia en base al análisis de datos de la encuesta CASEN 2022.

EL ACCESO A LA SALA CUNA NO PUEDE DEPENDER DE LA SITUACIÓN LABORAL DE LOS PADRES

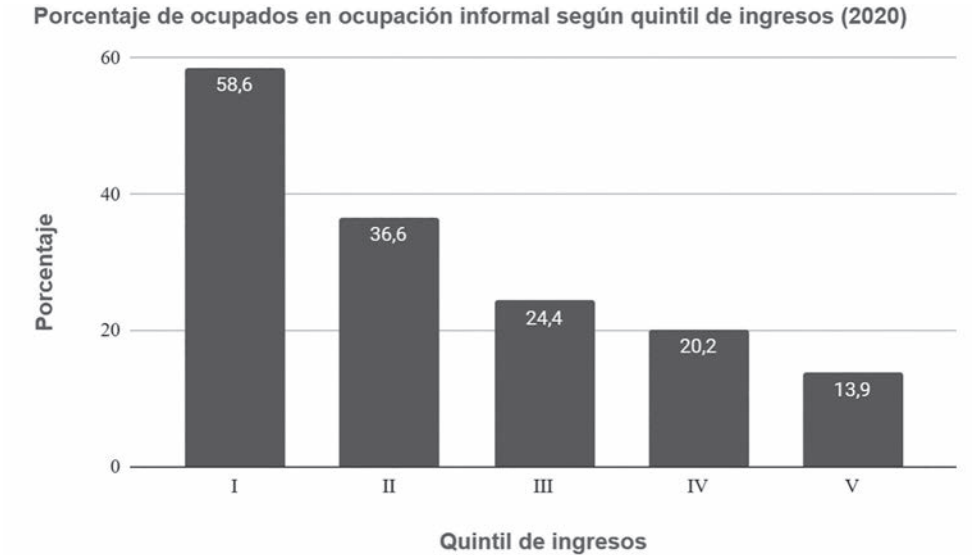
Sin perjuicio del positivo apuntalamiento que las referidas indicaciones sustitutivas recientemente ingresadas por el gobierno del presidente Boric realizan al proyecto de ley de sala cuna, queremos hacer notar que persiste un flanco que ha recibido menos atención, y sin embargo el país tiene la obligación de afrontar: el acceso a la sala cuna de los hijos de madres y/o padres que no se desempeñan en el mercado formal del trabajo. De hecho, las indicaciones sustitutivas del actual gobierno mantienen el acceso a la sala cuna como un beneficio destinado a trabajadores/as formales, sean dependientes o independientes.

Las madres y/o padres que no se encuentran dentro del mercado formal del trabajo se caracterizan por su gran vulnerabilidad, pues su situación laboral se asocia a mayor inestabilidad económica y financiera, a menores ingresos y

a un mayor riesgo de entrar en la pobreza (OIT, 2018). Lamentablemente, la población que está fuera del mercado laboral formal representa una proporción significativa de la población en edad de trabajar en Chile, como se explica a continuación. Bajo la concepción actual del proyecto de ley, todos ellos quedarían excluidos del acceso a la sala cuna.

Para partir, consideremos a los trabajadores informales. Estos corresponden a aquellos que no tienen cotizaciones de salud ni de previsión social (pensiones, salud, seguro de cesantía), incluyendo a los trabajadores independientes sin actividad en el Servicio de Impuestos Internos. Según datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) presentados este año, a fines del 2023 la tasa de ocupación informal llegaba a 27,5%, es decir, más de 2,5 millones de personas. Como muestra el gráfico 2, la tasa de informalidad es inversamente proporcional a los ingresos familiares; es decir, a menores ingresos, mayor es la informalidad en el trabajo.

Gráfico 2

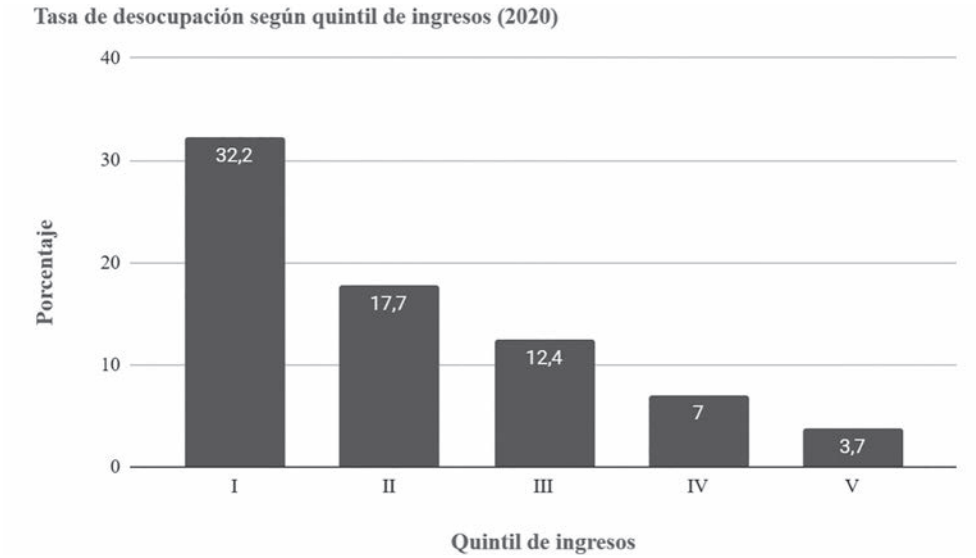


Fuente: Ministerio de Desarrollo Social. (2024b)

A continuación, revisemos el caso de la población desocupada, es decir, aquella que, teniendo edad de trabajar, no tiene ocupación, pero que sí ha buscado trabajo, estando a la vez disponible para insertarse en el mercado laboral. Según cifras recientes del INE (2024), en Chile se estima una tasa de desocupación

nacional de 8,7% (equivalente a casi 900.000 personas), mostrando una relación inversamente proporcional con los ingresos familiares, es decir, a menores ingresos, mayor tasa de desocupación, como se aprecia en el gráfico 3.

Gráfico 3

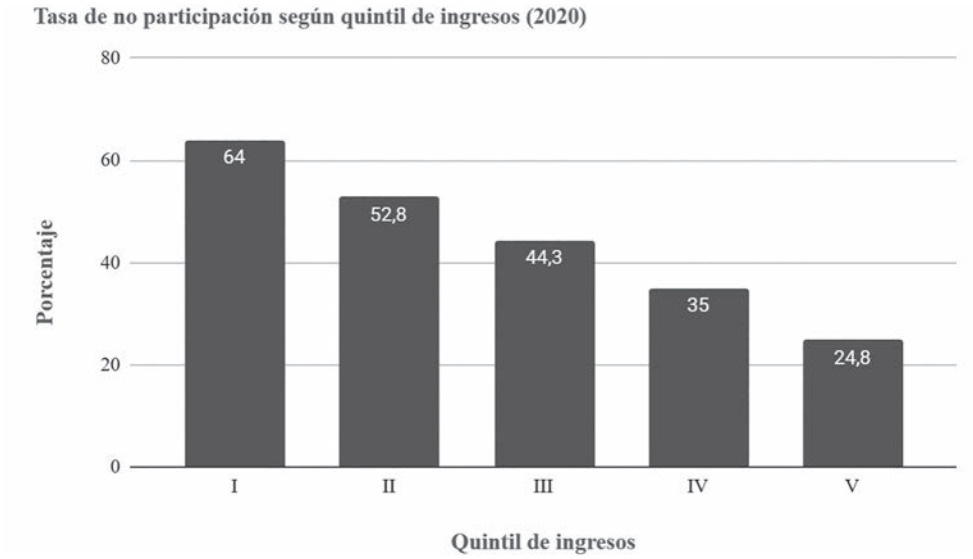


Fuente: Ministerio de Desarrollo Social. (2024a).

Por último, veamos la situación de la población inactiva laboralmente, es decir, aquella no clasificada como ocupada ni como desocupada. Este año 2024, la población laboralmente inactiva del país se estima en un 37,7% de la población en edad de trabajar (INE, 2024). Dentro de este grupo y a efectos del tema que aborda el presente artículo, interesa especialmente el segmento que señala no poder conciliar una actividad remunerada con responsabilidades familiares permanentes. Aquí, el 34,2% de las mujeres inactivas (más de 1.300.000 entrega esta razón) versus un 2,7% de los hombres (Comunidad Mujer, 2024).

Refrendando este último dato, un estudio reciente encomendado por la Subsecretaría de Educación Parvularia dio cuenta de que las familias plantean que la incompatibilidad de los horarios laborales y los del jardín infantil representan un obstáculo para matricular a sus hijos en educación parvularia (Adlerstein et al., 2024). Nuevamente, la tasa de población laboralmente inactiva tiene una relación inversa con los ingresos familiares, lo que quiere decir que a menores ingresos mayor es el porcentaje de inactividad, como muestra el gráfico 4.

Gráfico 4



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social. (2024c).

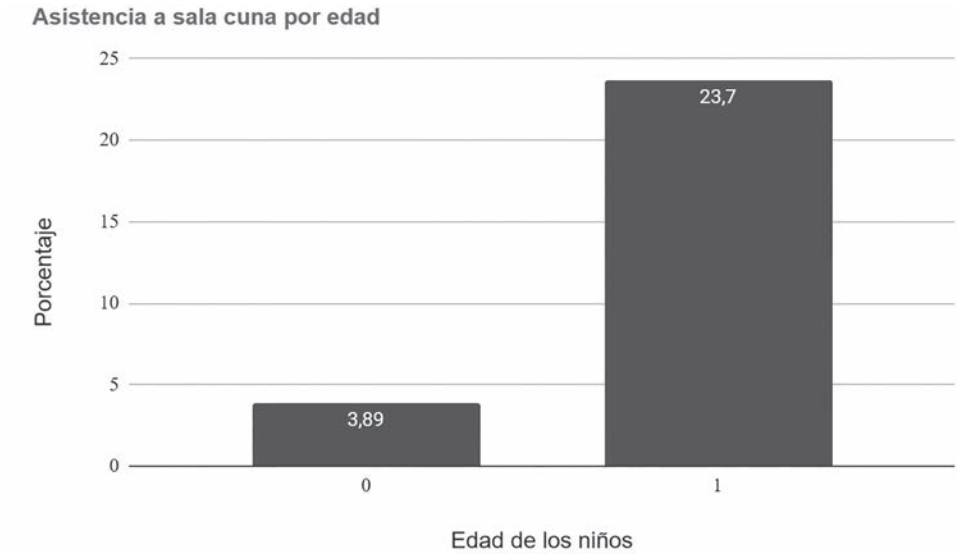
Considerando el alto costo que tiene la sala cuna privada en Chile —entre $360.000 y $570.000, aproximadamente, en la Región Metropolitana (Pluxee, 2024)— es probable que una gran parte de la población laboralmente informal, desocupada o inactiva —cuya mayor concentración está en los quintiles de menores ingresos— no cuente con los medios para financiarla. Por tanto, para estos tres grupos, la garantía de acceso a la sala cuna gratuita puede representar un apoyo familiar significativo, al contar con un espacio educativo seguro para la atención de sus hijos menores de 2 años mientras trabajan o buscan trabajo.

El acceso a la sala cuna no puede depender de la situación laboral de los padres, pues la educación desde el nacimiento es un derecho inalienable de los niños y las niñas (art. 28, CDN). En este sentido, resulta discriminatorio (art. 2, CDN) que la ley esté concebida para, literalmente, excluir a aquellos cuyos padres no integran el sector laboral formal.

LA EXPANSIÓN DE LA SALA CUNA DEBE PRIORIZAR A LOS NIÑOS Y NIÑAS DE FAMILIAS DE MENORES INGRESOS

Según datos de la encuesta CASEN 2022, el porcentaje de asistencia[2] a sala cuna en Chile ascendía a 13,82% de la población menor de 2 años. Al interior de esta cifra se observan ostensibles diferencias asociadas a la edad de los niños y niñas, pues, como se ve en el gráfico 5, los menores de 1 año alcanzaban una asistencia de casi un tercio que la de aquellos de entre 1 y 2 años de edad (3,89% y 23,7%, respectivamente).

Gráfico 5



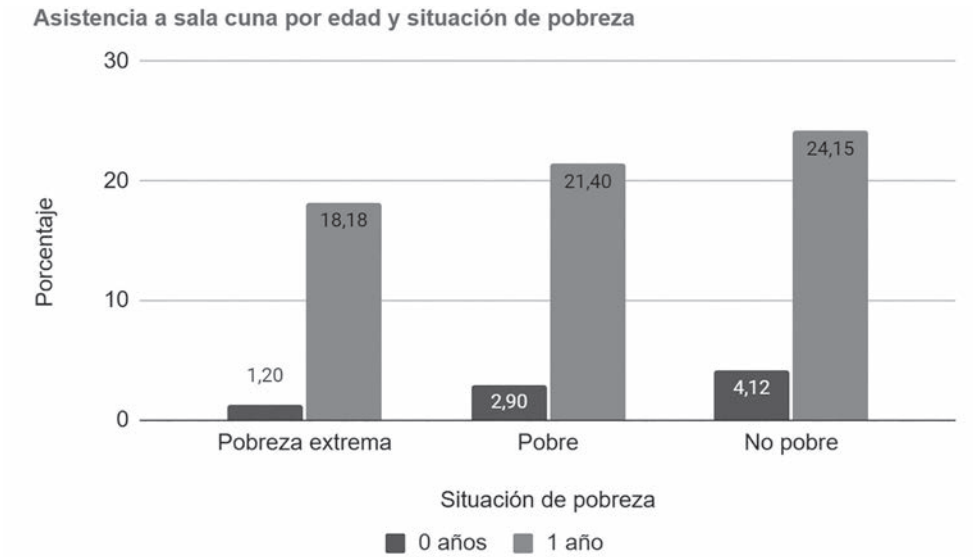
Fuente: Elaboración propia en base al análisis de datos de la encuesta CASEN 2022.

Además, según esta misma encuesta, se observa una diferencia de asistencia clara relacionada directamente con la situación de pobreza, de forma tal que los niños y las niñas que se encuentran en pobreza extrema asisten menos que

2. La encuesta CASEN utiliza el término asistencia, pues los datos se basan en la declaración que ofrecen los hogares sobre la asistencia del niño o la niña a la educación parvularia. Este dato no es propiamente de matrícula, pues ésta se obtiene del registro de los establecimientos educacionales.

aquellos cuya situación es de pobreza y estos, a su vez, menos que quienes no están en pobreza. Es decir, los niños y las niñas más pobres son quienes menos asisten a la sala cuna, como ilustra el gráfico 6.

Gráfico 6



Fuente: Elaboración propia en base al análisis de datos de la encuesta CASEN 2022.

Que quienes provienen de familias de menores ingresos asistan en menor proporción a la sala cuna debe generar preocupación, pues numerosas investigaciones que han examinado el impacto de la educación parvularia sobre niños y niñas (abarcando distintos grupos de edad dentro de la educación parvularia) han encontrado que este nivel educativo —cuando es de alta calidad— muestra mayores beneficios para niños y niñas provenientes de familias de menores ingresos (Magnuson y Duncan, 2014). Concretamente, la asistencia a la educación parvularia tiene efectos positivos como el mejoramiento del rendimiento escolar (Melhuish y Gardiner, 2020), la reducción de las tasas de derivación a educación especial y repetición de curso, y el aumento de las tasas de graduación en educación media (Karoly y Auger, 2016). También se ha evidenciado que la asistencia a la educación parvularia mejora la salud, aumenta la permanencia en el empleo y reduce la propensión a la delincuencia (Heckman y Karapakula, 2019). Otra investigación señala que los niños y niñas provenientes de familias de bajos ingresos pueden tener una mayor necesidad

de asistir a la educación parvularia, a fin de compensar las brechas de recursos (Hahn y Barnett, 2023).

En particular, los estudios que han evaluado específicamente a niños y niñas menores de 2 años señalan que la asistencia a la educación parvularia a esta edad se asocia a efectos positivos para el niño en su desarrollo cognitivo y del lenguaje, en un comportamiento menos agresivo y en una mejor relación con sus pares, aunque el tamaño del efecto era modesto (Melhuish et al., 2015). Otra investigación encontró que asistir a la educación parvularia antes de los 3 años es importante para niños y niñas provenientes de familias desaventajadas, asociándose con mejores logros en habilidades cognitivas (Schmutz, 2023). Por todas estas razones, varios de los autores aquí citados abogan por avanzar hacia una educación parvularia universal (Van Huizen y Plantenga, 2018; Schmutz, 2023).

HACIA LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALA CUNA COMO UN DERECHO DE LOS NIÑOS Y LAS NIÑAS

Chile exhibe una historia de más de un siglo de regulación sobre el acceso gratuito a la sala cuna, en tanto beneficio laboral de las madres trabajadoras, posicionándose como un país precursor en esta materia. Hoy, la comprensión de la sala cuna ha superado largamente las perspectivas que fundamentaron las legislaciones iniciales, pasando a ser comprendida como un beneficio laboral que también debe ser extensivo a los padres, como un servicio inherentemente educativo y, sobre todo, como un derecho de los propios niños y niñas.

Este último aspecto ha sido omitido en los referidos proyectos de ley y las mencionadas indicaciones sustitutivas, que persisten en definir a la sala cuna como un derecho de una parte de las madres y los padres trabajadores, sin afirmarla también como un derecho de los niños y las niñas. Hoy en día, el acceso a la sala cuna queda sujeto al estatus laboral de las madres y los padres, beneficiando exclusivamente a quienes trabajan formalmente. Como consecuencia, los niños y niñas cuyos padres y madres están fuera del mercado laboral formal quedan excluidos, lo que vulnera su derecho a la educación desde el nacimiento. Este sesgo marca una senda poco visionaria, pues los niños y niñas provenientes de las familias de menores ingresos son, de acuerdo con la evidencia científica, quienes más pueden beneficiarse de la sala cuna.

La provisión de sala cuna en Chile daría un salto hacia adelante si se incorporan al proyecto de ley en actual debate parlamentario las indicaciones sustitutivas orientadas a favorecer la corresponsabilidad, la calidad en educación

parvularia y el empleo femenino formal (Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 2024). Pero para que dicho salto sea equitativo también es necesario eliminar la discriminación que estas mociones infligen en contra de los niños y niñas cuyos padres no trabajan en el sector formal.

Chile cuenta con una institucionalidad robusta para la educación parvularia, que permite enmendar el camino para garantizar el cumplimiento del derecho de todos los niños y niñas del país a la educación desde su nacimiento. Específicamente, la JUNJI y Fundación Integra, en tanto instituciones que priorizan la atención de los sectores socioeconómicamente vulnerables, pueden hacerse cargo de este desafío, expandiendo su capacidad de cobertura. Por tratarse, en último término, de un problema de recursos y no de principios, es plausible que su viabilidad recaiga en su implementación gradual y progresiva.

Para finalizar, exhortamos a las autoridades de nuestro país a legislar en favor de la universalización efectiva del acceso a la sala cuna, dando cabida a los niños y niñas cuyos padres no trabajan en el sector laboral formal. Al comprender esta medida como una forma de satisfacer el derecho a la educación desde el nacimiento, Chile mantendrá su lugar de vanguardia en el desarrollo de la educación parvularia.

REFERENCIAS

Adlerstein, C., Barco, B., Dibona, G., Godoy, R., Silva, M., Troncoso, P., Pereira, S., Villalobos, C. y Viviani, M. J. (2024). Estudio de preferencias por Educación Parvularia. Informe final. Subsecretaría de Educación Parvularia.

Asamblea General de las Naciones Unidas. (1989). Convención sobre los Derechos del Niño. Nueva York: Naciones Unidas (Artículos 28 y 29). En: https://www.unicef.cl/archivos_documento/112/Convencion.pdf

Caamaño Rojo, E. (2009). Los efectos de la protección a la maternidad para la concreción de la igualdad de trato entre hombres y mujeres en el trabajo. *Revista de Derecho de La Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, *33*, 175–214. http://dx.doi.org/10.4067/S0718-68512009000200004

Casas Becerra, L., y Valenzuela Rivera, E. (2012). Protección a la maternidad: una historia de tensiones entre los derechos de infancia y los derechos de las trabajadoras. *Revista de Derecho*, *25*(1), 77–101. http://dx.doi.org/10.4067/S0718-09502012000100004

Chile. (1980). *Constitución Política de la República de Chile* (pp. 1–111). Diario Oficial de la República de Chile.

Chile. (1999). Ley 19.634. Reforma la constitución política de la república, estableciendo el reconocimiento de la educación parvularia. Ministerio de Educación.

Chile. (2003). Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del código del trabajo. Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

Chile. (2009). Ley General de Educación. Fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley 20.370 con las normas no derogadas del decreto con fuerza de Ley 1, de 2005. Ministerio de Educación.

Chile. (2009). Ley 20.399. Otorga derecho a sala cuna al trabajador. Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

Chile. (2010). Decreto 315. Reglamenta requisitos de adquisición, mantención y pérdida de reconocimiento oficial del estado a los establecimientos educacionales de educación parvularia, básica y media. Ministerio de Educación.

Chile. (2015). Ley 20.832 Crea la autorización de funcionamiento de establecimientos de educación parvularia. Ministerio de Educación.

Chile. (2016). Ley 20.891. Perfecciona el permiso postnatal parental y el ejercicio del derecho a sala cuna para las funcionarias y funcionarios públicos que indica. Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

Comunidad Mujer. (2011). Mujer y trabajo: los cambios propuestos al Sistema de Protección de la Maternidad. Serie: Comunidad Mujer Nº 10.

Comunidad Mujer (2018). *Sala cuna hoy: una reforma laboral indispensable*. Boletín #44. En https://comunidadmujer.cl/wp-content/uploads/2022/04/CM_Boletin_44_Sala-cuna-hoy.pdf

Comunidad Mujer. (2024). Proyecto de ley «Sala Cuna Universal». En https://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=18677&tipodoc=docto_comision

Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social, CIEDESS. (2018). *Sala Cuna Universal: Impacto laboral y económico de la propuesta* (p. 10). CIEDESS.

Cortázar, A., Curcio, J., Mattioni, M., & Pardo, M. (2023). *La educación comienza temprano: avances, retos y oportunidades*. Paris: UNESCO.

Central Unitaria de Trabajadores, CUT. (2018). *La letra chica del Proyecto de Ley Sala Cuna Universal: Riesgo de mercantilizar la Educación inicial y no es tan «universal» como lo plantea el Gobierno*. En https://cut.cl/la-letra-chica-del-proyecto-de-ley-sala-cuna-universal-riesgo-de-mercantilizar-la-educacion-inicial-y-no-es-tan-universal-como-lo-plantea-el-gobierno/

Dalli, C. & White, J. (2020). Policy and Pedagogy for Birth-to-Three Year Olds. En White, J. & Dalli, C. (Eds.). Policy and Pedagogy with Under-three-Year Olds: Cross-disciplinary Insights and Innovations. Singapur, Springer, pp. 1-16.

El Mostrador. (2024). Académicos advierten que proyecto de Sala Cuna Universal «implica un retroceso de 70 años». https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2024/03/27/academicos-advierten-que-proyecto-de-sala-cuna-universal-implica-un-retroceso-de-70-anos/

Eurydice. (2023). Access to early childhood education and care in Europe 2022/2023. European Commission.

Fundación Integra. (2024). *Carta de Navegación con Amor y Compromiso por la Niñez 2024-2026*. Ministerio de Educación. Subsecretaría de Educación Parvularia.

Hahn, R. A., & Barnett, W. S. (2023). *Early childhood education: Health, equity, and economics. Annual review of public health*, 44(1), 75-92. https://doi.org/10.1146/annurev-publhealth-071321-032337

Heckman, J. J., & Karapakula, G. (2019). *The Perry Preschoolers at late midlife: A study in design-specific inference* (No. w25888). National Bureau of Economic Research. 10.3386/w25888

Idea País. (2024). *Minuta Proyecto de Ley de Sala Cuna Universal*. En https://ideapais.cl/wp-content/uploads/2024/04/Minuta_sala_cuna_universal.pdf

Instituto Nacional de Estadísticas, INE. (2024). Boletín Estadístico: Empleo Trimestral. Edición nº 305. https://www.ine.gob.cl/docs/default-source/ocupacion-y-desocupacion/boletines/2024/nacional/ene-nacional-305.pdf

Junta Nacional de Jardines Infantiles, JUNJI. (2024). *Misión y visión*. https://www.junji.gob.cl/mision-vision/

Karoly, L. A., & Auger, A. (2016). Informing investments in preschool quality and access in Cincinnati: Evidence of impacts and economic returns from national, state, and local preschool programs. Santa Monica, CA: RAND. https://doi.org/10.7249/RR1461

Magnuson, K. & Duncan, G. (2016). Can Early Childhood Interventions Decrease Inequality of Economic Opportunity? RSF: The Russell Sage Foundation Journal of the Social Sciences, 2(2), 123–141. https://doi.org/10.7758/rsf.2016.2.2.05

Melhuish, E., Ereky-Stevens, K., Petrogiannis, K., Ariescu, A., Penderi, E., Rentzou, K., Tawell, A., Slot, P., Broekhuizen, M., & Leserman, P. (2015). A review of research on the effects of early childhood education and care (ECEC) on child development. In Curriculum Quality Analysis and Impact Review of European Early Childhood Education and Care (CARE - European Early Childhood Education and Care Publications). CARE - European Early Childhood Education and Care.

Ministerio de Desarrollo Social. (2024a). *Tasa de desocupación, según quintil de ingresos. Total Nacional*. https://datasocial.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/fichaIndicador/579/1

Ministerio de Desarrollo Social. (2024b). *Porcentaje de ocupados en ocupación informal por quintil de ingresos. Total Nacional*. https://datasocial.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/fichaIndicador/598/1

Ministerio de Desarrollo Social. (2024c). *Tasa de no participación en el mercado laboral, según quintil de ingresos. Total Nacional.* https://datasocial.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/fichaIndicador/577/1

Ministerio Secretaría General de la Presidencia. (2024). Formula indicación sustitutiva al proyecto de ley que equipara el derecho de sala cuna para las trabajadoras, los trabajadores y los independientes que indica, en las condiciones que establece, modifica el código del trabajo para tales efectos y crea un fondo solidario de sala cuna (Boletín 14782-13). En https://parvularia.mineduc.cl/wp-content/uploads/2024/05/070-372-Indicacio%CC%81n-sustitutiva-Sala-Cuna-2.pdf

Moore, K., & Saavedra, I. (2024). Proyecto de ley de sala cuna universal: el estado de la discusión. CLAPES UC.

Naciones Unidas. Comité de los Derechos del Niño. (2005). *Observación General N° 7. Realización de los derechos del niño en la primera infancia.* https://www.unicef.org/UNICEF- ObservacionesGeneralesDelComiteDeLosDerechosDelNino-WEB.pdf

OECD. (2020). Quality Early Childhood Education and Care for Children Under Age 3: Results from the Starting Strong Survey 2018, TALIS. OECD Publishing.

OIT. (2018). Mujeres y hombres en la economía informal: un panorama estadístico. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.

Peralta, M. V. (2011). Early Childhood Education and Public Care Policies in Chile: A Historical Perspective to Analyze the Present. International Journal of Child Care and Education Policy, 5(1), 17–27.

Peralta, M. V. (2019). *Ya es hora de avanzar en las salas cunas.* https://opinion.cooperativa.cl/opinion/educacion/ya-es-hora-de-avanzar-en-las-salas-cunas/2019-08-21/085722.html

Peralta, M. V. (2024). *160 años de educación parvularia pública en Chile... ¿Y la sala cuna qué?* Opinión en https://opinion.cooperativa.cl/opinion/educacion/160-anos-de-educacion-parvularia-publica-en-chile-y-la-sala-cuna/2024-03-21/172130.html

Pluxee. (2024). *¿Han subido los precios de las Salas Cunas en Chile?* https://www.sodexo.cl/blog/han-subido-los-precios-de-las-salas-cunas-en-chile/

Poblete Núñez, X., y Falabella, A. (2020). *Educación parvularia: Entre la pedagogía del juego, el asistencialismo y la escolarización.* En J. E. García-Huidobro & A. Falabella (Eds.), A 100 años de la ley de instrucción primaria obligatoria:

La educación chilena en el pasado, presente y futuro. (pp. 26–41). Universidad Alberto Hurtado.

Senado de la República de Chile. (2018). *Boletín 12026-13*. https://tramitacion.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=12026-13

Senado de la República de Chile. (2022). *Boletín 14782-13*. En https://tramitacion.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=14782-13

Subsecretaría de Educación Parvularia. (2020). Informe de caracterización de la educación parvularia. Descripción estadística del sistema educativo asociado al nivel de Educación Parvularia en Chile. Ministerio de Educación.

Subsecretaría de Educación Parvularia. (2022). *Informe de Caracterización de Educación Parvularia Oficial 2022*. Departamento de Estudios y Estadísticas Subsecretaría de Educación Parvularia.

Subsecretaría de Educación Parvularia. (2024). *Informe de Caracterización de Educación Parvularia. Ministerio de Educación*. Departamento de Estudios y Estadísticas Subsecretaría de Educación Parvularia.

Subsecretaría de Educación Parvularia. (2022). Hoja de Ruta Educación Parvularia 2022-2026. Ministerio de Educación.

Schmutz, R. (2023). *Is universal early childhood education and care an equalizer? a systematic review and meta-analysis of evidence*. Research in Social Stratification and Mobility, 89, 100859, https://doi.org/10.1016/j.rssm.2023.100859

Van Huizen, T., & Plantenga, J. (2018). Do children benefit from universal early childhood education and care? A meta-analysis of evidence from natural experiments. Economics of Education Review, 66, 206-222. https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2018.08.001

EL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN CHILE. CONCEPTO, EVIDENCIA Y DESAFÍOS

Cristián Bellei y Gonzalo Muñoz

CRISTIÁN BELLEI

Sociólogo de la Universidad de Chile y Doctor en Educación de la Universidad de Harvard. Es investigador asociado del Centro de Investigación Avanzada en Educación (CIAE) y académico de la Facultad de Ciencias Sociales, ambos de la Universidad de Chile. Ha investigado y publicado extensamente sobre política educacional, mejoramiento escolar, segregación, privatización y elección de escuelas.

GONZALO MUÑOZ

Sociólogo de la Universidad Católica de Chile y Doctor en Ciencias de la Educación de la Universidad de Granada. Es Profesor e Investigador de la Facultad de Educación de la Universidad Diego Portales y del Programa de Liderazgo Educativo de la misma universidad. Es también integrante del Consejo Nacional de Educación (2024-2030).

EL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN CHILE. CONCEPTO, EVIDENCIA Y DESAFÍOS[1]

Con motivo de los procesos constituyentes realizados en Chile durante la última década, ha existido un intenso debate conceptual acerca de la mejor forma de regular el derecho a la educación en Chile (Bellei, 2021). Sin embargo, menos atención ha recibido la situación empírica de este derecho. El derecho a la educación no es solo una declaración normativa de principios y buenos deseos, sino un compromiso social con las oportunidades de desarrollo de cada persona. ¿Cuál ha sido la voluntad y capacidad de la sociedad chilena por cumplir ese compromiso y garantizar oportunidades formativas crecientes para su población? El propósito de este artículo es cubrir ese vacío echando luz sobre la realidad concreta del derecho a la educación en nuestro país.

Para cumplir nuestro propósito, en la primera parte revisamos los principales instrumentos de derechos humanos que regulan el derecho a la educación y elaboramos un marco conceptual para observar este derecho en la práctica. Describimos nuestra propuesta como una definición ambiciosa del derecho a la educación, entendiendo que su naturaleza es progresiva y que debe irse ajustando a los cambios sociales para mantenerse relevante. Así, formulamos un derecho a la educación en tres dimensiones: derecho a educarse, derecho a aprender, y derecho a recibir un trato digno y respetuoso en la esfera de la educación. En la segunda sección ponemos a prueba nuestra definición haciendo un ejercicio empírico de análisis de la situación chilena. Analizando evidencia secundaria, mostramos la situación actual de Chile en cada una de las tres dimensiones del derecho a la educación; cuando existe información confiable, hacemos también comparaciones históricas e internacionales. Finalmente, el artículo cierra discutiendo algunos desafíos para la institucionalidad, la política educacional y la práctica educativa chilena con miras a garantizar universal y equitativamente el derecho a una educación integral acorde a las demandas del siglo xxi.

1. Se agradece el financiamiento otorgado por ANID/PIA/Fondos Basales para Centros de Excelencia FB0003.

DERECHO A LA EDUCACIÓN: UN MARCO CONCEPTUAL

La educación institucionalizada, es decir, los procesos formativos provistos por organizaciones más allá de la socialización familiar, ha sido una preocupación histórica de las sociedades modernas. La centralidad adquirida por la educación resulta evidente al observar el gran activismo desplegado por los estados nacionales para regularla, financiarla y asegurar su provisión. El carácter de *institución social* que ha llegado a ocupar la educación en la esfera pública y política es tan relevante que ha pasado a ser parte de los componentes que definen los estados modernos (Meyer, 1977).

La promesa de la educación institucional masiva se alzó tempranamente en el siglo xix como un modo de consolidar política, cultural e ideológicamente los nacientes estados nacionales. Ya sea en su versión más autoritaria, a modo de homogeneizar lingüística y culturalmente a poblaciones dispersas y heterogéneas, o bien en su vertiente más liberal que busca formar al soberano, es decir, preparar las bases para una sociedad democrática que se autogobierna, la educación emergió como un campo prioritario de acción pública y, en principio, con pretensiones de universalidad. Todo habitante debía ser capaz de conocer y comprender las leyes a las que está sujeto, y valorar los héroes y su identidad nacional. A inicios del siglo xx se agregó un motivo adicional: el desarrollo económico y la promesa de movilidad social. Las transformaciones en el mundo del trabajo —especialmente la introducción de tecnología— requerían nuevas habilidades, y la demanda social por mejores condiciones de vida fue crecientemente canalizada hacia mayores oportunidades educacionales, haciendo coincidir, al menos en la retórica, las necesidades de la economía con las demandas de justicia social.

Es importante notar que estas tres visiones sobre la educación y su relevancia para la acción del estado estaban ya bastante consolidadas cuando entró en escena la noción del «derecho a la educación». Esto implica que la constitución y expansión de los sistemas de educación masiva, y las regulaciones públicas sobre la educación institucional, fueron originalmente inspiradas en visiones que ponían más énfasis en los intereses sociales y políticos que en la igualdad intrínseca, que supone la noción de que cada persona tiene un derecho humano inalienable a la educación. Cuando realizamos revisiones históricas de largo plazo sobre el acceso efectivo a la educación —como haremos en algunos aspectos en este artículo—, es clave no olvidar que en buena parte estamos haciendo un juicio retrospectivo, aplicando al pasado criterios del presente.

La idea de que todas las personas, independiente de sus características y condiciones, tienen un igual derecho a la educación y es deber del estado

garantizarlo es comparativamente más reciente. Establecido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948, y ratificado como un derecho particular de la infancia por la Convención sobre los Derechos del Niño recién en 1989, solo en las últimas décadas el derecho a la educación ha tomado relevancia hasta volverse un criterio para la política pública y la acción de las instituciones educacionales. De hecho, es posible afirmar que algunas de sus consecuencias normativas están aún en desarrollo y son objeto de disputas, como quedó demostrado en el reciente debate constitucional ocurrido en Chile.

En efecto, una lectura de los principales instrumentos internacionales de derechos humanos que promueven el derecho a la educación deja claro que incluso en ellos ha habido cierta evolución y énfasis diversos. Por cierto, también existe un núcleo esencial común suficientemente bien establecido (Tomasevski, 2001). Para mostrarlo, analizaremos brevemente los tres instrumentos más importantes: la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DDHH, 1948), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC, 1966), y la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN, 1989).

En primer lugar, todos los instrumentos establecen claramente a qué tienen derecho las personas, delimitando en un sentido práctico e institucional el derecho a la educación. La Declaración Universal mandata que la educación sea gratuita, y luego aclara, «al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental» —que en general se ha entendido como la educación primaria—, la cual también debe ser obligatoria; luego establece que la enseñanza técnica y profesional debiera ser *generalizada*, mientras el acceso a la educación superior debiera ser «igual para todos, en función de los méritos respectivos». El DESC en lo fundamental reitera y afina estas nociones enfatizando que tanto en la enseñanza secundaria como superior debiera implantarse progresivamente la enseñanza gratuita. El DESC también condiciona el acceso a la educación superior, pero en lugar del mérito menciona «la capacidad de cada uno». Finalmente, el DESC promueve que «en la medida de lo posible» se provea de educación fundamental a quienes no la recibieron en su momento o desertaron de ella. Por último, la CDN asume en lo esencial la formulación del DESC, pero agrega dos elementos ausentes en los instrumentos anteriores: la obligación de los estados de «adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar» y de tomar «cuantas medidas sean adecuadas para velar porque la disciplina escolar se administre de modo compatible con la dignidad humana del niño».

En segundo lugar, los tres instrumentos de derechos humanos establecen fines o propósitos que la educación debiera buscar. De esta vinculación podemos inferir que no cualquier educación satisface el estándar del derecho humano a la educación. La Declaración Universal indica:

> 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. (1948)

A esta definición, la DESC agrega que la educación debe desarrollar el sentido de la propia dignidad y que, además, debe «capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre». En este aspecto, la CDN, en cambio, desarrolla más comprehensivamente los fines de la educación, introduciendo varios elementos novedosos que vale la pena revisar *in extenso*. Para la Convención, la educación de las y los niños debe encaminarse a:

> a) Desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades; b) Inculcar al niño el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y de los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas; c) Inculcar al niño el respeto de sus padres, de su propia identidad cultural, de su idioma y sus valores, de los valores nacionales del país en que vive, del país de que sea originario y de las civilizaciones distintas de la suya; d) Preparar al niño para asumir una vida responsable en una sociedad libre, con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad de los sexos y amistad entre todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales y religiosos y personas de origen indígena; e) Inculcar al niño el respeto del medio ambiente natural. (1989)

Por último, los tres instrumentos hacen una referencia final a asuntos que caben dentro de lo que se denomina la «libertad de enseñanza» —ciertamente, ninguno de estos instrumentos usa esa expresión—, aunque con énfasis diferentes. La Declaración afirma que «los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos». El DESC expande y acota este derecho de los padres —al que denomina en realidad «libertad»— a «escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que aquellas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza». Es decir, al tiempo que abre explícitamente una cierta equivalencia de las escuelas no-públicas, condiciona esta equivalencia al respeto de normas comunes establecidas por el Estado. El DESC también establece la libertad de los padres para hacer que sus hijos reciban la educación religiosa o moral de acuerdo con sus convicciones. Finalmente, el DESC protege la libertad de los agentes privados para «establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que se respeten los principios enunciados» por la DESC y «de que la educación dada

en esas instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescriba el Estado». Por su parte, la CDN reitera casi literalmente esta última norma respecto a la libertad de los particulares de crear y dirigir instituciones de enseñanza, siempre que respeten los principios establecidos por la misma Convención, que como vimos, son aun más extensivos. Cabe aclarar que, a su vez, la CDN no hace mención a la libertad de los padres de elegir la educación.

En resumen, los instrumentos de derechos humanos definen un derecho a la educación compuesto por un nivel de escolaridad fundamental que debiese ser universal y obligatorio; niveles y modalidades adicionales a esa educación elemental que debiesen ser crecientemente accesibles a todos; y un nivel superior que debiese distribuirse bajo criterios de igualdad de oportunidades. Además, establecen que esta educación debiera ser regulada públicamente y orientarse por fines y propósitos formativos coherentes con una visión de desarrollo humano integral (revisiones normativas con aplicaciones a Chile se encuentran en Salgado, 2017; Muñoz, 2011; Nogueira, 2008).

Esta doctrina, directamente referida al derecho a la educación, debe ser complementada con dos fuentes adicionales. Por una parte, los mismos instrumentos de derechos humanos desarrollan criterios adicionales comunes a todos los derechos, y algunos específicamente referidos a los derechos económico-sociales, así como a los derechos de los niños. En este aspecto, las interpretaciones doctrinarias se han expandido muchísimo, más allá de lo que podemos abarcar en este artículo. Para nuestros propósitos, solo mencionaremos cuatro criterios que creemos esenciales para implementar un enfoque comprehensivo de la educación como derecho humano: la no discriminación, la justicia, la inclusión y el interés superior del niño. Por otra parte, los estados y organismos internacionales de derechos humanos y de desarrollo han ido estableciendo un conjunto de lineamientos políticos y objetivos de desarrollo por la vía de diferentes acuerdos, conferencias y compromisos de cooperación —Jomtiem y Dakar en educación, y los objetivos de desarrollo sostenible a 2030—. También en este plano de la política internacional el derecho a la educación se ha expandido notablemente, por ejemplo, agregando más explícitamente los compromisos de calidad de los procesos educativos y logros de aprendizaje, así como la equidad de género y la educación de la primera infancia.

En definitiva, una mirada contemporánea del derecho a la educación —insistimos, en un sentido político, no estrictamente normativo— debiera ser ambiciosa e integral (Bellei, 2021). A continuación, proponemos una definición operacional del derecho a la educación en tres dimensiones, que creemos sintetiza esta evolución que hemos señalado, y que sigue de cerca el marco propuesto por Unicef y Unesco (2008):

- Derecho a educarse (*acceso a la educación*). Se refiere al derecho a acceder, progresar y completar los ciclos educacionales. Esto implica oportunidades educativas disponibles y accesibles desde la infancia temprana hasta la adultez.
- Derecho a aprender (*calidad de la educación*). Se refiere al derecho a una educación de calidad, que ofrezca un currículum rico, integral y relevante; una pedagogía estimulante y efectiva; y condiciones propicias para el aprendizaje en el ambiente escolar.
- Derecho a un trato digno y respetuoso en la esfera de la educación (*educación respetuosa*). Se refiere al derecho a ser tratado con dignidad, respeto, no discriminación y justicia, en consideración al interés superior del niño en todo lo concerniente a la educación.

Aplicadas estas tres dimensiones al caso chileno, ¿qué podemos decir sobre la capacidad de la sociedad chilena de garantizar en la práctica esta noción ambiciosa del derecho a la educación? Es el análisis que desarrollamos en la siguiente sección.

DERECHO A LA EDUCACIÓN EN CHILE EN LA PRÁCTICA

En la presente sección realizamos un ejercicio empírico siguiendo esta definición ambiciosa del derecho a la educación, analizando algunos indicadores que permiten entender cuánto y cómo nuestro país ha avanzado en garantizarlo en la práctica. Organizamos nuestro análisis para cada dimensión por separado, ejemplificando con algunos datos clave bajo una perspectiva histórica y también comparada cuando la evidencia lo permite.

Derecho a la escolaridad

A pesar del esfuerzo que se había realizado desde el Estado chileno en el siglo XIX, la educación primaria fue una experiencia minoritaria hasta bien entrado el siglo XX: para el centenario de la Independencia (1910) solo un tercio de los niños chilenos se educaba en una escuela primaria. Con la Ley de Instrucción Primaria Obligatoria (1920) y luego con la creación de la Sociedad Constructora de Establecimientos Educacionales (1936), se inició un proceso de masificación de la educación básica, especialmente por medio de la expansión de la educación pública[2]. En la década del 30 se logró que más de la mitad de los niños fuera

2. Esta llegó a representar un 80% de la matrícula escolar hasta antes del golpe militar de 1973.

a una escuela primaria, pero incluir a todos los niños de cada rincón del país en el sistema educativo se hizo cada vez más desafiante, y solo en la década del 60 se alcanzó una cobertura del 80%. En comparación con los países vecinos, la expansión del acceso en la educación primaria en Chile fue relativamente tardía. En 1950, Uruguay y Argentina alcanzaban una cobertura del 92% y 85% respectivamente, y para los sesenta Cuba llegaba a un 95% (Rama, 1987). Es solo a comienzos de los setenta que en Chile podemos hablar de un acceso universal a la educación primaria, el cual se ha mantenido hasta hoy. La tasa de matrícula en la educación básica actual, para los niños y niñas entre 6 y 14 años, es de un 99%. Este porcentaje supera el promedio de la OECD (OECD, 2024).

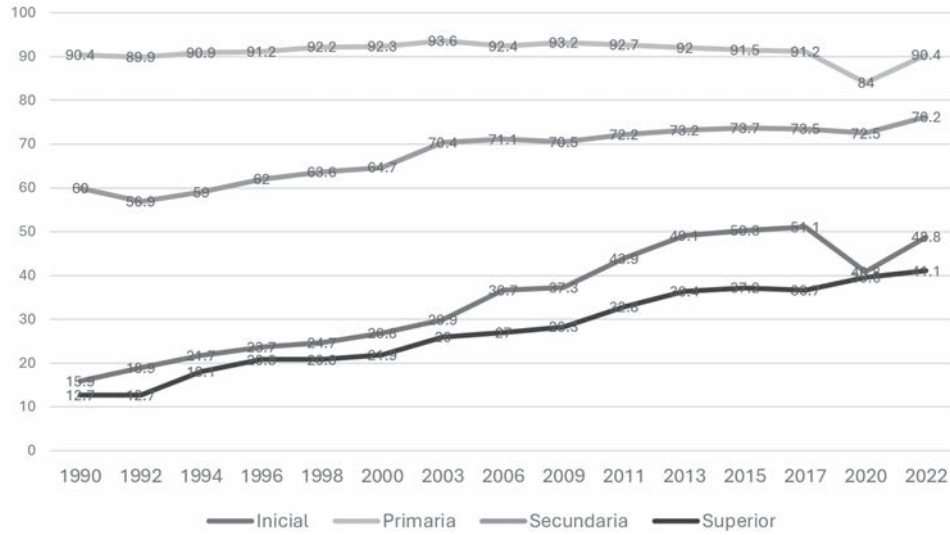
La educación secundaria se expandió mucho más tarde, lo que se explica tanto por la restricción estructural dada por la baja cobertura en la educación primaria, como también por una concepción elitista de la educación media, entendida como una transición a la universidad. En efecto, para el año 1950 solo un 10% de los jóvenes en Chile accedía a la educación secundaria. Fruto de las reformas de Frei Montalva, entre las que se contó la reestructuración de la enseñanza media, entre los años 1965 y 1970 se pasó de un 18% a un 33% de cobertura (Bellei y Pérez, 2010), iniciando en la práctica su masificación. La cobertura en este nivel siguió ampliándose y alcanzó un 80% a comienzos de los años noventa. Así, la expansión del liceo, aunque más tardía que la de la escuela, tuvo un ritmo muy superior: mientras el país necesitó 110 años para pasar del 10% al 80% de cobertura en educación primaria, solo transcurrieron 35 años para que la educación secundaria hiciese un tránsito parecido.

El gráfico a continuación muestra la evolución de la cobertura en los diferentes niveles del sistema educativo desde 1990, incorporando ahora también los niveles no obligatorios: la educación inicial y la educación superior. Como hemos dicho, en estos casos las definiciones normativas de los tratados establecen como objetivo el que todas las personas tengan la posibilidad de acceso, objetivo en el que Chile ha ido avanzando sostenidamente. En la educación parvularia, la cobertura neta de 4 y 5 años aumentó del 40% al 80% promedio entre 2005 y 2022 (MIDESO, 2024), aunque esto sigue siendo menos que el estándar de la gran mayoría de los países de la OECD, que superan el 90% y el 96% de cobertura en los 4 y 5 años, respectivamente (OCDE, 2024); desde el 2011, el nivel de kínder o segundo nivel de transición (a los 5 años) es obligatorio en Chile y su cobertura ha ido aumentando progresivamente, hasta alcanzar hoy una cifra de 92% (MINEDUC, 2024).

La creciente demanda social por una mayor cobertura en los distintos niveles fue atendida por las escuelas y universidades privadas, ya que la educación pública en Chile no recibió apoyo para expandirse durante las últimas cuatro décadas.

Sin embargo, la creación de un *mercado educacional* no permite explicar por sí mismo este progreso en cobertura, ya que para su materialización fue necesaria la puesta en marcha de diversas políticas —como leyes de obligatoriedad, políticas compensatorias para las escuelas y estudiantes desaventajados, fondos públicos complementarios y aumentos significativos en el valor de las subvenciones—, lo que queda claro al observar que los períodos de mayor expansión efectivamente estuvieron asociados a estas políticas públicas específicas. La expansión de la escuela secundaria se dio a partir de mediados de la década de 1990, y la de la educación inicial y superior a mediados de la década de 2000 (Bellei y Muñoz, 2023), tal como se aprecia en el gráfico. Los datos también muestran un fuerte, aunque transitorio, impacto en el acceso causado por la pandemia covid-19, con claros signos de recuperación hacia el 2022[3].

Evolución de la tasa neta de cobertura* en diferentes niveles educativos (1990-2022)



Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta Nacional de Caracterización Socioeconómica (Ministerio de Desarrollo Social, 2023). *Tasa neta de cobertura: número total de personas que cursan un determinado nivel educativo, dividido por la población total del tramo de edad oficial de dicho nivel. Educación Inicial: 0 a 5 años; Educación Primaria: 6 a 13 años; Educación Secundaria: 14 a 17 años; Educación Postsecundaria: 18 a 24 años.

3. En cambio, no ha corrido la misma suerte la asistencia regular a clases, bajando la asistencia promedio de un 87% a 82% entre 2017 y 2023, y aumentando en el mismo período la proporción de estudiantes con inasistencia grave a clases, de un 24% a un 34%.

Una forma complementaria de analizar las oportunidades de acceso a la educación es observar el logro educativo. Dado que la educación media es actualmente el nivel obligatorio, analizar cuántas personas adultas alcanzan este nivel es una buena medida de la concreción —o piso mínimo— del derecho a la educación desde la perspectiva del acceso. En este caso, las cifras muestran que nuestro país ha logrado que una parte mayoritaria de su población cuente con este piso.

Actualmente en Chile, el logro educativo de personas de 25 a 64 años se distribuye de la siguiente manera: un 25% no completó el nivel de enseñanza media, un 42% completó hasta este nivel, y el 33% restante tiene algún título de educación superior (universitaria o técnico-profesional) (OECD, 2024). Es importante considerar que en los países de la OECD solo un 19% de la población equivalente no ha terminado la educación media, aunque al mismo tiempo Chile muestra mejores cifras que la mayoría de los países de América Latina y el Caribe; así, por ejemplo, Costa Rica, Perú, Brasil o Argentina son todas sociedades en las que más de un 35% de su población adulta no cuenta con enseñanza media terminada. De hecho, las cifras más recientes de UNESCO para el continente muestran que, al año 2022, solamente un 52% de la población adulta contaba con educación secundaria completa (UNESCO, 2024).

Al igual que lo que hemos analizado para efectos de la cobertura, asegurar a la población un nivel mínimo de educación ha sido una tarea ardua, lenta y tardía en comparación con otras latitudes. De hecho, mientras que el segmento entre 20 y 34 años las personas que han completado la secundaria llega al 90% y las del grupo entre 35 y 49 alcanza el 80%, en la población mayor de 50 años solo un 46% completó este nivel educativo esencial (UNESCO, 2024), lo que confirma que la garantía del acceso a la educación secundaria es reciente y de ella se han beneficiado las generaciones más jóvenes. En los países desarrollados, en cambio, ya existía una garantía del acceso hace varias décadas (Bellei y Pérez, 2010).

El progreso de Chile en asegurar un nivel mínimo de educación se ha traducido también en un aumento gradual, pero importante, de los años de escolaridad promedio, especialmente desde que se estableció la obligatoriedad en la enseñanza media. Así, mientras a comienzos de los noventa la escolaridad promedio —para mayores de 18 años— rondaba los 8 años, en el 2006 dicha escolaridad alcanzó los 10 años y, en el 2022, 12 años (MIDESO, 2024). Este salto y en general el progreso en los indicadores asociados al nivel educacional de la población se explica, como ya hemos dicho, por la convergencia entre una mayor demanda social por educación, la disponibilidad de oferta educativa (principalmente privada) y algunas políticas clave, como la obligatoriedad y los programas de apoyo (Bellei y Muñoz, 2023).

Entre las políticas más relevantes que afectan positivamente el derecho a acceder a la educación están aquellas orientadas a contener la deserción escolar, que a su vez tiene en uno de sus principales predictores a la repitencia. En este plano los datos también son concluyentes. En cuanto a la educación primaria, las tasas de deserción disminuyeron de 2,5% en 1990 a 1,5% en 2004, y a 1% en 2010, manteniéndose estables desde entonces, con un aumento muy acotado en el contexto de la pandemia (MINEDUC, 2023). En consecuencia, la tasa estimada de finalización de la educación primaria aumentó del 90% a un 99% entre 1990 y 2022 (UNESCO, 2024). En la educación secundaria, el progreso fue aún más notable, alcanzándose una tasa de finalización del 90%, bastante por sobre el promedio (73%) de América Latina (UNESCO, 2024). Las políticas centradas en la reducción de las tasas de deserción —principalmente entre los estudiantes de menor nivel socioeconómico— fueron efectivas, disminuyéndola de 15% en 1990 a 7% en 2000, y a menos de un 2% en el año 2020 (MINEDUC, 2021). En cuanto a la repitencia, mientras en varios países de la región, como Argentina, México o Colombia, los niveles de repitencia han ido creciendo en la última década, en Chile se han reducido, pasando por ejemplo de un 8% a un 3% promedio en la educación secundaria entre el 2013 y el 2022 (MINEDUC, 2024).

Finalmente, otra forma de observar el logro educativo y la capacidad que tiene un sistema para proveer oportunidades a lo largo de la vida es la medida en la que se amplía el acceso a la educación superior. Éste también se ha incrementado de forma notable: Chile hoy cuenta, como dijimos, con un 33% de su población de entre 25 y 64 años con estudios de educación terciaria. En los países de la OECD la cifra promedio llega a un 40% (OECD, 2024). De acuerdo con la encuesta CASEN, en casi 15 años —del 2006 a 2022— se duplicó la población mayor de 18 años que había completado el nivel de educación superior, la cual aumentó del 12% al 26%. Este aumento es persistente en el tiempo y se intensifica desde el año 2017, fecha en la que comenzó a implementarse la gratuidad universitaria que actualmente beneficia a 2 de cada 5 estudiantes de este nivel educativo.

Derecho al aprendizaje

Respecto a la segunda dimensión del derecho a la educación, ¿qué podemos decir sobre el aprendizaje de los chilenos y chilenas? ¿Cuán cerca o lejos se encuentra nuestro país de lograr el objetivo de una educación que sea socialmente relevante y de acuerdo con las capacidades de las personas?

Un primer aspecto es lo que conocemos tradicionalmente como «alfabetización». Durante la mayor parte del siglo xx, el nivel educativo de las sociedades se midió por el grado en que su población sabía leer y escribir. La lectoescritura sigue siendo una puerta esencial en los países como el nuestro para el aprendizaje y la erradicación del analfabetismo, objetivo que se ha ido alcanzando progresivamente a lo largo de la historia. A comienzos del siglo xx, la mayoría de la población era analfabeta. Para hacerse una idea de lo que pasaba en el resto del mundo: en Estados Unidos, hacia 1840, el 75% de sus habitantes, incluyendo a las personas negras esclavizadas, eran alfabetos (Collins, 1989); Chile alcanzaría porcentajes semejantes recién un siglo más tarde. De acuerdo a los censos, en 1920 Chile lograba que la mitad de su población supiera leer y escribir. Luego se produjo un estancamiento y recién en las décadas del 40 y 50 se produjeron los avances más relevantes: de un 42% de analfabetismo en 1940 a un 18% en 1960, para seguir disminuyendo a un 10% en 1970 y a un 5% a comienzos de los 90. En la actualidad, menos de un 3% de la población de 15 años o más no sabe leer ni escribir. Podemos decir que el objetivo se ha alcanzado casi en plenitud —en el grupo menor de 24 años esta cifra se reduce a 0,7—, aunque no podemos soslayar que los países avanzados alcanzaron estos porcentajes al menos medio siglo antes; que iniciamos la alfabetización más tarde que algunos países cercanos, como Argentina y Uruguay; y que nos demoramos más que otros, como Cuba o Venezuela, en contar con políticas decididas para combatir el analfabetismo, entre las que se encuentra el desarrollo de un sistema robusto de educación de adultos (Bellei y Pérez, 2010).

Sin embargo, la visión sobre la alfabetización se ha complejizado y ampliado hace ya algunas décadas a la idea de *alfabetización funcional*: las personas deben contar con un set de competencias básicas que les permitan participar en las actividades sociales, políticas o económicas. El estudio más relevante que se ha realizado al respecto es lo que se conoce como PIACC (Programa para la Evaluación Internacional de las Competencias de los Adultos). Este estudio, realizado en el año 2015 y en el que participaron 34 países, midió las competencias en comprensión lectora, matemáticas y resolución de problemas informáticos en adultos de 16 a 65 años. Los resultados impactaron el debate público en Chile y sirven, aun hoy, para matizar la visión que hasta el momento hemos venido construyendo en este artículo sobre el ejercicio del derecho a la educación, en este caso expresado en aprendizajes relevantes. En promedio los chilenos y chilenas obtuvieron un muy bajo desempeño en las competencias medidas por esta encuesta: 2 de cada 3 personas adultas mostró un nivel de logro bajo en comprensión de lectura o razonamiento matemático, mientras que un 48% tuvo bajo desempeño en ambas competencias, lo que quiere decir que solo pudieron

completar con éxito tareas básicas, como comprender una instrucción escrita o resolver un problema matemático simple (MINEDUC, 2016). Los resultados de Chile estuvieron muy lejos del promedio de la OECD. Por ejemplo, en el desempeño matemático, un 62% de los adultos se situaron en el segmento de más baja competencia, mientras que en los países de la OECD esa cifra alcanza solo un 23%. Además, este estudio mostró que el desempeño en comprensión lectora de la población chilena se mantuvo constante en comparación con la medición realizada 17 años antes[4]. Si bien estos datos son todavía más preocupantes para la población más desaventajada socioeconómicamente, el estudio PIACC mostró que el bajo desempeño en estas competencias esenciales es un problema transversal en la sociedad chilena; de hecho, casi un tercio de los adultos con educación postsecundaria solo alcanzaron el nivel inferior de rendimiento en esta evaluación (OCDE, 2016).

En cuanto a los logros de aprendizaje de la población que se encuentra en edad propiamente escolar, el cuadro siguiente intenta sintetizar la información que proporcionan las evaluaciones internacionales en las que ha participado Chile (PISA, TIMSS e ICCS). Se trata de estudios que tienen ya varias aplicaciones y que el mundo educativo reconoce como indicadores válidos, aunque parciales —ya que solo abordan algunas áreas del conocimiento—, de la calidad de la educación[5]. Incorporamos también en este cuadro los resultados de estudio PIACC, que hemos analizado previamente. Considerando esta evidencia en conjunto, es posible extraer tres conclusiones: primero, el nivel promedio de desempeño de los estudiantes chilenos es bajo; segundo, este desempeño aumentó significativamente durante la década del 2000, pasando de un nivel bajo a uno medio-bajo en el contexto internacional (Mourshed et al., 2010);

4. Chile ya había participado en los dos estudios que antecedieron al PIACC: la Encuesta Internacional de Alfabetización de Adultos, EIAA (1994 a 1998), y la Encuesta de Alfabetización de Adultos y Habilidades para la Vida, ALL (2002 a 2006).
5. No se utiliza acá el SIMCE para analizar la trayectoria chilena a largo plazo. Aunque el SIMCE se aplica desde 1988, sus características técnicas y los continuos cambios en el currículo nacional dificultan su comparabilidad longitudinal. En todo caso, la tendencia general del SIMCE es consistente con la interpretación general: tanto en Lectura como en Matemáticas, los logros promedio aumentaron levemente en la década del 2000 y se estancaron en la década siguiente.

y tercero, estos avances se estancaron durante la última década[6]. Si nos centramos en el estudio PISA, que diagnostica los niveles de aprendizaje en Lectura, Matemáticas y Ciencias de los jóvenes de 15 años, obtenemos un reflejo claro de estas tendencias generales. Chile mejoró sostenidamente los niveles de aprendizaje en las tres áreas evaluadas por PISA en el período 2000-2009; sin embargo, desde 2012 el desempeño del país se ha estancado en una meseta, ya que no se han producido variaciones positivas sostenidas en ninguna de las áreas de aprendizaje.

A pesar de esta mejora en la década del 2000, y de una cierta resiliencia para sostener sus resultados después de la pandemia —el país fue uno de los pocos en el mundo que no redujo sus niveles de aprendizaje en ninguna de las áreas entre el 2018 y el 2022—, el desempeño de Chile sigue siendo bajo en promedio. Según la prueba PISA 2022, aunque Chile es líder en cuanto al desempeño estudiantil en América Latina, sus logros son significativamente inferiores al promedio de la OCDE, con aproximadamente un tercio de los estudiantes bajo el nivel básico 2 en lectura y más de la mitad debajo del nivel 2 en matemáticas, es decir, que no han alcanzado las competencias básicas en la materia evaluada. Además, este rendimiento relativamente bajo es transversal a los diferentes grupos sociales, y los estudiantes chilenos de nivel socioeconómico alto también obtienen resultados inferiores a la media en comparación con sus pares de la OCDE (OCDE, 2024). En síntesis, podríamos decir que la nota que Chile obtiene en materia de aprendizajes es peor que la que emerge del análisis del acceso, aunque deben reconocerse los avances que el país ha tenido durante algunos períodos, especialmente en aquellos donde las políticas han puesto énfasis en el apoyo a las escuelas y a los estudiantes más desaventajados (Bellei y Muñoz, 2023).

6. Los resultados de TIMSS en Matemáticas son la excepción: aumentaron sostenidamente entre 2003 y 2019. Una hipótesis plausible es que TIMSS, al evaluar conocimientos basados en el currículo oficial, está más alineado con las políticas educativas chilenas, fuertemente orientadas a la implementación curricular y a la evaluación de conocimientos en Lenguaje y Matemáticas. Esto difiere de PISA que evalúa habilidades de orden superior, que han sido menos priorizadas por el currículo, la pedagogía y las pruebas estandarizadas nacionales (Bellei y Morawietz, 2016).

Síntesis de los resultados de Chile en los estudios internacionales

Examen internacional	Enfoque de la evaluación	Principales tendencias de Chile
Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos, PISA (OCDE). Chile participó en 2000, 2006, 2009, 2012, 2015, 2018 y 2022.	Conocimientos y habilidades clave para la vida en sociedad, en Lectura, Ciencias Naturales y Matemáticas para estudiantes de 15 años. En 2022 participaron 81 países/economías.	Rendimiento por debajo de la media de los países participantes y por debajo de la media de los países con niveles socioeconómicos similares en todas las áreas (2022). En Lectura (2022), el 34% de los estudiantes chilenos está debajo del nivel 2 (considerado «básico»); el 56% en Matemáticas y el 36% en Ciencias Naturales. Promedios de la OCDE (2022): 26%, 31% y 25%, respectivamente. Aumento significativo en Lectura, Matemáticas y Ciencias en el período 2000-2009; no hay variación significativa en ningún área evaluada entre 2009-2018. Sistema mantiene sus resultados postpandemia (baja no significativa estadísticamente).
Estudio Internacional de Tendencias en Matemáticas y Ciencias, TIMSS (IEA). Chile participó en 1999, 2003, 2011, 2015 y 2019.	Logros de aprendizaje de los estudiantes de 4º y 8º grado en Matemáticas y Ciencias Naturales. En 2019 participaron 64 países.	Desempeño por debajo de la media de los países participantes y por debajo de la media de los países de nivel socioeconómico similar en todas las áreas y niveles evaluados (2019). En Matemáticas (8º básico, 2019), el 30% de los estudiantes chilenos está bajo el nivel mínimo. En Ciencias (8º básico, 2019), el 22%. Promedio internacional: 13% y 15%, respectivamente. Aumento significativo en Ciencias (8º grado) entre 2003 y 2011, y sin variación significativa entre 2011 y 2019; aumento significativo en Matemáticas (8º grado) entre 2003 y 2019.
Estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadana, ICCS (IEA). Chile participó en 1999, 2009 y 2016.	Aprendizaje, actitudes, percepciones y actividades de los estudiantes de 8º grado en educación cívica y ciudadana. En 2016, participaron 24 países.	Rendimiento inferior a la media de los países participantes (2016). En 2016, el 50% de los estudiantes chilenos está debajo del nivel B (considerado «aceptable»). Media internacional: 37%. No hay variaciones significativas entre 1999 y 2016.

Programa para la Evaluación Internacional de las Competencias de los Adultos, PIAAC (OCDE). Chile participó en 2014-2015 (y en sus dos precursores en 1998 y 2006).[7]	Competencias de adultos de 16 a 65 años en comprensión lectora, matemáticas y resolución de problemas en entornos informáticos. En 2015 participaron 34 países.	Rendimiento inferior a la media de los países evaluados (2015). En 2015, el 53% de los adultos en lectura y el 62% en razonamiento matemático obtuvieron una puntuación de nivel bajo. Media de la OCDE: 19% y 23%, respectivamente. No hay variaciones significativas entre 1998 y 2015. Mejor rendimiento de las generaciones más jóvenes (por ejemplo, el 39% de la población de 16 a 24 años obtuvo un rendimiento bajo en Lectura, mientras que el 53% de la población entre 35 a 44 años obtuvo un rendimiento bajo). El rendimiento aumenta en función del nivel educativo.

Fuente: elaboración propia a partir de la información oficial de cada evaluación.

Finalmente, es importante incluir los resultados de la primera participación de nuestro país en el Estudio de Habilidades Socioemocionales (SSES, por su sigla en inglés), que entregó un panorama sobre un área que todavía está poco estudiada a nivel nacional e internacional, complementario a otros esfuerzos que el Ministerio de Educación y la Agencia de Calidad de la Educación han hecho en el último tiempo por contar con mediciones que vayan aportando a un diagnóstico más integral de los aprendizajes. El estudio, realizado el 2023 con estudiantes de 15 años de 16 países o sistemas educativos locales, entiende las habilidades emocionales como aquellas capacidades vinculadas con la forma en la que las personas se relacionan con las demás, gestionan sus emociones, abordan sus tareas y se perciben a sí mismas. Se estudiaron habilidades como el rendimiento en tareas académicas, la regulación emocional, la colaboración, la apertura de mentalidad o la relación con otras personas; también se construyó un índice de salud y bienestar.[8] Aun cuando se trata de una primera aproximación, los datos muestran que los estudiantes chilenos, en comparación con los de otros países, están entre quienes presentan menor satisfacción con la vida, mayor sensación de ansiedad por las clases y pruebas, y una peor evaluación de las relaciones personales, además de una autoimagen corporal que también está

7. Encuesta Internacional de Alfabetización de Adultos, EIAA (1994 a 1998), y Encuesta de Alfabetización de Adultos y Habilidades para la Vida, ALL (2002 a 2006).
8. Más detalles sobre este estudio y los dominios evaluados pueden encontrarse en https://www.agenciaeducacion.cl/estudios-internacionales/sses/

entre las más bajas de los países estudiados. Además, Chile es uno de los países que muestra las mayores brechas en el manejo de habilidades socioemocionales en favor de los estudiantes socioeconómicamente más aventajados y de los estudiantes hombres (Agencia de Calidad de la Educación, 2024).

Derecho a un trato digno y a condiciones de igualdad de oportunidades

La tercera dimensión del derecho a la educación es el derecho a ser tratado con dignidad y respeto, sin discriminaciones, favoreciendo el desarrollo de una experiencia educacional con foco en el bienestar de los estudiantes y en consideración al interés superior del niño. Hemos identificado cinco áreas que configuran esta experiencia: a) las condiciones básicas en las que se desarrolla el proceso educativo; b) la igualdad de oportunidades que tienen distintos grupos sociales a una educación de calidad; c) el trato respetuoso y no discriminatorio en la educación; d) la calidad de las relaciones y la convivencia en la escuela; y e) el nivel de integración e inclusión en el que se despliega el proceso educativo.

En el ámbito de las condiciones básicas en las que opera este proceso, los datos muestran que Chile ha ido avanzando progresivamente en varias áreas desde el fin de la dictadura y cuenta con un piso de recursos que está por sobre la mayoría de los países de América Latina (Cox, 2003; Muñoz y Weinstein, 2009). Esto incluye la «jornada escolar completa» —que aumentó el tiempo promedio de enseñanza en un 30%—, la enorme inversión en infraestructura y equipamiento asociada —que, en todo caso, requerirá renovarse fuertemente en los próximos años—, la distribución de libros de texto —que tiene cobertura universal en las escuelas financiadas con fondos públicos—, material didáctico, computadores —de acuerdo a PISA 2018, un 92% de los estudiantes en Chile tiene acceso a computadores en sus escuelas, cifra superior a los países de América Latina[9] y cercana a la de la OECD, que llega a un 95%—, internet y bibliotecas, transporte escolar y provisión de alimentación —que llega a todas las escuelas financiadas por el estado y a dos tercios de sus estudiantes—, y mejores condiciones de trabajo para los profesores, directores y asistentes de la educación, incluyendo sus salarios (Weinstein y Muñoz, 2009; Bellei y Vanni, 2015; Bellei y Muñoz, 2023).

El progreso en estas condiciones materiales, que impactan muy directamente la experiencia escolar, fue posible gracias a un aumento significativo de la

9. Con la excepción de Uruguay, reconocido internacionalmente por el esfuerzo que ha hecho en el área de la informática educativa con su Plan Ceibal.

inversión educativa después de 1990, pasando del 2,5% al 6% del PIB durante los últimos 30 años, que, en términos reales, implica un aumento de seis veces el gasto público en educación. Tal incremento nos vuelve uno de los países que más invierte en educación, en relación con esta medida proporcional comparativamente (UNICEF, 2023; OECD, 2024). Sin embargo, el gasto promedio por alumno sigue siendo significativamente inferior a los países de la OECD —6.300 dólares al año en la educación primaria frente a los casi 12.000 dólares que promedian los países desarrollados—. Es relevante considerar que una parte importante del aumento en la inversión educacional se explica por la educación superior que, por lo demás, tiene un fuerte componente de aporte privado (aunque esto ha comenzado a cambiar como fruto de la política de gratuidad iniciada en 2016) (OECD, 2024).

Un segundo aspecto es el grado en que los distintos grupos sociales acceden y se desarrollan en el sistema educativo. Acá la situación chilena es más bien mixta, en el sentido de que existen brechas importantes en acceso y aprendizajes, que reflejan la falta de un trato igualitario. Sin embargo, varias de estas brechas muestran progresos positivos en el tiempo. Un ejemplo claro en cuanto al acceso es la cobertura de la educación secundaria: en el quintil V (el de mayores ingresos), la tasa neta de cobertura de educación media se acerca al 80%, mientras que en el quintil I logra un 74,2. Esta brecha se ha ido acortando en el tiempo, cuestión mucho más notoria en la educación superior, donde la tasa neta de asistencia del quintil I prácticamente se ha triplicado desde el 2006 a la fecha —13,5% a 38%—, mientras que en el caso del quintil IV o V el progreso es más bien acotado: de 35% a 45% en el caso del IV y de 53% a 57% en el caso del V quintil (MIDESO, 2024). Esta reducción de las brechas en el acceso también se produce por género, lo cual se expresa en que la escolaridad promedio sea cada vez más parecida —hoy 12,1 años en hombres; 11,9 años en las mujeres— y en el aumento en las tasas de asistencia de las mujeres tanto en la educación media como superior. Existe un desafío mayor en cuanto a la igualdad de oportunidades en el acceso para la población migrante, que en el sistema escolar ya representa un 7% del total de la matrícula en el año 2023: en la educación media, la tasa neta de matrícula de los jóvenes migrantes llega a un 64%, mientras que para los nacidos en Chile es un 77%.

En el plano de los logros de aprendizaje, la brecha de rendimiento por nivel socioeconómico es muy alta en nuestro país: según la prueba PISA, considerando las tres áreas evaluadas, la diferencia de rendimiento promedio entre los estudiantes del quintil más pobre y los del quintil más rico equivale a casi 3 años menos de escolaridad (OCDE, 2019). La desigualdad disminuyó ligeramente en la década de 2000, pero se ha mantenido constante desde entonces, excepto en

el caso de matemáticas, donde se produjo un cierre relevante de las brechas entre el quintil más rico y el más pobre en las últimas mediciones, explicado porque el segmento más pobre de estudiantes mejora significativamente sus desempeños en matemáticas al mismo tiempo que empeora el de los grupos más aventajados. Las brechas de género en este caso tienen signos distintos dependiendo del ámbito de aprendizaje: las mujeres obtienen mejores resultados en lectura, aunque en ciencias y matemáticas los resultados favorecen a los hombres y esta brecha se ha acrecentado en los últimos años (OECD, 2023). Asimismo, los datos muestran una diferencia significativa —18 puntos promedio, equivalentes en magnitud a las diferencias por género en matemáticas y ciencias— en los aprendizajes entre la población migrante y quienes nacieron en Chile.

Una tercera área es el derecho a un trato no discriminatorio en educación. Al respecto, recientemente Chile ha dado pasos muy importantes en la normativa y las políticas institucionales con el objeto de garantizar una relación entre las familias/niños y proveedores de educación —las escuelas y sus sostenedores— en las que no existan prácticas discriminatorias. Hasta hace muy poco la evidencia mostraba que, si bien desde el 2009 la legislación prohibía cualquier tipo de discriminación en el acceso de los estudiantes —hasta sexto básico—, la admisión selectiva seguía siendo una práctica masiva por parte de los colegios, principalmente a través de pruebas de ingreso, vía evaluaciones estandarizadas u otras modalidades, y entrevistas a las familias. Los estudios mostraron, por ejemplo, que un 47% de los colegios privados subvencionados y un 83% de los privados sin subvención aplicaba esta «técnica» para decidir la admisión de niños en la educación básica e incluso inicial, cuestión que se complementaba con prácticas derechamente discriminatorias en los procesos de admisión (Villalobos y Valenzuela, 2012; Carrasco, Gutiérrez y Flores, 2017; Ramos et al., 2022).

La ley de inclusión prohibió las prácticas de selección y discriminación de alumnos, especialmente en los procesos de admisión escolar, pero también en la expulsión (Carrasco et al. 2017). Además, para evitar la discriminación, todas las escuelas subvencionadas, públicas y privadas, comenzaron a regirse por un nuevo sistema de admisión escolar centralizado y basado en la preferencia de las familias, con asignación aleatoria de las vacantes en casos de sobredemanda. La Ley de Inclusión fue fuertemente resistida por los propietarios de colegios privados, la Iglesia Católica y la oposición de derecha (Bellei, 2016; Muñoz y Weinstein, 2019), pero en la práctica ha sido un paso adelante en el ejercicio del derecho a la educación, promoviendo un trato igualitario y no discriminatorio.

El panorama es menos alentador al observar el área de la convivencia escolar y la forma en la que ha evolucionado la violencia en las escuelas y liceos en Chile. Las cifras indican un aumento progresivo de las denuncias

que recibe la Superintendencia de Educación Escolar en este plano, llegando a más de 12.500 el año 2023, lo que representa un aumento de casi el 60% respecto a 2014. Una revisión más detallada muestra que han aumentado los casos de discriminación, la violencia entre estudiantes y el maltrato a adultos (Superintendencia de Educación Escolar, 2024). El estudio sobre habilidades socioemocionales que mencionamos más arriba complementa estos datos con una observación también preocupante: los estudiantes en Chile tienen un bajo índice de satisfacción con sus relaciones personales, especialmente a nivel de compañeros (OECD, 2024). Sabemos que la convivencia y la conflictividad en el espacio escolar empeoró de forma drástica después de la pandemia, haciéndose evidente que el sistema escolar requiere muchas más herramientas, recursos y apoyos para hacer frente a este tema.

Los estudios de opinión pública con series temporales sobre las percepciones que existen acerca de la educación (CEP 2024; Espacio Público-IPSOS, 2023) confirman que la convivencia escolar y las situaciones de violencia se ha transformado en el principal o uno de los principales problemas para las familias con estudiantes y para la sociedad en su conjunto. Esto convive con la percepción de que la experiencia escolar, especialmente en contextos vulnerables, no está al margen del consumo y tráfico de drogas, cuestión consistente en la evidencia especializada al respecto: el último Estudio Nacional de Drogas en Población Escolar (8vo básico a 4to medio), realizado en el año 2021, mostró que un 52% de los estudiantes dijo haber visto consumo de drogas en el colegio o sus alrededores en el último año, y que un 62% reconoce haber visto tráfico de drogas en el contexto escolar en ese mismo período (SENDA, 2022).

Una quinta y última área que hemos definido es el grado de integración/inclusión en los espacios educativos. Se trata, por cierto, de un concepto que aplica a diferentes aspectos relevantes de la experiencia formativa; acá solo ejemplificamos con uno que ha mostrado ser crítico en Chile: la segregación socioeconómica. La evidencia acumulada en las dos últimas décadas ha mostrado que, en términos comparativos, las escuelas chilenas están fuertemente segregadas en función del nivel socioeconómico de las familias (OCDE, 2019). Por ejemplo, de acuerdo con el indicador de «aislamiento» que mide la recurrencia con la que cierto tipo de estudiantes —por ejemplo, los más desaventajados socioeconómicamente— se encuentran aislados de otros tipos de estudiantes, Chile es uno de los países donde mayor concentración de estudiantes socialmente aventajados/desaventajados existe, solo detrás de Colombia, Perú y Panamá, en un contexto de más de 60 sistemas educativos estudiados (OECD, 2023).

Los factores que producen la segregación son múltiples, incluyendo la segregación residencial, sin embargo, la evidencia muestra que en Chile los factores más importantes se relacionan con el esquema de mercado en el que operan las escuelas, incluyendo la privatización, la competencia, el cobro a las familias, los procesos de selección/expulsión de estudiantes y la atomización de la oferta escolar, todo lo cual resulta en la tendencia de las escuelas a especializarse en distintos «nichos de mercado» (Contreras et al., 2010; Valenzuela, Bellei, y De Los Ríos, 2014; Zancajo, Bonal, y Verger, 2014; Santos y Elacqua, 2016). La elección de escuela por parte de las familias también es un factor que agudiza la segregación escolar, ya que la clase media ha tendido a alejarse de las escuelas gratuitas, públicas y no selectivas, a las que asocian con ambientes inseguros, indisciplinados e influenciados por la marginalidad social (Bellei et al., 2018; Ramos et al., 2022); la clase alta, por su parte, se encuentra hiper segregada, asistiendo casi exclusivamente a escuelas privadas que cobran aranceles muy elevados y tienen una connotación elitista (Madrid, 2016). Algunas de las políticas pro-equidad mencionadas, como el aumento de la gratuidad y el control de las prácticas de selección/discriminación de estudiantes, podrían fundamentar la evidencia más reciente que muestra una evolución favorable de Chile en algunos de sus indicadores de segregación, como la disminución del peso del factor socioeconómico en los resultados educativos.

Desafíos para la institucionalidad, la política y la práctica del derecho a la educación

En este artículo hemos presentado una noción ambiciosa del derecho a la educación, que rescata la evolución internacional del debate y los tratados de derechos humanos sobre esta materia. El derecho a la educación así definido está compuesto por tres grandes dimensiones: acceder a la educación, aprender, y ser tratado con dignidad. Ciertamente, lo que se considera estándares o criterios de satisfacción del derecho a la educación en cada aspecto ha variado en el tiempo y —dada su naturaleza progresiva— varía también según el contexto. Así, hemos ensayado un análisis empírico para el caso chileno, mostrando ciertos indicadores básicos que permiten dar cuenta actual y longitudinalmente de cada una de estas dimensiones.

En términos generales, hemos afirmado que la escolarización en Chile fue tardía, lenta y desigual, pero que en las últimas décadas se ha consolidado la universalización de los ciclos fundamentales y la masificación de ciclos adicionales (como la educación inicial y la superior o postsecundaria). En cuanto

a los aprendizajes, en cambio, la evidencia muestra que —aplicados estándares contemporáneos, es decir, aquellos que habilitan una vida en sociedad en el siglo XXI— estos son en promedio insatisfactorios, incluyendo una proporción significativa de la población —entre un tercio y la mitad de los estudiantes, pero llegando a dos tercios de los adultos— cuyos logros son derechamente insuficientes. Por último, al considerar el trato que los estudiantes reciben en el sistema educacional, hemos mostrado un panorama matizado: especialmente en las últimas décadas, el país ha provisto de buenas condiciones materiales y apoyo social a los estudiantes para facilitar su educación, lo que ha contribuido significativamente a reducir las brechas de género, clase social y zona de residencia. No obstante, persisten prácticas discriminatorias y fenómenos de segregación, violencia y mala convivencia que han afectado severamente y, en algunos casos, crecientemente la experiencia educacional de los estudiantes. En definitiva, es posible afirmar que los desafíos de la garantía efectiva del derecho a la educación en Chile se encuentran fundamentalmente en aspectos cualitativos de este derecho, es decir, en la capacidad de organizar experiencias educacionalmente integrales y desafiantes, en un marco de convivencia sana, respetuosa y segura para todos.

¿Qué implicancias tiene este diagnóstico para la institucionalidad, la política y la práctica educativa? Cerramos este artículo esbozando algunas de ellas.

En términos institucionales, el extenso y controvertido debate constitucional, recientemente ocurrido en Chile, mostró las dificultades para construir un acuerdo nacional al respecto. Como hemos visto, los instrumentos de derechos humanos, junto con definir el derecho a la educación, también establecen algunas condiciones institucionales relacionadas (Atria, 2014; Bellei, 2021). En general, tanto a nivel de estos instrumentos como de la práctica alrededor del mundo, se reconoce que el derecho a la educación es un derecho que se satisface institucionalmente y en el cual el Estado tiene un rol primordial. Esto ha implicado que la educación sea fuertemente regulada, y principalmente financiada y provista por instituciones públicas. Para prevenir excesos autoritarios y totalitarios, y garantizar los derechos de las minorías religiosas y culturales, estos instrumentos también consagran la libertad de enseñanza, tanto en el sentido de la provisión de educación por entes no-estatales como de decisión de los padres, especialmente en materias religiosas y morales (Tomasevski, 2001; Barrera-Rojas, 2024).

Como consecuencia de la reforma educacional de mercado implantada en los ochenta, Chile muestra un claro desbalance en ambos aspectos, es decir, existe una educación pública debilitada en extremo y una educación privada pobremente alineada con el bien común. ¿Está el país dispuesto a fortalecer

prioritariamente la educación pública para que se convierta en la columna vertebral del sistema educacional y sea, en la práctica, la garantía institucional del derecho a la educación en Chile, como lo es en casi la totalidad de los países desarrollados? ¿Será posible aplicar sobre la educación privada las regulaciones y políticas que permitan efectivamente alinearla con el interés público, y en especial con la garantía del derecho a la educación sin discriminaciones de ningún tipo? Las recientes reformas que han llevado a la creación de la «Nueva Educación Pública» y la «Ley de Inclusión» apuntan en esa dirección y son los cambios institucionales más promisorios, aunque aún incompletos, hechos en Chile desde la reestructuración neoliberal de la Dictadura (Ávalos y Bellei, 2019; Muñoz y Weinstein, 2019).

Como hemos visto, los avances en materializar el derecho a la educación han venido de la mano de políticas educacionales efectivas, por lo que no da lo mismo la agenda de prioridades que se defina ni el compromiso y competencia que se despliegue luego en impulsarla. En las últimas décadas, el país ha transitado un camino sinuoso al respecto: luego de aplicar desde los ochenta un modelo radical de mercado que privatizó e hizo más inequitativo e ineficiente el sistema educacional, los gobiernos democráticos introdujeron un conjunto de programas y cambios educacionales focalizados en mejorar la calidad y equidad de la educación. Aunque los logros son parciales, estos han resultado importantes para que, al aplicar un esquema de aseguramiento de la calidad fuertemente orientado por la evaluación estandarizada del desempeño escolar, se intente modernizar y hacer más efectivo el conjunto del sistema. La combinación práctica de estas orientaciones de política —puesto que ellas no se han reemplazado, sino superpuesto— ha dado como resultado un modelo híbrido de regulación del sistema educacional, cuya efectividad ha demostrado ser muy baja (Bellei y Muñoz, 2023). ¿Cómo puede el país salir de este estancamiento y mover el sistema educacional hacia uno orientado por un derecho ambicioso a la educación?

El hecho de que actualmente los principales desafíos se sitúen a nivel de la calidad educativa, entendida en un sentido amplio, es decir, como la provisión de oportunidades educativas con un enfoque integral y la generación de contextos de convivencia sanos y respetuosos, constituye un reto mayor para la política educacional chilena, dado que sus dos principales paradigmas de política (competencia de mercado y *performance based accountability*) en realidad no tienen propuestas concretas sobre cómo mejorar sustantivamente la educación y se encuentran muy distanciados de la práctica educativa. Una aproximación integral al derecho a la educación requiere un trabajo mucho más intensivo, que busque fortalecer las instituciones y desarrollar capacidades profesionales en

todos los niveles del sistema, lo cual requiere políticas y programas de apoyo que provean recursos y acompañen a los jardines, escuelas y liceos en los desafíos de su práctica educativa. Inesperadamente, las particulares —y, en varios sentidos, dramáticas— condiciones creadas por la pandemia han abierto este camino, por cuanto han obligado a las autoridades educacionales a involucrarse más directamente en las necesidades concretas de las escuelas y diseñar programas de apoyo con objetivos educacionales definidos y con un enfoque integral, es decir, promoviendo la recuperación de aprendizajes fundamentales y, simultáneamente, preocupándose por el bienestar socioemocional, la convivencia y la asistencia a clases.

Finalmente, el hecho de que la garantía práctica del derecho a la educación descanse en la creación de estas comunidades educativas sanas, respetuosas y estimulantes pone de manifiesto la importancia de las dimensiones pedagógicas, sociales y culturales. La centralidad de la profesión docente es acá indiscutible. Los docentes deben ser formados en esta visión ambiciosa del aprendizaje integral y apoyados luego para poder encarnarla en la práctica pedagógica, lo cual supone buenas condiciones de trabajo y políticas curriculares y evaluativas coherentes con ella; también supone, por parte de los docentes, una elevada responsabilidad profesional y un compromiso ético con su labor de enseñanza. En la dimensión social, el sistema educativo debe promover la diversidad y la inclusión, inhibiendo las tendencias segregadoras y excluyentes tan arraigadas en nuestras organizaciones educativas. Esto no solo exige políticas de desegregación e inclusión, sino de acompañamiento de las comunidades para abordar productivamente los nuevos desafíos y oportunidades que se presentan cuando se acepta y valora la heterogeneidad en su interior. Por último, hemos dicho que buena parte del avance en la escolarización se produjo gracias a la demanda social por mayor y mejor educación. ¿Existe actualmente, entre las bases de la población, un movimiento motivado por la mejora educativa y el ejercicio de un derecho a la educación como hemos definido en este artículo? ¿Qué tan extendida es en la sociedad chilena la visión de una educación comprehensiva, acorde a las demandas del siglo XXI? Producir un contexto sociocultural que comprenda, respalde e incluso demande un nuevo paradigma educativo es también un desafío de la agenda futura por el derecho integral a la educación.

REFERENCIAS

Atria, F. (2014). *Derechos sociales y educación: un nuevo paradigma de lo público*. 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* (pp. 123-145). Sense-Brill Publishers.

Barreras-Rojas, J. (2024). Educational adequacy: Harmonizing the right to education, parents' rights, and educational freedoms under the International Covenant of Economic, Social and Cultural Rights. *George Washington International Law Review*, *55*(3), 357-393.

Bellei, C. (2015). *El gran experimento: Mercado y privatización de la educación chilena*. LOM Ediciones.

Bellei, C. (2016). Dificultades y resistencias de una reforma para des-mercantilizar la educación. *Revista de la Asociación de Sociología de la Educación*, 9(2), 232-247.

Bellei, C. (2020). Educación para el siglo 21 en el siglo 21: ¿Tomamos el tren correcto? En M. T. Corvera y G. Muñoz (Eds.), *Horizontes y propuestas para transformar el sistema educativo chileno* (pp. 69-90). Ediciones Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

Bellei, C. (2021). Educación pública integral como derecho humano fundamental. *Anales de la Universidad de Chile*, (19), 317-338.

Bellei, C., y Pérez, C. (2016). Democratizar y tecnificar la educación: La reforma educacional de Eduardo Frei Montalva. En C. Hunneus y J. Couso (Eds.), *Eduardo Frei Montalva: Un gobierno reformista*. Editorial Universitaria.

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* (pp. 85-112). Editorial Taurus.

Bellei, C., y Morawietz, L. (2016). Strong content, weak tools: Twenty-first-century competencies in Chilean educational reform. En F. M. Reimers y C. Chung (Eds.), *Teaching and learning for the twenty-first century* (pp. 69-92). Harvard Education Press.

Bellei, C., y Muñoz, G. (2023). Models of regulation, education policies, and changes in the education system: A long-term analysis of the Chilean case. *Journal of Educational Change, 24*(1), 49-76.

Bellei, C., Muñoz, G., Rubio, X., Alcaíno, M., Donoso, M. P., Martínez, J., De La Fuente, L., Del Pozo, F., y Díaz, R. (2018). *La nueva educación pública: Contexto, contenidos y perspectivas de la desmunicipalización*. Universidad de Chile.

Bellei, C., y Vanni, X. (2015). Chile: La evolución de la política educativa, 1980-2014. *Educación en América del Sur*, 1980, 179.

Bonal, X., y Bellei, C. (Eds.). (2018). *Understanding school segregation: Patterns, causes, and consequences of spatial inequalities in education*. Bloomsbury Publishing.

Canales, M., Bellei, C., y Orellana, V. (2016). ¿Por qué elegir una escuela privada subvencionada? Sectores medios emergentes y elección de escuela en un sistema de mercado. *Estudios Pedagógicos, 42*(3), 89-109.

Carrasco, A., Gutierrez, G., y Flores, C. (2017). Failed regulations and school composition: Selective admission practices in Chilean primary schools. *Journal of Education Policy, 32*(5), 642-672.

Carrasco, A., Bonilla, A., y Rasse, A. (2019). Capital profesional del sector particular subvencionado en Chile: ¿Una oferta diversa o desigual? En A. Carrasco y L. Flores (Eds.), *De la reforma a la transformación: Capacidades, innovaciones y regulación de la educación chilena*. Ediciones UC.

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.

CEP. (2024). *Resultados de Encuesta CEP: Herramienta de series temporales*. www.cepchile.cl

Collins, R. (1989). *La sociedad credencialista*. Ediciones Akal.

Contreras, D., Sepúlveda, P., y Bustos, S. (2010). Cuando las escuelas son las que eligen: Los efectos de la selección en Chile. *Social Science Quarterly, 91*(5), 1349-1368.

Cox, C. (2003). *Políticas educativas en el cambio de siglo: La reforma del sistema escolar de Chile*. Editorial Universitaria.

Elacqua, G. (2012). El impacto de la elección escolar y las políticas públicas en la segregación: Evidencia de Chile. *Revista Internacional de Desarrollo Educativo, 32*(3), 444-453.

Elacqua, G., Martínez, M., y Santos, H. (2015). Políticas de vouchers y la respuesta de las escuelas con fines de lucro y religiosas: Evidencia de Chile. En *Handbook of International Development and Education*. Edward Elgar Publishing.

Espacio Público-IPSOS. (2023). *Resultados de encuesta Espacio Público-Ipsos: Chilenas y chilenos hoy*. www.espaciopublico.cl

Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. 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.

Hsieh, C. T., y Urquiola, M. (2006). The effects of generalized school choice on achievement and stratification: Evidence from Chile's voucher program. *Journal of Public Economics, 90*(8-9), 1477-1503.

INDH. (2022). *Informe anual de situación de los derechos humanos en Chile*.

Madrid, S. (2016). Diversidad sin diversidad: Los colegios particulares pagados de élite y la formación de la clase dominante en una sociedad de mercado. En J. Corvalán, A. Carrasco, y J. E. García-Huidobro (Eds.), *Mercado escolar y oportunidad escolar: Libertad, diversidad y desigualdad*. Ediciones UC.

Meyer, J. W. (1977). The effects of education as an institution. *American Journal of Sociology, 83*(1), 55-77.

MIDESO. (2024). *Situación educacional de la población: Encuesta CASEN 2006-2022*. Observatorio Social, Ministerio de Desarrollo Social.

Ministerio de Educación de Chile. (2022). *Informe anual de educación 2022*. www.mineduc.cl

Ministerio de Educación de Chile. (2024). *Políticas de inclusión y equidad en la educación chilena*. www.mineduc.cl

Montt, P., y Vallejos, J. (2019). Education market dynamics and stratification in Chile: Segregation and polarization trends. *Education Policy Analysis Archives, 27*(99), 1-27.

Morawietz, L., Bellei, C., y Carrasco, A. (2015). La segregación educativa en América Latina: Evidencias, modelos explicativos y políticas para enfrentarla. *Revista Iberoamericana de Educación, 68*(1), 11-30.

OECD. (2023). *Education at a glance 2023: OECD indicators*. www.oecd.org

OCDE. (2024). *Chile: Revisiones de políticas nacionales de educación 2024*. www.oecd.org/chile

Orellana, V., y Carrasco, A. (2017). Educational reforms in Chile: An analysis of policies to reduce inequality in access and achievement. *International Journal of Educational Development, 56*, 46-55.

Poblete, X., y Carrasco, A. (2018). Participación, política y construcción de legitimidad en las reformas educacionales en Chile. *Política y Gobierno, 25*(2), 339-372.

Ríos-Aguilar, C., y Hernández-León, R. (2018). *Education in Latin America: Challenges and opportunities for educational quality*. Springer.

Sepúlveda, J., y Bellei, C. (2015). Las reformas estructurales en educación y el derecho a la educación: Un enfoque desde el caso chileno. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos, 45*(3), 97-123.

Soto, R., y Abarzúa, M. (2023). Diversificación de los actores y el financiamiento en la educación chilena. *Revista de Economía y Políticas Educativas, 34*(1), 55-70.

UNICEF. (2022). *Estado mundial de la infancia 2022: En defensa de la educación inclusiva*. https://www.unicef.org/es/informes/estado-mundial-de-la-infancia-2023

UNESCO. (2023). *Repensar la educación en un mundo cambiante: Informe mundial 2023*. https://www.unesco.org/gem-report/es

¿QUÉ PODEMOS ESPERAR DE NUESTRA EDUCACIÓN? REMIRAR EL PASADO PARA PROYECTAR EL FUTURO

Elisa Araya Cortez

ELISA ARAYA CORTEZ

Profesora de Educación Física, Psicomotricista, Doctora en Ciencias de la Educación Universidad Católica de Lovaina, Bélgica, con formación en Pedagogía Pikler en el Instituto Pikler-Loczy de Hungría. Ha asesorado a distintos organismos estatales —como MINEDUC y JUNJI— en materias como el juego y la creatividad en la primera infancia.

Desarrolló e impartió un programa de formación de directores y supervisores en pedagogía de la integración en la República de Angola, como consultora asociada al Bureau d'Ingénerie en Education et Formation (BIEF-Bélgica, actualmente BIEFOR) entre los años 2009-2013. Ejerció funciones de dirección en el Departamento de Educación Extraescolar del Ministerio de Educación de Chile (2004-2007) ocupándose de políticas de educación física escolar en el país.

Autora de diversos artículos de revistas y capítulos de libros, así como de materiales educativos para la prevención del consumo de drogas y alcohol en escolares (SENDA, 2011 y 2013). Participa de varias redes profesionales: Red Pikler Chile Por la niñez; REDECA, U. de Autónoma de Chihuahua, México; y es presidenta de la Comisión de Vicerrectores/as del Consejo de Rectores y Rectoras de Chile.

¿QUÉ PODEMOS ESPERAR DE NUESTRA EDUCACIÓN? REMIRAR EL PASADO PARA PROYECTAR EL FUTURO

INTRODUCCIÓN

Este artículo plantea abrir caminos en respuesta a algunos de los principales desafíos y desarrollos futuros de la educación. Para esto se propone, en primer lugar, una breve revisión histórica de la educación en Chile y la evolución de las políticas educativas. A continuación, se postula que la educación es una herramienta clave para la justicia social, pero en un contexto socio-histórico marcado por el desarrollo de la inteligencia artificial. Finalmente, se ofrece una visión futura del desarrollo de la educación, considerando aprendizajes y reflexiones históricas para proyectar caminos comunes.

BREVE CONTEXTO HISTÓRICO

A principios del siglo xx, una de las principales características del sistema educativo chileno era su elitismo y exclusividad, al estar la educación formal concentrada en los hijos de las clases privilegiadas. De esta forma, una gran parte de la población —especialmente las mujeres, la clase trabajadora y los habitantes de las zonas rurales— tenía pocas posibilidades de acceder a una educación formal de calidad. Durante el siglo xx, esta realidad fue cambiando paulatinamente mediante reformas estatales; por ejemplo, la promulgación de la Ley de Instrucción Primaria Obligatoria en 1920 significó un importante punto de inflexión (Zemelman y Jara, 2006). Con esta reforma, se estableció la educación primaria como un derecho para niños y niñas, buscando disminuir las brechas educativas y promoviendo la inclusión social. De esta forma, el Estado adquirió un rol docente frente a la sociedad chilena, lo que permitió el acceso a la educación formal a miles de chilenos. Este logro fue producto de un contexto social y político en que se posicionó la importancia de la educación como un pilar fundamental para el desarrollo de una sociedad moderna, democrática y equitativa.

Las décadas de 1960 y 1970 en Chile estuvieron marcadas por profundas reformas educativas que tenían como objetivo democratizar y ampliar el acceso a la educación. El gobierno del presidente Eduardo Frei Montalva (1964-1970), bajo la consigna de «Revolución en Libertad», propuso un conjunto de políticas

destinadas a transformar el sistema educativo. Entre las medidas más destacadas se encuentran la promoción de la alfabetización, la apertura de escuelas técnicas y la ampliación de la cobertura de la educación secundaria (Zemelman y Jara, 2006). Este período estuvo caracterizado por una comprensión de la educación como un derecho social y la promoción de iniciativas de capacitación docente y mejoras significativas en la infraestructura escolar.

El gobierno del presidente Salvador Allende Gossens (1970-1973) posicionó la educación como uno de sus ejes centrales. En este breve pero intenso período, se promovieron políticas de aumento de la cobertura de la educación pública y gratuita, buscando la integración de grupos que históricamente habían sido excluidos de la educación formal, por ejemplo, las comunidades indígenas y rurales. Asimismo, se crearon escuelas populares con miras a entregar formación y herramientas para el desarrollo personal y colectivo, fortaleciendo la participación ciudadana. Una de las iniciativas más significativas fue la propuesta de la Escuela Nacional Unificada como modelo de desarrollo (Núñez, 2003), la que fue también una de las medidas más resistidas por la oposición. Todos estos esfuerzos y las reformas educativas fueron truncados por el golpe de Estado de 1973; su efecto no fue solo el cortar políticas de transformación, sino también instaurar por la fuerza otras lógicas que profundizaron las desigualdades ya existentes.

Tras el golpe de Estado de 1973, la dictadura cívico-militar impuso un modelo neoliberal en el país. Así, la privatización de la educación fue una estrategia central que implicó un crecimiento significativo en la desigualdad educativa (Oliva, 2008). Las escuelas privadas proliferaron y se expandieron por todo el país, mientras la educación pública era desfinanciada y descentralizada (traspasándola desde el Ministerio de Educación a los Municipios). Sin duda, estos cambios fueron estructurales. De esta forma, el acceso a una educación de calidad, tal como lo fue a inicios del siglo XX, se transformó en un privilegio para pocos. En definitiva, la educación fue un campo de batalla ideológico, donde la lógica del mercado se impuso sobre el derecho a la educación, transformándola en un bien de mercado diferenciado según capacidades de pago. Esta situación derivó en la construcción de un sistema educativo marcado por altos índices de segregación (Murillo et al., 2020).

En 1990 se reinició el orden democrático en Chile y, con ello, las políticas y esfuerzos para recuperar y mejorar el sistema educativo en su conjunto. A pesar de ciertos avances en la implementación de políticas de inclusión escolar y de mejoramiento de infraestructura, persisten hasta hoy múltiples y significativos desafíos. La segregación escolar, que se ha acentuado por el modelo de financiamiento y las brechas de calidad entre la educación pública y la privada,

son aún temas críticos. Además, el acceso y financiamiento a la educación superior se ha convertido en un tema de intenso debate, con demandas por una educación universitaria gratuita, inclusiva y accesible. La crisis educativa se ha evidenciado en la falta de oportunidades para sectores vulnerables, lo que ha llevado a movilizaciones estudiantiles y sociales en busca de reformas profundas (Assaél et al., 2011).

LA EDUCACIÓN COMO HERRAMIENTA DE JUSTICIA SOCIAL EN LA ERA DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL

Nuestras sociedades están en constante cambio ante el desarrollo de la ciencia, la tecnología, las artes y las humanidades. En estos momentos, nuestra vida cotidiana, y también nuestras estructuras sociales, están siendo transformadas por el vertiginoso desarrollo de la Inteligencia Artificial (IA). En cuanto a la IA, Chile es líder latinoamericano en investigación, desarrollo, adopción y gobernanza (CENIA, 2004). Este liderazgo nos impone también desafíos, como aprovechar estas nuevas tecnologías y su potencial para aportar en la construcción de un bienestar colectivo, que permita el desarrollo integral de los sujetos y a la materialización de transformaciones sociales. Progresivamente, la IA se integrará en múltiples esferas de la vida social, la economía, la salud y, por supuesto, la educación. En relación a esta última, la IA tiene el potencial de ser una herramienta para que la educación pueda promover la equidad y la justicia social. Si esta oportunidad no es aprovechada, esta nueva revolución tecnológica no sólo aumentará las brechas ya existentes —entre los que poseen las competencias para aprender y trabajar con ella y aquellos que no—, sino que creará nuevas, volviendo algunos seres humanos no solo marginados y excluidos, sino irrelevantes para el sistema. A continuación, se exploran siete aspectos clave sobre cómo la educación puede desempeñar este papel crucial en relación a este desafío contingente.

Uno de los principales desafíos sociales actuales es la brecha digital entre clases sociales y grupos socioeconómicos. Los sujetos y comunidades marginados no cuentan con acceso a las tecnologías y conexiones avanzadas, ni tampoco con las habilidades y conocimientos para utilizarlas extrayendo el mayor provecho posible. Para afrontar esta disparidad, es necesario implementar programas de formación tecnológica accesibles y asequibles, en otras palabras, democráticos. Para esto se pueden implementar centros de aprendizaje comunitario, becas y recursos en línea que integren a las personas independientemente de su situación socioeconómica; formándolas en programación, análisis de datos y

otras competencias clave para el mundo y trabajo digital. Solo con un acceso equitativo a la educación tecnológica podremos garantizar una igualdad de oportunidades ante los beneficios de la revolución digital.

Un segundo aspecto es la cuestión de la alfabetización digital, la que no es solo el simple uso de dispositivos y aplicaciones, sino que implica una capacidad de comprensión respecto al funcionamiento e impacto de la IA a nivel social; por ejemplo, identificando y analizando sesgos en el funcionamiento de algoritmos, entendiendo el uso de datos y reconociendo que el uso de la IA no puede ser acrítico, sino que requiere de reflexiones éticas. La alfabetización digital crítica nos permite avanzar hacia consumidores informados, creadores responsables y ciudadanos críticos frente a la IA y sus usos.

Los currículos son otro terreno en el cual se ponen en juego las transformaciones empujadas por la IA en el plano educativo. Para que los currículos sean más efectivos, deben ser construidos con enfoques inclusivos, que aborden la diversidad de experiencias, perspectivas y sentidos de las comunidades educativas a los que están dirigidos. De esta forma, se hace necesario desarrollar procesos de enseñanza-aprendizaje orientados a habilidades técnicas, pero también en la historia, la cultura y experiencias significativas de la ciudadanía en general y de las comunidades en particular. Se requiere para esto una aproximación inter y transdisciplinaria que, desde reflexiones éticas, sociológicas y técnicas, permitan comprender los efectos del desarrollo de la IA en diferentes contextos y pensar colectivamente en transformaciones ante las desigualdades. En este camino, desarrollar estudios de caso sobre el impacto de la IA en comunidades educativas podría entregar evidencias para la toma de decisiones.

Un siguiente aspecto dice relación con las múltiples habilidades que la educación debe desarrollar en la era de la IA; entre ellas, se destaca el pensamiento crítico y también la creación. Nuestro sistema educativo debe ser capaz de fomentar el desarrollo de estas habilidades complejas. En este camino debemos avanzar formando estudiantes capaces de comprender, analizar, cuestionar y proponer alternativas a los modelos ya existentes. Ante el aumento de la automatización, la creatividad adquiere centralidad, ya que permite la innovación constante. El pensamiento crítico, en tanto, es la base para contar con agentes de cambio que impulsen la justicia social en todos los ámbitos de la vida social y, particularmente, en relación a las tecnologías emergentes.

La educación es una de las principales herramientas para fortalecer el empoderamiento de las comunidades y de la sociedad civil en estos contextos de cambio. En esta línea, los programas educativos deben incorporar a las comunidades en la toma de decisiones respecto al uso de las tecnologías. Más allá

de la formación en la técnica del uso de dispositivos y aplicaciones, es necesario también el aprendizaje sobre los derechos digitales para que las necesidades y preocupaciones de sujetos y comunidades puedan ser consideradas.

La educación, al mismo tiempo, debe permitir una comprensión analítica de las políticas públicas en el campo tecnológico, entendiendo que día a día los derechos digitales serán más relevantes y que parte importante de la vida cívica se desarrollará en estas plataformas. Nuestros estudiantes deben conocer las regulaciones sobre la IA, las políticas de privacidad de datos y el rol de los Estados en estos ámbitos. Formando líderes que comprendan estos problemas será posible avanzar hacia una democratización en el uso y distribución de los beneficios que generamos a través de las nuevas tecnologías.

Finalmente, en la era de la IA, la ética sigue siendo una necesidad formativa para toda la ciudadanía. En esta tarea, el sistema educativo tiene el deber de formar a los estudiantes, no solo en el conocimiento de la ética y su aplicación en el campo tecnológico, sino también en una responsabilidad social atingente a sus contextos. Los estudiantes deben ser conscientes sobre qué implican sus acciones y decisiones en el mundo digital. En esta línea, la educación debe promover un sentido de responsabilidad y compromiso con el bienestar social y colectivo. De la mano con lo anterior, la preocupación y responsabilidad con el medioambiente es también un deber, para que las nuevas generaciones desarrollen dispositivos, sistemas y aplicaciones innovadoras, pero también respetuosas de la «Casa-tierra», nuestro único hogar como humanidad.

A MODO DE SÍNTESIS: ¿QUÉ APRENDIMOS Y QUÉ PODEMOS ESPERAR?

En gran parte del siglo xx, y muy especialmente en su segunda mitad, el ímpetu reformista impactó fuertemente al mundo de la educación. Mediante el uso de herramientas económicas y sociales, el sistema escolar se transformó en una de las principales palancas para transitar más rápido por las vías del desarrollo. Este desarrollo modernista debía superar definitivamente la pobreza social y lograr una democracia más plena. En ese sentido, la justicia educativa adquiere un rol central que iguala las oportunidades curriculares y el acceso a una oferta de aprendizajes de calidad, y garantiza el derecho pleno a educarse desde el inicio de la vida escolar hasta la obtención de los diplomas profesionales de educación superior. Todo lo anterior, con la esperanza de que la sociedad pudiera ser más justa, y que cada uno de sus miembros alcanzaran progresivamente niveles de vida mejores que los que tuvieron sus padres, pero no tan buenos como los que tendrían sus hijos.

Las reformas iniciadas en los años 60 en nuestro sistema escolar, junto con diversas políticas que buscaban democratizar la educación, instalaron al mismo tiempo múltiples dispositivos en los que podemos ver un giro decisivo en la historia educativa en Chile (Bellei y Pérez, 2015). Sin falsa paradoja, son también los tiempos en que la sociología de la educación advertía el hecho de que los sistemas escolares pueden ser dispositivos de reproducción —y afianzamiento— de las clases sociales y de sus diferencias críticas (Bourdieu y Passeron, 1970). El debate entre aquellos que consideran que la buena educación, en los hechos, es privilegio de «herederos» y aquellos que consideran que lo es de «meritocráticos», confirma la complejidad de las afirmaciones que podemos elaborar sobre los sistemas educativos. La educación parecía ser para algunos un asunto de transmisión de «códigos» de clasificación y jerarquización social, de símbolos que reproducen el «orden» de la estructura social (Bernstein, 1971).

Durante las décadas siguientes —poniendo entre paréntesis el proyecto de la Escuela Nacional Unificada de la Unidad Popular (Núñez, 2003)— fuimos testigos de cómo el sistema escolar chileno se regía por las lógicas del mercado (Verger et al., 2021), transformadas en una estructura robusta y dinámica que no es posible de reducir sólo a un sistema de financiamiento y administración de la gestión del sistema (Cox, 2012; Bellei y Muñoz, 2021). La impugnación social al modelo educativo está arraigada en la convicción de que el «derecho a la educación de calidad» no se verifica ni en la percepción ciudadana, ni en el marco de evidencias que se han acumulado por décadas. Muchas de estas evidencias son críticas con las políticas que se han aplicado desde el retorno a la democracia (Falabella, 2021; Ruiz, 2018; Bellei, 2015).

El primer cuarto del siglo XXI trajo consigo la desilusión, reflejada en la crisis expuesta en el estallido social y que vino de la mano de una larga pandemia mundial. Esta develó que pocas de las promesas de desarrollo se cumplieron para la gran mayoría de los ciudadanos de este territorio (Johnson, 2020). Lo anterior es visible, por ejemplo, en los indicadores de alfabetización básica del país (siendo la lectura una habilidad que permite el aprendizaje autónomo en el curso de vida, ligado a los propios intereses de quien lee). Según la OCDE (2016), la mitad de los chilenos entre 16 y 65 años solo puede completar tareas básicas como lectura de textos breves y sencillos, y procesos matemáticos básicos como, por ejemplo, contar dinero. Otro ejemplo de estas promesas incumplidas son los indicadores de pobreza relacionados con los salarios que ganan los chilenos, considerando estos como medida tanto de verificación del sentido común «estudia para que tengas un buen trabajo» como de la dignidad para sostener una familia. Así, constatamos que el 50% de los trabajadores chilenos gana menos de $583.000 y 2 de cada 3 trabajadores menos de $780.000

líquidos (Durán y Kremerman, 2024). De esta forma, la urgencia por tener un sistema escolar justo y seguro, libre de violencia, es más imperiosa que nunca.

Así las cosas, creemos que es bueno remirar nuestro tránsito pasado para proyectar un futuro más democrático y justo. Esta mirada debiera abarcar la totalidad de la experiencia educativa y, particularmente, los procesos formales que delimitan las trayectorias de nuestros niños y jóvenes. La educación y, fundamentalmente, la escuela —entendida como los 12 años de preparación de base para seguir educándose en el transcurso de vida— están al debe con la sociedad, y hay que pensarla de otra manera. Hay que sincerar sus propósitos, sus objetivos, sus medios y sus alcances.

¿Qué podemos esperar cuando somos testigos de esta urgencia? Sin lugar a dudas, lo primero es no volver a repetir políticas orientadas por metodologías que no reconocen la experiencia y los saberes de las comunidades y sus territorios; en cambio, debemos confiar en los «expertos por experiencia»: las familias, los y las educadores, y los colectivos que conocen y valoran tanto su propia cultura como su entorno, y que desean lo mejor para sus hijos e hijas. Lo segundo es comprender la sabiduría profunda de los movimientos y nuevas corrientes sociales por una educación justa, que hacen hincapié en un malestar provocado por el abandono y la falta de un Estado presente. Este Estado no logra materializar un reconocimiento horizontal de las diversidades, las identidades y las múltiples culturas que conviven en el mundo de la educación. Los movimientos sociales, en cambio, han entendido que la diversidad, la variedad, lo policultural y polinatural no son solo un lindo discurso sino, más bien, una condición de sobrevivencia de la especie. Lo tercero es promover el aprendizaje que asume la autonomía de los ciudadanos para no permitirse aceptar que, nuevamente, el lenguaje de la reforma educativa sea articulado por las lógicas de las «agendas pendientes». Agendas que nos están mostrando sus efectos más visibles en la desintegración de un sistema educativo público robusto y, como consecuencia, de la cohesión social que vehicule los proyectos compartidos a través de la distribución justa y equitativa de saberes y habilidades sociales, culturales y técnicas. Estos deben permitir no solo vivir el presente, sino pensar en transformarlo para el bienestar común. Lo cuarto es comprender que la actual crisis que atraviesa la educación es transversal a otras múltiples esferas de la vida social. Así, son múltiples las demandas que la ciudadanía le está exigiendo a las autoridades institucionales: ecología, feminismo, vida digna, por nombrar solo algunos nudos altamente críticos. Esta perspectiva de cambio social profundo y complejo está todavía fuera de las agendas, pero nos permite una visión de futuro y la motivación para trabajar por ese horizonte de transformación.

Huelga decir que podríamos encontrarnos en un momento «evolutivo» donde superemos formas y prácticas que dejaron de sernos útiles como sociedad y que además nos están dañando. La incorporación entusiasta de las tecnologías digitales, y muy particularmente de la IA, puede ser una gran oportunidad si las usamos para corregir los errores y desigualdades en la distribución de oportunidades en educación, pero también puede ser nuestro peor error si la adoptamos acríticamente y dejamos que nos remplace en aquello que nos hace humanos: la creatividad y originalidad del pensamiento, la empatía y el interés por el otro y su suerte. Un exceso de delegación de nuestras tareas humanas nos puede llevar a la dependencia y a debilitar nuestras capacidades tanto físicas como cognitivas, haciéndonos menos autónomos.

Es posible que las epistemologías de la ecología y de la pedagogía corporeizada y emancipadora[1] sean caminos aún no recorridos por nosotros, pero que nos permitan empezar a mirar sin miedos infundados y con el sentimiento profundo de que podemos esperar otra cosa de la escuela y de la educación, es decir, una forma de vivir con menos humillación, más digna, más creativa, más humanizada.

En relación a la educación y el cambio social, el pedagogo crítico Michael Apple comenta:

> No podemos conocer en abstracto la respuesta a la pregunta si la educación puede cambiar la sociedad. Tomar palco ante esta situación puede proporcionar una posición cómoda para mirar la batalla, pero las respuestas se pueden encontrar de mejor manera uniéndose a los esfuerzos creativos y empecinados en construir un público que se oponga a las ideas dominantes. Hay trabajo educativo por hacer. (2018, p. 262)

Por esto, la educación crítica y transformadora que necesitamos en el siglo XXI debe aspirar a que cada cual desarrolle sus intereses y potencialidades, construyéndose entre todos y todas, con todos y todas, para todos y todas: no caben la exclusión, el desprecio o la minimización. Sin duda, este desafío demanda de nosotros y nosotras, de las universidades del país, mayor desarrollo y madurez. Podemos mirar la crisis en la que nos encontramos como un desastre del que hay que salir o aparentar salir pronto, o podemos considerarla un catalizador de los cambios que requerimos.

1. Emancipar significa liberar a alguien de un poder, una autoridad, una tutela o cualquier otro tipo de subordinación o dependencia. Dicho de otra manera, hacer de alguien un sujeto, en tanto el sujeto es una persona autónoma.

REFERENCIAS

Apple, M. (2018). *¿Puede la educación cambiar la sociedad?* Editorial LOM.

Assaél, J., Cornejo, R., González, J., Redondo, J., Sánchez, R., y Sobarzo, M. (2011). La empresa educativa Chilena. *Educação & Sociedade*, 32(115), 305–322. https://doi.org/10.1590/S0101-73302011000200004

Bellei, C. y Pérez, C. (2015). Democratizar y tecnificar la educación. En Huneeus, C. y Couso, J. (Eds). *Eduardo Frei Montalva: un gobierno reformista*. Editorial Universitaria.

Bellei, C. y Munoz, 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* 24, 49-76. https://doi.org/10.1007/s10833-021-09435-1

Bellei, C. (2015). *El gran experimento. Mercado y privatización de la educación chilena*. LOM.

Bernstein, B. (1971). *Class, Codes, and Control. Theoretical Studies towards a Sociology of Language*. Routledge y Kegan Paul.

Bourdieu, P. y Passeron, J.P. (1970). *La reproduction. Éléments pour une théorie du système d'enseignement*. Les Éditions de Minuit.

Centro Nacional de Inteligencia Artificial (CENIA) (2024). Informe Índice Latinoamericano de Inteligencia Artificial. https://indicelatam.cl/wp-content/uploads/2024/10/ILIA_2024.pdf

Cox, C. (2012). Política y políticas educacionales en Chile 1990-2010. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 21(1), 13-43.

Durán, G. y Kremerman, M. (2024). *Los Verdaderos Sueldos de Chile. Panorama actual del Valor de la Fuerza de Trabajo usando la Encuesta Suplementaria de Ingresos ESI (2023)*. Fundación Sol https://fundacionsol.cl/blog/estudios-2/post/los-verdaderos-sueldos-de-chile-2024-7530

Falabella, A. (2021). Going Left, or Right? A Study of the Policy Rationale of the Chilean Center-Left Coalition Concertación in Education. *Education policy analysis archives*, 29(5). https://doi.org/10.14507/epaa.29.5266

Johnson, D. (2020). La pandemia como experiencia educacional: algunas reflexiones sobre la escolaridad y su estudio. *Currículo sem Fronteiras*, 20(3), 621-632. http://dx.doi.org/10.35786/1645-1384.v20.n3.02

Murillo, F. J., Martínez-Garrido, C., y Graña, R. (2020). Escuelas públicas para pobres, escuelas privadas para ricos: relación entre educación privada y segregación escolar de carácter socio-económico en América Latina. *Runae*, (5), 11–22.

Núñez, I. (2003). *La ENU entre dos siglos. Ensayo histórico sobre la Escuela Nacional Unificada.* LOM.

OCDE. (2016). *Skills Matter: Further Results from the Survey of Adult Skills*, OECD Skills Studies, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264258051-en

Oliva, M. A. (2008). Política educativa y profundización de la desigualdad en Chile. *Estudios pedagógicos (Valdivia)*, 34(2), 207-226. https://dx.doi.org/10.4067/S0718-07052008000200013

Ruiz-Schneider, C. (2018). Educación y política en la transición chilena. En C. Ruiz-Schneider, L. Reyes-Jedlicki, y F. Herrera (Eds.), *Privatización de lo público en el sistema escolar*. LOM.

Verger, A., Ferrer, G. y Parcerisa L. (2021). In and out of the 'pressure cooker': Schools' varying responses to accountability and datafication. En Grek, S., Maroy, C. y Verger, T. (Eds) *World Yearbook of Education 2021. Accountability and datafication in the governance of education*. Routledge. https://doi.org/10.4324/9781003014164

Zemelman, M. y Jara, I. (2006), *Seis episodios de la educación chilena, 1920-1965*. Ediciones Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad de Chile.

CONTRA EL GÉNERO, CONTRA LOS DERECHOS

Alejandra Castillo

ALEJANDRA CASTILLO

Doctora en Filosofía. Profesora titular del Departamento de Filosofía de la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, Santiago de Chile. Directora de la Revista de Cultura Papel Máquina y de la Colección Archivo Feminista de Editorial Palinodia. Es parte del Comité Consultivo de la Red de Mujeres Filósofas de América Latina de UNESCO. Investigadora del grupo de trabajo en Filosofía Política de CLACSO y del Centro Cuerpo y Textualidad del Departamento de Filosofía de la Universidad Autónoma de Barcelona. Algunas de sus publicaciones son *Imagen Stasis* (2024); *Archivo alterado* (2023); *Tiempo de feminismo. Cuerpos, imágenes y revuelta* (2022); *La república masculina y la promesa igualitaria* (segunda edición, 2021); *Adicta imagen* (2020); *Asamblea de los cuerpos* (2019); *Matrix. El género de la filosofía* (2019); *Crónicas feministas en tiempos neoliberales* (2019); *Simone de Beauvoir. Filósofa, antifilósofa* (2017); *Disensos feministas* (2016); *Imagen, cuerpo* (2015) y *Ars disyecta. Figuras para una corpo-política* (2014); entre otras.

CONTRA EL GÉNERO, CONTRA LOS DERECHOS

INTRODUCCIÓN

El concepto de «agenda de género» aparece en el lenguaje político de América Latina en la década de los noventa. Desde entonces, con mayor o menor eficacia, se han implementado políticas relativas a la ampliación de los límites de la representación política, apareciendo con ello dos nuevas palabras en las discusiones relativas a la subrepresentación de las mujeres: *paridad* y *cuotas*. Lo que en teoría política se dejaba oír como el debate entre universalistas y comunitarios, en la agenda de género, en cambio, se tradujo en una fuerte crítica al falso universalismo de los derechos y en la incorporación de conceptos tales como los de derechos humanos de las mujeres, violencia de género y violencia intrafamiliar. Desde esta perspectiva situada y concreta, la política es suplementada con éticas diferenciales, justicias contextuales y políticas del cuidado.

Esta primera escena del género se puede describir como propia de políticas de mujeres, institucionalizadas posteriormente con la creación de centros de estudios de género en organismos no gubernamentales y universidades. La mayor transformación política institucional en esta primera escena fue la creación de Ministerios de la Mujer y la Familia, mientras que su mayor logro político y simbólico fue el inicio de la era de las mujeres en las presidencias de los países latinoamericanos. En términos de su arco político, estas políticas de mujeres pueden considerarse como progresistas de corte liberal.

La década del 2000 fue disidente. A partir de una intensa crítica a las políticas reproductoras del binarismo de género, cultivadas desde la institucionalidad, las políticas LGTBI intervinieron en los modos de representación del cuerpo y de la sexualidad, así como en la creación de un nuevo orden jurídico no binario. Estas políticas abarcaron zonas tan amplias como las artes, la literatura e incluso lo político institucional. Comprendía, por lo tanto, imagen, letra y leyes. En relación con estas últimas, las políticas LGTBI dirigieron sus esfuerzos hacia la aprobación del matrimonio igualitario, el reconocimiento legal de la identidad de género y la diversidad sexual. Esta segunda escena tiene como espectro tanto a las izquierdas latinoamericanas como a ciertos sectores del liberalismo.

En paralelo a este giro político, tomó lugar una tercera escena: el feminismo antipatriarcal. Retomando las acciones y posturas feministas de los años ochenta del continente, esta vuelta asumirá como principal nodo articulador la crítica

al patriarcado. Si en los años ochenta este se asociaba a un tipo de violencia institucional, muchas veces identificada con los regímenes dictatoriales, en el siglo xxi el patriarcado se asocia al modo de producción capitalista, y se comprenderá que tiene su manifestación en un tipo de violencia específica: la violencia sexual. A su vez, esta emergencia feminista tendrá dos momentos: uno de revuelta y otro de institucionalización. Sus temas y demandas se centran en los derechos reproductivos, la despenalización del aborto, el establecimiento de protocolos contra el acoso sexual, la tipificación de la violencia sexual, el trabajo del cuidado y la protección ante la precarización de la vida. En tanto, el marco político de esta tercera escena es la del socialismo democrático.

La premisa que subyace a estas políticas es la expansión continua del ideario de los derechos humanos, que si bien fue restringido en un comienzo, tiene, empero, la plasticidad de irse ampliando indefinidamente. Esta lógica de la declaración universalista de los derechos y, por otro lado, su objeción desde una particularidad excluida, es lo que la tradición liberal de la política ha denominado la fuerza progresiva de la democracia: lo que comienza como un llamado de reconocimiento de una parte de la población, termina transformándose en un mecanismo de incorporación de la mayoría.

En su libro *Only paradoxes to offer: french feminists and rights of man* (1996), la historiadora estadounidense Joan Scott llama a este mecanismo «paradoja», y lo ejemplifica mediante la historia política de las feministas Olympe de Gouges, Jeanne Deroin, Hubertine Auclert y Madeleine Pelletier. De acuerdo con Scott, en el transcurso entre la Revolución francesa y los comienzos del siglo xx, estas cuatro feministas replicaron el mismo mecanismo político para ampliar el concepto de igualdad entre quienes no eran percibidas como semejantes. Se trataría de un mecanismo sencillo y paradójico: la demanda por igualdad se realiza desde una posición universal (se borra la propia posición), para luego, una vez inscritas en el orden político, exhibir un cuerpo que perturba ese imaginario universalista hasta transformarlo, mediante una inesperada «diferencia». El mecanismo «paradojal», como lo nomina Scott, no es ni universalista ni particularista, sino que utiliza ambas posiciones de modo estratégico. La paradoja debe entenderse como la unión de opuestos en el sentido de una síntesis productiva y progresiva. De tal modo, no habría nada de malo en las limitaciones de la democracia liberal, dado que estas mismas sirven como punto de transformación del marco restrictivo de reconocimiento y representación democrática. Así, la democracia es aprehendida de modo procesual, en una especie de *telepoiesis* paradojal.

Desde una posición que se denomina así misma como postmarxista, Catharine MacKinnon perturba ese acuerdo liberal introduciendo la pregunta

por el sexo: ¿Qué significa el sexo masculino en la lógica de los derechos? En *Toward a Feminist Theory of the State* (1991), esta autora advierte que todo orden jurídico es una forma de vida. En dicho sentido, no habría algo así como la abstracción del derecho y la particularidad de los sujetos; la ley es una forma de vida. Distinta a la figura de la paradoja, MacKinnon advierte un doble movimiento en la conformación del Estado liberal: primero, hace suya una forma de vida y, luego, la vuelve ley invisibilizando la forma de vida que le dio cuerpo. Dando luz al régimen escópico que describe al Estado, Mackinnon indica que el dominio masculino se vuelve invisible en la legalidad liberal, y permite con ello la ficción de un punto de vista universal (p. 400 y ss.). Este universalismo es la promesa que mueve la maquinaria de los derechos.

Desde una narrativa que proviene de la deconstrucción, el marxismo y lo poscolonial, Gayatri Chakravorty Spivak (1993) define dicho punto de vista universal de los derechos como «aquello que no podemos no querer». Alusiva a esta promesa, Spivak cree ver un límite, un fracaso. Al advertir esta falla en la máquina jurídico-política de la lógica del reconocimiento, la teórica india toma distancia de las metáforas productivistas que tienden a organizar un sentido de lo político unido a la ficción de la progresión infinita (Butler y Spivak, 2007). Entendiendo al antagonismo de clase colonial como fundamento de la política moderna, Butler y Spivak muestran que lo que está en la base de los derechos es más bien una empresa de explotación económica imperial ligada a la forma del Estado (p. 90 y ss.).

Asumiendo la figura del fracaso en la constitución de los derechos, tal como lo señalan MacKinnon, en lo relativo al sexo, y Spivak, en relación al antagonismo de clase colonial, en este ensayo presentaré tres escenas contemporáneas que vuelven evidente ese fracaso en el par derechos y género. Estas escenas son: la transformación de la filiación; el vínculo entre sexo y acumulación originaria; y la política de la extrema derecha contra el género.

El contexto para esta revisión es, por un lado, el preocupante avance de las extremas derechas contra lo que han denominado «ideología de género» y, por otro, la creciente disposición a suprimir los derechos a la anticoncepción y al aborto. Este escenario podría ser descrito bajo la provocadora formulación «contra el género, contra los derechos».

FILIACIÓN

El derecho encripta una forma de vida, en tanto que este —y por extensión la política— expone un cuerpo. Esta exposición ocurre, sin embargo, en las diferencias que establece, los lugares que permite o prohíbe, los roles y trabajos

que asigna, los tiempos que determina y las jerarquías que visibiliza. Si el derecho es una forma de vida encriptada, lo es porque presupone un orden de filiación sobre el que se organiza un sistema de género. La forma de vida que describe al derecho moderno presupone un dispositivo de género heteronormado y reproductivo.

En consecuencia, no hay conceptos políticos abstractos. Todo concepto visibiliza el sistema de género al que pertenece. Tomemos por caso una de las palabras maestras de la política moderna: ciudadanía. En el juego de lenguaje de la política, el concepto de ciudadanía tiende a operar como una palabra vacía que parece tener, en principio, dos funciones. Una primera función es la de otorgar reconocimiento a los sujetos portadores de derechos (los sujetos que calzan con el cuerpo en dominancia de la política). Una segunda función es la de acoger demandas (estrategias y actos) de quienes padecen la falta de derechos. No obstante, por su claridad y sus funciones, el concepto de ciudadanía es engañoso.

Desde su introducción en el vocabulario político moderno —en el contexto de revueltas y revolución— parece ser un concepto que describe una función política autónoma; a saber, la vinculación del «quien sea» indeterminado con la democracia, lo que implica la otorgación igualitaria de derechos. Nada dice de identidad. Y, sin embargo, sabemos que la ciudadanía es la expresión de un dispositivo político corporal que organiza un orden estatal (y la consiguiente asignación de derechos de acuerdo con una lógica que liga de modo identitario a los sujetos con el Estado); de dos esferas de acción (lo público y lo privado); de un espacio de identificaciones primarias ligado a la formación de la familia sentimental; y de la asignación de roles de acuerdo con una definición natural de la diferencia sexual entendida como matriz reproductiva.

No habría que dejar de advertir que hay un vínculo estructural entre la definición natural de la diferencia sexual y la formación del modo de producción capitalista. Ambas zonas comparten el signo característico de la época que despunta con revueltas y revolución: la producción. La ciudadanía nunca ha remitido a un orden universal y abstracto; ha sido la clave de acceso, más bien, a aquello político en común desde el par identidad/identificación. En tal sentido, el concepto de ciudadanía alude a un modo doble de definir y entender al cuerpo: como el cuerpo de cada quien y como el cuerpo de la política. Esta definición y determinación doble tiene como marco un dispositivo de género. La época que se abre con revueltas y revoluciones tiene al dispositivo de género heteronormado como ordenación subterránea que da múltiples posibilidades: un tipo de filiación, la distinción de esferas pública y privada, el establecimiento tripartito de lo social y la asignación de roles, lugares y tiempos para cada sexo.

Hay dos palabras que definen al patriarcado moderno: filiación y consentimiento. Es, por lo tanto, un dispositivo de género y una voluntad de decisión. Esta definición inicial busca, en primer lugar, desplazar la habitual vaguedad con la que se suele definir al patriarcado al otorgarle como única seña definitoria la de ser un orden masculino de dominio. Y, en segundo lugar, esta definición muestra una complicación que se deja leer en la siguiente pregunta: ¿cómo un orden de dominio puede enunciarse en contigüidad con la voluntad de sí que promueve la independencia de juicio y la emancipación propia del consentimiento?

Esta inespecificidad y complicación, si bien nos podría remitir a las zonas en las que la filosofía política estudia las estructuras político económicas y su relación con la obligación política, también se refiere a una zona mucho más próxima, asociada a los modos en que los sujetos son descritos en el espacio de lo en común y las formas en que el consentimiento se vuelve una práctica que reproduce el orden dominante. Ambas zonas, la de la filosofía política y la de las etnografías de la cotidianidad, comparten, sin embargo, un punto central en común: a saber, la diferencia sexual. No se consiente de igual manera si se está de este lado o del otro de la distinción de lo masculino o lo femenino, no se consiente de igual forma si se es hombre o mujer. Habría que agregar algo más. La diferencia que instituye el consentimiento implica subordinación y desigualdad. Dicho de otro modo, el consentimiento explicita una definición de la diferencia sexual en cuanto diferencia natural de los sexos: la autoridad la poseen los hombres y la sumisión corresponde a las mujeres. Esta definición doble y desigual del consentimiento pone en marcha al patriarcado moderno (Fraisse, 2007).

Sin embargo, y contradictoriamente, el consentimiento narra la historia de la autonomía y la afirmación de sí. ¿Cuándo el consentimiento comienza a significar dos cosas distintas, esto es, dominio y subordinación? ¿Cuándo el consentimiento se enlaza en su definición a la diferencia sexual natural? Una primera respuesta a estas preguntas nos lleva al tiempo y tratados que dan por iniciada la política moderna. Como es bien sabido, la historia de la política moderna está anudada a la historia del contrato.

El contrato implica la autonomía de los sujetos. Central en este relato es el *Leviatán* de Hobbes publicado en el 1651 (2002). En este libro se declara la igualdad de los hombres, que es un hecho de naturaleza: los hombres nacen iguales de cuerpo y alma. Al parecer no hay ninguna diferencia ni corporal ni de inteligencia que pudiese trazar una línea divisoria entre ellos. La política moderna inicia con esta declaración de igualdad, que deja atrás a la estratificación de los sujetos, tareas y funciones que organizaba el régimen político de la *República*

de Platón. Las diferencias entre los hombres no podrían alterar el principio básico que la política hobbesiana inaugura. Más aún, no hay diferencia que logre justificar la exclusividad de beneficios para unos y la imposibilidad de reclamo de los mismos beneficios para otros.

Sabemos, sin embargo, que hay una diferencia que se resiste a dicha igualdad de base propuesta en el *Leviatán:* la sexual. Cuando Hobbes escribe «hombres» se refiere de manera general a la humanidad, no identificada nominativamente con «mujeres». Lo sabemos porque en el capítulo XIII titulado «De la Condición natural de la humanidad en la concerniente a su felicidad y miseria», los hombres son iguales y organizan su espacio en común movidos por la rivalidad, la desconfianza y la búsqueda de gloria. El contrato para los hombres es el acto que propicia la aventura de la autonomía, la posibilidad de declarar y afirmar un nombre propio. En cambio, el contrato para las mujeres se restringe de manera máxima, propiciando la aventura del amor, la posibilidad de elegir al indicado y afirmarse como esposa y madre (Wollstonecraft, 1990). La mujer entra a la escena moderna de la política, es cierto; pero su ingreso no busca su constitución en tanto sujeto autónomo, sino su configuración en el espacio privado de la familia y del afecto.

Detengámonos algo más en el *Leviatán* de Hobbes. Como es sabido, este libro comienza con una imagen que contiene en sí más que una imagen. El mismo título evoca una figura fantástica, un gran animal marino, un pez, una ballena dragón o un monstruo de feroces colmillos. Tanto el nombre como la imagen están tomados del Libro de Job, cuya referencia no es evocativa, sino explícita. En el frontispicio de la primera edición se puede ver a un gigante saliendo del mar, cuyo cuerpo está hecho de una multiplicidad de pequeños hombres. Lleva puesta una vistosa corona. En una mano porta un cetro y en la otra empuña una espada. En la cabeza, el Estado; en la mano izquierda, el poder político; en la derecha, el poder religioso[1]. Esta imagen da visibilidad a un nuevo cuerpo para la política, cuyos límites estarán dados por la configuración de la soberanía estatal y la separación de los poderes. Sobre el gigante, este hombre que es todos los hombres y que conquista desde el mar, se observa una inscripción en latín: *Non est potestas super terram quae comparetur ei*. En un guiño al orden que deja atrás, o quizás fundando otro sobre ese cuerpo en declive, Hobbes trae de vuelta un versículo del Libro de Job: *En la tierra no hay poder que se le compare*. Ese poder es el Estado. Esta es la imagen de la política moderna.

1. Esta descripción corresponde a la versión: *Leviathan. Reprinted from The Edition of 1651* (1965).

Pero esta primera imagen remite a otra, se enlaza con otra. Solo en el lazo entre ambas es posible entender cada una a cabalidad. La segunda imagen es la del «animal artificial». Al iniciar la introducción —y quizás nuevamente en un guiño a la política que busca dejar atrás— Hobbes afirma que la naturaleza es el arte de Dios y que el hombre la imita en su arte, entendido como artificio, creación e invención. Un aviso, un gesto cómplice con aquella política que daba superioridad a un ser magnificente, en todo superior al hombre, y desde el cual se organizarían jerarquías, dominios y visibilidades. Sin embargo, a renglón seguido, advierte que la vida no es sino «un movimiento de miembros cuyo principio está radicado en alguna parte principal interna a ellos» (Hobbes, 1965 [1651], p. 8). No hay misterio ni magia proveniente de un ser superior, solo el funcionamiento de un mecanismo. La imagen del cuerpo que propone Hobbes es análoga a la de una máquina.

O, mejor dicho, la imagen que inaugura la modernidad política, en su versión liberal, es la de un cuerpo técnico. El punto inicial de la narración es el artificio, un cuerpo que ha reemplazado cada una de sus funciones por artefactos. El cuerpo como una máquina que se mueve a sí misma, un autómata emparentado con relojes, bombas al vacío y diseños. Antecediendo en siglos a la imagen que figuraría androides soñando con ovejas eléctricas (Dick, 1968), Hobbes se pregunta si «no podremos decir también que todo autómata (máquinas que se mueven a sí mismas mediante muelles y ruedas, como sucede con un reloj) tiene una vida artificial» (Hobbes, 1965 [1651], p. 7). En un relato que vuelve borrosa la distinción entre lo natural y lo artificial, la vida tiene lugar por mediación técnica (Shapin y Schaffer, 2011). Desde este diseño visual, la vida no sería otra cosa que la conexión de piezas y la interconexión de sus funciones. Un corazón no sería distinto a una pieza helicoidal, cuya plasticidad permitiría su extensión y comprensión; los nervios serían como cordones o cuerdas dispuestas en red y las articulaciones equivaldrían a ruedas dentadas que en un sistema complejo producirían el movimiento del cuerpo-máquina.

No se debería pasar por alto que este diseño visual antecede a la configuración del Estado. En otras palabras, hace ver su figura aun cuando este todavía no tenía plena realidad. No solo eso: describe el cuerpo del Estado en relación con el cuerpo de la ciudadanía. Este cuerpo se entiende de manera doble, vinculando de modo especular instituciones y sujetos. Pero el cuerpo de la política que describe/diseña Hobbes también es doble en la distinción de lo interno/íntimo y su exterioridad. El sujeto se constituye en el reconocimiento de su vida interna que, sin embargo, dice más del diseño y de los artefactos de una época. Es en los artefactos donde se constituyen los sujetos. Esta vuelta a

sí, este reconocimiento de sí, traza la línea de otro doblez central: lo privado y lo público.

Esta distinción, este retraimiento del sujeto a sí, permite no solo delimitar un espacio personal —que, como sabemos, no debe ser intervenido ni siquiera por el gigante marino—, sino también un espacio público. Y no solo eso, sino que esa traza entre el adentro y el afuera del cuerpo también describe roles, tiempos y funciones para hombres y mujeres. El *Leviatán*, el Estado y la ciudadanía son formaciones masculinas; comparten iguales experiencias, afectos y memorias; modos de figuración y roles públicos. Las mujeres, por el contrario, habitan lo privado. Con su ingreso al diseño político propuesto por Hobbes, lo interior/íntimo comienza a narrarse también como lo interior/doméstico. Si bien *Leviatán* describe el cuerpo —Leviatán, hombre, ciudadanía—, este es artificio e invención; las mujeres, en cambio, son descritas desde un orden natural, enlazadas, en filiación, a una función reproductiva. Esa es la corpo-política que hace posible la distinción de las esferas de lo público y lo privado.

Volvamos al diseño político moderno propuesto por Hobbes; esta vez, a ese que describe en *De Cive* (1642, traducido como *El ciudadano*). Sabemos que la política moderna se define en la autodeterminación, la igualdad y la libertad. Sabemos también que, a pesar del universalismo de la declaración de la igualdad y la libertad, la visibilidad y los derechos son diferenciados y excluyentes. En *De Cive*, Hobbes reconoce que la generación, es decir, el que los hombres sean capaces de procrear, no les da autoridad y dominio sobre hijos e hijas. En ese reconocimiento también advierte la filiación y la reproducción. Esa autoridad y dominio le corresponde de modo natural a las mujeres, a las madres, afirma Hobbes. Sin embargo, la modernidad política es masculina, el dominio político-económico es de los hombres y la autoridad familiar es parental. La ley de la madre queda subordinada a la del padre: ¿por qué? Debido al artificio del contrato matrimonial que constituye el reino familiar y su dominio paterno. Sobre esta definición de filiación se organiza el cuerpo de la política moderna: individuo, propiedad y Estado. Este es el cuerpo que la ley encripta, este es el límite que permite y detiene a la máquina de los derechos.

No obstante, la corpo-política actual dice más sobre las alteraciones de la narración del cuerpo a partir del descubrimiento de la cadena de ADN, de la reproducción artificial, de los fármacos para la anticoncepción y la telemática, que del orden reproductivo natural que preocupaba a Hobbes. ADN, reproducción artificial, fármacos e imágenes-pantalla son parte del diseño actual y, por lo tanto, organizan un nuevo orden de dominio, visibilidades, diferencias y exclusiones. Las imágenes, la vida que constituyen y la subjetividad que recrean son el índice más notorio del diseño político hoy. Quizás por esa notoriedad, las resistencias

al orden de dominio deberían poner atención en ellas. El cuerpo de la política dejó de enlazar Leviatán, hombre y ciudadanía, por más que se intente volver a esos nudos y amarres. Sin duda, ese desanudamiento no declara el fin de todo nudo o amarre; únicamente advierte que la relación entre políticas, cuerpos y filiación se ha transformado.

Debido a esta transformación del dispositivo de género, quizás la figura de la progresión ilimitada que presupone la paradoja adelantada por Joan Scott (1996) no sea una herramienta útil para pensar hoy el derecho y el género. Este cambio de terreno político y teórico se vuelve especialmente urgente cuando lo que está en cuestión es la relación entre democracia, ilimitación y derechos. ¿Acaso esa relación no presupone la infinitud de recursos?

SEXO Y ACUMULACIÓN ORIGINARIA

En la distopía *El cuento de la criada* (2019), Margaret Atwood imagina el momento exacto en que un orden democrático y social de derechos se transforma de manera vertiginosa en uno totalitario. Los pasos para esa transformación radical son la supresión de la información; usurpación de bienes, dinero y territorios; restricción de movimiento; limitación extrema de la decisión individual; estratificación laboral; y control máximo del cuerpo de las mujeres. El signo del totalitarismo atwoodiano es materno/reproductivo: el valor de las mujeres está enlazado a su capacidad de reproducir la especie. El significante de lo «materno reproductivo» permite la clasificación y estratificación de las mujeres. Esta escena que imagina Margaret Atwood puede ser descrita como «acumulación originaria».

La acumulación originaria es un momento previo del capital. En un símil con el relato bíblico, Marx (2015 [1867]) dice que la frase-imagen de la «acumulación originaria» desempeña la misma función que aquella otra del «pecado original». La religión y la economía política descansarían en una ficción habilitadora. Adán, dice Marx, come de la manzana prohibida y deja caer con ello males y vergüenzas al género humano. Esta mascada también condena a los sujetos al trabajo sexualmente diferenciado: las mujeres a la reproducción de la especie; los hombres a la reproducción del capital. En este punto interviene la ficción de la economía. No todos los hombres son lo suficientemente pobres como para tener que vender su fuerza de trabajo o, lo que es lo mismo, no están encadenados a la obligatoriedad del trabajo. ¿Por qué? ¿En qué momento algunos se vuelven propietarios y otros no? El circuito que se inaugura con la aparición del dinero, su transformación en capital, la extracción de plusvalía,

la producción de mercancías y de ahí de nuevo al dinero, no logra explicar por qué algunos no trabajan y son propietarios, y otros solo logran sobrevivir con el sudor de su frente.

El mito original de la economía política o el mito de la acumulación originaria dice que en algún momento previo a la instalación del modo de producción capitalista había, por un lado, un reducido grupo de hombres laboriosos, inteligentes y ahorrativos y, por otro, una caterva de granujas dados a la vagancia y la mala entretención. En algún momento indeterminado, como ocurre en los mitos, la minoría laboriosa y ahorrativa se hace de propiedades y de riqueza, y la mayoría de los holgazanes no les queda más que vender su cuerpo. Si no echamos mano al argumento mágico, tendríamos que admitir que la pregunta del por qué algunos son propietarios y dueños de los medios de producción no ha sido respondida. Si miramos con más atención la estructura del mito, la conclusión es siempre la misma: hay un argumento habilitante oculto, esto es, un mito basal silenciado. Este mito no dicho, pero necesario para la posibilidad de la acumulación originaria, es la violencia. No son todas las violencias, como la ira de Dios, sino que es un tipo de violencia que se vincula con la apropiación de territorios. Es una violencia de conquista y asentamientos. El mito original de la economía política oculta este momento previo de sojuzgamiento, robo a mano armada y asesinato.

Sin este momento previo no es posible establecer la ficción de la línea divisoria entre los pocos laboriosos y ahorrativos, y los muchos holgazanes. La violencia como expropiación es la chispa que da vida al modo de producción capitalista. Esto es visible para Marx en *El Capital*. No obstante, esta violencia mítica no es fundante, pues le antecede una violencia de género. Para Marx, las mujeres ocupan el mismo lugar de reproductoras de la especie que le otorga el mito bíblico. En la reformulación del mito, Marx se refiere solo a Adán como figura de humanidad. Friedrich Engels lo corrige en *El origen de la familia, de la propiedad privada y del Estado* (2017 [1884]). El problema de la opresión y subordinación de las mujeres es la familia. Sin embargo, esta corrección a medias de Engels no permite ver el dispositivo de género heteronormado, subsuelo de la organización del capitalismo. Habría que decir también que esta corrección a medias ha sido el límite de los socialismos feministas (Fraser, 2020).

La acumulación originaria es el despojo de bienes, la fraudulenta enajenación de los dominios del Estado, el robo de tierras comunales y la transformación de la propiedad, llevadas a cabo por la usurpación y terrorismo despiadado (Marx, (2015 [1867]). Es un orden de depredación en beneficio de unos pocos y la obligatoriedad reproductiva para las mujeres. En la actualidad, el escándalo producto de la apropiación de los bienes comunes por unos pocos es cada

vez menor. Cada vez más países retroceden en sus legislaciones relativas al derecho al aborto y los derechos reproductivos de las mujeres. Este escenario vuelve contiguos dos momentos: uno, el de la transformación del dispositivo de género —y por ello, de la filiación, el contrato y el consentimiento—; y, otro, el de restricción legal de los derechos reproductivos de las mujeres.

CONTRA EL GÉNERO

La política hoy es impensable sin una transformación radical de nuestras nociones de comunicación y publicidad. En efecto, el paso de una esfera pública nacional a una esfera pública global ha implicado también una transformación del espacio social, y que a su vez es una transformación de las topologías a partir de las cuales la modernidad erigió los conceptos de lo político y la política. Conceptos que suponen siempre una determinada noción de comunicación y de publicidad. La llamada «esfera pública global» trastoca los conceptos de soberanía, ciudadanía y democracia, pero, de igual modo, altera los conceptos y los espacios que solíamos identificar con lo público y lo privado, con la intimidad y la privacidad.

Desde esta reconfiguración de la esfera pública global, todo lo que afecta a los sujetos puede ser hecho público. Es más, ese anhelo de existencia pública absoluta parece demandar la mirada de un grupo anónimo e íntimo que se materializa en las redes sociales. No habría que dejar de mencionar que lo que mueve a la esfera pública global son los afectos, el tránsito o el estremecimiento de una inclinación fugaz, momentánea. De un modo pueril, cada una de estas nuevas ciudadanías del mundo global va dejando una marca de gustos y disgustos, miedos y esperanzas. Estas marcas son registradas una a una, y algorítmicamente las plataformas virtuales van constituyendo el mundo de afectos, con sus miedos e inseguridades, que esta ciudadanía desea.

Lo que afecta no es de ningún modo solo el acontecer nacional. Los afectos se organizan en términos planetarios, en una inmensa red virtual, y sus efectos, a no dudarlo, son claramente materiales. Pienso en el llamado «Bus de la libertad». Este autobús de la libertad comienza su recorrido en el año 2001, con la creación de la organización ultraconservadora española Hazte oír. Los ejes que describen su política son valóricos: defensa de la familia, libertad de educación y defensa de la vida humana. Temas que se vinculan a un orden «natural». Desde el inicio lo que se deja ver es una fuerte molestia contra los acuerdos asumidos por la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer, realizada en Beijing en 1995. Entre otros aspectos relevantes, cabe destacar que es en la Cuarta Conferencia

Mundial de la Mujer cuando se introduce el concepto «derechos humanos de las mujeres» y, a partir de esta redefinición, se vuelve posible vincular los derechos humanos con los derechos reproductivos de las mujeres.

En este punto, Hazte oír replica la posición de la Iglesia católica que rechaza los acuerdos feministas. Este rechazo a la cumbre de Beijing está asociado, entre otras cosas, a la introducción de la palabra «género» en la agenda global de Naciones Unidas. Minimizando el impacto de esta organización y queriendo expandir su ámbito de influencia, Hazte oír se vincula, en el año 2013, a la plataforma CitizenGo. A partir de ese momento las propuestas de Hazte oír alcanzan a un público de cinco continentes, con traducción a 11 idiomas. En esta puesta en circulación, extendida en la esfera pública global, Hazte oír —ahora transmutada en CitizenGo— incorpora a su maletín valórico una posición anti-LGTBI y anti-aborto. Con todo esto en la maleta, el Bus de la libertad inicia su recorrido por España, Estados Unidos, Colombia, México y Chile, presentándolo como una cruzada contra la «ideología de género».

La mención de este episodio altamente mediático no es casual. Tampoco es casual que el recurso de un autobús circulando de modo «real» haya sido también utilizado por Donald Trump en su campaña electoral. De algún modo, el recurso del autobús logra poner en acción, simultáneamente, la idea de la circulación propia del capital financiero y de las redes sociales, el recurso al espectáculo y la vuelta a la verdad de las cosas. A pesar del uso de plataformas virtuales como elemento clave para la difusión de las políticas de ultraderecha, la posición declarada es la inversa: la política se hace en la calle, circulando en la vida de la gente. Se debe advertir que el recorrido del «bus de la libertad» no se ha detenido.

Primera parada. El día 20 de octubre de 2021 la Cámara baja del Congreso de Chile dio a conocer un oficio en el que se solicitaba a la Universidad de Chile y la Universidad de Santiago informar sobre cuántos cursos, centros, programas y planes de estudio estaban referidos a temáticas relacionadas con estudios de género, ideología de género, perspectiva de género, diversidad sexual y feminismo. Se solicitó, a su vez, informar sobre los recursos asignados a tales programas y cursos. El bus siguió su recorrido y llegó hasta la Corte Suprema de Estados Unidos. No es un dato al margen que esta Corte esté dominada por conservadores. Con fecha del 24 de junio de 2022, la Corte Suprema estadounidense revocó la histórica sentencia conocida como «Roe versus Wade», que garantizaba el derecho al aborto en ese país desde 1973.

Siguiente parada, España. Pocos meses después, el 21 de septiembre de 2022, Irene Montero, ministra de igualdad de España, está dando a conocer la nueva Ley de Garantía Integral de Libertad Sexual (más conocida como la Ley del solo

sí es sí) en lo que este cuerpo legislativo mandata sobre la educación sexual. En ese contexto, equivoca la formulación en su argumento, dando a entender, sin intención, que el consentimiento sexual no tendría límite de edad. Cabe destacar que el yerro no es parte de la Ley de Garantía Integral de Libertad Sexual. Sin embargo, haciendo real aquello del performativo extendido, en el que si se dice llueve comienza a llover, las redes sociales tornan el equívoco en una tormenta de comentarios que acusan a la ministra Montero de promover la pederastia. El partido de ultraderecha VOX interpone querella contra Irene Montero, la que es declarada inadmisible por ausencia de delito en la declaración de la ministra.

No habría que olvidar que el performativo extendido es el habla del totalitarismo. Nueva parada en Chile. En los días previos a la navidad, desde cuentas de Twitter se viralizaron la portada, índice y páginas iniciales de una tesis para optar al grado de Magíster en Estudios de Género y Cultura en América Latina de la Universidad de Chile. El título de la tesis: «Pedófilos e infantes. Pliegues y repliegues del deseo». Las redes sociales actúan bajo el imperativo del performativo extendido una vez más. La tormenta acusatoria no se deja esperar. Con fecha de 26 de diciembre, el diputado del Partido Republicano Cristóbal Urriticoechea ofició al Gobierno y a la Universidad de Chile por dicha tesis por hacer «apología a la pedofilia».

Ahora bien, ¿qué tienen en común estas escenas políticas identificadas con la derecha global? En principio, al menos, se pueden señalar cuatro puntos de contacto: 1) Se diseñan y despliegan en una esfera política global, aun cuando su impacto busca ser local y nacional; 2) A pesar de que su diseño es eminentemente un producto de plataformas virtuales, reclaman para sí una «vuelta» a la verdad de la política, una vuelta a la vida de la gente, a una especie de realismo juzgado desde la perspectiva de la moralidad; 3) son programas políticos que se organizan desde la defensa de la identidad nacional o sexual; y 4) han descrito como su otro antagónico a la «ideología de género».

Pensar el derecho hoy, en su vínculo con las políticas feministas y de género, implica asumir el límite y fracaso de la corpo-política que se configuró a partir del siglo xvii en su conjunción con la alteración del dispositivo de género, acontecimiento epocal del siglo xx. Dos cuerpos, dos temporalidades, que vuelven necesario imaginar un diseño feminista de los derechos, el Estado y la política.

REFERENCIAS

Atwood, M. (2019 [1985]). *El cuento de la criada* (E. Mateo Blanco, Trad.). Ediciones Salamandra.

Butler, J., y Spivak, G. C. (2007). *Who sings the nation-state? Language, politics, belonging*. Seagull Books.

Dick, P. K. (1968). *Do androids dream of electric sheep?* Doubleday.

Engels, F. (2017 [1884]). *El origen de la familia, de la propiedad privada y del Estado*. Ediciones Akal.

Fraisse, G. (2007). *Du consentement*. Seuil.

Fraser, N. (2020). *Los talleres ocultos del capital*. Traficantes de Sueños.

Hobbes, T. (1965). *Leviathan. Reprinted from The Edition of 1651*. Clarendon Press.

Hobbes, T. (2002 [1651]). *Leviatán o la materia, forma y poder de un Estado eclesiástico y civil*. Alianza Editorial.

Hobbes, T. (2000 [1642]). *De cive*. Alianza Editorial.

MacKinnon, C. (1991). *Toward a feminist theory of the state*. Harvard University Press.

Marx, K. (2015 [1867]). La llamada acumulación originaria. En *El capital. I. Crítica de la economía política*. Fondo de Cultura Económica.

Scott, J. (1996). *Only paradoxes to offer: French feminists and the rights of man*. Harvard University Press

Shapin, S., & Schaffer, S. (2011 [1985]). *Leviathan and the air-pump: Hobbes, Boyle, and the experimental life*. Princeton University Press.

Spivak, G. C. (1993). *Outside in the teaching machine*. Routledge.

Wollstonecraft, M. (1990 [1792]). *Vindicación de los derechos de la mujer* (C. Martínez Gimeno, Trad.). Ediciones Cátedra.

SEGURIDAD PÚBLICA DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS DERECHOS

Alejandra Mohor Bellalta y Felipe Abbott Matus

ALEJANDRA MOHOR BELLALTA

Licenciada en sociología y magíster en Ciencias Políticas, ambas por la Universidad de Chile. Investigadora del Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana y docente del Magíster en Criminología y Gestión de la Seguridad de la Facultad de Gobierno de la misma casa de estudios.

FELIPE ABBOTT MATUS

Abogado de la Universidad de Chile. Profesor Asistente del Departamento de Ciencias Penales e investigador del Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile.

SEGURIDAD PÚBLICA DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS DERECHOS

LA SEGURIDAD Y SUS CONCEPCIONES

En nuestro país, hablar de seguridad principalmente significa hablar de policías y cárceles. Lo que parece algo menor y sin importancia, sin embargo, resulta ser una cuestión fundamental que encierra profundos simbolismos y peligrosas trampas, especialmente por las consecuencias que trae consigo esta limitada forma de ver las cosas al diseñar, ejecutar o evaluar políticas públicas.

En un país donde en rigor no existe sistema de seguridad social[1], resulta desconcertante que de modo sostenido la opinión pública mediatizada centre su preocupación en la seguridad pública, mientras que las distintas acepciones de seguridad y las institucionalidades llamadas a responder a ellas —sistema previsional de administradoras de fondos de pensiones AFP, sistema de instituciones previsionales de salud ISAPRE— no hayan sido aún objeto de una intervención significativa. El aparato de seguridad pública, por el contrario, ha sido intervenido en repetidas oportunidades, con entusiasmo y sin mucha pulcritud, cuestión que se refleja en la vorágine legislativa de cuño punitivista entre los años 1990 y 2023 (Lunecke, 2023).

La educación, la vivienda digna y la ciudad amable, verdaderas y confirmadas fuentes de seguridad sostenible en el mediano y largo plazo, no representaron sino hasta hace muy poco un espacio de debate amplio que permitiera visualizarlas como alternativas reales para ofrecer a la comunidad una posibilidad de construir sus historias con perspectiva de futuro y calidad de vida. La accesibilidad a los estudios, que mejora la empleabilidad y fortalece perspectivas concretas de movilidad social; el acceso a una vivienda en un entorno de calidad, con conectividad, servicios y oferta cultural, deportiva o disponibilidad de áreas verdes, representan fuentes tangibles de seguridad cotidiana, ya que se traducen

1. La provisión de servicios sanitarios y de atención de salud no está completamente garantizada como un derecho universal con sentido público, sino que depende de la combinación de seguros, prestadores e infraestructura privada que recibe pagos directos de los usuarios. Por otro lado, la previsión para la futura jubilación es responsabilidad individual y depende de la capacidad de ahorro de cada persona: los fondos que cubren las pensiones no son más que los ahorros personales acumulados a lo largo de la vida laboral activa.

en la convicción de que se puede tener una vida mejor en el respeto de la ley y la convivencia armoniosa.

No obstante, tal discurso dista mucho de estar extendido y consolidado. La garantía de acceso a educación gratuita y de calidad es puesta periódicamente en entredicho. El déficit de vivienda social, el deterioro de nuestras urbes y la generación de amplios espacios de abandono o ausencia del Estado son un llamado de alerta. Esta situación debilita una fuente y relato de seguridad, y se pierde con ello una oportunidad para desvirtuar los discursos y sensaciones de precariedad que alimentan el sentimiento de inseguridad subjetiva rampante en nuestro país.

Es paradojal que, en uno de los países más seguros de la región, la inseguridad subjetiva —esto es, aquella percepción que tienen las personas de la posibilidad de ser víctimas de un delito dentro de un tiempo próximo— sea particularmente alta. De todas las fuentes posibles de inseguridad, aquella representada por la actividad criminal no solo es la que consigue captar la atención de la comunidad y escalar en los rankings de los asuntos de mayor preocupación de la opinión pública, sino que seduce a las autoridades, legisladores y tomadores de decisiones en general, impulsándolos a promover soluciones efectistas, cortoplacistas y muchas veces sin fundamento técnico alguno. Esto ha derivado en la asignación de fondos —con escasa rendición de cuentas— a nuestras fuerzas de orden y seguridad, así como a la intervención de nuestro sistema penal para ampliar las capacidades de control, reduciendo o condicionando el ejercicio de derechos y libertades de la población. Este ciclo, que se ha venido verificando regularmente durante ya bastante tiempo, ha significado una alteración profunda de las bases del sistema procesal penal instaurado en el país —con mucho orgullo, cabe decir— para desvirtuar su pretendido «exceso de garantismo» y volverlo, supuestamente, más eficaz en la persecución y sanción de la actividad delictiva. Así se han incrementado las facultades de nuestras policías con poco o nulo contrapeso o supervisión, y se ha redundado en una saturación de nuestros recintos penitenciarios que se acerca mucho a una crisis humanitaria.

Los discursos catastrofistas sobre la «crisis de seguridad», que alimentan los temores sociales, resultan en políticas irreflexivas e irresponsables, y se apartan aún más de mínimos indispensables exigibles en la formulación de políticas, tales como basarse en evidencia adecuada, en el conocimiento según el estado del arte en la materia y en el compromiso irrestricto con la promoción y protección de los derechos de todas las personas. El desempeño de los medios de comunicación en este aspecto deberá ser objeto de escrutinio público severo, teniendo en cuenta que el fenómeno descrito está peligrosamente relacionado con el descrédito de las instituciones públicas —no solo de la administración

de justicia—, así como la relativización o trivialización de la necesidad de resguardar garantías fundamentales y el respeto al debido proceso, cuestión que distancia a la población del aprecio por los valores democráticos. Esto fecunda el terreno para cuotas más altas de tolerancia hacia la pérdida de libertades en aras de obtener supuestos niveles más altos de seguridad.

Discusiones en curso, dirigidas a la materialización de una nueva institucionalidad ministerial —el Ministerio de Seguridad Pública—, debieran promover el examen del funcionamiento de instancias como, por ejemplo, la Comisión Coordinadora del Sistema de Justicia Penal (creada mediante la Ley 20.534 de septiembre de 2011), que en cuanto órgano consultivo permanente tiene el objetivo de procurar el fortalecimiento y buen funcionamiento del sistema procesal penal. Más allá de la contingencia, los esfuerzos por dotar al país de una nueva institucionalidad en temas de seguridad pública deben ir razonablemente acompañados de resultados concretos en cuanto a reforma policial y, además, enfocarse en la formulación de un nuevo modelo de gobierno judicial que impida los peligros de una desconfianza estructural hacia los tribunales o las y los magistrados. Sin embargo, es probable que las energías se concentren, como mucho, en dar viabilidad a la nueva cartera ministerial, incluida en la agenda legislativa acogida al acuerdo de tramitación rápida o «fast track» acordado entre el Gobierno y la oposición.

LA CRIMINOLOGÍA Y UNA NUEVA MIRADA A LA CONDUCTA CRIMINAL

Aunque parece que todas estas discusiones no tuvieran precedentes, lo cierto es que la criminología ha estudiado la conducta criminal desde hace más de 200 años. Primero, sus desarrollos se centraron en el delito y la pena (teorías clásicas); luego, en el delincuente y sus determinantes biológicos (con la escuela positivista); y, ya desde finales del siglo XIX, junto a la diversificación de los aportes disciplinares provenientes de la sociología, sicología, geografía y otras, se transitó hacia la multiplicación de los objetos de interés criminológicos y, con ello, de las eventuales explicaciones sobre la desviación y el delito. De este modo, van cobrando valor aproximaciones relativas al rol de la ciudad con la teoría ecológica de la Escuela de Chicago; los mecanismos culturales y sociales, con los trabajos de Merton y Durkheim; las estructuras de poder y sus instituciones, desde los aportes de las teorías críticas, entre otras. Se profundizó así el conocimiento sobre factores individuales estáticos y dinámicos —como aquellos propios de las etapas vitales—, y a su vez se fueron incorporando

en la investigación empírica factores a nivel comunitario y meso-macro social. Aunque la política pública tardó en reconocer la utilidad de la amplitud del conocimiento criminológico, a contar de la década del setenta se advierte la progresiva irrupción de un nuevo enfoque que cambiará, al menos en parte, el rostro de la política criminal.

El paradigma tradicional de la función estatal, limitada a la mantención del orden público y a la coerción como vía para generar adherencia al sistema de normas socialmente impuesto, fue puesto en entredicho por una realidad que no lograba ser contenida por la vía del control y la sanción. Así, por ejemplo, el informe estadounidense *The Challenge of Crime in a Free Society* (1967) reportó los hallazgos y recomendaciones de la Comisión Presidencial creada dos años antes, señalando que dichas recomendaciones «son un llamado a revolucionar la manera en que América piensa sobre el crimen» (p. v) [traducción propia]. El reporte plantea siete objetivos, comenzando por la necesidad de incorporar estrategias orientadas a la prevención de los delitos, lo cual incluye la eliminación de las condiciones sociales estrechamente vinculadas con el crimen; y destaca la necesidad de inyectar mayores recursos a los establecimientos educacionales ubicados en los barrios pobres —*slums*— para acortar la brecha de oportunidades con escuelas de otras áreas. En un sentido similar, el informe alienta al gobierno federal —y a todos los niveles de la administración— a incrementar los esfuerzos que ya se venían realizando para reducir la segregación espacial y aumentar las oportunidades de empleo, especialmente para los jóvenes (US President's Commision, 1974, p. vi). Durante las dos décadas siguientes, aquello se tradujo en un giro comunitario y orientado a problemas por parte de la policía; en desarrollo de la prevención del delito mediante el diseño ambiental (CPTED); y en estrategias dirigidas a jóvenes infractores, particularmente aquellos involucrados en delitos violentos (CIPC, 2015).

La expectativa de disuasión por medio de la incapacitación —o amenaza de esta— vinculada al sistema de justicia penal quedaba en entredicho, en particular la capacidad de la cárcel para transformar a los criminales penados en sujetos prosociales, al menos en las condiciones en las que el sistema venía operando. El citado informe presidencial también introducía objetivos relativos a la necesidad de eliminar las injusticias (*unfairness*) en el funcionamiento del sistema para alcanzar el respeto y la colaboración de la ciudadanía; dar un tratamiento diferenciado a los distintos tipos de ofensores; y generar mecanismos de participación en la planificación descentralizada de las acciones, cuestiones que implicaban una responsabilidad compartida de los diversos actores sociales y ámbitos de la gestión pública, incluyendo las decisiones sobre la planificación urbana (US President's Commision, 1974, p. xi).

Una década después, Francia dispuso un informe de similares características al de los Estados Unidos de Norteamérica, conocido como *Informe Bonnemaison*, publicado en 1982. Las conclusiones son similares. Según analiza King (1989), en Francia la política pública basada en la represión había demostrado ser un fracaso en términos de reducción de la delincuencia y de la percepción de seguridad de las personas; el bajo esclarecimiento de delitos, así como la alta reincidencia, eran prueba de ello. También en Europa, a inicios de la siguiente década, el conocido *Morgan Report* (1991) del Home Office del Reino Unido apelaba a la necesidad de ampliar lo preventivo, desde lo situacional hacia lo social, con base en un trabajo local multiagencial. A diferencia de lo ocurrido con sus antecesores de EE. UU. y Francia, este informe no tuvo acogida entre las autoridades de la época. Como apunta Daniel Gilling (2007):

> tal vez no sea sorprendente que los dos principios clave a los que se refería Morgan, a saber, el holismo (en contraposición a un enfoque limitado en lo situacional) y la democracia local (a través de las autoridades locales), fueran desagradables para los conservadores, y las recomendaciones del informe fueron debidamente archivadas. (p. 26) [traducción propia]

Desde 1986, el Reino Unido había comenzado a implementar iniciativas preventivas basadas en ciudades con un enfoque principalmente situacional, impulsado y administrado por la Unidad de Prevención del Crimen —Crime Prevention Unit— en el Home Office. Este énfasis en lo situacional, sin una mirada crítica de los aspectos sociales como generadores de la delincuencia y sin suavizar el trato a los ofensores, señala Tilley (1993), habría sido atractiva para los conservadores.

El contenido político de las políticas públicas, aludido antes por Gilling, también es recogido por Marcus y Duffat (2004) en una pormenorizada sistematización de la experiencia europea, en la que afirman que

> A partir de 1980, los países europeos han desarrollado nuevos discursos y nuevos instrumentos en el campo de la prevención de la criminalidad (…). Principalmente en Bélgica, Holanda y el Reino Unido, gobiernos con fuerte influencia neoliberal y con política de reevaluación del estado providencia, han sido los primeros en desarrollar nuevas políticas de prevención. (p. 76)

Si bien este cambio de paradigma en la política pública se originó, como hemos puntualizado, en países del norte global, esa nueva forma de abordar el

delito y la seguridad permeó en América Latina y el Caribe tras los procesos de democratización, particularmente con la aproximación anglosajona (CIPC, 2015). Más del 60% de la financiación de programas de seguridad ciudadana de la región, ejecutados entre los años 1991 y 2015, provino de los organismos de cooperación multilateral y bilateral, siendo el mayor de ellos el Banco Interamericano de Desarrollo (Muggah y Aguirre Tobón, 2018).

Ahora bien, la política pública no había estado exenta de los vaivenes de la política global hasta entonces. Los efectos post Segunda Guerra Mundial se hicieron notar: la Ley de Seguridad Nacional de los Estados Unidos y su resonancia en sus aliados de América Latina llevaron a situar a los enemigos de la Guerra Fría al interior de las fronteras nacionales bajo la figura del enemigo interno, movilizando a las fuerzas policiales hacia el control selectivo de ciertos grupos de la población con una impronta renovada y fortalecida, particularmente en lo material y táctico.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, por su parte, tuvo que enfrentar los desafíos de convertirse en hechos a través de la modificación de prácticas fuertemente arraigadas en los sistemas policiales y de justicia, y, más adelante, en la forma en que los estados entienden su rol de garante de derechos sociales. Sumado a ello, en 1994 el PNUD, a través del Informe de Desarrollo Humano, conminó a los estados a mover el foco de la seguridad desde el propio estado hacia las personas, y a salir de las lógicas de amigo-enemigo para centrarse en la seguridad integral de los individuos, instalándose desde allí la noción de «seguridad humana».

A mediados de los años noventa, las tasas de criminalidad violenta en los países pioneros de la transformación del paradigma comenzaron a mostrar un cambio en las tendencias delictuales. Las primeras señales vinieron de Nueva York, atribuidas a las políticas de Tolerancia Cero promovidas por su alcalde, de la mano de la policía. No obstante, si bien se constató la baja significativa y sostenida de la criminalidad, se ha cuestionado si este descenso puede ser atribuido únicamente a dicha iniciativa localizada. Este cuestionamiento se basa, entre otros argumentos, en el hecho de que otras ciudades del país también experimentaron reducciones en los índices delictivos sin mediar la política de Tolerancia Cero, así como en la evaluación de otras políticas que contribuyeron a lograr este resultado, y en la necesidad de considerar el potencial impacto del contexto económico (Baumer y Wolff, 2014).

La búsqueda de explicaciones sobre el descenso de la criminalidad se ha centrado en identificar aquellas estrategias orientadas a la reducción del delito que han sido eficaces. Es decir, qué políticas públicas diseñadas para reducir la criminalidad han alcanzado de manera efectiva —y costo-efectivas, en algunos

casos— los objetivos propuestos. Esto supone una evaluación sistemática y permanente de dichas estrategias y de los programas asociados a ellas, a modo de obtener conclusiones robustas sobre lo que funciona, lo que es prometedor y lo que no funciona (Sherman et al., 1997). Sobre este pilar se sostendrían las políticas públicas basadas en evidencia que se orientan a la disminución de la criminalidad.

Los programas identificados como exitosos o prometedores están fuertemente asociados a intervenciones sobre factores causales de la criminalidad que han sido advertidos y documentados desde la criminología en sus diversas variantes. El hilo común de intervención de estos programas son los factores individuales y comunitarios, en especial de poblaciones o comunidades consideradas de mayor riesgo frente al delito. Así, Sherman et al. (1997) concluyen que los recursos federales deberían concentrarse en vecindarios con altos niveles de violencia juvenil, y que la mayoría de los resultados en prevención de la criminalidad gravitan en programas con siete ámbitos institucionales interdependientes a nivel local: comunidades, familias, escuelas, mercados laborales, lugares, policía y justicia criminal.

Sin embargo, si bien las explicaciones a nivel micro y mesosocial vinculadas a estrategias de políticas públicas específicas han contribuido, estas no logran atender a los procesos que pudieran darse en paralelo ni los marcos generales en el que se insertan las estrategias focalizadas. Una evaluación más amplia, en ese sentido, ha abordado el efecto del Estado de bienestar (*welfare State*) y las políticas sociales asociadas a él en la criminalidad (Rudoph y Starke, 2020). Kim et al. (2022) plantean que, para el caso europeo, la inequidad de ingreso como factor explicativo de la criminalidad es bajo en comparación con los hallazgos en otros países, lo que podría apuntar a una capacidad mediadora del Estado de bienestar y las políticas sociales, que podrían actuar como amortiguadores entre la inequidad de ingresos (o del *ser pobre*), la criminalidad y el temor al delito, como venían mostrando algunas investigaciones citadas por los autores. Algunos estudios más específicos han explorado políticas concretas, como educación, y su incidencia en la reducción de la criminalidad violenta (Furqan y Mahmood, 2020).

En América Latina en general, y en Chile en particular, la evidencia empírica es aún incipiente. No obstante, ya comienzan a surgir estudios que ponen atención en los procesos de políticas públicas generales y sus efectos sobre el crimen. Así, por ejemplo, en agosto del 2024 la Fundación Paz Ciudadana presentó los hallazgos de una investigación empírica que revela los efectos a largo plazo de la política de erradicación de campamentos en el Gran Santiago durante la dictadura cívico-militar, concluyendo que

> [l]os resultados principales indican que los hijos e hijas menores de edad de familias erradicadas experimentaron, entre los años 2000 y 2010, un 45,8% más de contactos con el sistema penitenciario y un 58,8% más de condenas en la adultez en comparación con sus pares de familias radicadas. (Carrera et al., 2024, p. 4)

Un caso similar es el que identifican Gray et al. (2022) en Reino Unido, sobre el efecto de la reducción del estado de bienestar fruto de las políticas socioeconómicas de la década del ochenta. En línea con evidencia previa más general, esta constricción aumentó la probabilidad de contacto con el sistema de justicia en la adultez de quienes entonces dependían de la ayuda estatal.

Indudablemente, en ningún territorio estudiado se ha alcanzado un declive total de la criminalidad a través del incremento del control y la sanción. Menos aún si el presupuesto para financiar más policías y más cárceles es en desmedro del cumplimiento cabal de la obligación estatal de garantizar derechos sociales, económicos y culturales.

Desafortunadamente, la consolidación de tendencias de política criminal sustentadas en modelos sociales de intervención —y no puramente represores o tributarios de un Estado de policía— no han alcanzado a cuajar sin antes ser cuestionadas por su aparente ineficacia. Las visiones cortoplacistas han conspirado contra aproximaciones en materia de seguridad pública que promueven, por ejemplo, políticas de empleo, educación o intervención urbana para la equidad territorial, y han derivado en cambio en el fortalecimiento de las policías, el incremento de penas y la restricción en el acceso a beneficios para el cumplimiento de penas en libertad. Esto ha agudizado la crítica situación del sistema penitenciario y la demanda estructural de recursos para las fuerzas de orden y seguridad, dislocando el precario equilibrio de ponderación de derechos asociados a los sistemas penales y sus condiciones de funcionamiento, desde un punto de vista democrático y de derechos humanos. Esta ponderación debiera favorecer la creación de espacios seguros mediante la participación de la comunidad, la protección efectiva e irrestricta de los derechos y libertades de las personas, el cumplimiento cabal del debido proceso y la efectiva reinserción social de las personas que cumplen condenas privadas de libertad.

La necesidad de contar con evidencia actualizada es esencial, así como esencial resulta que esta represente el fundamento de las políticas públicas que se promuevan sobre estas materias. Constituye, en este sentido, un descorazonador escenario la falta de diálogo activo entre los órganos colegisladores, los tomadores de decisiones, los promotores y gestores de políticas públicas, la academia, los organismos internacionales y las organizaciones de la sociedad

civil dedicadas al tema. Estos actores podrían proveer información que bien sugiera caminos a seguir, responsablemente fundados.

Esa dificultad, consecuencia sea de la indiferencia, desconfianza o derechamente de la ignorancia, redunda en que nuestra política criminal y de seguridad pública diste mucho de ser lo que se espera que fuera: una política de Estado, ceñida a altos estándares técnicos y con un apego irrestricto a los derechos humanos. Lo anterior resulta por lo demás tristemente contradictorio, teniendo en cuenta que en la actualidad nuestro país dispone de la mayor masa crítica de especialistas en estos temas en su historia, pero cuyas opiniones en general no son consultadas o, si lo son, la consulta no es vinculante, y por tanto pueden esas recomendaciones ser ignoradas. El florecimiento de los estudios y programas de criminología y disciplinas afines, la constitución de grupos y entornos de trabajo asociado, y la creación de programas de enseñanza, proyectos y redes de colaboración con financiamiento nacional e internacional, son señales que deben mirarse con optimismo, en la medida que rompan el aislamiento de la academia respecto al mundo de la política, y esta, por su parte, asuma con responsabilidad la tarea de desmitificar discursos que le han redituado electoralmente, pero que no se sostienen en los hechos. Se deben de buscar, así, espacios de encuentro y cooperación para generar ciclos virtuosos con miradas de largo plazo, y para ello, la ciencia criminológica tiene la palabra.

La reducción de la criminalidad, principal objetivo de las estrategias en el ámbito de la seguridad pública, parece requerir un marco más amplio de políticas tendientes a garantizar derechos sociales (como el empleo, la integración socio-espacial, la seguridad social y la educación) que generen condiciones mínimas para el desarrollo armónico de las personas y las comunidades. A la vez, se reconoce el efecto potencialmente adverso que pueden tener políticas regresivas en el plano social sobre los indicadores de criminalidad y, sobre todo, lo que ello implica en las trayectorias vitales de quienes son vulnerados en sus derechos. La sola implementación de estrategias en el ámbito de la prevención social de los delitos podrán ser particularmente efectivas en territorios y grupos sociales específicos; no obstante, el efecto de esos programas, para que sea extendido y sostenido, parece requerir de condiciones estructurales que favorezcan su impacto en la calidad de vida general de la ciudadanía, desde una perspectiva integral.

REFERENCIAS

Baumer, E., y Wolff, K. (2014). Evaluating contemporary crime drop(s) in America, New York City, and many other places. *Justice Quarterly, 31*(1), 5-38. https://doi.org/10.1080/07418825.2012.742127

Carrera, F., Gil, F., Mac-Lean, G., Muñoz, M. C., y Rojas, F. (2024). *Barrio y delincuencia: Los efectos a largo plazo de la política de relocalización de campamentos en el Gran Santiago*. Fundación Paz Ciudadana. Documento de trabajo. https://pazciudadana.cl/proyectos/documentos/barrio-y-delincuencia-los-efectos-a-largo-plazo-de-la-politica-de-relocalizacion-de-campamentos-en-el-gran-santiago/

Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC). (2015). *Informe experiencias exitosas en prevención de la criminalidad en América Latina. Una perspectiva territorial de las políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina*. Diciembre de 2015. https://cipc-icpc.org/wp-content/uploads/2019/08/Informe_Experiencias_exitosas_en_AL_2015_VF.pdf

De Waard, J. (2015). *The crime drop in The Netherlands and other industrialized countries: Trends and possible explanations*. Dutch Ministry of Security and Justice, Directorate for Law Enforcement and Crime Control.

Farrall, S., Gray, E., y Jones, P. M. (2020). Politics, social and economic change, and crime: Exploring the impact of contextual effects on offending trajectories. *Politics y Society, 48*(3), 357-388. https://doi.org/10.1177/0032329220942395

Furqan, M., y Mahmood, H. (2020). Does education reduce homicide? A panel data analysis of Asian region. *Qual Quant, 54*, 1197–1209. https://doi.org/10.1007/s11135-020-00981-z

Gilling, D. (2007). New wine in old bottles - charting the progress of Labour's crime prevention policy. *Center for Crime and Justice Studies,* 69, Autumn 2007. https://www.crimeandjustice.org.uk/sites/crimeandjustice.org.uk/files/09627250708553261.pdf

Gray, E., Farrall, E., y Jones, P. M. (2022). The long arm of welfare retrenchment: How new right socio-economic policies in the 1980s affected contact with the criminal justice system in adulthood. *The British Journal of Criminology, 62*, 1175–1195. https://doi.org/10.1093/bjc/azac035

Kim, B., Chunghyeon, S., y Hong, Y. (2022). A systematic review and meta-analysis of income inequality and crime in Europe: Do places matter? *European Journal on Criminal Policy and Research, 28*, 573–596.

Lunecke, A. (2023). *Chile en su momento punitivo.* Tercera Dosis. 01-12-2023. https://terceradosis.cl/2023/12/01/chile-en-su-momento-punitivo/

Marcus, M., y Buffat, J.P. (2004). Políticas de reducción de la inseguridad en Europa. En *Políticas de seguridad ciudadana en Europa y América Latina: Lecciones y desafíos.* División de Seguridad Ciudadana, Ministerio del Interior.

Muggah, R., y Aguirre Tobón, K. (2018). *Citizen security in Latin America: Facts and figures.* Igarapé Institute. Strategic Paper 33, April 2018. https://thewgsg.com/wp-content/uploads/2018/05/Citizen-Security-in-Latin-America-Facts-and-Figures-Copy.pdf

Rudolph, M., y Stark, P. (2020). How does the welfare state reduce crime? The effect of program characteristics and decommodification across 18 OECD-countries. *Journal of Criminal Justice, 68*, 101684. https://doi.org/10.1016/j.jcrimjus.2020.101684

Sherman, L., Gottfredson, D., MacKenzie, D., Eck, J., Reuter, P., y Bushway, S. (1997). *Preventing crime: What works, what doesn't, what's promising: A report to the United States Congress.* NCJ Number 165366. January 1997. https://nij.ojp.gov/library/publications/preventing-crime-what-works-what-doesnt-whats-promising-report-united-states

Tilley, N. (1993). Crime prevention and the safer cities story. *The Howard Journal of Criminal Justice, 32*(1), 40–57. https://doi.org/10.1111/j.1468-2311.1993.tb00758.x

United States President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice. (1967). *The challenge of crime in a free society: A report.* United States Government Printing Office.

REPENSANDO EL SISTEMA DE PENSIONES CHILENO: UN ANÁLISIS CRÍTICO DESDE LAS TEORÍAS DE JUSTICIA DISTRIBUTIVA Y LOS PRINCIPIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Francisca Barriga Yumha

FRANCISCA BARRIGA YUMHA

Economista, máster en Política Social, Trabajo y Bienestar por la Universitat Autònoma de Barcelona y licenciada en Ciencias Económicas de la Universidad de Chile, donde también obtuvo el título profesional de Ingeniera Comercial. Cuenta con más de seis años de experiencia como investigadora en Fundación SOL, un centro de investigación interdisciplinario que, con más de 15 años de trayectoria, ha protagonizado importantes debates públicos en Chile. Además, forma parte del Grupo de Trabajo en Seguridad Social y Sistema de Pensiones del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Sus áreas de especialización incluyen los sistemas de pensiones desde una perspectiva de seguridad social, las trayectorias laborales con enfoque en la precariedad laboral y el sindicalismo, y la economía feminista y de los cuidados.

REPENSANDO EL SISTEMA DE PENSIONES CHILENO: UN ANÁLISIS CRÍTICO DESDE LAS TEORÍAS DE JUSTICIA DISTRIBUTIVA Y LOS PRINCIPIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

INTRODUCCIÓN

Chile es un caso paradigmático en la privatización e individualización del sistema de pensiones. En 1981, el mundo conoció por primera vez un sistema nacional de pensiones basado exclusivamente en la capitalización individual; administrado por entidades privadas; caracterizado por una contribución fija, pero sin beneficios definidos; y simultáneamente carente de componentes solidarios intra o intergeneracionales (Organización Internacional del Trabajo [OIT], 2019a). Este sistema fue llamado el sistema de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).

José Piñera, ministro del Trabajo y Previsión Social durante la dictadura militar de Augusto Pinochet, buscó que el sistema comenzara a operar el 1 de mayo de ese año para que en un futuro se celebrara «el aniversario de la reforma que conquistó para los trabajadores de nuestro país la dignidad en la vejez» (Piñera, 1991, p. 40). En esos años, Piñera también afirmaba que «si todo iba razonablemente bien», las personas que cotizaran regularmente y se pensionaran a través de este sistema podrían alcanzar montos equivalentes al menos al 70% de sus remuneraciones (p. 18).

Sin embargo, a más de 40 años de su implementación, los resultados presentan un panorama muy distinto. Según datos de la Superintendencia de Pensiones (SP), cerca del 85% de las personas recibe hoy una pensión autofinanciada[1] inferior al salario mínimo vigente a diciembre de 2023 ($460.000), y menos del 10% de ellas alcanza una pensión total —considerando subsidios estatales— superior a $825 mil, monto que corresponde al 70% de la remuneración promedio del sistema (Gálvez, Kremerman y Reyes, 2024).

1. Pensión autofinanciada se refiere a aquel monto que se construye puramente a partir de las «cuentas de capitalización individual» de una persona. No considera subsidios estatales.

Esta situación es aún más compleja para las mujeres, ya que su pensión mediana por vejez es de $232 mil, considerando subsidios estatales, y apenas de $151 mil si se considera solamente la pensión autofinanciada (Gálvez, Kremerman y Reyes, 2024). Además, según estos autores, «la pensión mediana para mujeres que cotizaron entre 30 y 35 años, es decir, casi toda una vida laboral, llega a solo $421 mil, incluyendo subsidios» (2024, p. 5).

Frente a este escenario, resulta imperativo realizar un análisis crítico del sistema de pensiones chileno desde una perspectiva de justicia distributiva. La relevancia de este análisis recae en los resultados actuales y las proyecciones futuras del sistema, que afectan directamente a un gran número de personas, especialmente mujeres, quienes reciben pensiones insuficientes para poder sustentar una vida digna.

En consideración a este propósito se utilizarán, como criterios de referencia, los principios de la seguridad social propuestos por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), los cuales «derivan del consenso internacional alcanzado entre los gobiernos y las organizaciones de empleadores y trabajadores» sobre «los objetivos, las funciones y los principios para el diseño apropiado de los sistemas de pensiones» (OIT, 2019b, p. 1).

En función de estos, y con ayuda de herramientas proporcionadas por teorías de la justicia distributiva, este artículo buscará responder las siguientes preguntas: ¿en qué medida se ajusta el sistema de pensiones chileno a los principios de la seguridad social? ¿Existen alternativas que propongan otros criterios de justicia distributiva para el país?

La hipótesis principal del presente trabajo es que el sistema de pensiones chileno no se ajusta a la mayoría de los principios de seguridad social consensuados internacionalmente y propuestos por la OIT. Adicionalmente, se postula que sí existen alternativas basadas en la experiencia comparada, tal como se refleja en la propuesta de la OIT sobre la construcción de sistemas de pensiones justos y equitativos.

En la siguiente sección se presentará un breve estado de la cuestión. Luego, se detallarán las principales características y resultados del sistema de pensiones chileno. Se evaluará, posteriormente, su adherencia a los principios de seguridad social, con herramientas de la justicia distributiva. Para finalizar se presentarán las conclusiones, sugiriendo futuras líneas de investigación e implicaciones más amplias de los hallazgos presentados.

ESTADO DE LA CUESTIÓN

En este apartado, se presentarán los Principios de la Seguridad Social propuestos por la OIT[2], con fin de clarificar y organizar las principales discusiones sobre la justicia distributiva que se derivan de cada uno de ellos.

Universalidad en la Seguridad Social

El primer principio es la universalidad. Dentro de la literatura de la justicia distributiva, existen posturas a favor y en contra de la universalidad en las políticas sociales. Muchas de las posturas a favor de este principio se basan en el lema de Titmuss, quien afirma que «las prestaciones para pobres son siempre pobres prestaciones» (1968, en Noguera, 2017). Esta afirmación se vincula con la idea de que el universalismo beneficia a las clases medias, como argumentan Goodin y Le Grand (1987). Estos autores sostienen que las clases medias, al contar con más recursos materiales e informativos que les permiten acceder en mayor medida a los programas sociales, junto a una mayor capacidad para influir en el aparato burocrático, logran orientarlo a su favor. Gracias a esta mayor influencia, los beneficios tienden a ser más generosos no solo para las clases medias, sino también para las clases trabajadoras y las personas más pobres.

Asimismo, se argumenta que la universalidad evita el «riesgo moral» en el que pueden caer quienes buscan acceder a políticas focalizadas, los cuales podrían autoinfligirse malestar para poder demostrar que les corresponden los beneficios de la focalización (Noguera, 2024a). Además, la universalidad evita el fenómeno del «*non take-up*», nombre con el que se conoce la falta de acceso o uso de las prestaciones sociales por parte de las personas elegibles, derivado de efectos no deseados como el estigma social, las barreras informativas y los altos costes personales asociados con la solicitud de beneficios (Noguera, 2017).

El riesgo del «*non take-up*» no desaparece con las políticas universales; para que sean eficientes se debe tener en consideración el riesgo de que estas se transformen en políticas selectivas *de facto* si existen problemas de identificación

2. Sumado a los principios que se expondrán a continuación, la OIT (2019b) propone: la «sostenibilidad financiera, fiscal y económica»; la «gestión y administración financieras transparentes y sólidas»; y la «participación de los interlocutores sociales y consultas con otras partes interesadas». El primero se analizará dentro del principio «responsabilidad general y primordial del Estado». Los dos últimos, por criterios temáticos y motivos de extensión del presente artículo, no serán analizados explícitamente.

de las personas beneficiarias y mecanismos de controles encubiertos (Noguera, 2017).

La OIT propone este principio en el ámbito de la Seguridad Social bajo la premisa de que esta

> es un derecho humano, que se entiende en términos prácticos como la necesidad de garantizar la protección universal sin excluir a nadie. Este principio está consagrado en la Constitución de la OIT y en su conjunto de normas, así como en diversos instrumentos de las Naciones Unidas, incluida la Declaración Universal de Derechos Humanos, que establece en su artículo 22 que *«toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social»*. (OIT, 2019b)

Solidaridad social y financiación colectiva

El segundo principio de la seguridad social es la solidaridad social y financiación colectiva, que se vinculan a literatura propia de la justicia distributiva dedicada a discutir la justificación de la redistribución social.

Alfano y Maffettone (2021) sostienen que, dentro de los sistemas de pensiones, se podría justificar una redistribución desde los más ricos hacia los más pobres de acuerdo a diversas corrientes de pensamiento. En primer lugar, plantean que las corrientes *igualitaristas* estarían claramente a favor, ya que su principio rector para considerar que una distribución es más justa que otra es que presente menos desigualdad entre los agentes. De igual manera, los *suficientaristas* podrían apoyar la redistribución si esta contribuye a asegurar un umbral de suficiencia determinado. Los *prioritaristas*, por su parte, también estarían a favor, ya que la redistribución contribuye a mejorar la situación de las personas que están en una posición más desfavorable. Incluso, argumentan, los *utilitaristas* podrían estar potencialmente a favor, si se asumen tasas de utilidad marginal decrecientes entre los agentes. Esto implica que, a medida que aumentan los ingresos de una persona, la utilidad (o bienestar) que obtiene de cada unidad adicional disminuye. Bajo estas condiciones, la pérdida de bienestar de quienes tienen más ingresos podría ser menor que la ganancia de bienestar experimentada por quienes se benefician de la redistribución, lo que permitiría maximizar el bienestar social agregado (Alfano y Maffettone, 2021).

Sin embargo, también existen corrientes de pensamiento que se oponen a casi toda forma de redistribución. Un ejemplo de ello es la escuela libertaria, fundamentada en ideas como la evolución social espontánea (Hayek, 1944), según la cual los individuos se comportan conforme a preferencias aleatorias, imposibles de predecir o planificar. De acuerdo con esta perspectiva, el mercado

es el único mecanismo capaz de canalizar estas relaciones y mantener equilibrios parciales, y cualquier patrón redistributivo elegido de manera arbitraria será eventualmente modificado por la evolución espontánea de la sociedad, lo que hace imposible planificar equilibrios duraderos (Noguera, 2024b). El único tipo de redistribución que Hayek consideraría aceptable sería aquel que condujera a establecer pisos mínimos de suficiencia que garantizaran la igualdad de oportunidades para ingresar al mercado (Noguera, 2024b).

En el ámbito de los sistemas de pensiones, la OIT sostiene que se necesita solidaridad social y financiación colectiva, ya que «los mecanismos de protección financiados colectivamente generan efectos redistributivos y no transfieren los riesgos financieros y del mercado laboral a los individuos» (OIT, 2019b). Esta perspectiva favorece la idea de que un sistema de pensiones basado en estos principios no solo es más justo, sino que también contribuye a la estabilidad social y económica.

Suficiencia y previsibilidad de las prestaciones

Este tercer principio propuesto por la OIT tiene que ver con el monto y la certidumbre de los beneficios, que puede relacionarse con las discusiones en torno a la suficiencia desde la justicia distributiva.

Las corrientes suficientistas sostienen que «cuando se evalúan distribuciones, lo que en última instancia importa es si los individuos tienen lo suficiente como para escapar de la privación absoluta o para vivir por encima de algún umbral crítico» (Casal y Williams, 2008, p. 158). En este sentido, quienes representan este enfoque pueden tener tanto una responsabilidad pública por la erradicación de la pobreza como agendas antiigualitarias que propongan la innecesidad de una redistribución cuando se alcanzan ciertos umbrales mínimos determinados (Casal y Williams, 2008).

Las perspectivas suficiencistas han sido criticadas con el argumento de que los umbrales absolutos suelen ser definidos de manera arbitraria, sin tener en cuenta los diferentes niveles y expectativas de vida de cada contexto (Casal y Williams, 2008). Además, se ha planteado que los umbrales de suficiencia bajos son incompatibles con la ausencia de redistribución, o umbrales de suficiencia altos con la maximización de la población que pueda acceder a esos niveles de suficiencia (Casal y Williams, 2008).

Aplicado específicamente a los sistemas de pensiones, la OIT explica que «este principio se refiere al derecho de los individuos a beneficios definidos, prescritos por ley» (2019b, p. 2), que garanticen niveles mínimos de prestaciones a través de pensiones contributivas vinculadas con ingresos y/o pensiones no contributivas

de cuantía fija, basadas en la residencia o sujetas a comprobación de ingresos. La OIT ha indicado incluso, a través de diversos convenios internacionales[3], que «los regímenes con prestaciones vinculadas con los ingresos, por ejemplo, deben proporcionar pagos periódicos de al menos el 40 por ciento (Convenio núm. 102) o el 45 por ciento (Convenio núm. 128) del salario de referencia tras completar 30 años de cotización o de empleo» (OIT, 2019b, p. 2).

No discriminación, igualdad de género y capacidad de responder a las necesidades especiales

La orientación de la OIT hacia la no discriminación, la igualdad de género y la capacidad de respuesta a las necesidades especiales en los sistemas de pensiones plantea que los diseños de estos sistemas deben promover que

> la solidaridad entre hombres y mujeres, adoptando mecanismos de financiamiento, condiciones de elegibilidad y las condiciones en que son brindadas las prestaciones permita contrarrestar las desigualdades entre hombres y mujeres que se deriven del mercado laboral o causadas por la interrupción de las trayectorias laborales de las mujeres como consecuencia de sus funciones reproductivas o de sus responsabilidades de cuidado (Recomendación núm. 202). (OIT, 2019b)

Este principio entrega un marco para abordar las discusiones sobre sistemas de pensiones desde la justicia distributiva con una perspectiva de género. Una de las preocupaciones centrales en este contexto es la identificación de prácticas discriminatorias que puedan reforzar las disparidades de género en los sistemas de pensiones.

Investigaciones como la de Jay Ginn (2004) han evidenciado la existencia de una «redistribución inversa» en los sistemas de pensiones privados. Estos sistemas suelen resultar costosos para el aparato público, ya que requieren subsidios en forma de pisos mínimos y complementos contributivos para compensar los montos insuficientes de las pensiones. Dichos subsidios, financiados a través de impuestos generales, generan una redistribución que beneficia de manera desproporcionada a los hombres.

Esto se debe a que las mujeres enfrentan mayores obstáculos para acceder a pensiones privadas, pero participan igualmente en el financiamiento de los

3. Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) y el Convenio sobre prestaciones de invalidez, vejez y supervivencia, 1967 (núm. 128).

sistemas tributarios generales (Ginn y Arber, 1993; Ginn et al., 2001, en Ginn, 2004). Como resultado, los recursos públicos destinados a complementar las pensiones privadas terminan redistribuyéndose hacia los hombres, consolidando así esta desigualdad.

Además, Ginn (2004) identifica una «redistribución perversa» dentro de los sistemas de pensiones, que agrava aún más las desigualdades de género en la vejez. Este fenómeno ocurre cuando el fortalecimiento de los sistemas privados debilita los pilares públicos, lo cual para muchas mujeres mayores representan su única fuente de ingresos en la jubilación.

Entre las medidas que se han tomado dentro de los sistemas de pensiones para combatir activamente las desigualdades de género, se encuentra reducir los requerimientos contributivos para el acceso a prestaciones (Ginn, 2004). Esto permite que el monto de las pensiones no dependa únicamente de los niveles de cotización acumulados durante la vida laboral, sino que también incorpore elementos como las interrupciones previsionales debido a responsabilidades de cuidado o trabajos domésticos no remunerados. Iniciativas de este tipo constituyen estrategias que han avanzado tanto en la visibilización como en la valorización indirecta de labores realizadas principalmente por las mujeres, en todas las etapas de su ciclo vital (Cooperativa Desbordada, 2020).

Responsabilidad general y primordial del Estado

Este principio puede ser evaluado desde diversas escuelas de justicia distributiva, cada una considerando la intervención estatal como deseable solo si contribuye a realizar sus respectivos ideales de justicia. Por ejemplo, la corriente igualitarista apoyaría esta responsabilidad estatal en tanto sirva para reducir desigualdades estructurales en el acceso a pensiones. La suficientarista podría estar a favor si la acción estatal garantiza un umbral mínimo de bienestar, mientras que la prioritarista lo consideraría justificado si beneficia prioritariamente a quienes están en posiciones más desfavorables. La corriente utilitarista, por su parte, podrían respaldar un rol activo del Estado si ello maximiza la utilidad social agregada. En cambio, un enfoque libertario rechazaría esta responsabilidad, al considerar que la intervención estatal interfiere con la libertad individual y los mecanismos de mercado, que para esta línea de pensamiento, son los únicos capaces de mantener equilibrios sociales duraderos.

Más allá de las corrientes teóricas de justicia distributiva, las posturas sobre el rol del Estado en los sistemas de pensiones han variado significativamente según los principios promovidos en contextos históricos y políticos específicos.

Durante las décadas del 1990 y 2000, a partir del modelo chileno instaurado en 1981, surgieron olas privatizadoras impulsadas por organizaciones internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Estas promovían un modelo subsidiario del Estado, donde este debía limitarse a regular el sistema y actuar como un garante último para quienes no lograran participar adecuadamente en el mercado previsional (Mesa-Lago, 2004). Este enfoque abogaba por reducir el protagonismo estatal en la gestión directa de las pensiones y transferir esta responsabilidad a los individuos y las empresas privadas.

Un ejemplo claro de esta perspectiva es el modelo chileno, impulsado por José Piñera, quien sintetizó esta visión al señalar: «Que el estado asuma la función social de la previsión; que se dé libertad para ahorrar y asegurarse cómo y dónde se quiera, estableciendo, empero, la obligatoriedad de hacerlo por un monto mínimo; que se regule con cuidado el sistema; que el estado otorgue una previsión a los más pobres» (Piñera, 1991, p. 4).

Sin embargo, en la práctica, el rol del Estado en los sistemas privados de pensiones ha sido mucho más amplio de lo que estas propuestas sugieren. Como señala Mesa-Lago (2021), el Estado ha resultado imprescindible para la existencia de los sistemas privados de pensiones. Ha asumido funciones fundamentales como: hacer obligatoria la afiliación al sistema, financiar y expandir pensiones no contributivas, mejorar pensiones contributivas bajas, facilitar la inclusión de grupos tradicionalmente excluidos y absorber los costos de transición del sistema público al privado.

En este sentido, aunque el principio teórico de subsidiaridad busca limitar la intervención estatal, la realidad muestra que los sistemas privados de pensiones dependen fuertemente del apoyo del Estado para su funcionamiento y sostenibilidad. Esto pone en evidencia las tensiones entre las propuestas de privatización y las exigencias prácticas de garantizar seguridad social en contextos de desigualdad y exclusión.

Al respecto, la OIT, basada en consensos internacionales, plantea que este principio que atiende a la responsabilidad del Estado en la seguridad social se refiere a su obligación

> como garante general de la protección social, de garantizar la «sostenibilidad financiera, fiscal y económica» del sistema nacional de protección social «teniendo debidamente en cuenta la justicia social y la equidad», mediante la recaudación y asignación de los recursos necesarios con miras a garantizar efectivamente la protección garantizada por la legislación nacional (Recomendación núm. 202). (OIT, 2019b)

En la siguiente sección, se llevará a cabo una breve descripción del funcionamiento, las características principales y los resultados del sistema de pensiones chileno, a modo de realizar un análisis del cumplimiento o incumplimiento de los principios de seguridad social propuestos por la OIT y examinarlos a la luz de las teorías de la justicia distributiva.

BREVE RADIOGRAFÍA DEL SISTEMA DE PENSIONES CHILENO: CARACTERÍSTICAS Y RESULTADOS

Para analizar la composición del sistema de pensiones chileno se utilizará la nomenclatura propuesta en el modelo Multipilar de pensiones de la OIT, reflejado en la Figura 1. Con esta categorización como base, se observa que el sistema de pensiones chileno se compone de tres de los cuatro pilares propuestos (Decreto Ley 3500/1980). El primero es un pilar no contributivo, correspondiente al *Pilar 0* o *Piso de Protección Social*. A continuación, se encuentra el *Pilar II*, que la OIT define como «pilar de regímenes complementarios», los cuales pueden ser obligatorios o voluntarios; en el caso de Chile, es obligatorio y constituye el componente principal del sistema. Finalmente, el *Pilar III* se refiere a un componente de ahorro personal voluntario. Cabe destacar la ausencia del *Pilar* I en el modelo chileno, correspondiente al seguro social central en la propuesta de la OIT.

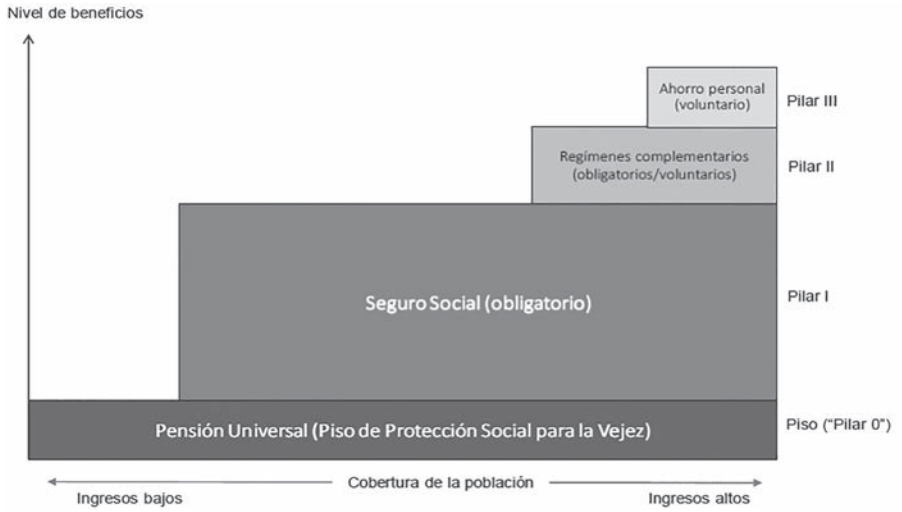
Este sistema no es considerado mixto, ya que en el componente contributivo (pilares *II* y *III*) solo existe el aporte privado individual, sin la presencia de un aporte público con financiamiento solidario. Es, por lo tanto, un sistema privado que incluye subsidios estatales financiados mediante impuestos generales.

Componente contributivo

El componente contributivo del sistema está compuesto por dos pilares. El más importante es el Pilar II, un pilar privado, obligatorio, de contribución definida y beneficios no garantizados. El segundo es el Pilar III, un componente complementario, también privado, basado en contribuciones voluntarias.

El Pilar II, de contribución obligatoria, está conformado por cuentas individuales administradas por las AFP (Decreto Ley 3500/1980). Como su nombre lo indica, estas cuentas son individuales y no incorporan elementos de solidaridad, ya sea intra o intergeneracional. En este, los cotizantes realizan aportes durante su vida laboral activa y, a partir de la edad legal de jubilación (60 años para mujeres y 65 años para hombres), pueden comenzar a recibir pensiones

Figura 1: Modelo Multipilar de Pensiones de la OIT



Fuente: OIT, 2019b. Nota informativa sobre la Protección Social para todos: El modelo Multipilar de Pensiones de la OIT: Construyendo sistemas de pensiones equitativos y sostenibles.

autofinanciadas[4] (Decreto Ley 3500/1980). El monto de estas pensiones no está determinado por tasas de reemplazo vinculadas a los años de aportación previsional, sino que depende de un factor denominado *Capital Necesario Unitario* (CNU). Este factor se calcula al momento de solicitar la pensión[5] y varía según la edad de jubilación, la composición del hogar (presencia de cónyuges u otros beneficiarios de pensión de sobrevivencia), el sexo de la persona afiliada, la modalidad de pensión elegida[6], las condiciones pasadas de rentabilidad de los fondos de pensiones y las perspectivas futuras del rendimiento de los mismos (SP, s.f.).

4. O bien, a partir de una resolución de discapacidad en el caso de las pensiones de invalidez, o de fallecimiento de la persona afiliada, en el caso de pensiones de sobrevivencia, tanto para la cobertura de viudez como de orfandad (Decreto Ley 3500/1980).
5. Cabe destacar que, para dos de las tres modalidades de pensión más recurrentes, el monto del beneficio se va recalculando año a año.
6. En este sistema existen cuatro modalidades de pensión entre las cuales, bajo ciertos criterios, se debe elegir. La más usual es el Retiro Programado, modalidad pagada por las AFP, en la que cada año va disminuyendo el monto por disminuir la cuenta individual, y en el que los fondos son heredables. La segunda es la Renta Vitalicia, pagada por las Compañías de Seguro, que aseguran un monto fijo hasta la muerte, pero en el que sus fondos no son heredables. Las otras dos son combinaciones entre estas dos principales (Decreto Ley 3500/1980).

Por ejemplo, las tablas de mortalidad utilizadas para calcular el CNU son diferenciadas por sexo. Así, una mujer y un hombre que se jubilan a la misma edad, en el mismo año, con el mismo monto ahorrado en sus cuentas individuales y bajo las mismas condiciones de hogar y modalidad de pensión, recibirán montos distintos, donde la mujer se verá perjudicada debido a su mayor esperanza de vida. Además, quienes tengan cónyuges u otros beneficiarios recibirán montos menores en comparación con quienes no tienen, ya que se consideran posibles pensiones de sobrevivencia a partir de los fondos de las cuentas de capitalización individual. Asimismo, si una persona se jubila en un año en el que las perspectivas de mercado sobre el rendimiento futuro de los fondos de pensiones son pesimistas, obtendrá una pensión menor que alguien que se jubila en un año con perspectivas más optimistas.

Por su parte, el Pilar III, de contribución voluntaria, se creó en 2002 con el objetivo de mejorar las pensiones futuras e incrementar el ahorro nacional (SP, 2023a). Los fondos de cotizaciones voluntarias son administrados principalmente por las AFP (45% de participación), aunque también participan compañías de seguro (23%), fondos mutuos (16%) y otras instituciones privadas (16% restante) (SP, 2023a). Estas cotizaciones pueden retirarse en cualquier momento durante la vida laboral y cuentan con incentivos tributarios (SP, 2023a). Sin embargo, solo una ínfima minoría participa en este pilar; en marzo de 2024, apenas el 0,02% del total de cotizantes realizó aportes voluntarios (SP, 2024a).

Durante más de cuatro décadas, a través de los pilares contributivos obligatorio y voluntario, se ha construido un fondo de pensiones que en 2020 alcanzó el 82% del PIB del país (SP, 2020a). Aunque actualmente este fondo equivale al 60% del PIB (SP, 2024b), debido a los retiros de emergencia realizados durante la pandemia de covid-19 y a las pérdidas significativas por rentabilidades negativas en los últimos años, sigue siendo un fondo de pensiones considerable.

Estos altos niveles de capital acumulado, no obstante, no se traducen en pensiones suficientes, ni siquiera acorde a los bajos salarios del mercado laboral chileno. Según un estudio de Gálvez, Kremerman y Reyes (2024), la pensión por vejez autofinanciada promedio de los nuevos pensionados y pensionadas en 2023 fue de $223 mil, lo que corresponde a menos de la mitad del salario mínimo vigente. Asimismo, las tasas de reemplazo de sus pensiones autofinanciadas fueron del 28% en promedio. Incluso, aquellas personas que cotizaron entre 35 y 40 años lograron autofinanciar una pensión equivalente apenas al 33% del promedio de ingresos de los últimos 10 años de su vida laboral activa (Gálvez, Kremerman y Reyes, 2024).

Componente no contributivo

El componente privado de capitalización individual se complementa con el Pilar 0, un componente no contributivo que se introdujo con la reforma previsional de 2008 y fue modificado sustancialmente en 2022 (Instituto de Previsión Social [IPS], 2024). Entre 2008 y 2022, este componente se denominaba «Pilar Básico Solidario» y consistía principalmente en dos subsidios estatales financiados por impuestos generales[7]. El primer subsidio era la «Pensión Básica Solidaria», una pensión no contributiva destinada al 60% más vulnerable de la población. En enero de 2022, su último valor fue de $176 mil, correspondiente al 45% del salario mínimo de ese año (SP, 2021). El segundo subsidio, el «Aporte Previsional Solidario», era un complemento para aquellas personas que recibían una pensión contributiva y también pertenecían al 60% más vulnerable de la población.

Desde 2022, estos dos subsidios fueron reemplazados por una única prestación denominada «Pensión Garantizada Universal» (PGU). Este beneficio está destinado a todas las personas que hayan cumplido 65 años y que pertenezcan al 90% de menores ingresos de la población, independientemente de si perciben una pensión contributiva del sistema de AFP o no (IPS, 2024). En mayo de 2024, la PGU tenía un monto fijo de $214 mil[8], lo cual es inferior a la línea de pobreza para un hogar unipersonal ($230 mil[9]), y representa el 43% de la línea de pobreza para un hogar promedio de tres personas[10], así como el 47% del salario mínimo vigente.

Considerando las pensiones de vejez contributivas del sistema de AFP complementadas por la PGU, se observa que la mediana de la pensión total en diciembre de 2023 fue de $343 mil, lo que equivale al 75% del salario mínimo

7. Los subsidios consideraban personas pensionadas tanto por vejez como por invalidez. Para simplificar el análisis, se presentarán exclusivamente los beneficios de vejez en el presente documento.
8. Este monto es el mismo para todas aquellas personas que tengan una pensión base menor o igual a $729.764 mensuales, o aquellas que no tengan acceso a una pensión contributiva. Desde los $729.764 mensuales en adelante, el monto disminuye progresivamente, hasta la pensión tope de $1.158.355 (IPS, 2024).
9. Según últimos valores disponibles de líneas de la pobreza, a abril 2024, informadas por el Ministerio de Desarrollo Social (2024).
10. El tamaño promedio de hogares en Chile es de 3 personas, según información publicada por el Ministerio de Desarrollo Social (2021), en base a información de la Encuesta Casen y Encuesta Casen en Pandemia 2020.

(Gálvez et al., 2024) y al 69% de la línea de la pobreza de un hogar promedio de tres personas.

A su vez, al analizar las tasas de reemplazo, el Ministerio del Trabajo (MINTRAB) informa que la mediana[11] pasa del 17% para las pensiones autofinanciadas al 63% al incluir la PGU (MINTRAB, 2024). En otras palabras, el sistema privado de pensiones en Chile se sostiene en gran medida gracias al fuerte subsidio proporcionado por el Estado, financiado a través de impuestos generales.

EVALUACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LOS PRINCIPIOS DE SEGURIDAD SOCIAL Y JUSTICIA DISTRIBUTIVA EN EL SISTEMA DE PENSIONES CHILENO

Esta sección se enfocará en evaluar si el sistema de pensiones chileno cumple o no con los principios de seguridad social propuestos por la OIT, utilizando las herramientas que brindan las teorías de justicia distributiva. En lugar de un repaso principio por principio, se realizará un análisis más integrado a la luz de los antecedentes entregados.

Uno de los principales elementos que destacan en esta evaluación son los montos de las pensiones que están recibiendo las personas adultas mayores en Chile. Tanto en términos absolutos (montos en dinero) como en términos relativos (en relación al salario propio —tasa de reemplazo— así como al salario mínimo y líneas de pobreza), los resultados son alarmantes. Estos resultados contravienen un principio fundamental de la seguridad social, contemplado dentro del tercer principio de la OIT: suficiencia y previsibilidad de las prestaciones.

Aunque se observa que las reformas previsionales han estado guiadas principalmente por motivaciones suficientistas —más que de tipo igualitaristas, por ejemplo—, destinando esfuerzos en establecer pisos mínimos no contributivos que complementen las pensiones privadas, los resultados muestran que este principio no se cumple adecuadamente. Los umbrales de referencia, como las líneas de la pobreza, pueden ser fácilmente cuestionados como criterios de suficiencia. En Chile, esta medida se construye sobre la base de la canasta básica no alimentaria[12] y la canasta básica alimentaria. Esta última

11. «Para todas las personas que se pensionaron por vejez entre 2015 y 2022, y que seguían vivos a diciembre de 2022» (MINTRAB, 2024).
12. La canasta básica no alimentaria comprende aquellos productos no alimentarios incluidos

está construida en razón de una ingesta calórica promedio de 2.000 calorías por persona al día, y valorada según el gasto de los hogares del quintil de menores ingresos per cápita (Ministerio de Desarrollo Social, 2015). Así, este estándar no considera criterios de calidad de las calorías y nivela hacia abajo los niveles de vida al tomar como referencia la estructura de gasto de los hogares más pobres.

Sin embargo, a pesar de que la línea de pobreza resulta por sí misma insuficiente, el 21% de las pensiones totales pagadas por el sistema —considerando tanto los componentes autofinanciados como los subsidiados— aún se encuentran por debajo de este umbral para hogares unipersonales (Ministerio del Trabajo y Ministerio de Hacienda, 2024).

La segunda parte del principio mencionado tiene que ver con la previsibilidad de las prestaciones, dimensión que el sistema chileno también incumple. El sistema se basa en contribuciones definidas, pero no tiene beneficios definidos a través de tasas de reemplazo claramente establecidas que se relacionen con criterios de aportación, como años cotizados u otros. Esta situación se agrava en el caso de personas que se pensionan con modalidades de Retiro Programado, pagadas por AFP y no compañías de seguro, ya que el monto de su pensión se recalcula año a año por la misma administradora privada según los criterios mencionados de CNU (SP, s.f.). Siete de cada diez pensiones por vejez son pagadas a través de esta modalidad (SP, 2024b).

El incumplimiento rotundo del principio de suficiencia y previsibilidad contrasta con lo que ocurre con el principio de universalidad. Dentro del pilar no contributivo, antes de 2022, este principio no se cumplía, ya que las prestaciones se encontraban focalizadas en el 60% de la población, con mecanismos de test de medios para comprobar el cumplimiento de los requisitos de ingresos. Sin embargo, desde 2022 en adelante, esta situación cambia con la firma de una ley que, al menos en el papel, busca una cobertura cuasi-universal. Esto se ha traducido en un aumento efectivo y considerable en las tasas de cobertura de estas prestaciones, correspondiente a un incremento del 38% entre las personas beneficiarias del pilar no contributivo en el periodo comprendido entre el último mes antes de la vigencia de la PGU, enero 2022, y marzo del 2024 (SP, 2022; SP, 2024b).

En suma, se podría argumentar que el sistema de pensiones chileno cumple el principio de universalidad. Sin embargo, esta afirmación debe ser matizada,

en el gasto total de los hogares en el estrato de referencia, «excluyendo: i) los gastos en alcohol y tabaco; ii) el gasto en bienes y servicios adquiridos por menos del 10% de los hogares (manteniendo el 'arriendo imputado de la vivienda principal para hogares que pagan arriendo reducido o gratuito')» (Ministerio de Desarrollo Social, 2015, p. 17).

dado que el diseño no contempla una universalidad total, sino que exige umbrales relativos y absolutos. El relativo es pertenecer a un grupo familiar del 90% de la población con menores ingresos, mientras que el absoluto tiene que ver con topes máximos definidos de pensión contributiva para acceder al beneficio.

En el caso chileno, la disputa por la universalidad de las prestaciones junto a su suficiencia refleja un conflicto documentado a nivel internacional sobre el *trade-off* entre niveles de prestaciones y coberturas (Noguera, 2024b). Esto quiere decir que se presenta una tensión entre prestaciones más focalizadas y con mayores niveles de suficiencia, y prestaciones más universales pero con menores niveles de suficiencia. Sin embargo, como indica Skocpol (1991, en Noguera, 2017), estos enfoques no tienen por qué ser excluyentes, sino que pueden ser complementarios en el contexto de una estrategia de «universalismo focalizado» que asegure pisos mínimos de suficiencia para todas las personas, asignando prestaciones sociales adicionales destinadas a los colectivos más necesitados (Noguera, 2017).

En cuanto al principio de solidaridad y financiamiento colectivo, se podría argumentar que el sistema es solidario; efectivamente, el sistema tiene un financiamiento colectivo si se considera el pago de la PGU, la cual es pública, tiene requisitos de ingreso laxos y produce efectos significativos en los montos y tasas de reemplazo generales del sistema. Sin embargo, el sistema de pensiones chileno presenta una redistribución perversa, en palabras de Ginn (2004), ya que el pilar contributivo privado no cuenta con mecanismos de solidaridad intra ni intergeneracional. Esto resulta en montos de pensiones muy bajos, incluso entre quienes cotizaron durante la mayoría de su vida activa, como se vio con quienes lo hicieron entre 35 y 40 años.

La incapacidad del sistema de entregar pensiones suficientes ha sido abordada mediante una política pública que no solo asegura un piso mínimo, sino que lo hace precisamente subvencionando al sistema privado en el que se reproducen las mayores desigualdades. Así, la inyección de recursos públicos alimenta al sistema del cual están estructuralmente excluidas las mujeres y las personas con trayectorias laborales más precarias. Esta solidaridad es perversa porque descansa en los recursos provenientes del sistema tributario, el cual, en el caso chileno, es regresivo y dependiente de impuestos indirectos (Guerrero et al., 2024). En consecuencia, mediante esta solidaridad no se produce una redistribución desde los grupos más aventajados hacia los menos favorecidos, sino que son estos últimos los que acaban aportando desproporcionadamente al sistema.

Este último punto, sumado a las prácticas discriminatorias propias de la fórmula de cálculo de las pensiones contributivas —según las cuales, por ejemplo, una mujer solo por el hecho de serlo tendrá una pensión menor debido a su mayor expectativa de vida— evidencia claramente la contravención del principio de no discriminación, igualdad de género y capacidad de respuesta a las necesidades especiales.

Finalmente, uno de los principios rectores que ha justificado la privatización del sistema de pensiones —tanto en Chile como en otras latitudes—, la «sostenibilidad financiera, fiscal y económica», se encuentra seriamente cuestionado debido a la evolución del modelo.

Las personas defensoras de los sistemas privados de capitalización individual argumentan que son sostenibles financieramente porque cada persona se hace cargo de su situación, de su vejez y de su riesgo. Sin embargo, como se ha constatado en este país-laboratorio-neoliberal, este tipo de sistemas no es ni económica ni socialmente viable sin una subvención fuerte de las arcas fiscales. Al no contar con una integración de los ingresos y gastos entre los pilares contributivos y no contributivos, es decir, con un sistema autosuficiente que complemente los beneficios de un pilar con los del otro, se optó políticamente por entregar un monto fijo prácticamente a todo evento, no solo para asegurar pisos mínimos que luego se complementen con las pensiones contributivas. Esto, en una sociedad con envejecimiento demográfico acelerado como la chilena, es una política cuyos costos se prevé que aumentarán de manera considerable año a año, amenazando gravemente la sostenibilidad financiera y fiscal.

Finalmente, al no haberse tenido debidamente en cuenta la «justicia social y la equidad del sistema», se puede concluir el no cumplimiento de este principio propuesto por la OIT sobre la Responsabilidad General y Primordial del Estado.

CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

Los principios de seguridad social propuestos por la OIT se alinean con los derechos humanos y representan un consenso internacional sobre los requisitos mínimos para la constitución y el buen funcionamiento de los sistemas de pensiones nacionales. Además, las teorías de justicia distributiva entregan herramientas que permiten argumentar a favor de una redistribución de ingresos desde los grupos más aventajados a los menos favorecidos desde diversas corrientes de pensamiento, ya sean igualitaristas, suficientistas, utilitaristas o prioritaristas.

A la luz del diseño normativo e institucional del modelo de pensiones chileno, así como de sus resultados, se ha observado que este sistema no cumple con

prácticamente ninguno de los principios propuestos por la OIT. Es por esto que, actualmente, las personas mayores que dependen exclusivamente de los ingresos del sistema de pensiones en Chile se enfrentan a un destino marcado por la pobreza y la precariedad.

Avanzar hacia un sistema multipilar, como el propuesto por la OIT, que integre los beneficios y cumpla con mecanismos de solidaridad intra e intergeneracional, es un camino urgente si se desea mejorar sustancialmente en estas áreas. Este enfoque permite evitar redistribuciones perversas y promueve una redistribución equitativa entre los más ricos y los más pobres, entre quienes tuvieron más y menos oportunidades en el mercado laboral, y entre aquellos con menos y más carga de trabajo en labores no valorizadas, como los trabajos domésticos y de cuidados.

Además, buscar mecanismos para superar la falsa dicotomía entre universalismo y focalización, como menciona Skocpol (1991, en Noguera, 2017), es crucial. La integración de pilares contributivos y no contributivos puede establecer un piso universal de suficiencia con complementos focalizados, de ambos pilares, definidos por un consenso social en las políticas públicas.

Un sistema de pensiones adecuado debe garantizar una vejez digna, con prestaciones que permitan no solo superar la línea de la pobreza, sino también alcanzar un nivel de vida suficiente, al menos con los consensos sociales logrados en la política, como lo es el salario mínimo. Por otra parte, debe ofrecer previsibilidad en las prestaciones, con un pilar de seguro social público fuerte que proporcione tasas de reemplazo definidas y acordes con el escenario laboral chileno.

Será necesario enfocar futuras líneas de investigación en cómo viabilizar la construcción de un sistema de pensiones basado en los principios de la Seguridad Social propuestos por la OIT, adaptado a las particularidades del contexto chileno. Un análisis relevante en esta línea es el estudio realizado por la Fundación SOL, que evaluó, a través de un modelo actuarial, la implementación de un sistema de pensiones fundamentado en los lineamientos de la OIT y las propuestas del movimiento «No Más AFP».

Además, será fundamental profundizar en áreas como la «gestión y administración financieras transparentes y sólidas» y la «participación de los interlocutores sociales y consultas con otras partes interesadas» (OIT, 2019b). Investigar estas áreas permitirá avanzar en la construcción de un sistema de pensiones más justo y equitativo, que garantice su viabilidad y eficacia a largo plazo, y así disfrutar de una vida digna de ser vivida en el último periodo del ciclo vital.

REFERENCIAS

Alfano, V., y Maffettone, P. (2021). No Country for Old (Poor) Men: Fairness and Public Pensions. *Political Studies Review, 19*(1), 137–147.

Casal, P., y Williams, A. (2008). Equality. En C. McKinnon (Ed.), *Issues in Political Theory* (pp. 149–171). Oxford University Press.

Cooperativa Desbordada. (2020). *La crisis del sistema de pensiones chileno: una mirada desde la economía feminista.* [Documento de trabajo Nº 1].

Decreto-Ley 3500/1980, de 13 de noviembre, por el que se crea un Sistema de Pensiones de Vejez, de Invalidez y Sobrevivencia derivado de la capitalización individual. *Boletín Oficial del Estado*, nº 30.814, de 13 de noviembre de 1980.

Gálvez, R., Kremerman, M., y Reyes, V. (2024). *Pensiones bajo el mínimo: Los montos de las pensiones que paga el sistema de capitalización individual en Chile*. Fundación SOL.

Guerrero, R., Atria, J., Jorratt, M., y Ramírez, I. (2024). *Análisis del sistema tributario chileno*. PNUD América Latina y el Caribe.

Ginn, J. (2004). *Actuarial fairness or social justice: A gender perspective on redistribution in pension systems*. Center for Research on Pensions and Welfare Policies.

Goodin, R. E., y Le Grand, J. (1987). *Not only the poor: The middle classes and the welfare state*. Routledge.

Hayek, F. V. (1944). Scientism and the study of society. Part III. *Economica, 11*(41), 27–39.

Instituto de Previsión Social. (2024, abril 4). *Pensión Garantizada Universal (PGU)*. Página web ChileAtiende. https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/102077-pension-garantizada-universal-pgu

Kremerman, M., Barriga, F., Gálvez, R., y Sáez, B. (2021). *Nuevo Sistema de Pensiones para Chile: Modelamiento Actuarial de la Propuesta de la Coordinadora NO+AFP (2021-2100)*. Estudios de la Fundación SOL. https://fundacionsol.cl/blog/estudios-2/post/nuevo-sistema-de-pensiones-para-chile-6649

Ministerio de Desarrollo Social. (2015). *Nueva Metodología de Medición de la Pobreza por Ingresos y Multidimensional* (Serie Documentos Metodológicos Nº28). Santiago de Chile.

Ministerio de Desarrollo Social. (2021, agosto 30). *Hacinamiento y allegamiento. Tamaño promedio de los hogares. Total, Chile y sus regiones.* Sitio web

Data Social del Ministerio de Desarrollo Social. https://datasocial.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/fichaIndicador/640/2

Ministerio de Desarrollo Social. (2024, abril). *Informe mensual abril 2024: Valor de la Canasta Básica de Alimentos y Líneas de la Pobreza*. Sitio web de División Observatorio Social, Subsecretaría de Evaluación Social. https://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/cba/nueva_serie/2024/Valor_CBA_y_LPs_24.04.pdf

Ministerio del Trabajo y Ministerio de Hacienda. (2024, marzo 6). «Proyecto de ley que crea un nuevo Sistema Mixto de Pensiones y un Seguro Social en el pilar contributivo, mejora la Pensión Garantizada Universal y establece beneficios y modificaciones regulatorias que indica». Presentación en Comisión de Trabajo y Previsión Social del Senado de Chile. https://www.hacienda.cl/noticias-y-eventos/presentaciones/proyecto-de-ley-que-crea-un-nuevo-sistema-mixto-de-pensiones-comision-de

Noguera, J. A. (2017). Redistribución, predistribución y garantía de rentas. En J. Zalakaín y B. Barragué (Coords.), *Repensar las políticas sociales: predistribución e inversión social*. Editorial Grupo 5 - Kutxa Fundazioa.

Noguera, J. A. (2024a, marzo 11). *Universalismo vs. Focalización en políticas redistributivas* [Diapositivas]. Departamento de Sociología, Universidad Autónoma de Barcelona.

Noguera, J. A. (2024b, febrero 19). *Políticas Redistributivas: Igualdad y Redistribución* [Diapositivas]. Departamento de Sociología, Universidad Autónoma de Barcelona.

Organización Internacional del Trabajo. (2019a). *La reversión de la privatización de las pensiones: Reconstruyendo los sistemas públicos de pensiones en los países de Europa Oriental y América Latina (2000-2018)*. Departamento de Protección Social, Suiza. https://www.social-protection.org/gimi/Media.action?id=16776

Organización Internacional del Trabajo. (2019b). *El modelo multipilar de pensiones de la OIT: Construyendo sistemas de pensiones equitativos y sostenibles*. Departamento de la Protección Social, Ginebra, Suiza. https://www.social-protection.org/gimi/ShowRessource.action?id=55495

Piñera, J. (1991). *El cascabel al gato*. Zig-Zag.

Superintendencia de Pensiones. (2020a). *Ficha estadística previsional Nº97 de diciembre 2020*.

Superintendencia de Pensiones. (2021, julio 15). Superintendencia de Pensiones informa nuevos valores para Pensión Básica Solidaria (PBS) y Pensión

Máxima con Aporte Solidario (PMAS). Comunicados de Prensa, sitio web Superintendencia de Pensiones. https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/w3-article-14633.html

Superintendencia de Pensiones. (2024a). *Estadísticas Sistema de Pensiones, Cotizaciones y Cotizantes, Tipo de cotizante. Cuadro número de cotizantes por tipo, sexo y AFP (al 31 de marzo de 2024)*. Sitio web Superintendencia de Pensiones. https://www.spensiones.cl/apps/loadEstadisticas/genEstadAfiliadosCotizantes.php?id=inf_estadistica/aficot/mensual/2024/03/04B.htmlyp=Mymenu=sciymenuN1=cotycotymenuN2=tipcotizyorden=20yext=.html.

Titmuss, R. M. (1968). *Commitment to Welfare*. George Allen and Unwin.

EL DERECHO DEL TRABAJO EN CHILE, UNA TAREA INACABADA

Pamela Alejandra Martínez Martínez

PAMELA ALEJANDRA
MARTÍNEZ MARTÍNEZ

Abogada, Magíster en Derecho del Trabajo de la Universidad de Talca, Doctora en Derecho de la Universidad de Valencia, España. Profesora Asistente del Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Fue la primera presidenta de la Federación de Estudiantes de la Universidad de Talca. Dentro de su trayectoria profesional fue abogada en el programa Servicio País de la Fundación para la Superación de la Pobreza y en diversos servicios públicos del Estado chileno.

EL DERECHO DEL TRABAJO EN CHILE, UNA TAREA INACABADA

INTRODUCCIÓN

Este ensayo pretende responder a la siguiente pregunta: ¿es y ha sido el derecho del trabajo chileno una herramienta que ayude a superar la desigualdad social o, por el contrario, la ha acentuado y no ha sido útil para tal efecto? Esta pregunta se puede responder desde distintas aproximaciones: desde el análisis de los diversos modelos normativos que ha tenido el país; la intervención de los militares en su conformación; la condición de excolonia; la anexión de determinados territorios en el norte de Chile que cambiaron la fisonomía del trabajo a finales del siglo XIX; la influencia de las teorías marxistas o socialistas; desde las resistencias conservadoras; o, en la actualidad, por fuerza del neoliberalismo, por mencionar algunas.

Desde una mirada histórica, el derecho del trabajo, en cuanto disciplina, nace a inicios del siglo XX producto de la convicción de que el derecho civil era insuficiente para regular el trabajo humano, pues no contenía una respuesta adecuada a las relaciones que se generaban en esa esfera (Barbagelata, 2009). Sumado a lo anterior, el inclasificable convenio colectivo, dentro del acervo de fuentes tradicionales del sistema liberal, hizo imprescindible el nacimiento de esta disciplina, así como el reconocimiento de las relaciones colectivas de trabajo.

Por otro lado, la Constitución Mexicana de 1917, conocida como la «Constitución de Querétaro» —que marca el inicio del proceso denominado «constitucionalismo social»—, plantea en su artículo 123, por primera vez, el reconocimiento del trabajo y la previsión social. A ello se sumó la Constitución Alemana de Weimar en 1919, que establecía en su artículo 157 que «el trabajo gozará de la protección especial del Imperio. Se establecerá en todo el Imperio un derecho obrero uniforme». Junto a lo anterior, habría que destacar lo regulado en el preámbulo de la parte XIII del Tratado de Versalles de 1919, que expresa:

> Visto que la Sociedad de las Naciones tiene por objeto establecer la paz universal, y que tal paz no puede ser fundada sino sobre la base de la justicia social;
>
> Visto que existen condiciones de trabajo que implican para un gran número de personas la injusticia, la miseria y las privaciones, lo que engendra tal descontento que la paz y la armonía universales son puestas en peligro, y atento que es urgente

> mejorar esas condiciones: por ejemplo, en lo que concierne a la reglamentación de las horas de trabajo, a la fijación de una duración máxima de la jornada y de la semana de trabajo, al reclutamiento de la mano de obra, la lucha contra la desocupación, la garantía de un salario que asegure condiciones de existencia convenientes, la protección de los trabajadores contra las enfermedades generales o profesionales y los accidentes resultantes del trabajo, la protección de los niños, de los adolescentes y de las mujeres, las pensiones de vejez y de invalidez, la defensa de los intereses de los trabajadores ocupados en el extranjero, la afirmación del principio de la libertad sindical, la organización de la enseñanza profesional y técnica y a otras medidas análogas;
>
> Visto que la no adopción de un régimen de trabajo realmente humano es un obstáculo puesto a los esfuerzos de las demás naciones deseosas de mejorar la suerte de los trabajadores en sus propios países […]

Como es evidente, el derecho del trabajo nace para concretar el objetivo declarado de obtener paz al interior de las sociedades, en su mayoría capitalistas. Por esta razón, desde hace un siglo se nos informa sobre los límites del sistema liberal, para dar paso a una compresión del orden jurídico basado en la justicia social y en un rol activo por parte del Estado.

Este proceso se denomina como el nacimiento del Estado Social, que se entrelaza con el surgimiento del derecho del trabajo y, más íntimamente, con las relaciones colectivas de trabajo. Estas relaciones, como forma de producción del derecho, se sustentan en la negociación entre la parte patronal y la parte trabajadora y tienen siempre un instrumento fundamental: el acuerdo colectivo. En ese contexto, el Estado asume un rol protector e interventor de las relaciones individuales: se crean las inspecciones del trabajo y el derecho del trabajo se desplaza desde el derecho privado hacia al derecho público, lo que supone una transformación normativa de grandes dimensiones.

Esto es lo que sucede, principalmente, en el mundo occidental. Ahora procederemos a exponer el carácter que tuvo este proceso en Chile, los hitos de su desarrollo y, particularmente, el rol que tuvo en él la dictadura civil militar. Indagaremos en su carácter y si acaso se trata de una normativa protectora, y nos preguntaremos por la forma en que el derecho del trabajo afecta la consecución de la paz en nuestra sociedad.

EL NACIMIENTO DEL DERECHO DEL TRABAJO EN CHILE

Si bien los sistemas comparados plantean el nacimiento del derecho del trabajo en Chile como consecuencia de diversos fenómenos históricos y sociales

ocurridos durante el siglo XIX —tales como la Guerra del Pacífico, la migración campo-ciudad, la cuestión social y la crisis política—, en esta ocasión me enfocaré en la cuestión social, que ha sido conceptualizada por Morris como:

> todas las consecuencias sociales, laborales e ideológicas de la industrialización y urbanización nacientes: una nueva fuerza de trabajo dependiente del sistema de salarios; la aparición de problemas cada vez más complejos, pertinentes a vivienda obrera, atención médica y salubridad; la construcción de organizaciones destinadas a defender los intereses de la nueva clase trabajadora; huelgas y demostraciones callejeras, tal vez choques armados entre los trabajadores y la policía o los militares; y cierta popularidad de las ideas extremistas, con una consiguiente influencia de los dirigentes de los trabajadores. (1967, p. 79)

Se ha planteado, a su vez, que la cuestión social habría sido generada por «el surgimiento del proletariado urbano e industrial, cuando el inquilinaje comienza a ser sustituido por la clase obrera, la hacienda por la fábrica y la sujeción paternalista por la relación puramente salarial» (Naudon, 2013, p. 40).

En ese contexto, en lo relativo a las normas laborales, se identifica el nacimiento del derecho del trabajo en Chile a partir del establecimiento de la Ley 1990 sobre descanso dominical, del 29 de agosto de 1907 (Humeres, 2016; Lizama, 2016). Sin embargo, también se ha afirmado que la regulación habría comenzado con las ordenanzas de Fernando de Santillán «para el buen gobierno, pacificación y defensa de Chile», dictadas el 4 de junio del año 1559 (Thayer, 1994, p. 224).

No obstante, solo se podría señalar que existe un orden laboral sistemático a partir de la dictación de las leyes sociales, en 1924, que fueron sistematizadas en el primer Código del Trabajo, promulgado en 1931. Sobre este punto, Irene Rojas ha señalado que

> se puede confirmar el nacimiento de la disciplina jurídica que es el Derecho del Trabajo en Chile, en cuanto se trata de una regulación especial de las relaciones laborales de trabajo dependiente, que en principio es tuitiva del trabajador y que se sujeta en su origen y en su aplicación a específicos principios jurídicos. (2016, p. 127)

Cabe recordar que la legislación social dictada en 1924 viene precedida de la intervención militar, en lo que se conoce como el «ruido de sables»; un acontecimiento en el que un grupo de oficiales del Ejército exigieron al presidente Arturo Alessandri y al Congreso la dictación inmediata de una serie

de leyes, que fueron despachadas en pocos minutos durante la jornada del 8 de septiembre. Tras esto, quedaron dictadas la Ley 4.053, sobre contrato de trabajo obrero; la 4.054, sobre seguro social obligatorio de enfermedad, invalidez y vejez; la 4.055, sobre indemnización de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales; la 4.056, sobre los conflictos entre el capital y el trabajo; la 4.057, sobre organización sindical; la 4.058, de sociedades cooperativas; y la 4.059, sobre contrato de trabajo entre patrones y empleados particulares.

Este enrevesado proceso histórico dio nacimiento al derecho del trabajo chileno, cuyas normas fueron sistematizadas bajo la presidencia de Carlos Ibáñez Del Campo, quien, sirviéndose de las facultades extraordinarias que el parlamento le había otorgado para reorganizar la Administración Pública, dictó el Decreto con Fuerza de Ley 178 del 13 de mayo de 1931: el Código del Trabajo.

Desde el punto de vista constitucional, este nuevo Código del Trabajo constituía un cuerpo legal con un origen controvertido, puesto que la delegación de facultades desde el Congreso hacia el Ejecutivo (establecida en la Ley 4.945 de 1931) no autorizaba a Ibáñez del Campo para promulgar todo un Código que difiriera de las leyes preexistentes. No obstante, el Código fue aplicado sucesivamente por los tribunales de justicia desde su promulgación (Walker, 2003) hasta su interrupción por otra intervención militar, en el año 1973.

Las leyes sociales fueron, en ese sentido, una fusión entre el proyecto conservador y el proyecto del gobierno de Alessandri (Lizama, 2016). Este último había sido redactado por quien sería profesor de la Universidad de Chile, el abogado Moisés Poblete Troncoso. La voz de la clase trabajadora, que difería de las propuestas de los conservadores y del gobierno de Alessandri, no fue tomada en cuenta. Las propuestas presentadas por la Federación Obrera de Chile (FOCH) sobre el contrato de socialización industrial, así como el proyecto presentado en 1921 por Luis Emilio Recabarren sobre la creación de una Cámara del Trabajo o Tribunal de Conciliación, no tuvieron acogida en la discusión parlamentaria (Rojas, 2016, p. 143).

De esta manera, el Derecho del Trabajo chileno surgió sin participación de la parte trabajadora, bajo la presión militar por el «ruido de sables», y fue luego promulgada por la Dictadura de Ibáñez. En dicho contexto, se configuró un sistema normativo donde predomina la Ley como fuente, en la que se establece un carácter semiprotector en lo individual junto a una fuerte intervención y control del movimiento sindical, que se encuentra radicado en la empresa. Este sistema tuvo modificaciones sustantivas treinta años después, bajo el Gobierno de Eduardo Frei Montalva, con la ley de sindicalización campesina (Ley 16.625, 1967), la ley de estabilidad relativa en el empleo (Ley 16.455, 1966) y la

reforma constitucional (Ley 17.398, 1970), también conocida como «Estatuto de Garantías Constitucionales», dictada durante el gobierno del presidente Salvador Allende y vigente hasta el año 1973.

LA DICTADURA CIVIL MILITAR DE 1973 Y EL GENOCIDIO SINDICAL

Durante la dictadura civil militar fueron arrasados los derechos laborales que se habían construido durante la vigencia de la Constitución de 1925, especialmente en el ámbito sindical. Desde el primer momento se suspendieron las directivas sindicales y la actividad sindical en general; se declararon en receso las juntas de conciliación, comisiones tripartitas y diversos órganos que regulaban aspectos colectivos del trabajo; y se suspendió la presentación de pliegos de peticiones y la tramitación de los mismos (Bando Nº 36, 18 de septiembre 1973).

La personalidad jurídica de la Central Única de Trabajadores fue cancelada (DL N°12, 17 de septiembre de 1973), se le disolvió en el mes de noviembre y sus bienes fueron liquidados. Los tribunales del trabajo fueron intervenidos mediante el Decreto Ley del 21 de septiembre de 1973, con el objetivo de desmantelar la judicatura laboral especializada, incluidas las cortes del trabajo. Finalmente, mediante el Decreto Ley 198 del 10 de diciembre de 1973 se suprimió toda actividad sindical y la negociación colectiva, permitiendo exclusivamente las reuniones sindicales previo aviso a la policía o centro militar más cercano. Todas estas medidas, en su conjunto, tuvieron como objetivo la desmovilización del movimiento sindical.

Esta temprana proscripción e intervención en el ámbito del trabajo fue seguida de lo que, para efectos de este ensayo, llamaremos el «genocidio sindical», es decir, el intento de desaparición y desarticulación del movimiento sindical por las vías normativas y de hecho. Esto fue generado por el régimen mediante una policrisis, como señalan Elizabeth Lira y Hugo Rojas:

> Con la implantación del régimen militar se produjo también una crisis jurídica: desaparecieron o se desvirtuaron las leyes y normas que habían hecho posible el surgimiento y desarrollo de las organizaciones sindicales.
>
> En otro nivel, se produjo una crisis estructural, como consecuencia de la aplicación de un modelo económico neoliberal, que provocó alto desempleo y un fuerte deterioro del sector manufacturero, principal base histórica de las organizaciones sindicales.

> (…) Se desarrolló una crisis orgánica, ya que se desarticuló la organización unitaria que había representado al sindicalismo chileno en los últimos decenios, la CUT, fundada en 1952.
>
> Por último, se produjo también una crisis cultural, ya que el patrón solidario y socializante del desarrollo democrático fue sustituido por un modelo cultural individualista y consumista. El consumismo penetró incluso en las organizaciones sindicales, que vieron limitadas sus posibilidades de movilización debido al alto endeudamiento de sus afiliados. (2009, p. 19)

En cuanto a las vías de hecho, se consumó la persecución, desaparición, asesinato, exilio, tortura, detención, relegación, amenazas, confiscación de bienes, exoneración de sindicalistas y sus familias, tal y como se encuentra documentado en los Informes Rettig y Valech. Asimismo, la Organización Internacional del Trabajo, pese a no contar con las herramientas para impedir la masacre, dio cuenta de ella en los informes del Comité de Libertad Sindical de la OIT por medio de los casos Nº 765 y Nº 823 (Zorzoli, 2022).

Desde el año 1976 se configuró un nuevo modelo de relaciones laborales, denominado «Plan Laboral», que tuvo dos grandes objetivos: liberalizar las relaciones individuales de trabajo y, por otra parte, controlar y rigidizar las relaciones colectivas. Este plan se consolidó en la Constitución de 1980. La legislación asociada a este plan omite la regulación de ciertos aspectos de las relaciones individuales y flexibiliza otras, vaciándolas de contenido al disminuir beneficios o establecer sanciones inocuas, como señala Rojas:

> Al efecto, el nuevo modelo normativo establece como vía prioritaria de la regulación de las relaciones el acuerdo entre las partes, para lo cual flexibiliza la normativa de origen legal sobre relaciones individuales, las que, si bien mantienen mayoritariamente su imperatividad, en diversos casos pasan a tener un carácter disponible y, además, limita fuertemente la autonomía colectiva, tanto en su posibilidad de configuración como su capacidad para regular las relaciones de trabajo. En este último sentido rechazó la imperatividad de los acuerdos colectivos en términos absolutos, toda vez que expresamente se estableció como derecho irrenunciable la negociación individual de las materias convenidas en el contrato colectivo, pudiéndose derogarlas *in peius*. (2024, p. 101)

De este modo, se creó una regulación «desprotectora», caracterizada por una limitada intervención del Estado en el ámbito individual y una fuerte intervención y control en el ámbito colectivo. Fueron los militares quienes, una

vez más, vinieron a configurar el sistema de relaciones laborales chileno, esta vez por medio del intento de terminar con todo vestigio de poder sindical, desde lo humano a lo jurídico.

EL RETORNO A LA DEMOCRACIA Y LA POSDICTADURA LABORAL

¿Existió la vuelta a la democracia en el ámbito laboral? ¿Fueron democratizadas las relaciones laborales? Si bien dentro de los objetivos de la Concertación de Partidos por la Democracia estaba el cambio del modelo del «Plan Laboral» para reponer los derechos sindicales, esto no ocurrió ni ha ocurrido, pese a los 45 años que han pasado desde su promulgación en plena Dictadura. Si bien se eliminaron los aspectos más indecorosos del modelo, estas reformas han sido periféricas.

Las reformas que se han planteado al «Plan Laboral» se iniciaron con el reconocimiento de la existencia de centrales sindicales, establecido en la Ley 19.049 de 1991. Asimismo, se efectuaron reformas a sindicatos y a la negociación colectiva mediante la Ley 19.069 de 1990 y la Ley 19.759 de 2001. La Ley 19.296 de 1994 reconoció el derecho de asociación a los funcionarios públicos, pero no el de sindicación. Durante 2016 se promulgó la Ley 20.940, que modernizó el sistema de relaciones laborales: se reformaron elementos del derecho colectivo asociados al derecho de sindicación; se aumentó el quórum para constituir sindicatos en empresas con menos de cincuenta trabajadores; se estableció una cuota de género en los directorios de los sindicatos; y se modificaron aspectos de la negociación colectiva y la huelga.

Aunque en el ámbito individual fue derogado el libre despido, se incluyó una causal económica como el despido por necesidades de la empresa. Según cifras de la Dirección del Trabajo (DT), los despidos por esta causal ascendieron a 459.870 en el año 2023, convirtiéndola, en la práctica, en una fórmula de flexibilización del despido. En la misma línea, se redujo la jornada de 48 a 45 horas mediante la Ley 19.759 de 2001. Se reconoció la ciudadanía en la empresa y los derechos fundamentales de las personas que trabajan; sin embargo, no se han repuesto las normas eliminadas por la dictadura que limitaban el despido colectivo o masivo. Se repuso, en parte, la judicatura laboral especializada mediante la Ley 20.087 de 2005, pero sin instituir judicaturas superiores con similares características, como lo son las Cortes del Trabajo. En el 2006, mediante la Ley 20.123, se reconoció la subcontratación y suministro de trabajadores, norma que concibe a la persona trabajadora como mercancía y objeto de un contrato específico denominado de «puesta a disposición».

En los últimos años, más que cambiar, se han profundizado las bases del modelo. La Ley de Teletrabajo (21.220, 2020), la Ley que regula el trabajo para plataformas digitales de servicios (21.431, 2022) y la reciente aprobación de la Ley 21.561, 2023, conocida como Ley de las 40 horas, son ejemplos claros de esto. Aunque la última reduce la jornada laboral, también otorga a los empleadores el control sobre ella. Todas estas normativas han robustecido aún más el esquema regulatorio configurado durante la Dictadura, despojando al derecho laboral de su naturaleza protectora y dejando en una posición de mayor vulnerabilidad a la parte trabajadora.

Por otro lado, la Constitución de 1980 tampoco ha sido reformada en este aspecto. Así, continúan vigentes las normas que reconocen limitadamente los derechos de sindicación, al negar explícitamente el rol sociopolítico del sindicato e impedir su actuación fuera del ámbito que estrictamente le señala la ley. Este marco cancela la autonomía colectiva de las organizaciones sindicales y disminuye su capacidad de acción. Asimismo, la Constitución reconoce como derecho la negociación colectiva en las empresas en que laboran las personas, y mantiene la prohibición de la huelga a una serie de sujetos. Esta prohibición se realiza por medio de la constitucionalización de una antigua norma proveniente de la «Ley Maldita» de 1948 —promulgada a inicios de la guerra fría— que le otorga la calidad de «enemigo interno» a los huelguistas. Con esto se mantiene vigente la Doctrina de la Seguridad Nacional en materia sindical, lo que a su vez tiene recepción en el artículo 11 de la Ley de Seguridad Interior del Estado (Ley 12.927, 1958). Aunque en debates doctrinarios aún se discute si en la Constitución existe un reconocimiento implícito del derecho a huelga (Gamonal, 2013), la tesis que plantea que sí existe tal reconocimiento ha sido acogida por la Corte Suprema a partir de 2014 (Rol 3.514-2014 «Inspección Comunal del Trabajo con Comercial con Promolinks S.A.»).

Pues bien, tanto desde lo planteado por la OIT por medio de los Convenios 87/1948 y 98/1949, ratificados por Chile en 1999, como por sus órganos de control —como el Comité de Libertad Sindical y la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR)—, se insta a que se tomen las medidas necesarias para que las normas internas tengan la debida correspondencia con el principio de libertad sindical.

Vivir en una sociedad con libertad sindical es vivir en democracia. Por el contrario, es histórica la repulsión a esta libertad en los sistemas autoritarios y totalitarios. Así las cosas, es posible afirmar que, en Chile, en el ámbito del trabajo, nunca se volvió a vivir en una democracia. La ausencia de un sistema democrático de relaciones laborales es hasta hoy uno de los principales desafíos del país.

Los esfuerzos por reformar el modelo no han sido exitosos por diversos factores. Entre ellos se encuentran la debilidad del sindicato de personas trabajadoras y su atomización; los efectos de un modelo normativo que refuerza la subordinación a los partidos políticos; y, también, la férrea defensa del modelo por parte de los sectores empresariales y conservadores, ejercida por medio de sus principales sindicatos empresariales (Sociedad de Fomento Fabril y la Confederación de la Producción y el Comercio). Así, la debilidad del sindicato laboral ha impedido constituir un poder asociativo, mientras que desde la parte patronal se ha consolidado dicho poder, lo que ha contribuido a su éxito en cuanto a la mantención y profundización del modelo (Pérez, 2023).

Les llamamos «sindicatos patronales» a raíz del principio de libertad sindical que el convenio 87 de la OIT reconoce a todas las partes en el proceso productivo, más allá de las formas jurídicas propias de un ordenamiento jurídico en concreto. En Chile se les reconoce como asociaciones gremiales regidas por el DL 2757/1979 que, en su artículo primero, las define como:

> las organizaciones constituidas en conformidad a esta ley, que reúnan personas naturales, jurídicas, o ambas, con el objeto de promover la racionalización, desarrollo y protección de las actividades que les son comunes, en razón de su profesión, oficio o rama de la producción o de los servicios, y de las conexas a dichas actividades comunes.

Bajo esta definición de un actor sindical, la OIT ha reconocido al Colegio de Profesores de Chile, por ejemplo, como un sindicato. Del mismo modo, puede hacerse extensivo el concepto a aquellas organizaciones de carácter patronal.

Mas allá de las diversas explicaciones posibles a lo que viene ocurriendo, en la época de la posdictadura laboral —desde 1990 en adelante— la profundización de diversos aspectos del modelo original ha tendido hacia la eliminación o desaparición de un derecho específico que regule las relaciones laborales. Esto incluso se ha propuesto explícitamente desde el profesorado del Departamento de Derecho del Trabajo de la Universidad de Chile:

> Nunca van a entender que la mejor protección para los trabajadores no proviene de la ley laboral sino del pleno empleo. Si quieren mejorar los estándares de vida de nuestros trabajadores tendrán que abogar no por más, sino por menos derecho del trabajo. (Palavecino, 2016, p. 117)

DESAFÍOS DE CARA AL SIGLO XXI: LA CONSTRUCCIÓN DE UN DERECHO PROTECTOR Y DEMOCRÁTICO

Después de resistir durante un siglo a la Ley, al sistema institucional, al genocidio y a la posdictadura laboral, el movimiento sindical sigue vivo. Un ejemplo de vitalidad que, aunque más débil, denota todavía la fuerza de la parte trabajadora ante la arremetida militar, neoliberal y empresarial-conservadora. Seguir vivos es un milagro que habrá que celebrar ante el intento del borrado.

Por otro lado, hay caminos que han debido transitar las personas que trabajan en este país; como resultado de ello, hoy hay una judicatura que se abre, temerosamente aún, a proteger a la parte débil. La incorporación de la perspectiva de género al Código del Trabajo, en la reciente Ley 21.643, 2024, conocida como «Ley Karin», va en esa dirección. Dicha ley modificó este código y otros cuerpos legales en materia de prevención, investigación y sanción del acoso laboral, sexual o de violencia en el trabajo, modificando las bases que fundan este cuerpo legal, como lo señala expresamente el artículo 2:

> Las relaciones laborales deberán siempre fundarse en un trato libre de violencia, compatible con la dignidad de la persona y con perspectiva de género, lo que, para efectos de este Código, implica la adopción de medidas tendientes a promover la igualdad y a erradicar la discriminación basada en dicho motivo.

Esta reforma constituye un paso importante para, al menos, garantizar cuestiones básicas, como lo son la protección de las personas trabajadoras ante la violencia y el respeto a su dignidad desde una perspectiva de género. Esto nos reta a repensar por completo la matriz normativa basada en el universal «trabajador» y mirar las relaciones laborales desde la diversidad sexo-genérica.

En el ámbito colectivo, el Estado chileno ha actuado de distintas maneras para reprimir y restringir la acción sindical. Por medio de la legislación, el antiguo Código del Trabajo de 1931 puso barreras de entrada para limitar el derecho de sindicación. Aunque esas barreras se eliminaron en el Plan Laboral vigente, reformado en la posdictadura, se mantuvieron las limitaciones para el ejercicio de ese derecho y para la actividad sindical (Martínez, 2019).

Este entramado legal ha tenido un efecto concreto: al no contar con mecanismos redistributivos de la riqueza, como la negociación colectiva más allá de la empresa, los salarios son bajos para una mayoría, según nos muestra la Encuesta Suplementaria de Ingresos (ESI) 2023, presentada en el mes de agosto del año 2024. De acuerdo con estos datos, el 50% de las personas ocupadas

percibió ingresos menores o iguales a $582.559 y un 70,1% de las personas ocupadas recibió ingresos menores o iguales a $826.535 en el año 2023.

El Derecho del Trabajo en Chile ha funcionado como un instrumento que ha acentuado la desigualdad. Tal y como está escrito, este no ha sido útil para el objetivo fundamental de establecer relaciones equilibradas, que permitan a las personas trabajadoras participar en igualdad de condiciones en la vida social y tener la posibilidad de mejorar sus condiciones materiales de existencia.

Se advierten, por lo tanto, varios desafíos de cara al tiempo próximo. El primero y más importante es democratizar las relaciones de trabajo, lo que implica reconocer la autonomía colectiva y la posibilidad de que grupos sociales —representantes de las empresas y sindicatos— puedan acordar normas que organicen a los sectores productivos y permitan un ejercicio efectivo del derecho a huelga. En segundo lugar, se hace necesario ampliar la judicatura laboral de base y restaurar las Cortes del Trabajo, así como hacer más eficaz la administración laboral. Todo lo anterior debe enmarcarse en recuperar el rol protector del Derecho del Trabajo en estas relaciones de poder.

El Derecho del Trabajo que nos han legado las intervenciones militares y la Dictadura es una *hybris*. Es de esperar que este carácter pueda ser superado de cara al siglo xxi. Para enfrentar los desafíos que la disciplina requiere, habrá que recuperar lo que plantearon las personas que pensaron este derecho y cuyas apuestas lo configuran hasta la actualidad, ya que «el nuevo Derecho del Trabajo o será social o no existirá» (Sinzheimer, 1984, p. 66). Hoy, a más de un siglo de su fundación, sigue inacabada la tarea de construir un Derecho del Trabajo en el país. Esta tarea es uno de los grandes pendientes que tenemos como sociedad.

REFERENCIAS

Barbagelata, H. H. (2009). *El particularismo del derecho del trabajo y los derechos humanos laborales*. Fundación de Cultura Universitaria.

Fuentealba, A. (2021). *Dictadura y Poder Judicial en Chile. La judicatura laboral en el Gobierno de la Junta Militar (1973-1974)*. Ediciones Jurídicas de Santiago.

Gamonal Contreras, S. (2013). El derecho de huelga en la Constitución chilena. *Revista de derecho (Coquimbo)*, 20(1), 105-127. https://dx.doi.org/10.4067/S0718-97532013000100005

Humeres Noguer, H. (2016). Evolución histórica del derecho del trabajo en Chile. *Revista Chilena de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 5(9), 167–179. https://doi.org/10.5354/0719-7551.2014.42644

Lira, E., y Rojas, H. (2009). *Libertad sindical y derechos. Análisis de los informes del Comité de Libertad Sindical de la OIT (1973-1990)*. LOM Ediciones.

Lizama Portal, L. (2016). El derecho del trabajo chileno durante el siglo xx. *Revista Chilena De Derecho Del Trabajo Y De La Seguridad Social*, 2(4), 109–142. https://doi.org/10.5354/0719-7551.2011.42900

Martínez Martínez, P. (2019). *Los casos de vulneraciones a la libertad sindical cometidas por Chile. Conocidos por el Comité de Libertad Sindical de la OIT*. Ediciones Jurídicas de Santiago.

Morris, J. O. (1967). *Las elites, los intelectuales y el consenso: estudio de la cuestión social y del sistema de relaciones industriales de Chile* (R. González Zanzani y P. Troncoso, Trads.). INSORA, Editorial del Pacífico.

Naudon Figueroa, A. (2013). *La cuestión social y el derecho: orígenes de la primera codificación laboral chilena*. RIL editores.

Palavecino Cáceres, C. (2016). La fatal ignorancia o del derecho del trabajo visceral. *Revista Chilena De Derecho Del Trabajo Y De La Seguridad Social*, 3(5), 115–117. https://doi.org/10.5354/0719-7551.2012.42946

Pérez Ahumada, P. (2023). *Building power to shape labor policy: Unions, employer associations, and reform in neoliberal Chile*. The University of Pittsburgh Press.

Rojas Miño, I. (2024). *Derecho sindical chileno*. Thomson Reuters.

Rojas Miño, I. (2016). *El derecho del trabajo en Chile. Su formación histórica y el control de la autonomía colectiva*. Thomson Reuters.

Sinzheimer, H. (1984). *Crisis económica y derecho del trabajo. Cinco estudios sobre la problemática humana y conceptual del derecho del trabajo*. Instituto de Estudios

Laborales y de la Seguridad Social, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Thayer Arteaga, W. (1994). Orígenes, evolución y perspectivas del derecho laboral chileno. *Estudios Públicos*, (54). Recuperado de https://www.estudiospublicos.cl/index.php/cep/article/view/1266

Walker Errázuriz, F. (2003). *Derecho de las relaciones laborales: un derecho vivo*. Editorial Universitaria.

Zorzoli, L. (2022). La acción de la OIT y las voces de los trabajadores frente al terrorismo de Estado en América del Sur. *Historia Laboral*, 63(1), 73–84. https://doi.org/10.1080/0023656X.2022.2040457

EL DERECHO A LA SALUD: ALGUNAS LÍNEAS DE ACCIÓN EN EL ESCENARIO ACTUAL

Nydia Contardo y Soledad Barría

NYDIA CONTARDO

Nydia Contardo Guerra, Ingeniera Comercial de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, ex Intendenta de Fondos y Seguros Previsionales de Salud

SOLEDAD BARRÍA

Soledad Barría Iroumé, Médica de la Universidad de Chile, Profesora Conferenciante de la Universidad de Los Lagos, ex ministra de Salud.

EL DERECHO A LA SALUD: ALGUNAS LÍNEAS DE ACCIÓN EN EL ESCENARIO ACTUAL

Hablar del derecho a la salud nos obliga a clarificar, en primer lugar, cuál es el concepto de salud que asumen las autoras en este artículo. Esta se entiende habitualmente como la o las enfermedades que una persona padece o bien cómo las tratamos. Es decir, se la asocia a la recuperación e, incluso, a la prevención de las enfermedades.

Sin embargo, la salud es mucho más que eso. La Organización Mundial de la Salud (OMS) asocia salud al completo bienestar mental, físico y social, tal como se observa en su Constitución:

> La salud es un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades.
>
> El goce del grado máximo de salud que se pueda lograr es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano sin distinción de raza, religión, ideología política o condición económica o social.
>
> La salud de todos los pueblos es una condición fundamental para lograr la paz y la seguridad y depende de la más amplia cooperación de las personas y de los Estados.
>
> Los resultados alcanzados por cada Estado en el fomento y protección de la salud son valiosos para todos.
>
> La desigualdad de los diversos países en lo relativo al fomento de la salud y el control de las enfermedades, sobre todo las transmisibles, constituye un peligro común.
>
> El desarrollo saludable del niño es de importancia fundamental; la capacidad de vivir en armonía en un mundo que cambia constantemente es indispensable para este desarrollo.
>
> La extensión a todos los pueblos de los beneficios de los conocimientos médicos, psicológicos y afines es esencial para alcanzar el más alto grado de salud.
>
> Una opinión pública bien informada y una cooperación activa por parte del público son de importancia capital para el mejoramiento de la salud del pueblo.
>
> Los gobiernos tienen la responsabilidad en la salud de sus pueblos, la cual sólo puede ser cumplida mediante la adopción de medidas sanitarias y sociales adecuadas. (OMS, 1949)

En esta definición, la salud se asocia al bienestar, y se la entiende, además, como una responsabilidad de los países, al referirse a esta como «la salud de los pueblos».

Salvador Allende (1939), en tanto ministro de salud, publicó un libro en el cual ya en esos años relacionó los muy malos indicadores sanitarios que había en nuestro país con las condiciones de vida de los habitantes, especialmente en cuanto a la vivienda, alimentación, higiene y salarios.

En la Conferencia Internacional de Alma Ata, realizada en 1978, se vinculó la salud al desarrollo de las comunidades y la necesidad de una atención primaria comprometida con los territorios para lograr alcanzar una salud para todos en el año 2000 (OMS, 1979). En los años posteriores, varios autores siguieron ahondando en el mismo sentido, como Marc Lalonde, de Canadá, quien planteó que los problemas sanitarios no pueden ser resueltos solo entregando servicios, sino que también requieren de la entrega de protección social y herramientas hacia la comunidad, para que esta sea partícipe de condiciones de vida más saludables (1981). También serán relevantes los trabajos de equipos latinoamericanos, como el de Cristina Laurell (Otálvaro, 2015), que abordó la naturaleza histórica y social de los procesos de salud y enfermedad, que fue retomada bajo la idea de la determinación social de la salud y la epidemiología crítica, como propone magistralmente Jaime Breilh (2013).

Años más tarde, en 1986, se realizó la Conferencia Internacional de Promoción de la Salud, donde se asoció fuertemente la salud con la calidad de vida y, por tanto, desde esa óptica, la promoción de la salud consistió en entregarle a las propias comunidades las herramientas para mejorar su calidad de vida (OMS, 1986).

El derecho a la salud se liga, entonces, a la calidad de vida de los pueblos y solo una fracción de este derecho se relaciona con la prevención o la recuperación para casos concretos de enfermedades. Se diferencia, de este modo, lo que es la salud colectiva de la salud individual. Una persona puede tener una enfermedad concreta producida por un agente causal XX (problema individual). Sin embargo, constatamos que, en un barrio determinado, con malas condiciones en calidad de vida, existen muchos de esos enfermos; en cambio, en otro barrio, con mejores condiciones, casi no aparecen casos. Como señala Rose, la causa de un caso no es la misma que la causa de la incidencia de casos (1985). Es decir, lo relevante para abordar la salud de las personas en un país no es solo el agente causal mismo, sino atender las condiciones en que se vive, en que se trabaja, los ingresos económicos de las personas, entre otros aspectos.

Eso es lo que llamamos los determinantes sociales de la salud. La Comisión OMS de Determinantes Sociales de la Salud, dedicada a exponer

esta perspectiva, evidenció fehacientemente que las desigualdades en resultados sanitarios se derivan de desigualdades injustas e inaceptables que viven muchos de los pueblos o grupos sociales de la tierra. La declaración, respecto a los más de 40 años de esperanza de vida de diferencia entre pueblos, señala en su punto 8 que «tal situación no es una fatalidad, sino más bien el síntoma de políticas fallidas y de inequidades en las condiciones de vida, en el acceso al poder y en los recursos y la participación en la sociedad» (OMS, 2009, p. 2).

Si bien el derecho a la salud tiene relación con las condiciones de vida de las sociedades, seguimos dando más importancia a las enfermedades individuales. Cuesta imaginar y separar lo que es responsabilidad de nuestra genética o condiciones biológicas de lo que son aspectos ambientales, sociales o de los mismos sistemas de salud a los cuales las diferentes poblaciones tienen acceso. En ese sentido, es muy ilustrador el estudio del Instituto Canadiense para la Investigación Avanzada (2002), que evalúa el impacto de los determinantes sociales en el estado de salud de la población (O'Hara 2005). Se encontró que ese impacto depende en un 50% de factores sociales y económicos, un 25% del sistema de salud, un 10% de condiciones ambientales y solo un 15% dice relación con las variables propias del individuo, es decir, las características biológicas o genéticas de las personas. Esto va en contra del sentido común que concibe que lo individual es lo más relevante en la salud de las poblaciones.

Al preguntarnos, entonces, si hoy en día tenemos el derecho a la salud en nuestro país, debemos considerar a lo menos dos aspectos. En primer lugar, cómo nos cuidamos, en tanto sociedad, de las determinantes sociales; y, luego, cómo se realiza la prevención y recuperación de las enfermedades. La salud remite, por un lado, a un concepto amplio vinculado con la calidad de vida de las personas, aspecto que va a determinar cuál es el nivel de salud de los grupos humanos y de la salud pública o colectiva; pero también remite a un concepto de prevención, recuperación de enfermedades y al acompañamiento a las personas en sus cuidados. De eso nos ocupamos, generalmente, cuando hablamos del «sistema de salud».

EVOLUCIÓN JURÍDICA DEL DERECHO A LA SALUD

En Chile, la Constitución Política establece en el número 9 de su Artículo 19 el derecho a la protección de la salud:

> El Estado protege el libre e igualitario acceso a las acciones de promoción, protección y recuperación de la salud y de rehabilitación del individuo.

> Le corresponderá, asimismo, la coordinación y control de las acciones relacionadas con la salud.
>
> Es deber preferente del Estado garantizar la ejecución de las acciones de salud, sea que se presten a través de instituciones públicas o privadas, en la forma y condiciones que determine la ley, la que podrá establecer cotizaciones obligatorias.
>
> Cada persona tendrá el derecho a elegir el sistema de salud al que desee acogerse, sea éste estatal o privado. (*Constitución Política de la República de Chile*, 1980)

Se debe hacer notar que, aun cuando generalmente se escucha o se lee que en Chile se encuentra garantizado constitucionalmente el derecho a la salud, el artículo recién mencionado deja claro que lo que se garantiza es el libre e igualitario acceso a las acciones de salud.

La misma Constitución establece que el Estado tiene carácter de subsidiario y que, por lo tanto, no es un Estado social. En el área de salud y específicamente en las prestaciones de promoción, prevención y atención de la enfermedad, el Estado chileno se ha convertido en prestador para una amplia mayoría de sus habitantes, debido a las condiciones económicas que no permiten el acceso de más del 70% de la población a prestaciones privadas. Sin embargo, en los últimos años, dada la incapacidad de responder a las necesidades de la población, se ha desarrollado aceleradamente la compra de servicios desde el Estado hacia los privados, lo que ha postergado la mejora de las condiciones y desarrollo del sistema público de salud.

En la legislación internacional, el derecho a la salud aparece, a lo menos teóricamente, reconocido hace muchos años. Así lo recoge la Declaración Universal de Derechos Humanos, que lo entiende como aquello que debe encaminar el quehacer de los países. En esta guía internacional de intenciones, se establecieron, además, los llamados derechos humanos de segunda generación, como muestra el artículo 22:

> Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad. (*Declaración de Derechos Humanos*, 1948)

Estos derechos se han ido afinando a través del tiempo. Así, se han establecido nuevos marcos, como el tratado multilateral del año 1966, ratificado por Chile, llamado Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y

Culturales. En este texto se establecieron derechos como la vivienda, la salud, la educación, el trabajo y condiciones laborales, recreación y acceso a la cultura, y se consagraron los derechos económicos, sociales y culturales como parte integral de los derechos humanos. Se establecieron, a su vez, las obligaciones de los estados de garantizar y proteger estos derechos. Concretamente, respecto a salud, el primer inciso del artículo 12 afirma que: «los Estados Parte en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental» (PIDESC, 1966).

A este Pacto se le anexó, posteriormente, un Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, conocido como el Protocolo de San Salvador, que fue suscrito por Chile en el año 2001 y entró en vigor en julio de 2022. En dicho documento, claramente se reconocen a los derechos económicos, sociales y culturales como derechos humanos, y se los entiende en el mismo nivel de los derechos civiles y políticos, estableciendo que «las diferentes categorías de derechos constituyen un todo indisoluble que encuentra su base en el reconocimiento de la dignidad de la persona humana, por lo cual exigen una tutela y promoción permanente con el objeto de lograr su vigencia plena» (Protocolo de San Salvador, 2022, Decreto 244).

Respecto a lo que en concreto interesa de este artículo, el Protocolo contiene, en su Artículo 10, una definición de Derecho a la Salud:

> 1. Toda persona tiene derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social.
>
> 2. Con el fin de hacer efectivo el derecho a la salud los Estados Parte se comprometen a reconocer la salud como un bien público y particularmente a adoptar las siguientes medidas para garantizar este derecho:
>
> a. la atención primaria de la salud, entendiendo como tal la asistencia sanitaria esencial puesta al alcance de todos los individuos y familiares de la comunidad;
>
> b. la extensión de los beneficios de los servicios de salud a todos los individuos sujetos a la jurisdicción del Estado;
>
> c. la total inmunización contra las principales enfermedades infecciosas;
>
> d. la prevención y el tratamiento de las enfermedades endémicas, profesionales y de otra índole;
>
> e. la educación de la población sobre la prevención y tratamiento de los problemas de salud, y

> f. la satisfacción de las necesidades de salud de los grupos de más alto riesgo y que por sus condiciones de pobreza sean más vulnerables. (Protocolo de San Salvador, 2022, Decreto 244, Art. 10)

Respecto a estos derechos, no está claro cómo se exigen en Chile, cómo se vinculan con el desarrollo de políticas públicas que permitan su cumplimiento y cómo se establecen estándares que permitan avanzar por etapas con los adecuados mecanismos de control. En ese sentido, Nash (2011) señala que:

> Para el cumplimiento de las obligaciones con un fuerte contenido prestacional, es necesario que el Estado adopte medidas efectivas para su realización, lo que implica en ciertos casos la adopción de políticas públicas. Es posible que estas medidas de realización del mandato normativo impliquen la adopción de políticas públicas de largo plazo que tiendan a satisfacer plenamente el derecho.
>
> En estos casos, las medidas que adopte el Estado deben cumplir ciertos requisitos mínimos: deben tender progresivamente a la plena realización del derecho y, en ningún caso, se podrán adoptar medidas de carácter regresivo. De este modo, el respeto de obligaciones que importan una fuerte carga prestacional, admite que sea justificable que el Estado no esté obligado a cumplir plenamente con el mandato normativo, pero debe haber un desarrollo progresivo de éstas. Que el proceso sea progresivo no quiere decir en ningún caso que éste quede a la discrecionalidad de la autoridad. Por una parte, se contempla la prohibición de tomar medidas que perjudiquen los derechos que se han ido concediendo a la población. Por otra parte, la progresividad también comprende la obligación de justificar la imposibilidad de cumplimiento y asegurar el proceso de consecución del fin propuesto. En efecto, lo que está en juego en estos casos es, precisamente, un derecho subjetivo, por tanto, si no es posible cumplir con tal derecho será necesario satisfacer un cierto test mínimo de razonabilidad. (p. 67)

Por otra parte, cuando se habla de salud se debe considerar la necesidad y la existencia de recursos para garantizar el desarrollo de la medicina, el acceso a nuevas tecnologías, la implementación de nuevos procedimientos y medicamentos, el surgimiento de nuevos problemas de salud vinculados a cuestiones como el envejecimiento de la población, el desplazamiento de personas y el cambio climático, que están provocando trastornos en la salud de la población. En la medida en que resulta complejo establecer qué es lo exigible, es necesario dejar explícito cuáles son las metas en salud, para vincularlas al incremento permanente de recursos a fin de lograr lo deseado y comprometido.

Se requiere, entonces, de políticas públicas que aseguren el derecho a la salud en forma progresiva, en el sentido de mejorar la calidad de vida de la población y, adicionalmente, asegurar la ejecución del derecho a las prestaciones. Para lograr estos objetivos, el protocolo ya citado recomienda la universalidad de las prestaciones, la existencia de una atención primaria y de servicios de salud que lleguen a todos y todas, favoreciendo, especialmente, a las poblaciones más desfavorecidas. Es decir, estas políticas deben estar enfocadas en la equidad.

SALUD COMO CUESTIÓN PÚBLICA O PRIVADA

Hasta fines del siglo xix «el orden social antiguo descansaba sobre dos pilares: el palacio y el hospicio» (Illanes, 1993, p. 21). Al lado de las propiedades de los patrones, se levantaban los espacios para la caridad: hospicios, orfelinatos, asilos y hospitales. De acuerdo con el sitio web educativo Memoria Chilena, en los albores de la república surgió el movimiento cristiano que consideraba indispensable la caridad; bajo su alero, se crearon las Juntas de Beneficencia. Por otra parte, el Estado buscaba mantenerse al margen de la administración de los hospitales, entre otras cosas.

Así lo relata Memoria Chilena:

> En 1866 el Ministro del Interior señalaba «la intervención del gobierno en la administración de la beneficencia pública debe limitarse a auxiliar y reglamentar. A los privados es a quienes les incumbe ejercitar la caridad a fin de que los más favorecidos ayuden a los menesterosos. No sería posible ni conveniente que el Estado se constituyese en el bienhechor único del país». (Memoria Chilena, s/f)

En ese momento, las pestes y enfermedades infecciosas como la viruela, la tuberculosis, el tifus exantemático, la sífilis y otras asolaban el país (Illanes, 1993). Los trabajadores, especialmente los inquilinos y sus familias, eran considerados parte de la propiedad privada de los señores, y su salud también. Un ejemplo notable de esto lo muestra Illanes: cuando llegó la vacuna contra la viruela que diezmaba poblaciones, muchos de los señores se opusieron porque el Estado se inmiscuía en su propiedad (Illanes, 1993). En 1886, el presidente Balmaceda envió un proyecto de ley de vacunación obligatoria que fue rechazado por atentar contra la propiedad privada. Tampoco había conciencia de la relevancia de las condiciones ambientales para la salud, pese a que tanto en Europa como en Argentina ya se había logrado una drástica disminución de la mortalidad general con la construcción de alcantarillados (de 32 a 20 cada 1.000 habitantes

entre 1872 y 1875 en Berlín, y de 32 a 16 cada 1.000 habitantes en Buenos Aires) (Memoria Chilena, s/f).

Había por entonces una oposición importante al mero establecimiento de políticas públicas que fueran en beneficio de la población. De todos modos, en 1887, Balmaceda decidió iniciar la vacunación contra la viruela para los recién nacidos mediante un decreto (Illanes, 1993, pp. 81-83). Pese a esto, hacia 1909 la mortalidad general aún era muy alta —de 30,2 por cada 1.000 habitantes—, y la mortalidad infantil en 1939 era de 250 por cada 1.000 nacidos vivos. La esperanza de vida, a fines del siglo XIX, era de 27-28 años (Memoria Chilena, s/f). A modo de comparación, hoy la mortalidad general es de 5,7 por cada 1.000 habitantes, y la mortalidad infantil es de menos de 7 por 1.000 recién nacidos vivos (Llorca-Jaña, 2021).

Los derechos sociales no existían, al menos en el debate público, sino hasta inicios del siglo XX, cuando aparece la llamada «cuestión social». En ese contexto, surgieron cuestionamientos que provenían desde distintos sectores: por un lado, los católicos planteaban menos caridad y más acción social; el movimiento radical, los movimientos de trabajadores y los grupos socialistas abogaban por derechos. Al respecto, de acuerdo con Illanes, hacia finales del siglo XIX empezaron a levantarse dos movimientos: el de la solidaridad social, por una parte, y el de la rebeldía, por otra. En paralelo se levantó la voz de profesionales médicos, quienes en 1892 y luego de la cruenta guerra civil, finalmente lograron que se instaurara la institucionalidad sanitaria básica a través del Consejo Superior de Higiene Pública (Illanes, 1993, pp. 88-89).

La situación de miseria y enfermedades que enfrentaba la clase trabajadora se vio acrecentada por la enorme migración rural a las ciudades. En 1924, frente al «ruido de sables», se aprobó en el Congreso un paquete de leyes sociales que estaban estancadas y que permitieron crear el Seguro Social Obligatorio y luego el Ministerio de Higiene, Asistencia, Previsión Social y Trabajo, gran aspiración de trabajadores, en el primer caso, y de los profesionales médicos de la época, en el segundo (Illanes, 1993, pp. 203-207). Las grandes masas de pobladores vivían carencias sociales, económicas y sanitarias graves, como lo atestigua, en 1939, el entonces ministro de salud, Salvador Allende, al que ya hemos hecho referencia anteriormente. Por otra parte, el terremoto de Chillán ocurrido durante ese mismo año hizo necesario replantear el sistema de salud, con el propósito de organizarlo y superar la fragmentación de entidades existentes, que hasta ese momento, se encontraban repartidas entre acciones de caridad, acciones municipales, entre otras. En 1942 se envió el proyecto de Ley de creación del Sistema Nacional de Salud (SNS), el que solo vio la luz una década más tarde, en 1952.

La creación del SNS como entidad centralizada, autónoma, desconcentrada en zonas territoriales y cada una con poblaciones a cargo, es, a juicio de Alejandro Goic, el evento más importante de la primera parte del siglo xx (Goic, 2015), ya que permitió una visión integrada de las necesidades sanitarias desde el punto de vista social y de condiciones de vida, con una atención médica que reparaba tanto en lo individual como en lo poblacional. Nacen, así, durante la segunda mitad del siglo, los programas preventivos y de promoción de salud. Especial mención requiere el programa infantil con controles de salud y vacunaciones masivas, la lucha contra la desnutrición, la mejora sustancial de la alimentación de niños y niñas; y, por supuesto, el programa maternal con atención de parto por profesionales matronas a lo largo del país, así como la entrega masiva y gratuita de anticonceptivos. Ello, sumado a las mejoras de las condiciones económicas y sociales, ha permitido un enorme salto en los indicadores sanitarios del país, alcanzando una esperanza de vida de 81,2 años el 2023.

En 70 años hemos logrado ganar más de 40 años de expectativa de vida y bajar la mortalidad infantil de 250 a 6,5 por cada 1.000 recién nacidos vivos. Con un Índice de Desarrollo Humano de 0.855, nuestro país ocupa el tercer lugar en las Américas, después de Canadá y Estados Unidos (OPS, 2022).

Pese a estos grandes avances, que marcan un período en que se estructura un gran esqueleto de acción sanitaria pública, no se logró superar la fragmentación de la atención médica, por lo que se mantuvo la división entre obreros y empleados. Los primeros se atendían en consultorios de atención primaria y hospitales públicos, mientras que los segundos tenían otro sistema: el Servicio Médico Nacional de Empleados (Sermena), que funcionó entre 1942 y 1979 y que les permitía una atención particular.

En la dictadura, bajo el fuerte impulso neoliberal presente en todas las políticas públicas, se inició otra época para las políticas de salud, que podemos caracterizar como una nueva transferencia de la responsabilidad de la salud desde el Estado hacia lo privado y, particularmente, hacia las personas —entendidas como individuos—.

Se inició el proceso de privatización que separó la salud de las pensiones, las que hasta ese momento formaban parte de la seguridad social y se financiaban con aportes tripartitos (Estado, empleador y trabajador). En el caso de las pensiones, se crearon las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), entidades privadas con fines de lucro y, en la práctica, se obligó a los y las trabajadoras a cambiarse desde el antiguo sistema al nuevo, de orden privado (Uthoff, 2001).

En el caso de la salud, en 1981 se creó el sistema de Instituciones de Salud Previsional (ISAPRE), instituciones privadas —también con fines de

lucro— que funcionarían como seguros privados de salud. La cotización del propio trabajador era baja (2% de su sueldo), por lo que el régimen subió esta cotización al 4%, mientras que el Estado subsidiaba a las personas que optaban por cambiarse con un 2% adicional del sueldo (subsidio que recién se eliminó el año 2005, 24 años después de la creación de las Isapre). Sin embargo, el 4% tampoco fue suficiente para estas nuevas entidades, por lo que el Estado subió la cotización obligatoria para salud al 7% y, adicionalmente, tomó a su pleno cargo la totalidad de las licencias maternales, tanto para personas afiliadas al Fondo Nacional de Salud (Fonasa) como a la Isapre (Titelman, 2001).

Con todo ello, se avanzó en la idea de que salud es un asunto individual y que cada persona «decide» dónde poner su cotización. La realidad ha sido que las Isapres nunca aseguraron a más del 25% de la población, y desde hace más de diez años aseguran solo entre el 13 y 15% de la población más rica, más joven y sana, ya que les está permitido no aceptar cotizantes cuando lo consideran de riesgo. Por otra parte, la entidad financiera estatal, Fonasa, que responde por algo más del 80% de la población, es un fondo solidario que no hace diferencia entre quienes cotizan, e incluye a quienes no lo hacen. Sin embargo, arrastra grandes problemas financieros, dado que el sistema público se hace cargo de la mayoría de la población mayor, con enfermedades crónicas y otras personas de mayor riesgo sanitario[1].

Este traspaso de la responsabilidad pública al espacio privado en materia de salud ha sido especialmente relevante en lo que respecta a la salud individual, es decir en la recuperación de las enfermedades. No obstante, desde la vuelta a la democracia, en 1990, las políticas públicas de salud siguen considerando —en general— a la totalidad de la población y son financiadas con aporte fiscal. Este es el caso de programas como el de inmunizaciones para niños y niñas (NN) y para adultos mayores y otros grupos de riesgo; de la alimentación complementaria para NN y adultos mayores; y de los que requieren usar los beneficios de la Ley Ricarte Soto, que cubre enfermedades de alto costo. Otros programas son solo para grupos determinados, como es el caso de las garantías explícitas (GES) que cubren solo a personas afiliadas a Fonasa y a Isapre (BCN 2004), quedando así excluidas las personas de las Fuerzas Armadas, Carabineros y Policía Civil, que son atendidas por otro sistema. En el caso del Chile Crece Contigo, programa destinado a mejorar la equidad del desarrollo de la infancia, la población objetivo es la perteneciente al 60% más vulnerable.

1. Existe también un sistema especial para FFAA, Carabineros y Policía civil. Debido a lo focalizado del sistema, este no es abordado en el artículo.

EL DERECHO A LA SALUD HOY

Ya vimos que los derechos económicos, sociales y culturales son de alcance progresivo, y se encuentran en permanente evolución y desarrollo, especialmente aquellos que se manifiestan a través de prestaciones como las acciones de protección y rehabilitación de la salud de las personas. El desarrollo de la ciencia, la tecnología y la técnica permite avanzar en los derechos que se deben garantizar; cada día se incorporan al quehacer sanitario del mundo nuevos insumos, medicamentos, métodos de diagnóstico y técnicas de rehabilitación, y hay una rápida obsolescencia de lo existente. Para funcionar a la par, se requieren recursos crecientes; aumentar el porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) destinado al presupuesto directo en salud, y asimismo en aquellos sectores que también son determinantes para garantizar la salud de la población, como educación, medio ambiente, vivienda, transporte, etc. ¿Cómo se aborda esto en Chile?

El Estado, en su obligación de garantizar y proteger los derechos, entre los cuales se incluye el derecho social a la salud, tiene el deber de incrementar las acciones a realizar y considerar medidas activas que eviten la discrecionalidad en el acceso, buscando la igualdad entre todas las personas.

Actualmente, se incorporan garantías o derechos de muy diversas formas y con temporalidades diferentes en el país, con la intervención de actores que terminan imponiendo criterios alejados de los exclusivamente sanitarios y presupuestarios, como ha sucedido, por ejemplo, con derechos vinculados a la salud sexual y reproductiva, así como a la educación sexual en la niñez y adolescencia. En estos temas, pese a que estamos en el contexto de un Estado que se declara laico, los distintos grupos religiosos que ostentan poder en el ámbito político y comunicacional imponen sus criterios, por sobre importantes demandas técnicas que también son compartidas por la ciudadanía.

Existe, además, una gran desigualdad en el acceso según la región en que se habite, por lo que no hay garantías para habitantes rurales o de regiones alejadas del centro económico y político. De esa manera, los grandes avances que efectivamente existen en salud —como el aumento en la esperanza de vida, el fin de la desnutrición infantil como problema de salud pública o el desarrollo de la atención primaria y hospitalaria— esconden en sus promedios grandes desigualdades que se ven, por ejemplo, al examinar indicadores por municipio, como los Años de Vida Potencial Perdidos (AVPP)[2], información que es posible

2. Sumatoria comunal de años potenciales perdidos (AVPP) dividido por la población de

encontrar de manera detallada en un informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2024).

Para la realización de las prestaciones, en el sistema público existen centros de salud a lo largo de todo el país, que disponen de todos los niveles de atención, mientras que el sistema privado solo cuenta con centros de atención abierta y clínicas en las ciudades más grandes del país. Los establecimientos privados atienden a quienes están asegurados en una Isapre y también a aquellas personas de Fonasa que quieren y pueden atenderse, pagando la totalidad del precio como privado o la diferencia que exista con la cobertura de libre elección a través de un copago de Fonasa (bono). Así, el privado es el sistema con mayores recursos per cápita[3], de modo que puede brindar, a quien pueda pagar, la atención más moderna y segura para tratar los distintos problemas de salud. Por otra parte, queda invisible un tercer sistema: el de las Fuerzas Armadas, financiado fundamentalmente con recursos públicos y, a su vez, totalmente ajeno a lo «público y privado».

Entre las dificultades del sistema de salud y las fallas en las garantías, no es posible soslayar lo que ocurre con el pago de las licencias médicas, que es realizado por el fondo público o el seguro privado, según corresponda, para sustituir al empleador en su obligación de remunerar al trabajador durante el tiempo en que no pueda ejercer las labores por enfermedad común. Las licencias por enfermedad profesional o accidente del trabajo, y las de enfermedad grave o estado terminal de hijos menores de edad, son pagadas por entidades especiales, y las correspondientes a embarazo y sus complicaciones, pre y post natal, al igual que enfermedad de hijo menor de un año, son pagadas siempre por el Estado a través de Fonasa. Este pago, muchas veces determinante para la subsistencia del trabajador y de su grupo familiar, en la mayoría de los casos no logra ajustarse a las posibilidades económicas individuales, lo que trae graves consecuencias, y en ocasiones causa el empobrecimiento de las familias y la reincorporación prematura al trabajo, previo a la recuperación de la salud. Este problema, presente en todos los casos, es mucho más grave en los pagos que debe realizar el sistema público a través de Fonasa.

referencia de la comuna (0 a 79 años), ajustada por cada 1.000 habitantes. Los AVPP son calculados a nivel individual como la diferencia aritmética entre la edad de defunción y una meta ideal de sobrevivencia definida en 80 años.

3. Las Isapre se comportan en general como seguro: seleccionan y tienen a las personas de mayores ingresos, que pagan en general más del 7% obligatorio, y a los más jóvenes y sanos. Por otra parte, sus cotizantes tienen derecho a obtener del sistema público algunos beneficios ya mencionados en el texto.

Es posible observar otra gran ausencia de garantías en lo referido a la salud mental, donde hay insuficiencia en las prestaciones necesarias, tanto en el sistema público como privado, y tanto en la atención abierta o ambulatoria como en la atención cerrada con hospitalización de corto, mediano o largo plazo. La cobertura financiera en el sistema privado, al igual que la oferta de horas profesionales y de camas para hospitalización en el sistema público, son insuficientes también. Ya hace algunas décadas, se inició en el país una reforma al sistema que plantea la protección de enfermos psiquiátricos en la familia y en la comunidad, y que sin embargo no provee de suficientes herramientas ni recursos para hacerse efectivamente cargo de estas personas, cuestión que se repite en el caso de adicción al alcohol y drogas. En regiones alejadas del centro político y económico la situación es aún peor, lo que acrecienta la desigualdad en la garantía de derechos por parte del Estado.

Al analizar los grandes problemas de desigualdad y fallas en la garantía del derecho a la salud, es necesario mencionar lo que ocurre con los pueblos originarios que luchan por preservar sus saberes y cultura, entre los cuales la salud es uno de los más importantes. Ha habido intentos de rescatar y respetar la medicina tradicional en los distintos tratamientos de algunas enfermedades, de conservar su pensamiento arquitectónico respecto a los recintos destinados a entregar atención en salud, así como resguardar saberes ligados a la forma de parir y la atención a la madre y a la criatura.

Por parte de quienes realizan la actividad vinculada a la salud y a la maternidad tradicional de los distintos pueblos existentes en el país, ha habido una aceptación de la entrega de salud que se podría denominar moderna y mayoritaria, estableciendo un orden o jerarquía para las atenciones donde los saberes ancestrales suelen proporcionarse en las primeras etapas. Sin embargo, este esfuerzo no se ha realizado en forma continua ni se ha enraizado en la cultura de los trabajadores de salud; tampoco es materia que se le enseñe a los nuevos técnicos y profesionales que se incorporan al sector. Esto provoca poca adhesión y dificultades hasta en la comunicación, lo que constituye una vulneración de derechos específicos a esa comunidad.

La descentralización del primer nivel de atención del sistema público —la atención primaria que es administrada por los municipios— tiene ventajas, porque las decisiones se toman más cerca de las personas. No obstante, también refleja las desigualdades de todo tipo que existen entre estos a lo largo del país. La diferencia de ingresos comunales es demasiado grande como para que el esfuerzo estatal de aplanar los ingresos per cápita se consiga. Aun con la existencia de un fondo que se reparte y busca la igualdad entre comunas, la diferencia en las prestaciones que se entregan en salud, educación, vialidad,

cultura, deportes, apoyo y cuidados a los adultos mayores, así como a personas con discapacidades, son grandes y conocidas.

El nivel local es importante para intervenir y avanzar en las decisiones de inversión en establecimientos de salud. Pese a ello, en ocasiones no se cuenta con las herramientas necesarias, ni con profesionales que dispongan de las capacidades para el desarrollo de proyectos, quienes, si buscan financiamiento, lo harán compitiendo con otros municipios. De la misma manera, es posible encontrar tal nivel de desigualdad cuando se busca contratar y conservar a los profesionales y técnicos, responsables del primer nivel de atención, que entregan las prestaciones de salud correspondientes.

Por otro lado, la atención de pacientes hospitalizados o en tratamientos que deben realizarse en establecimientos de segundo o tercer nivel de atención es un gran problema en localidades más alejadas de las grandes ciudades o, por sobre todo, del centro político y económico del país. Es una situación que se replica cuando es necesaria una diálisis, grandes cirugías, tratamientos para el cáncer, o, incluso, para casos como el tratamiento y rehabilitación músculo esquelética. Muchos municipios no cuentan con recursos para movilizar a pacientes junto a sus familiares, ni para apoyar el pago de su estadía en los lugares donde se proporciona la atención. Todo ello nos muestra que existe un gran grupo de habitantes del país que no tienen las mismas garantías que le son otorgadas a los de comunas más ricas, o a quienes se encuentran más cerca de los centros de poder político y económico.

Las garantías en salud han logrado ser exigidas de distintas formas y una que se ha hecho notar en los últimos años es la opción de recurrir a la justicia ordinaria. De esta manera, las cortes de justicia han establecido fallos de distinta naturaleza, que han logrado que, en determinado momento, algunas personas hagan efectivo el derecho a la salud. Sin embargo, solo a *su* salud, es decir, siempre bajo la lógica individual, obligando al asegurador o al prestador respecto a esa persona en particular. Por lo tanto, otras personas, en situación similar, a lo sumo podrían invocar dicho antecedente en su propia petición, y siempre y cuando estén en conocimiento de este recurso. Este proceso, por otra parte, requiere la intervención de abogados, presentación de oficios y trámites burocráticos que no están disponibles ni son accesibles para todos los habitantes del país, ya sea por los recursos económicos que disponen o por los conocimientos respecto a cómo funciona este tipo de asuntos. En tales casos, es posible ver nuevamente la desigualdad en el acceso a la salud y a la garantía de los derechos de las personas.

Ahora bien, ¿cómo se ha logrado el establecimiento incremental de los derechos en salud? Aunque se ha dado de muchas maneras, ha pesado la

discrecionalidad. El mejor esfuerzo por disminuir esa discrecionalidad ha sido el GES: Garantías Explícitas en Salud, sistema que garantiza oportunidad, calidad y financiamiento a 86 problemas de salud relevantes para la población, tanto de Fonasa como de Isapre (Ley 19.666, 2004). Este sistema es claro y específico respecto a las garantías y el derecho a exigirlas, y, sobre todo, establece el procedimiento y las normas para ir incrementando esas garantías. Hay que decir, sin embargo, que si bien es muestra de un avance, no aborda la totalidad de los problemas.

En un primer momento, se pensó que este sistema fuera incorporando un número cada vez mayor de problemas de salud, pero ha quedado estancado hace unos años en 86 de ellos. El mismo procedimiento sigue la llamada Ley Ricarte Soto (Ley 20.280, 2015), que asegura atención y tratamiento para problemas de salud de alto costo. Otras acciones de salud se han convertido en derechos por acciones de grupos incumbentes, tales como asociaciones de pacientes o de familiares de pacientes, sociedades científicas, laboratorios farmacéuticos, entre otros.

ALGUNAS IDEAS PARA DISMINUIR LA DISCRECIONALIDAD

Para hacer efectivo el derecho a la salud en el Chile de hoy es necesario disminuir la discrecionalidad recién mencionada. Para ello consideramos que se podría avanzar en algunas de las siguientes líneas de acción.

La primera línea que permitiría avanzar es la creación de una Defensoría Ciudadana que contuviera un capítulo de salud, a la cual pudieran recurrir personas naturales e instituciones, y que contara con un repositorio de diferentes fallos judiciales en salud y otras disposiciones y normas que han incidido en los derechos de las personas. De esta manera, por ejemplo, dicho repositorio representaría un primer punto de consulta para tomadores de decisión y para el mismo poder judicial en estos temas. Hoy, en esta sociedad de consumo, contamos con un Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC), pero no contamos con una Defensoría a la que puedan recurrir las personas afectadas o las instituciones interesadas en temas sociales.

La segunda línea —complementaria con la anterior— es la necesidad de contar con un organismo que evalúe los medicamentos y tecnologías en salud, y que tenga credibilidad para todos los actores. Desde hace muchos años existe un grupo en el Ministerio de Salud que estudia estos temas, denominado «Evaluación de tecnologías en salud» (ETESA), pero es indispensable robustecer esa institucionalidad y hacerla debidamente participativa y trasparente. El negocio

de las enfermedades, su curación y las nuevas tecnologías que nos prometen grandes avances no necesariamente aportan seguridad para su diagnóstico o tratamiento. Por ello, es indispensable contar con una entidad que sea capaz de realizar un análisis técnico y político-económico respecto a la incorporación o no de esa tecnología en el país. Hoy existen sociedades científicas, agrupaciones de pacientes y de usuarios que podrían colaborar en la búsqueda de la debida trasparencia para la toma de decisiones. Muy probablemente, este grupo podría funcionar con mayor autonomía en el Instituto de Salud Pública (ISP).

En tercer lugar, es indispensable seguir avanzando en la disminución de las inaceptables desigualdades en nuestro país. Las diferencias de resultados sanitarios entre diferentes territorios y municipios son escalofriantes. Para la pandemia de covid-19, todos y todas en Chile tuvimos acceso a vacunas y casi la misma posibilidad de hospitalización. Sin embargo, hay diferencias relevantes de fallecidos por cada 100.000 habitantes en comunas ricas y en otras más vulnerables o de menor desarrollo humano (García y Utreras, 2020; Villalobos et al., 2021), lo que da cuenta, una vez más, de la importancia que tienen las condiciones de vida y la determinación social de la salud, planteadas al inicio de este artículo.

Considerando lo anterior, la Defensoría propuesta podría apoyarse, en lo técnico, en las determinaciones de ETESA y, a su vez, en un Comité de Equidad, que, por ejemplo, verifique por comuna el nivel de inversiones, presupuesto y recursos humanos en relación con los años de vida perdidos por muerte prematura (AVPP) —que se consideran un buen indicador sanitario—. Para velar realmente por la equidad, necesitamos hacer diferencias de inversión y trabajo con otros sectores del Estado, para contrarrestar las desigualdades estructurales evidenciadas en el índice de desarrollo humano (IDH) por comuna. El 2024, tenemos un IDH de 0,298 en Alto Biobío; de 0,302 en San Juan de la Costa; y, por otra parte, de 0,961 en Vitacura o de 0,936 en Las Condes. Necesitamos instrumentos intersectoriales que velen por la equidad. Sin ello seguiremos mirando las consecuencias en los indicadores de salud. Este Comité de Equidad debiera estar conformado, entre otros, por representantes de usuarios, pacientes y sus familiares, sociedades científicas, universidades, municipios, entre otros actores, y estar fuertemente relacionado con los instrumentos de gobierno para avanzar en la intersectorialidad, como son los consejos regionales (CORE).

Finalmente, es necesario apoyar, hacer sostenible y consolidar la estrategia del Gobierno de avanzar en una Reforma de Salud con varios componentes (Minsal, 2023a). Bajo ese alero, se lleva a cabo una transformación progresiva —en diferentes comunas del país— de la denominada Atención Primaria Universal (Minsal, 2023b). Esta estrategia busca asegurar el derecho a la salud de

todas las personas de un territorio; toma como base la actual atención primaria, generalmente de administración municipal, con la finalidad de mejorarla, aumentando los horarios de atención y estrategias de trabajo para las personas con diferentes problemas crónicos. Esta es una manera de abordar tanto la necesidad de participación comunitaria como el trabajo intersectorial y regional, haciéndose cargo de los determinantes sociales más estructurales. La iniciativa hoy cubre 21 comunas en diferentes regiones, y se espera que el año 2025 pueda llegar a 100 comunas. Es necesario alcanzar la totalidad de las comunas para construir el derecho a la salud desde los propios territorios.

Es imprescindible avanzar en las garantías del derecho a la salud porque, a mejor salud, mejor calidad de vida, y a mejor calidad de vida, mejor salud. Ese es el espiral de desarrollo de las comunidades.

REFERENCIAS

Allende, S. (1939). *La realidad médicosocial chilena*. Consultado en julio de 2024 de https://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-7737.html

Biblioteca del Congreso Nacional. (2004). *Ley 19966, Establece Un Régimen De Garantías en Salud*. https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=229834

Breilh, J. (2013). La determinación social de la salud como herramienta de transformación hacia una nueva salud pública (salud colectiva). *Revista Facultad Nacional de Salud Pública*, 31(Supl 1), S13-S27. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0120-386X2013000400002

Biblioteca del Congreso Nacional. (2005). *Constitución Política de Chile, Decreto 100 Fija El Texto Refundido, Coordinado y sistematizado de la Constitución Política de la República de Chile*. https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=242302

Naciones Unidas. (1948). *Declaración Universal de Derechos Humanos*. https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights

Biblioteca del Congreso Nacional. (2022). *Decreto 244 Promulga el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales Y Culturales, «Protocolo De San Salvador»*. https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1183364

García, P., y Utreras, F. (2020). Diferencias en el impacto comunal del COVID-19 en la Región Metropolitana: análisis cartográfico de la Incidencia, Mortalidad y Letalidad, y su asociación con variables sociodemográficas. *Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones*. https://www.bcn.cl/transparencia/obtienearchivo?id=repositorio/10221/29425/1/Informe%20Comunal%20COVID-19_Oct2020_EditFinal-5.pdf

Rose, G. (1985). Individuos enfermos y poblaciones enfermas. *International Journal of Epidemiology*, 14, 32-38. Consultado en julio de 2024 de https://dsp.facmed.unam.mx/wp-content/uploads/2015/11/rose.pdf

Goic, A. (2015). El Sistema de Salud de Chile: una tarea pendiente. *Revista médica de Chile*, 143(6), 774-786. https://dx.doi.org/10.4067/S0034-98872015000600011

Illanes, M. A. (1993). *En el nombre del pueblo, del Estado y de la Ciencia... Historia Social de la Salud Pública Chile 1880-1973*. Santiago de Chile: Colectivo de Atención Primaria.

Lalonde, M. (1981). *A New Perspective on the Health of Canadians*. Minister of Supply and Services, Canada. Consultado en julio de 2024 de http://www.phac-aspc.gc.ca/ph-sp/pdf/perspect-eng.pdf

Ministerio de Salud. (2004). *Ley 19966 Establece Un Régimen De Garantías En Salud*. Biblioteca del Congreso Nacional. https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=229834

Ministerio de Salud. (2015). *Ley 20850 Crea un Sistema de Protección Financiera para Diagnósticos y Tratamientos de Alto Costo y Rinde Homenaje Póstumo A Don Luis Ricarte Soto Gallegos*. Biblioteca del Congreso Nacional. https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1078148

Llorca-Jaña, M., Rivero-Cantillano, R., Rivas, J., y Allende, M. (2021). Mortalidad general e infantil en Chile en el largo plazo, 1909-2017. *Revista médica de Chile*, 149(7), 1047-1057. https://dx.doi.org/10.4067/s0034-98872021000701047

Memoria Chilena. (2024). *Biblioteca Nacional Chile, Caridad Cristiana*. https://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-97695.html

Memoria Chilena. (2024). *Biblioteca Nacional de Chile, Condiciones ambientales*. https://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-97696.html

Memoria Chilena. (2024). *Biblioteca Nacional de Chile, Salud de la Población*. https://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-97698.html

Ministerio de Salud. (2023a). Reforma a la Salud: Qué estamos proponiendo. https://www.minsal.cl/reforma-de-salud-que-estamos-proponiendo/

Ministerio de Salud. (2023b). Atención Primaria Universal: El corazón de la Reforma. https://www.minsal.cl/atencion-primaria-de-salud-universal/

Nash Rojas, C. (2011). Los derechos económicos, sociales y culturales y la justicia constitucional latinoamericana: tendencias jurisprudenciales. *Estudios Constitucionales*, 9(1), 65-118.

O'Hara, P. (2005). *Creating Social and Health Equity: Adopting an Alberta Social Determinants of Health Framework*. Consultado en julio de 2024 de https://era.library.ualberta.ca/items/25da396d-90eb-4ce8-bc30-edde42624b39/view/b36f2986-a065-4fb5-be6f-6c3b83fe8ca0/2005_equity.pdf

Organización Mundial de la Salud. (1949). *Constitución de la Organización Mundial de la Salud*. Consultado en julio de 2024 de https://www3.paho.org/gut/dmdocuments/Constituci%C3%B3n%20de%20la%20Organizaci%C3%B3n%20Mundial%20de%20la%20Salud.pdf

Organización Mundial de la Salud. (1979). *Conferencia Internacional de Alma Ata.*

Organización Mundial de la Salud. (1986). *1ª Conferencia Internacional sobre la Promoción de La Salud: Hacia un nuevo concepto de la Salud Pública*. Ottawa, Canadá. https://www3.paho.org/hq/dmdocuments/2013/Carta-de-ottawa-para-la-apromocion-de-la-salud-1986-SP.pdf

Organización Mundial de la Salud. (2009). *Comisión Determinantes sociales de la salud*. Consultado en julio de 2024 de https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/A62/A62_9-sp.pdf

Organización Panamericana de la Salud. (2022). *Salud de las Américas: Perfil de Chile*. https://hia.paho.org/es/paises-2022/perfil-chile

Otálvaro Castro, H., Morales Borrero, M. C., & Eslava Castañeda, J. C. (2015). Aportes de Cristina Laurell al estudio de la determinación social de la salud: reseña de la obra revisada. En M. C. Morales Borrero y J. C. Eslava Castañeda (Eds.), *Tras las huellas de la Determinación. Memorias del Seminario InterUniversitario de Determinación Social de la Salud* (pp. 163-178). Universidad Nacional de Colombia. http://hdl.handle.net/10644/5590

Naciones Unidas. (1966). *Pacto Internacional de Derechos económicos, sociales y culturales (PIDESC).* https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2024). *El Desarrollo Humano de las Comunas de Chile*. Consultado en agosto de 2024 de https://www.undp.org/es/chile/publicaciones/el-desarrollo-humano-de-las-comunas-de-chile

Titelman, D. (2001). Las reformas al sistema de salud: desafíos pendientes. En R. Ffrench-Davis y B. Stallinas (Eds.), *Reformas, crecimiento y políticas sociales en Chile desde 1973* (pp. 265-266). LOM-Cepal.

Uthoff, A. (2001). La reforma del sistema de pensiones y su impacto en el mercado de capitales. En R. Ffrench-Davis y B. Stallinas (Eds.), *Reformas, crecimiento y políticas sociales en Chile desde 1973* (p. 232). LOM-Cepal.

Villalobos, P., Castillo, C., De la Fuente, F. y Maddaleno, M. (2021). COVID-19 incidence and mortality in the Metropolitan Region, Chile: Time, space, and structural factors. *PLoS ONE*, 16(5), e0250707. https://doi.org/10.1371/journal.pone.0250707

LA VIVIENDA COMO DERECHO SOCIAL Y COMO PROPIEDAD PRIVADA: UNA RELACIÓN ÍNTIMA Y CONFLICTIVA

Edward Murphy

Traducido por Pablo Abufom Silva

EDWARD MURPHY

Doctor en Historia y Antropología de la Universidad de Michigan (EE.UU.) y Profesor Asociado de Historia de la Universidad Estatal de Michigan (EE.UU.). Ha publicado dos libros sobre la trayectoria de las poblaciones de Santiago de Chile, *Por un hogar digno: las políticas de la vivienda en los márgenes de Chile urbano* (2021) e *Historias poblacionales: hacia una memoria incluyente* (2004). Es autor de varios artículos sobre la vivienda popular, los movimientos sociales, las políticas del Estado, la ciudadanía y los procesos de revolución y contrarrevolución entre los 1950 y la actualidad en Chile.

LA VIVIENDA COMO DERECHO SOCIAL Y COMO PROPIEDAD PRIVADA: UNA RELACIÓN ÍNTIMA Y CONFLICTIVA

La idea de que la vivienda es un derecho social es una noción respaldada por numerosas constituciones en todo el mundo, además del derecho internacional y los marcos de derechos humanos, incluidos los tratados que Chile ha suscrito (Casla y Valenzuela, 2022). Esta idea de la vivienda como derecho, aunque no siempre se la ha entendido como un «derecho social», también ha animado los movimientos por la vivienda en América Latina desde al menos mediados del siglo XX, y se ha encontrado a la base de la decisión de millones de personas de establecer sus hogares a través de procesos de ocupación de tierras y autoconstrucción de viviendas (entre otros, Holston, 2008; Velasco, 2015). Además, amplias mayorías en Chile están de acuerdo en que debería existir el derecho a una vivienda mínimamente aceptable, mientras que mayorías simples apoyan la noción más general de que las personas deberían tener derecho a un hogar adecuado y digno (IPSOS, 2022). Esta última noción estaba consagrada en el artículo 51 del proyecto de Constitución que fracasó en Chile en 2022: «Toda persona tiene el derecho a una vivienda digna y adecuada, que permita el libre desarrollo de una vida personal, familiar y comunitaria».

El artículo 51, sin embargo, a pesar de su apoyo básico a la premisa de que la vivienda debe ser un derecho, acabó siendo controvertido, expuesto a generalizados y a menudo exitosos ataques por parte de sectores reaccionarios. Estos ataques incluían mentiras y rumores, como la idea de que el gobierno iba a expropiar viviendas individuales, tendría el control de todas las propiedades y no protegería la propiedad personal de la vivienda (Ciper, 2022)[1]. Aunque estas mentiras tuvieron repercusiones, no fueron la única razón por la que tuvo eco la campaña contra el artículo propuesto. La campaña recurrió a concepciones y prácticas que tienen profundas raíces, tanto en la vida social como en el cuerpo político: la gente valora su propia vivienda y cree que la propiedad privada debe protegerse. Es posible que las mayorías apoyen el derecho a la vivienda, pero

1. Es importante destacar que el artículo 78 de la constitución propuesta aseguraba el derecho a la propiedad, apuntando que «ninguna persona puede ser privada de su propiedad sino en virtud de una ley que autorice la expropiación por causa de utilidad pública o interés general», lo cual incluía una indemnización por «justo precio».

no lo harán si piensan que va a poner directamente en peligro sus propiedades o incluso un orden general en el que predominan las actuales dinámicas de la propiedad (como parte de esto, es importante señalar que muchos relacionaron la propuesta de constitución directamente con el estallido social, incluida la gran destrucción de propiedades que se produjo).

En última instancia, la idea de que la vivienda debe ser un derecho social opera en un contexto en el que la propiedad privada sigue siendo el registro y la práctica dominante. Esta coexistencia es contradictoria y disyuntiva. Ha sido el lugar de un conflicto subyacente en la historia chilena. Dicha idea ha sido uno de los fundamentos por el que cientos de miles de pobladores se han movilizado desde mediados del siglo xx para recibir una vivienda. Al actuar en este registro, estos pobladores han desafiado y transformado históricamente los regímenes de propiedad privada en Chile, haciendo que sean más propicios para acceder a la vivienda de maneras que no están únicamente subordinadas a las relaciones de mercado.

Esta lucha, sin embargo, ha tenido lugar en un contexto en el que la propiedad privada está establecida con firmeza. El poder de la propiedad privada no solo involucra los intereses socioeconómicos y las instituciones y lógicas de gobierno más poderosos, sino también las prácticas y expectativas socioculturales más sutiles y omnipresentes. Teniendo esto en cuenta, quizá no sorprenda que las concepciones de posesión y propiedad privada desempeñaran un papel en la derrota del proyecto de constitución. En una línea similar, también es digno de mención el hecho de que, durante mucho tiempo, estas ideas han desempeñado un rol poco reconocido en la forma en que los pobladores se han movilizado para recibir una vivienda. En este caso, las reivindicaciones del derecho a la vivienda han coexistido con las reivindicaciones de la propiedad sobre la vivienda, en una dinámica íntimamente relacionada. Al movilizarse colectivamente, recibir una vivienda y transformar los regímenes de propiedad, los pobladores han sido insurgentes que han ocupado un lugar en el paisaje urbano y en los paradigmas de gobierno. Sin embargo, su lucha también ha consistido en convertirse en propietarios. Han sido lo que yo llamo propietarios y propietarias insurgentes (Murphy, 2021)[2].

La experiencia histórica de los pobladores sirve tanto de inspiración como de advertencia sobre los límites y tensiones que pueden surgir al exigir y obtener el derecho a la vivienda; dos de estos aspectos deseo examinar aquí. En el primer caso, hacer valer el derecho a la vivienda puede entrelazarse con los conceptos

2. Una gran parte del análisis en este artículo se basa en ese libro.

y derechos tanto de propiedad como de ciudadanía, en los que pueden aflorar formas de disciplinamiento y exclusión. Y en el segundo caso, el desarrollo de un derecho social a la vivienda también puede venir acompañado de concepciones minimalistas de la vivienda, algo que a menudo se ha manifestado tanto en los marcos estatales como en la forma en que los pobladores han accedido a la vivienda.

Antes de continuar, quisiera hacer notar que los dos ámbitos en los que me enfocaré aquí han tenido lugar, históricamente, dentro de un contexto en el que la constitución chilena no consagra el derecho social a la vivienda para su población (esto fue cierto tanto en la constitución de 1925 como en la que la reemplazó durante la dictadura de Augusto Pinochet, que sigue vigente hoy en día). Aun así, millones de chilenos de bajos ingresos han accedido a una vivienda desde la década de 1950, convirtiéndose en propietarios, por lo general, mediante programas de vivienda y a través de la movilización colectiva, incluyendo las tomas de terrenos. Precisamente, una de las grandes transformaciones históricas de Chile desde mediados del siglo xx hasta principios del siglo xxi es el hecho de que la gran mayoría de los pobladores pasaron a vivir en viviendas formalizadas, con títulos de propiedad (esto es cierto incluso teniendo en cuenta el gran número de tomas de terreno recientes). Estos pobladores conquistaron una especie de derecho *de facto* a la vivienda, aunque este derecho se haya visto fuertemente limitado, sobre todo teniendo en cuenta que la represión dictatorial y la reestructuración neoliberal alteraron masivamente el campo de la vivienda y las reivindicaciones de este derecho social. Sin embargo, a pesar de su falta de reconocimiento constitucional, este derecho nunca ha estado totalmente ausente de la escena; al contrario, ha sido un principio animador con consecuencias muy reales.

I.

En la década de 1960, se hizo común que tanto activistas como funcionarios del gobierno afirmaran que los chilenos merecían hogares dignos. La vivienda, en otras palabras, se definía como un derecho, con un concepto expansivo de que esta debía proporcionar bienestar a sus residentes. Esta afirmación se enfrentaba a la intensa escasez de viviendas y a la explotación de los mercados inmobiliarios que existían en la época, en un momento en que las ciudades de Chile, y especialmente Santiago, crecían de una manera inaudita. En general, los pobladores habitaban viviendas hacinadas, peligrosas e insalubres, ya fueran allegados, inquilinos o residentes de «loteos brujos» (barrios ilegales falsamente

vendidos por estafadores) y campamentos (conocidos en la época también como poblaciones callampas).

En todos estos casos, los pobladores que vivían en estas condiciones eran «los sin casa», un estatus que los definía como fuera de una presunta norma, como miembros de una familia que no tenía casa propia. Este estatus era, por lo general, heteronormativo y podía ser estigmatizante y a menudo peligroso, ya que daba motivos para afirmar que los pobladores se merecían su situación tanto como para reprimirlos. Sin embargo, también constituía la base para su movilización. Los pobladores activos en el ámbito de la vivienda podían afirmar legítimamente que eran ciudadanos merecedores que vivían en condiciones que eran resultado de las estructuras políticas, económicas y socioespaciales imperantes, en las que merecían algo mejor. Dentro de este registro, los y las pobladoras sin casa se organizaron de una manera sin precedentes: entre 1967 y 1973, solo en Santiago, alrededor del quince por ciento de la población de la ciudad participó en tomas de terreno organizadas (Murphy, 2021). Establecieron cientos de barrios, la mayoría de los cuales todavía existe.

Esta movilización formaba parte de su momento histórico. Obreros, campesinos, estudiantes y pobladores contribuyeron y se nutrieron de la gran oleada de activismo que se apoderó de Chile durante los últimos años de la presidencia de Eduardo Frei Montalva (1964-70) y continuó bajo el gobierno socialista de Salvador Allende (1970-3). La movilización masiva de los pobladores, además, fue la culminación de décadas de activismo por la vivienda, que había contribuido a las reformas habitacionales y que a menudo había estado vinculada a las luchas obreras, especialmente en la primera mitad del siglo xx (Espinoza, 1988; Garcés, 2002; Hidalgo, 2005; Castillo y Vila, 2022).

Los pobladores que habían participado activamente en el ámbito de la vivienda se enfrentaron a múltiples obstáculos, como la lentitud de las burocracias, las estrictas normas para acceder a la vivienda y la concepción hostil de que eran flojos, delincuentes, sucios y subversivos. A menudo eran duramente reprimidos: la policía antidisturbios se enfrentaba regularmente a los pobladores que se tomaban terrenos, llegando incluso a matar a bebés, como Herminda de la Victoria en 1967, la martirizada protagonista del álbum de Víctor Jara de 1971. Antes del golpe de Estado, la represión llegó a su punto culminante cuando la policía mató a nueve pobladores en una toma de terreno en Pampa Irigoin, cerca de Puerto Montt, en 1969. Este hecho provocó un escándalo nacional y llevó al gobierno democratacristiano a dejar de instruir a la policía que desalojara las tomas de terrenos. Posteriormente, se produjo un aumento masivo del número de tomas, proceso que en general continuó cuando Salvador Allende asumió la presidencia, en 1970. Las respuestas a la masacre reflejan una

dinámica subyacente clave: a finales de la década de 1960 existía un acuerdo general, aunque controvertido, de que el Estado no tenía derecho a matar o reprimir duramente a los pobladores que buscaban un derecho a la vivienda, incluso si esos pobladores actuaban en contra de las normas de la propiedad.

Al final de la presidencia de Frei Montalva y especialmente bajo Allende, el gobierno, por lo general, aceptaba las tomas como un medio viable para conseguir una vivienda. Mucho antes, sin embargo, el gobierno había ido aumentando el gasto en vivienda social y adquiriendo con más fuerza tierras para fines habitacionales. De hecho, el gobierno se aprovechó de una cláusula del Artículo Diez de la Constitución de 1925 que decía que la propiedad podía ser confiscada para «la utilidad pública», una cláusula posteriormente aumentada por otras leyes y estatutos. La creación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) en 1965, en las primeras etapas del gobierno democratacristiano de Frei Montalva, incluyó mayores facultades para que el Estado expropiara terrenos. El gobierno de Frei, además, hizo un gasto sin precedentes en vivienda social, inaugurando a menudo importantes proyectos habitacionales con gran fanfarria y publicidad.

Sin embargo, este gasto e iniciativas tenían límites significativos. El gobierno democratacristiano repitió un patrón perverso establecido desde hacía mucho tiempo: prometió más viviendas sociales de las que finalmente construyó. Esto ocurrió, en gran medida, porque las viviendas de clase media y alta que el gobierno también patrocinó eran más lucrativas, ya que beneficiaban a los intereses inmobiliarios y financieros. Y aunque hubo importantes excepciones, como los ambiciosos planes para la Villa San Luis de Las Condes —un proyecto originalmente diseñado como un complejo de ingresos mixtos para 70.000 personas en el corazón de la clase alta de Santiago—, el gobierno también tendió a construir viviendas sociales que mantenían la segregación de clases.

Aun así, el gobierno de Frei Montalva reconoció y actuó a partir de la idea de que todos los chilenos tenían derecho a la vivienda. Esta postura tendió a fortalecer aún más el activismo entre los pobladores, una dinámica que, a su vez, impulsó nuevas acciones gubernamentales. A largo plazo, esta dinámica de toma y daca, aunque a menudo conflictiva y tensa, transformó las instituciones y los marcos estatales, incluida la regulación de los regímenes de propiedad. A finales de los años sesenta, tanto las entidades estatales como los ciudadanos movilizados eran capaces de asumir el dominio de las propiedades de formas que no se ajustaban a las relaciones del mercado capitalista. Chile desarrolló, en un proceso que alcanzó su expresión más profunda durante el gobierno de Allende, un régimen de propiedad mixto que incluía un ascendente derecho social *de facto* a la vivienda.

Sin embargo, no es de extrañar que la propiedad privada siguiera siendo poderosa, empezando por el hecho de que contaba con acérrimos defensores entre los políticos de derecha, los líderes militares, los juristas, los medios de prensa y los grupos empresariales influyentes, incluidos los intereses de la construcción y el sector inmobiliario. Estos sectores por lo general categorizaban las tomas de terrenos como caóticas y destructivas, actos de subversivos o criminales que deseaban destruir la sociedad chilena y sus instituciones, incluso sus hogares y familias. Estas categorizaciones alimentaban una narrativa ideologizada que desplazaba las angustias de clase ante la pérdida de privilegios. En su lugar, afirmaban una lucha de suma cero contra una amenaza global que incluía al marxismo, al activismo popular y a las clases bajas.

Eran representaciones erróneas y caricaturescas, aunque muy peligrosas, que simplificaban y demonizaban las acciones y posiciones no solo de los oponentes ideológicos de la derecha, sino también de cualquiera que participara en formas populares de movilización, particularmente en las tomas de fábricas, fundos y terrenos urbanos. En este último caso, sin embargo, la gran mayoría de los pobladores implicados no rechazaban de lleno la propiedad privada. Al contrario, querían ser propietarios o propietarias, con sus propias viviendas. Se organizaron como ciudadanos que tenían derecho a la vivienda, pero también como ciudadanos que deseaban ser propietarios.

En la gran mayoría de los casos, los pobladores que participaron en tomas se organizaron en comités de los sin casa, a través de los cuales se habían inscrito en programas habitacionales del gobierno, a menudo durante años. En ese sentido, por lo general habían cumplido con los criterios de estos programas, al menos tal como se administraban y verificaban en ese momento. Entre estos criterios se incluían vivir en familia, juntar dinero en sus libretas de ahorro y tener buenos antecedentes personales en tanto que trabajadores, familiares y vecinos.

Tras hacerse con las tierras, los líderes de los sin casa entablaban negociaciones con funcionarios del gobierno para legalizar su situación. Esto incluía hacer declaraciones a la prensa, trabajar con representantes de partidos políticos (especialmente los comunistas, los socialistas y, finalmente, el Movimiento de Izquierda Revolucionaria [MIR]), redactar solicitudes y participar en otras protestas, como manifestaciones callejeras y ocupaciones de las oficinas del MINVU. Tanto con Frei Montalva como con Allende, los pobladores tendían a tener más éxito en permanecer en las tierras que habían tomado si lo hacían en zonas que ya eran de propiedad pública o que no se estaban destinando a usos productivos. También tenían que demostrar que eran ciudadanos merecedores, de acuerdo con los criterios de los programas gubernamentales.

Sin embargo, con frecuencia se planteaba un problema importante. Para ser «regularizados» o «saneados», los barrios debían ajustarse a ciertas normas en cuanto al tamaño de los lotes de vivienda, la distribución del barrio y la dotación de infraestructuras. En muchos casos, en las tomas había más pobladores que los que podían permanecer posteriormente en los barrios legalmente saneados. En estos casos, los comités de los sin casa o las recién formadas Juntas de Vecinos, en colaboración con los trabajadores sociales del gobierno, tenían que decidir quién podía quedarse en los barrios y quién no. Los que no se consideraban merecedores tenían que marcharse, a menudo por su comportamiento personal. Existía, en otras palabras, una frontera de inclusión y exclusión, en consonancia con las formas liberales de ciudadanía y de propiedad de la vivienda.

Es importante aclarar que no se trató de un proceso estático que simplemente reprodujera los marcos dominantes. Los pobladores implicados en las tomas brindaron a un gran número de chilenos la oportunidad de acceder a una vivienda que de otro modo no habrían podido conseguir. Esto incluía a las madres solteras, que estaban en desventaja en los programas de vivienda estatales heteronormativos que existían en la época, pero que ahora podían ser valoradas como «luchadoras» y ciudadanas merecedoras. Muchos pobladores que luchaban contra la adicción o la falta de orientación encontraron una comunidad y un propósito en la organización comunitaria y en la conquista de sus hogares. Además, los pobladores trabajaron de forma colectiva, fortaleciendo redes de solidaridad que mejoraron enormemente sus condiciones de vida y les proporcionaron importantes protecciones frente a la inestabilidad y la precariedad. Es más, los pobladores que participaron en tomas impugnaron directamente las relaciones de propiedad dominantes.

Sin embargo, el proceso de ocupación de tierras y establecimiento de hogares no implicaba una ruptura total. Siguió ligado a un ámbito de derechos y responsabilidades individuales que incluía fronteras de exclusión e inclusión. Además, la propiedad sobre la vivienda seguía siendo una meta movilizadora. Cuando los pobladores recibieron los títulos de propiedad de sus viviendas, lo recordaron como un momento crítico y definitorio de sus vidas, la culminación de un sacrificio individual y de una lucha de carácter colectivo. Como me comentó una pobladora sobre la obtención de la propiedad de su vivienda después de una toma, «todo el sacrificio valió la pena para poder tener la casa», mientras que otro poblador indicó que «uno sentía una alegría, porque ya sabís que tienes algo tuyo. El ser humano cuando se siente poseedor de algo, se siente como intocable» (Murphy, 2004, pp. 76 y 116).

II.

En los años previos al golpe militar, cientos de miles de pobladores participaron en tomas de terrenos de forma rebelde e insurgente, reivindicando el derecho a la vivienda, pero también con la esperanza de ser propietarios, en tanto que ciudadanos. A la dictadura poco le importaron esos matices, sobre todo al principio. Una vez en el poder, se ordenó la entrada de fuerzas militares y policiales en numerosos campamentos y poblaciones, especialmente en aquellos que se habían formado con el apoyo del Partido Comunista, el Partido Socialista y el MIR. Los pobladores sufrieron de manera desproporcionada los allanamientos y las desapariciones, detenciones, torturas y asesinatos que se convirtieron en parte fundamental del funcionamiento de la dictadura (Colectivo de Memoria Histórica, 2005). Con efectos terribles, la dictadura actuó basándose en el supuesto de que los campamentos y las poblaciones albergaban a peligrosos subversivos y delincuentes que debían ser controlados y vigilados.

El régimen se opuso directamente a la organización de los pobladores, al tiempo que intentaba restaurar la primacía de la propiedad privada sobre la tierra y el suelo urbano. Las tomas de terrenos desaparecieron, al igual que muchas de las organizaciones y lazos de solidaridad que habían surgido entre los pobladores antes del golpe. El régimen, además, (re)construyó con fuerza la segregación residencial que había sido históricamente dominante en las ciudades chilenas. En Santiago, la dictadura trasladó a aproximadamente 200.000 pobladores que vivían en barrios más ricos a la periferia de la ciudad, como parte de un proceso llamado eufemísticamente «erradicación de la pobreza extrema» (Morales y Rojas, 1987). Al hacerlo, el régimen liberó vastas franjas de la ciudad para el desarrollo inmobiliario, un proceso de acumulación por desposesión que fortaleció los intereses empresariales y la reestructuración neoliberal (Murphy, 2022). La dictadura desempeñó un papel importante, aunque a menudo no reconocido, al desencadenar las fuerzas de mercado y la financiarización del capital, permitiéndoles actuar sobre las relaciones de propiedad y el desarrollo espacial de la ciudad.

En esta operación, el régimen se centró específicamente en los campamentos, desalojando a los residentes de barrios y hogares en los que habían vivido durante varios años. Los y las pobladoras erradicadas se fueron a vivir a las afueras de la ciudad, en un ambiente de desconfianza, conflicto, miedo y precariedad, todos agravados por la represión estatal y la reestructuración neoliberal. Estas dinámicas se acentuaron aún más por las políticas de la dictadura, que descentralizaron las instituciones estatales y dieron poder a los municipios. Con un mayor poder conferido a las instituciones locales, la provisión de servicios

se hizo aún más desigual. La ubicación de la vivienda volvió a ser determinante para las condiciones de vida y las oportunidades vitales. La idea de que todos los chilenos tenían derecho a una vivienda digna se volvió cada vez más esquiva y disputada.

Aun así, hubo formas en las que perduraron el poder de los movimientos de pobladores y la reivindicación del derecho a la vivienda, aunque limitados y disminuidos. En las zonas más pobres de la ciudad, la dictadura «erradicó» algunos campamentos, pero en la gran mayoría de los casos intentó entregar títulos de propiedad y servicios considerados básicos a sus residentes. Esto ocurrió incluso en barrios en los que los antiguos propietarios pretendían recuperar sus tierras[3]. En las erradicaciones de campamentos, el régimen también concedió subsidios a los pobladores para que se mudaran a sus nuevas viviendas. En cada uno de estos casos, la dictadura celebró sus acciones como parte de un proceso tanto de erradicación de la pobreza extrema como de creación de propietarios. Como le gustaba decir a Pinochet, quería «un país de propietarios, no de proletarios». Sin embargo, Pinochet no comprendió cómo este afán por la propiedad de la vivienda había formado parte históricamente de la movilización colectiva y de la reivindicación del derecho a la vivienda. De forma limitada, parcial y problemática, la dictadura acabó respondiendo a la antigua demanda de vivienda.

Durante la crisis económica de 1982 a 1986 y las protestas nacionales que comenzaron en 1983, la dictadura se enfrentó a una crisis de vivienda cada vez más aguda (Bruey, 2018; Garcés, 2019). Como parte de las movilizaciones masivas de la época, resurgieron las muy publicitadas tomas de terrenos. La dictadura las reprimió duramente, pero también facilitó ciertas soluciones habitacionales para la mayoría de los pobladores y comenzó a aumentar el gasto en vivienda. Siguió haciéndolo a finales de los años ochenta, en vísperas del plebiscito nacional sobre la continuidad de Pinochet en el poder y en las posteriores elecciones presidenciales. Con ello, el régimen tuvo una política más bien excepcional respecto de las estrictas políticas neoliberales de vivienda. También tendió a dar mucha publicidad a las inauguraciones de nuevos proyectos de vivienda social, consiguiendo incluso un cierto nivel de apoyo a sus políticas entre algunos pobladores (Álvarez, 2012). La cuestión del acceso a la vivienda seguía marcando claramente el terreno sociopolítico.

3. Véase Ord. No. 1974, Archivo Nacional de la Administración (ARNAD), Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Oficios con Antecedentes (MINVU OA) 1978 y Ord. No. 2563, ARNAD, MINVU OA, 1979.

Las políticas habitacionales de la dictadura se centraron en otorgar subsidios a los residentes de bajos ingresos y administrar su inserción en programas de vivienda, una política que en general se mantendría durante los gobiernos de la posdictadura. Aunque el MINVU seguía construyendo algunas viviendas, financiándolas y administrándolas directamente, con el tiempo fue cediendo cada vez más estas funciones a los intereses bancarios e inmobiliarios. Las empresas inmobiliarias construyeron viviendas en las zonas de bajos ingresos de la ciudad, aprovechándose no solo de los terrenos más baratos de estos lugares, sino también de las subvenciones y garantías que el Estado ofrecía en el financiamiento de la vivienda (Navarro, 2005). Estas políticas han sido bastante lucrativas para las empresas constructoras y las instituciones financieras, al mismo tiempo que llegaron a ser celebradas como modelos internacionales para la reducción de la pobreza y la provisión de vivienda (Gilbert, 2002).

Los gobiernos de la posdictadura ampliaron estas políticas, entregando subsidios más generosos y ofreciendo más apoyo para la provisión de servicios vecinales. En última instancia, durante las décadas de 1990 y 2000 tuvo lugar un extraordinario auge de la construcción en el Santiago de bajos ingresos, ya que los pobladores con subsidios de vivienda se trasladaron a un número inédito de nuevos proyectos inmobiliarios. Incluso hubo observadores críticos de estas políticas que creyeron que era el fin de los campamentos en Santiago (Salcedo, 2010).

Estas políticas de vivienda han sido parte esencial de lo que se ha llamado un Estado subsidiario, que abraza las fuerzas del mercado al tiempo que proporciona subsidios a personas que, de otro modo, no podrían acceder a bienes y servicios. Como muchos han señalado, estas políticas son, en última instancia, de naturaleza neoliberal y están centradas en el mercado. En el ámbito de la vivienda, además, estas políticas condujeron a los pobladores a asumir una pesada carga de endeudamiento (es importante señalar, sin embargo, que la presidencia de Ricardo Lagos Escobar [2000-2006] fue pionera en un nuevo programa que proporcionaba acceso a la vivienda solo con un pago inicial, una respuesta a varias protestas y manifestaciones por parte del movimiento de deudores habitacionales). Estas políticas también reforzaron la segregación residencial y el acceso desigual a los servicios, y los pobladores tendían a vivir en barrios inseguros. Además, muchas de las nuevas viviendas estaban mal construidas y eran propensas a las inundaciones (Sugranyes, 2005). Al mismo tiempo, los pobladores solían tener menos capacidad para organizarse, ya que la vivienda era el problema que más motivaba a que las personas se movilizaran. A medida que accedían a sus casas, los pobladores tenían que hacer frente

por sí mismos a sus precarias condiciones de vida y a sus escasas perspectivas laborales.

En este entorno, la propiedad privada y las fuerzas del mercado estaban en auge. Sin embargo, el gasto en subsidios para viviendas sociales fue bastante significativo. En mi opinión, esto representa un esfuerzo por parte de los gobiernos de la posdictadura no solo para contener las movilizaciones por la vivienda y, especialmente, las tomas de terreno, sino también para responder a la idea de que la vivienda es un derecho. El problema, sin embargo, es que estos gobiernos actuaron sobre esta idea de manera extremadamente limitada. Poco había en estas políticas que proporcionara hogares dignos, la promesa que durante mucho tiempo estuvo implícita en las reivindicaciones del derecho a la vivienda. En este contexto, no es de extrañar que surgieran el descontento y las protestas.

III.

En la década anterior a la revuelta social de 2019, el activismo por la vivienda, al igual que la movilización en otros ámbitos, aumentó drásticamente (Pérez, 2022; Castillo, 2023). Las políticas de vivienda subsidiada vigentes desde fines de la década de 1980 eran cada vez más impopulares y estaban crecientemente agotadas, especialmente porque solo podían seguir funcionando mediante la construcción de viviendas en terrenos baratos, en general cada vez más alejados de los centros urbanos (en la Región Metropolitana de Santiago, esta dinámica incluyó comunas como Lampa, Colina, y Curacaví). Los comités de allegados comenzaron a exigir el derecho a permanecer en sus comunas de origen, mientras que muchos pobladores retomaban su participación en tomas de terrenos. Con la revuelta social, la reivindicación explícita del derecho a una vivienda *digna* volvió a cobrar fuerza como cuestión pública. Este reclamo, después de todo, encajaba perfectamente con uno de los principios animadores centrales de la revuelta, simbólicamente representado por la transformación del epicentro de la revuelta social, la Plaza Italia o la Plaza Baquedano, en la Plaza Dignidad.

En la revuelta social y en el diseño del Artículo 51 de la nueva Constitución, los activistas, defensores y académicos del ámbito de la vivienda tendieron a centrarse en los fracasos e injusticias de los mercados capitalistas de la vivienda. Estos fracasos e injusticias son muchos: mercados inmobiliarios depredadores, una escasez de vivienda demasiado común y graves formas de segregación, en las que los inversores y las empresas obtienen enormes beneficios. La vivienda mercantil, además, impone a demasiados propietarios y arrendatarios

deudas onerosas y a menudo insostenibles, mientras que muchas personas se ven obligadas a vivir hacinadas y en viviendas precarias, en barrios inseguros y carentes de servicios suficientes. Estas observaciones ponen de relieve cómo la vivienda ha sido, durante mucho tiempo, un factor clave en la reproducción de las desigualdades sociales y cómo puede contribuir íntimamente a limitar las perspectivas de largo plazo y las oportunidades vitales de los pobres.

Para sus defensores, consagrar la vivienda como un derecho social en una nueva constitución parecía ofrecer una solución global, particularmente cuando hay bastante apoyo en la opinión pública a que debiera ser así. En la práctica, sin embargo, esta solución dista mucho de ser una propuesta sencilla. Únicamente puede tener éxito si tiene en cuenta adecuadamente el poder y la resonancia de la propiedad privada no solo como conjunto de relaciones de mercado y paradigmas de gobierno, sino también como conjunto de prácticas culturales y expectativas sociales. La sutil y omnipresente influencia de la propiedad privada en el ámbito de la vivienda repercutirá en el funcionamiento real de un derecho social a la vivienda, especialmente en la forma en que un principio como este pueda obtener un mayor apoyo popular y ser codificado en el derecho constitucional. En el plebiscito de 2022 para una nueva constitución, muchos interpretaron «el derecho a una vivienda digna y adecuada» (la redacción de Artículo 51) como una propuesta que no respetaba la propiedad privada y personal, vinculando la nueva constitución al estallido social y su destrucción a la propiedad.

Sin embargo, la búsqueda del derecho a una vivienda digna y adecuada está lejos de ser una causa perdida. La historia de Chile desde mediados del siglo xx ha estado marcada por la lucha por el derecho a la vivienda, creando un conflicto con los regímenes de propiedad imperantes que ha sido una característica definitoria del desarrollo urbano del país. El conflicto entre el derecho social a la vivienda y la propiedad privada ha implicado enfrentamientos públicos y confrontaciones ideológicas entre grupos de derecha e izquierda. La noción de que debe existir un derecho social a la vivienda, además, ha fortalecido la movilización popular, mejorando las condiciones de vida y dando forma al terreno sociopolítico, incluso limitando algunos de los impulsos más reaccionarios y represivos de la dictadura cívico-militar.

Pero la relación entre el derecho a la vivienda y la propiedad privada no ha sido solo un simple conflicto entre fuerzas opuestas. Es también una conexión íntima, forjada en un mundo en el que la propiedad privada se da por sentada como práctica y expectativa dominante, constituyendo los espacios vitales y la vida cotidiana. ¿Hay lugar en este mundo para alcanzar los horizontes más amplios que implica un derecho social a la vivienda, en el que predomine una vida

en un entorno social justo y digno con igualdad de condiciones, oportunidades y posibilidades? Es una pregunta abierta, pero que seguirá poniendo coto a los peores efectos de la propiedad e impulsando los esfuerzos en curso para hacer realidad las posibilidades más amplias que encierra la afirmación de un derecho social a la vivienda.

REFERENCIAS

Álvarez, R. (2012). Las casas de Pinochet: Políticas habitacionales y apoyo popular, 1979-1988. En V. Valdivia, R. Álvarez y K. Donoso (Comps.), *La alcaldización de la política: Los municipios en la dictadura pinochetista* (pp. 117-148). LOM Ediciones.

Bruey, A. (2018). *Bread, justice, and liberty: Grassroots activism and human rights in Pinochet's Chile*. University of Wisconsin Press.

Casla, K., y Valenzuela, V. (2022). Taking the right to adequate housing seriously in Chile's next constitution: Building from scratch. En K. Casla et al. (Eds.), *Social rights and the constitutional moment: Learning from Chile and international experiences* (pp. 165-179). Hart.

Castillo Braithwaite, S. (2023, diciembre). El conflicto por la vivienda en Chile (2019-2023): antecedentes y nuevas facetas. *Workshop Asentamientos informales de América Latina: Indagaciones sobre memorias barriales e historia urbana*, Buenos Aires, Argentina.

Castillo F., S., y Vila M., W. (2022). *La periferia: Poblaciones y desarrollo urbano en Santiago de Chile, 1920-1940*. Ediciones Alberto Hurtado.

Colectivo de Memoria Histórica. (2005). *Tortura en poblaciones del Gran Santiago*. Corporación José Domingo Cañas.

Espinoza, V. (1988). *Para una historia de los pobres de la ciudad*. Ediciones SUR.

Garcés, M. (2002). *Tomando su sitio: El movimiento de pobladores de Santiago, 1957-1970*. LOM Ediciones.

Garcés, M. (2019). *Pan, trabajo, justicia, y libertad: Las luchas de los pobladores en dictadura (1973-1990)*. LOM Ediciones.

Gilbert, A. (2002). Power, ideology, and the Washington Consensus: The development and spread of Chilean housing policy. *Housing Studies, 17*(2), 305–324.

Herrera, I., Toro, P., y Segovia, M. (2022, 28 de octubre). Desinformación en el plebiscito: El vacío legal que dejó a 202 denuncias ante el Servel sin ser investigadas ni sancionadas. *CiperChile*. https://www.ciperchile.cl/2022/10/28/desinformacion-en-el-plebiscito-el-vacio-legal-que-dejo-a-202-denuncias-ante-el-servel-sin-ser-investigadas-ni-sancionadas

Hidalgo Dattwyler, R. (2005). *La vivienda social en Chile y la construcción del espacio urbano en el Santiago del siglo XX*. Pontífica Universidad Católica.

Holston, J. (2008). *Insurgent citizenship: Disjunctions of democracy and modernity in Brazil*. Princeton University Press.

IPSOS. (2022). *Claves IPSOS*. Espacio Público y IPSOS. https://espaciopublico.cl/wp-content/uploads/2022/11/Claves-Ipsos-Noviembre-2022-Medicion-13-Especial-Espacio-Publico-VF.pdf

Morales, E., y Rojas, S. (1987). Relocalización socio-espacial de la pobreza: política estatal y presión popular, 1979–1985. En J. Chateau (Ed.), *Espacio y poder: los pobladores* (pp. 77–120). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Murphy, E. (2004). *Historias poblacionales: hacia una memoria incluyente*. CEDECO.

Murphy, E. (2021). *Por un hogar digno: el derecho a la vivienda en los márgenes del Chile urbano*. LOM Ediciones.

Murphy, E. (2022). Putting neoliberalism in a place: A memory site, urban restructuring, and property's entanglements in Chile. *Comparative Studies in Society and History, 64*(2), 446–477.

Navarro, M. (2005). Política de la financiación de la vivienda en Chile: los últimos 30 años. *Land Lines Magazine*. https://www.lincolninst.edu/publications/articles/politica-financiacion-la-vivienda-en-chile/

Pérez, M. (2022). *The right to dignity: Housing struggles, city making, and citizenship in urban Chile*. Stanford University Press.

Salcedo, R. (2010). The last slum: Moving from illegal settlements to subsidized housing in Chile. *Urban Affairs Review, 46*(1), 90–118.

Sugranyes, A. (2005). La política habitacional en Chile, 1980–2000: un éxito liberal para dar techo a los pobres. En A. Rodríguez y A. Sugranyes (Eds.), *Los con techo: un desafío para la política de vivienda social* (pp. 23–58). Sur Ediciones.

Velasco, A. (2015). *Barrio rising: Urban popular politics and the making of modern Venezuela*. University of California Press.

LA CIENCIA COMO UN DERECHO SOCIAL PARA UN DESARROLLO SOSTENIBLE

Flavio Salazar Onfray

FLAVIO SALAZAR ONFRAY

Biólogo de la Universidad de Uppsala, obtuvo su doctorado en el Instituto Karolinska, ambos en Suecia. Trabaja en el Instituto de Ciencias Biomédicas de la Facultad de Medicina de la Universidad de Chile. Su trabajo se ha centrado en varios aspectos de la inmunología tumoral, desde la investigación básica hasta los ensayos clínicos. Ha liderado un grupo multidisciplinario que realizó ensayos clínicos de Fase I y Fase I/II en Chile de inmunoterapia contra el cáncer. De 2005 a 2022 fue subdirector del Instituto Milenio de Inmunología e Inmunoterapia. También fue presidente de la Sociedad Chilena de Inmunología y es ex presidente de la Asociación Latinoamericana de Sociedades de Inmunología (ALAI). Fundó dos empresas spin-off, Oncobiomed en 2002, dedicada a la transferencia de tecnología de inmunoterapia celular, y Bionex en 2007, dedicada a asesorar a científicos básicos en el diseño de aplicaciones de I+D. Desde 2014 hasta marzo de 2022 fue Vicerrector de Investigación y Desarrollo de la Universidad de Chile. Fue ministro de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación de marzo a septiembre de 2022. Desde 2023 es miembro correspondiente a la Academia Chilena de Ciencias.

LA CIENCIA COMO UN DERECHO SOCIAL PARA UN DESARROLLO SOSTENIBLE

INTRODUCCIÓN

El progreso histórico de las civilizaciones humanas se sostiene, en gran parte, por la acumulación social del conocimiento. Este se nutre de la experiencia, la reflexión y el saber previo. La sistematización de la creación de conocimiento se conoce hoy como ciencia y aunque no es la única forma de generación de saberes, resulta esencial para el avance de la sociedad. Paradójicamente, la ciencia encierra en sí misma una contradicción: al ser fruto de la organización social también forma parte del modelo productivo y se ha transformado en una mercancía de acceso privilegiado en la industria capitalista. Los avances tecnológicos han acelerado cualitativamente la productividad industrial y la explotación de los recursos de nuestro planeta. Esta discordancia dialéctica ha tensionado las apreciaciones políticas respecto del valor potencial de la ciencia y la tecnología en un nuevo modelo productivo sostenible, que supere al neoliberalismo y permita, a su vez, explorar nuevas culturas y fomentar un desarrollo integral de los saberes en beneficio de un mejor vivir.

Lo cierto es que en un nivel global, la humanidad se enfrenta a desafíos de carácter sistémico, donde se entrelazan oportunidades y amenazas para el planeta y sus habitantes. Los notables avances en la productividad global, sustentada en progresos tecnológicos tales como la nueva dimensión de capacidades de análisis de datos, las plataformas ómicas, y nuevas fuentes de energía renovables han incrementado exponencialmente el mercado global, lo que ha generado un crecimiento económico sin precedentes durante los últimos 50 años. La gran versatilidad de la inteligencia artificial se ha sumado a la inédita integración e interconexión —ocurrida durante el presente siglo— entre países, organizaciones y personas, sustentada en la red informática global que ha abierto la posibilidad de acceder a información y conocimiento como nunca antes en la historia. Estos avances, entre otras varias transformaciones, han acelerado la expansión económica global, aunque con una marcada heterogeneidad y desigualdad entre países industrializados y el resto del planeta.

Las miradas economicistas dominantes, que entienden el uso de la ciencia y tecnología únicamente como mercancía para un crecimiento continuo, han producido enormes daños al ecosistema que amenazan con volverse irreversibles y cuestionan la supervivencia de las próximas generaciones (UNDP, 2020). Estas

aproximaciones reduccionistas han exacerbado las brechas en las relaciones de género, étnicas y geográficas. Por su parte, y aunque en algún momento fue opacado por la pandemia, el acelerado cambio climático sigue produciendo efectos devastadores para grandes segmentos de la población mundial (IPCC, 2021), afectando a enormes sectores del aparato productivo, tales como la agricultura y el equilibrio marino (FAO, 2018), y generando, como consecuencia, inestabilidad política y profundización de las desigualdades sociales (Myers y Patz, 2009). Las migraciones masivas, a su vez, forzadas por los conflictos geopolíticos y la desigualdad creciente están tensionando la cohesión social, política, regional y cultural entre y dentro de los países (IOM, 2021). En ese sentido, la concentración de datos y la acumulación de conocimiento en unas pocas corporaciones globales han incrementado la disparidad entre los propios países desarrollados, y profundizado el estancamiento en los países en vías de desarrollo (UNCTAD, 2019).

La explotación de recursos naturales sin una visión de sustentabilidad ha ocasionado problemas de contaminación aguda y da cabida, entre otros perjuicios, a las llamadas zonas de sacrificio, como la que hemos sufrido en Chile, que no se justifican desde una mirada ética (Gudynas, 2018). La invasión de hábitats no solamente amenaza la supervivencia de diversas especies, sino que junto con la irracional industria de producción animal, también aumenta los riesgos de nuevas pandemias causadas por enfermedades zoonóticas (Sahlberg, 2011; Wallace, 2016). Estos desequilibrios nos presentan un panorama funesto y generan un descontento de las masas que debilita la cohesión social, relativiza la democracia y puede fomentar el avance de movimientos de tendencia totalitaria que apelan a los prejuicios y a la irracionalidad.

En el contexto anterior, la implementación de un nuevo modelo de desarrollo, que se sustente en el conocimiento, la ciencia y la tecnología para diversificar la matriz productiva de Chile y generar una sociedad más equitativa y sustentable, debe contemplar ciertos principios y promover cambios culturales que democraticen el conocimiento y lo pongan al servicio de toda la sociedad. Así, las instituciones dedicadas a la generación, difusión y uso de este, particularmente las universidades, deben tener la responsabilidad no solo de responder las preguntas esenciales en cada una de sus disciplinas, sino de servir de pilar fundamental para la toma de decisiones estratégicas que se basen en evidencias y promuevan el interés común y el bienestar de sus ciudadanos. Resulta urgente entonces abordar colectivamente los retos que nos presenta la tercera revolución tecnológica. En este sentido, las ciencias sociales y las humanidades deben ser incorporadas protagónicamente al debate sobre ciencia, tecnología y conocimiento, mediante las dinámicas del pensamiento

crítico que, en estrecho diálogo con las ciencias exactas y naturales, orienten este conocimiento hacia la mejora de la calidad de vida de amplios segmentos de hombres, mujeres y niños, mitigando sus potenciales efectos adversos.

LA CIENCIA COMO DERECHO SOCIAL EN UNA SOCIEDAD DEMOCRÁTICA

La necesidad de reconocimiento de la ciencia como un derecho social se sustenta en la premisa de que todos los ciudadanos deben tener acceso al conocimiento científico y a sus beneficios. Esto incluye la educación científica, la participación en investigaciones y el acceso a los resultados de las mismas. Históricamente, la lucha por los derechos sociales ha incluido la demanda por acceso a la educación y a la ciencia, reflejando su importancia para el desarrollo equitativo de la sociedad. Diversos países han integrado a la ciencia como un derecho social mediante políticas educativas y de desarrollo que promueven el acceso equitativo al conocimiento científico. En Finlandia, por ejemplo, la ciencia se ha incorporado en el sistema educativo como un pilar fundamental, garantizando educación científica de alta calidad para todos, lo que ha contribuido a su competitividad global (Sahlberg, 2011; Ministerio de Cultura de Finlandia, 2016). En Corea del Sur, a través de una fuerte inversión en investigación y desarrollo (I+D), se ha vinculado a la ciencia con la innovación tecnológica, lo que ha impulsado su crecimiento económico (OECD, 2014; Park, 2018). Alemania ha implementado políticas que financian la investigación orientada al bienestar social, y que han fortalecido su posición como líder en innovación (BMBF, 2019; Krull, 2017). En nuestra región, particularmente en Brasil, la ciencia se ha utilizado como una herramienta de inclusión social, llevando el conocimiento científico a comunidades vulnerables y contribuyendo con ello a la reducción de las desigualdades (MCTIC, 2010; Schwartzman, 2015). Finalmente, Sudáfrica ha enfocado sus políticas de ciencia y tecnología en la reparación de desigualdades históricas, promoviendo el desarrollo económico inclusivo y el acceso equitativo a la ciencia en todo el país (Departamento de Ciencia y Tecnología de Sudáfrica, 2019; Mouton y Gevers, 2016).
En Chile, la ciencia ha sido reconocida, paulatinamente, como un componente esencial para el desarrollo social y económico. Esta visión ha ido incorporándose de manera progresiva en la legislación y en las políticas públicas, aunque aún existen desafíos significativos para su plena integración como un derecho social. Respecto a la legislación actual, aunque la Constitución Política de la República de Chile (1980) no contempla explícitamente el derecho a la ciencia,

establece el derecho a la educación y al desarrollo de la cultura y las artes, que se puede interpretar como un reconocimiento implícito, aunque insuficiente, del valor del conocimiento científico. Anteriormente, la Ley 16.746 (1968) que creó el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONICYT) fue justificada por la necesidad de coordinar y promover el desarrollo científico y tecnológico en el país. Durante esa época, se reconoció que la ciencia y la tecnología eran fundamentales para el progreso económico y social de Chile, por lo que resultaba crucial contar con una institución dedicada a planificar, coordinar, y fomentar la investigación científica y tecnológica. Esta iniciativa surgió en un contexto de creciente reconocimiento del rol de la ciencia y la tecnología en el desarrollo nacional y en la modernización del país, y es quizás la política científica más significativa en la historia de Chile.

Más recientemente, la Ley 20.129 (2006) creó el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, que incluye criterios de calidad en investigación científica y tecnológica, y fue promulgada la Ley 21.105 (2018) que establece el Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación, y la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo (ANID), formalizando el compromiso del Estado con el desarrollo científico y tecnológico. La ANID reemplazó al antiguo CONICYT y tiene como objetivo central coordinar, gestionar y promover las políticas públicas en materia de investigación científica y desarrollo tecnológico, con un enfoque en la innovación y la vinculación del conocimiento con las necesidades del país. La nueva institucionalidad busca fortalecer el ecosistema de ciencia y tecnología para responder de manera más eficiente a los desafíos del desarrollo sostenible y la competitividad internacional de Chile.

Adicionalmente, en términos de políticas públicas se estableció una agenda de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación (2019) que define las prioridades y estrategias del país en estas áreas, enfocándose en la innovación, el desarrollo sustentable y la inclusión social (CONICYT, 2019). Varias leyes y proyectos actuales se enmarcan en impulsar la generación de conocimiento y la vinculación tecnológica entre el Estado, instituciones de educación superior y el sector productivo privado. El Consejo Nacional de Innovación para el Desarrollo (CNID) amparado en la misma Ley 21.105 tiene la misión de diseñar y proponer una estrategia nacional de innovación que promueva la inversión en investigación y desarrollo (I+D) y fortalezca la capacidad innovadora del país. Actualmente, se encuentra en discusión avanzada en el parlamento la ley de transferencia tecnológica, que regula los derechos de propiedad intelectual, la generación de repositorios para ciencia abierta y el fomento al emprendimiento de base científico-tecnológica. Esta, junto con las modificaciones a la Ley

20.241 (2018) de incentivo tributario para la I+D que deben aprobarse prontamente, significan un compromiso de la institucionalidad con un proyecto de fortalecimiento de la ciencia para el desarrollo.

Lamentablemente, todas estas normativas nacionales, que apuntan al fortalecimiento de la ciencia, la tecnología, el conocimiento y la innovación para robustecer las capacidades productivas y mejorar la vida de los ciudadanos, chocan con una histórica falta de acción política que ha impedido que dichas normativas se reflejen en un aumento cualitativo de la inversión del presupuesto nacional en estas áreas. En efecto, durante más de una década la inversión en ciencia y tecnología de Chile no ha superado el 0,38% del PIB, lo que contrasta ostensiblemente con países que han alcanzado el desarrollo. Como ejemplos, los países de la OCDE, de la que formamos parte en los últimos lugares, invierten en promedio el 2,5% del PIB (OECD, 2024) y países como Suecia y Corea del Sur más del 5%. Otra debilidad del sistema normativo es la disminuida participación de la comunidad científica y de los representantes de las instituciones de educación superior en el debate de prioridades del sector. Existe una clara amenaza de que el diseño de políticas públicas se concentre excesivamente en intereses políticos y económicos coyunturales y se debiliten las miradas disruptivas de los especialistas. El Ministerio de Ciencias, la ANID, la CORFO, el CNID y la Comisión Futuro del Senado, entre otros organismos del Estado, deben contemplar una mayor y más variada participación de las comunidades científicas en todos su niveles, incluyendo a los investigadores en formación.

LA CIENCIA: UNA INVERSIÓN Y NO UN GASTO

La ciencia, la tecnología, el conocimiento y la cultura no son lujos de países ricos. De hecho, constituyen la base para cualquier proyecto de transición desde un modelo extractivista hacia una sociedad integralmente avanzada, basada en el conocimiento y que apunte a la sustentabilidad. En este sentido, la artificial contradicción entre crecimiento económico y derechos sociales se puede resolver diversificando la matriz productiva del país a través de un proyecto de largo plazo que le otorgue a las instituciones públicas, a la sociedad y a los ciudadanos un papel en la construcción de su futuro, más allá del solo interés particular. Las brechas de género, la excesiva centralización de capacidades de I+D, la falta de cooperación y de articulación de grandes proyectos de interés nacional requieren, para revertirse, que las declaraciones discursivas sean acompañadas de una inversión que permita la sostenibilidad de nuevos programas.

Avanzar en esta dirección exige un fortalecimiento del liderazgo de las instituciones públicas, inspiradoras de grandes proyectos y programas de desarrollo de interés nacional articulados desde el Estado, con participación de la academia y del sector productivo público y privado. De esta forma, se pueden alinear las potencialidades que se encuentran dispersas en organismos públicos y empresas privadas para enfocarlas en un proyecto de desarrollo común que responda a las necesidades del país, aprovechando recursos humanos, ventajas naturales y cooperación internacional. La cooperación y articulación, por sobre la sola competencia, permitiría poner en movimiento energías que por sí mismas son insuficientes. De manera coordinada, los ministerios, los gobiernos regionales, las universidades, la comunidad científica y el sector productivo pueden abordar desafíos basados en diagnósticos y soluciones locales colectivas.

La complejidad de los sistemas físicos, biológicos y sociales obliga a reposicionar visiones integrales, limitando las miradas y prácticas reduccionistas excesivas, incluyendo aquellas estrategias puramente economicistas. Naturalmente, el conocimiento acumulado por la humanidad ya no puede almacenarse en una mente individual, como en la antigüedad o en el renacimiento, ni tampoco ser abordado desde una sola ciencia o una sola institución, sino que se encuentra distribuido en millones de cerebros y discos duros de inteligencia artificial interconectados, que deben ser articulados mediante discusiones y trabajos transdisciplinarios colaborativos. Esto no significa, de ninguna manera, que los saberes disciplinarios queden obsoletos; muy por el contrario, sabemos que la profundidad se alcanza mediante la revisión objetiva de pares que requieren de una determinada experticia. Por lo tanto, el cultivo de la excelencia disciplinar en las ciencias básicas seguirá jugando un papel trascendental en la profundización del conocimiento y en la formación de nuevos cuadros científicos, aunque se debe producir una profunda revisión de los parámetros e indicadores de productividad utilizados hasta hoy.

Resulta urgente abordar los retos que nos presenta la acumulación masiva de conocimientos acerca de los secretos de la biogenética, la informática, la conectividad, el procesamiento de datos y la llamada inteligencia artificial, con el objetivo de dirigirlos hacia el mejoramiento de la calidad de vida de amplios segmentos de hombres, mujeres y niños. A su vez, es necesario hacernos cargo de los fenómenos asociados al crecimiento y a la industrialización —tales como el cambio climático, los cambios demográficos, las migraciones masivas, las inequidades sociales, la salud de la población, la explotación sustentable de los recursos naturales— dado que ya no son solo una opción para el crecimiento y el desarrollo, sino más bien una condición para la permanencia de las sociedades desarrolladas.

SUPERAR LAS BRECHAS MEDIANTE UNA ESTRATEGIA INTEGRAL Y DE LARGO PLAZO

Para hacernos cargo responsablemente de estos retos se requiere abordar brechas y desafíos con mayor ambición y planificación, dando énfasis a políticas de corto y largo plazo que impulsen un cambio cultural. La desigualdad de género en la ciencia es un problema persistente. En Chile, las mujeres están subrepresentadas en las áreas STEM (ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas). En la ANID, solo el 30% de los proyectos son liderados por mujeres y en la academia la participación de mujeres en las jerarquías más altas es aún menor (MCTIC, 2023). En estas circunstancias resulta crucial implementar políticas que promuevan la equidad de género, tales como programas de mentoría, financiamiento específico para mujeres investigadoras, criterios de evaluación inclusivos y campañas de concientización. La inclusión y la diversidad en la producción científica no solo son imperativos éticos, sino que también benefician la calidad y el impacto de la investigación. La pluralidad en los equipos fomenta una mayor creatividad y los vuelve más eficaces en la resolución de problemas complejos, gracias a la amalgama de perspectivas y experiencias variadas. Evidencias recientes han demostrado que la heterogeneidad puede incrementar la relevancia y la aplicabilidad de los hallazgos científicos, haciendo que los beneficios de la ciencia alcancen a una parte más amplia de la población y, por ende, aumente su impacto socioeconómico (Smith et al., 2017). Adicionalmente, un enfoque inclusivo en la ciencia ayuda a mitigar sesgos en el diseño y análisis experimentales, lo cual fortalece la integridad del proceso científico (Jones y Williams, 2019). Ejemplos notables de políticas de género en la ciencia incluyen la iniciativa Athena SWAN del Reino Unido, que ha mejorado el ambiente laboral y aumentado la retención de talentos femeninos en campos STEM (Taylor y Simard, 2015), y los esfuerzos del gobierno canadiense, que mediante la implementación de políticas de diversidad y equidad de género ha logrado una mayor inclusión de mujeres y de grupos minoritarios en la investigación (Brown y Larson, 2018).

Por otra parte, se requiere incentivar la colaboración descentralizada y multidisciplinaria de saberes que, mediante su vinculación con actores de los organismos públicos, del sector privado y de la comunidad, la transformen en investigación transdisciplinaria que impacte a la sociedad en su conjunto. En este sentido, la vinculación internacional multilateral es una posibilidad que un país abierto al mundo como Chile debe aprovechar. A las relaciones científicas con centros líderes en Estados Unidos y Europa debemos agregar las enormes posibilidades que se han abierto para la colaboración con Asia, especialmente con China. Este país oriental ha consolidado un liderazgo mundial en materias

científicas y tecnológicas (Wang y Zheng, 2019; World Intellectual Property Organization, 2022), por lo que, basados en el creciente intercambio comercial internacional y el interés chino de establecer relaciones más profundas con Latinoamérica, debemos construir una agenda que incorpore la formación de capital humano y la transferencia tecnológica. En un nivel regional, profundizar las relaciones científicas con países como Brasil, México y Argentina puede ser ventajoso para el impulso de una plataforma científica regional integradora.

Especialmente importante es administrar con sentido estratégico las proyecciones que existen sobre nuevos recursos naturales. El litio, el cobre y las energías naturales han despertado enorme interés de los mercados globales otorgando a Chile una oportunidad de crecimiento (Jamasmie, 2021; Vergara y Alatorre, 2020). Pero esta vez debemos ampliar la mirada e incorporar aspectos de captura tecnológica, formación de profesionales y técnicos e integración de la industria de proveedores nacionales, con el fin de ampliar los beneficios y mitigar los aspectos negativos de la sobreexplotación de recursos. Un nuevo modelo de desarrollo no puede ser impuesto flexibilizando las exigencias ambientales o de impacto social. La institucionalidad para la innovación, junto con fomentar la transferencia del conocimiento hacia los sectores públicos y privados, debe además incorporar variables como la sustentabilidad y el bien social. Finalmente, se requiere fortalecer una integración regional e internacional que, mediante la colaboración más que la competencia, otorgue una mirada científico cultural que parta desde lo regional a lo global y nos permita reconocernos sin complejos, como parte de una sociedad con ventajas comparativas y debilidades estructurales.

EL PAPEL DE LA UNIVERSIDAD DE CHILE

La Universidad de Chile se encuentra en una posición estratégica para contribuir a un nuevo modelo de desarrollo nacional basado en el conocimiento, la ciencia y la tecnología, asumiendo un rol protagónico en la integración de la excelencia académica con la pertinencia social. La productividad científica de la Universidad de Chile está avalada por numerosos rankings internacionales (The Nature Index, The Academic Ranking of World Universities). No obstante, la universidad no solo debe aspirar a cumplir con estándares internacionales de productividad, sino también responder a las necesidades específicas del país, particularmente en áreas clave como la innovación tecnológica, la equidad social y la sostenibilidad.

Ejemplos concretos de este enfoque incluyen el desarrollo de innovaciones basadas en ciencia (Tantaku, s/f) tales como: Autómatas para minería subterránea del Centro Avanzado de Tecnología para la Minería (AMTC), consistente en un sistema de automatización de maquinaria industrial de exploración y desplazamiento en galerías subterráneas para la minería; un software para análisis de similitud de marcas comerciales (*AI-Trademark*) del Departamento de Energía Eléctrica en la Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas; y la implementación de un test de Aprendizaje y Desarrollo Infantil (TADI) del Centro de Investigación Avanzada en educación (CIAE), que consiste en una prueba de evaluación para infantes menores de 72 meses.

Respecto a las ciencias de la salud y su consecuente impacto en salud pública, en la facultad de Medicina se desarrollan kits para identificación de anticuerpos neutralizantes para Sars-Cov-2 en el laboratorio de Virología Molecular; y vacunas contra el cáncer de piel *TAPCells* y *LycellVax* en fase de pruebas clínicas, en el Instituto de Ciencias Biomédicas (ICBM). En términos de ciencia transdisciplinar, se desarrolla en el Centro de Biotecnología y Bioingeniería (CeBiB) una plataforma de optimización de medios de cultivos celulares (CELIA), a modo de maximizar la productividad de insumos para terapias celulares e investigación biotecnológica; y una Plataforma de movilidad (*COVID Analytics*) entre el Instituto de Sistemas Complejos (ISCI) y Entel Ocean, que provee análisis de datos de movilidad y variables pandémicas para la toma de decisiones de salud pública.

Estos son solo algunos ejemplos de la gran variedad de proyectos de I+D+i que se albergan en la Universidad de Chile y que constituyen un patrimonio nacional para ser utilizado en beneficio de la sociedad en su conjunto. Se trata de tecnologías más eficientes y sustentables que no solo abordan problemas locales, sino que también posicionan a la universidad como un referente en innovación aplicada dirigida al desarrollo económico y social del país. Estos proyectos demuestran el compromiso de la Universidad de Chile con la creación de un impacto concreto en la calidad de vida de la población, promoviendo un desarrollo económico que se sostiene en la ciencia y la tecnología. Sin embargo, fomentar la innovación también requiere proyectarla a largo plazo. El potencial de iniciativas como el Parque Académico Laguna Caren necesita un nuevo impulso, ya que se trata de proyectos que imaginan un espacio para la articulación de diversos actores nacionales e internacionales, públicos y privados y de todas las ramas del conocimiento, donde con apoyo del Estado se pueden construir las bases de nuevas capacidades para el desarrollo sostenible.

CONCLUSIÓN

Chile enfrenta una encrucijada histórica en su camino hacia el desarrollo. La integración de la ciencia y la tecnología en un proyecto nacional coherente es esencial para diversificar la economía y mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos. La Universidad de Chile, con su liderazgo en investigación y su compromiso con la innovación, está llamada a desempeñar un papel central en este proceso. Sin embargo, para transformar el potencial científico y tecnológico del país en una realidad tangible se requiere, además, de un compromiso político y social real, acompañado de inversiones significativas y políticas efectivas.

La investigación transdisciplinaria, que integra diversas disciplinas para abordar problemas complejos, es fundamental para enfrentar los desafíos actuales. La equidad de género y la inclusión son esenciales para fomentar un ambiente de trabajo justo y productivo, mientras que los saberes ancestrales ofrecen perspectivas valiosas que pueden enriquecer el proceso científico. El aumento de recursos para la ciencia es crucial para sostener el desarrollo científico y tecnológico, mientras que la internacionalización y la cooperación regional permiten el intercambio de conocimientos y la colaboración en proyectos de interés mutuo.

La definición de desarrollo debe superar la mirada economicista enfocada estrictamente en el crecimiento. Variables como la calidad de vida, la equidad de acceso, y los beneficios sociales y de sustentabilidad ecológica son esenciales para la nueva definición de desarrollo integral. La ciencia también juega un papel crucial en la mitigación de las amenazas socioambientales. La investigación sobre el cambio climático, la explotación sostenible de los recursos naturales y la resiliencia ante desastres naturales son áreas en las que la ciencia puede proporcionar soluciones innovadoras y basadas en evidencias. La implementación de macroproyectos ambiciosos, como el Parque Laguna Carén, y el aprovechamiento de oportunidades en la investigación biomédica, son pasos importantes para transformar el potencial científico y tecnológico de Chile en una realidad tangible al servicio de un buen vivir.

REFERENCIAS

Academic Ranking of World Universities (ARWU). *University of Chile*. https://www.shanghairanking.com/institution/university-of-chile

Brown, R. F., & Larson, R. B. (2018). Diversity initiatives in Canadian research funding: Effects on innovation. *Canadian Journal of Science Policy, 20*(3), 77-89.

Carruthers, D. V. (2008). *Environmental justice in Latin America: Problems, promise, and practice*. MIT Press.

Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación para el Desarrollo. (2019). *Ciencia, tecnología, conocimiento e innovación para Chile*. https://docs.consejoctci.cl/wp-content/uploads/2021/05/CTCI-para-Chile-y-Contexto-para-la-reflexion_web.pdf

Department of Science and Technology, South Africa. (2019). *White paper on science, technology and innovation*. https://www.dst.gov.za

Federal Ministry of Education and Research (BMBF). (2019). *The high-tech strategy 2025*. https://www.bmbf.de

Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). (2018). *The state of the world's fisheries and aquaculture 2018 - Meeting the sustainable development goals*. FAO. http://www.fao.org/3/i9540en/I9540EN.pdf

Gudynas, E. (2018). *Extractivisms: Politics, economy and ecology*. Daraja Press.

Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). (2021). *Climate change 2021: The physical science basis. Contribution of working group I to the sixth assessment report of the intergovernmental panel on climate change*. Cambridge University Press. https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/

International Organization for Migration (IOM). (2021). *World migration report 2022*. IOM. https://worldmigrationreport.iom.int/

Jamasmie, C. (2021). Chile's ambitious plans for its gigantic copper and lithium reserves. *Mining.com*. https://www.mining.com

Jones, K. E., Patel, N. G., Levy, M. A., Storeygard, A., Balk, D., Gittleman, J. L., & Daszak, P. (2008). Global trends in emerging infectious diseases. *Nature, 451*(7181), 990-993. https://www.nature.com/articles/nature06536

Jones, L. M., & Williams, D. R. (2019). The role of diversity in scientific research settings: A comprehensive review. *Scientific American, 321*(4), 48-55.

Krull, W. (2017). Excellence strategy for Germany's universities. *Nature, 543*, 288. https://www.nature.com/articles/543288a

Ley 20129 Establece un sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación superior. https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=255323

Ley 20241 Establece un incentivo tributario a la inversión privada en investigación y desarrollo. https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=268637

Ley 21105 Crea el ministerio de ciencia, tecnología, conocimiento e innovación. https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1121682

Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación. (2023). *Tercera radiografía de género en ciencia, tecnología, conocimiento e innovación*. https://minciencia.gob.cl/noticias/tercera-radiografia-de-genero-de-minciencia-una-de-cada-tres-personas-que-hacen-investigacion-en-chile-son-mujeres/

Ministerio de Ciencia, Tecnología, Innovaciones y Comunicaciones (MCTIC). (2010). *Programa Nacional de Ciencia, Tecnologia e Inovação para Inclusão Social*. https://www.mctic.gov.br

Ministry of Education and Culture, Finland. (2016). *Education and research 2016–2020*. https://minedu.fi

Mouton, J., & Gevers, W. (2016). Science in South Africa: Transforming the landscape. *African Journal of Science, Technology, Innovation and Development, 8*(3), 205-217.

Myers, S. S., & Patz, J. A. (2009). Emerging threats to human health from global environmental change. *Annual Review of Environment and Resources, 34*, 223-252. https://www.annualreviews.org/doi/10.1146/annurev.environ.033108.102650

Nature Index. (2024). *Research leaders: University of Chile*. https://www.nature.com/nature-index/institution-outputs/Chile/University%20of%20Chile/5139073734d6b65e6a002248

OECD. (2014). *Innovation in Southeast Asia*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/9789264223577-en

OECD. (2024). *The OECD main science and technology indicators (MSTI) 2024*. https://www.oecd.org/en/data/datasets/main-science-and-technology-indicators.html

Park, S. (2018). South Korea's science and technology policy for the 4th industrial revolution. *Asia Pacific Journal of Innovation and Entrepreneurship, 12*(3), 334-345.

Sahlberg, P. (2011). *Finnish lessons: What can the world learn from educational change in Finland?* Teachers College Press.

Schwartzman, S. (2015). Science, technology, and innovation policies in Brazil: An overview. In *The new Brazilian economy*. Springer.

Smith, J. D., et al. (2017). Impact of diversity in research teams on the innovation of science and technology. *Journal of Research Administration, 48*(1), 55-70.

Taylor, M. J., & Simard, M. (2015). Benefits of gender diversity in science and technology research. *Gender and Innovation in Science, 13*(2), 112-128.

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). (2019). *Digital economy report 2019 - Value creation and capture: Implications for developing countries*. UNCTAD. https://unctad.org/webflyer/digital-economy-report-2019

United Nations Development Programme (UNDP). (2020). *Human development report 2020: The next frontier - Human development and the Anthropocene*. UNDP. http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2020.pdf

Universidad de Chile. *Soluciones de impacto: Casos de éxito en innovación de la Universidad de Chile*. Tantaku. https://tantaku.cl/soluciones-de-impacto-casos-de-exito-en-innovacion-de-la-universidad-de-chile/

Vergara, W., & Alatorre, J. E. (2020). Achieving universal electricity access at the lowest cost: A comparison of Chile, Colombia, and Peru. *The World Bank*. https://openknowledge.worldbank.org

Wallace, R. (2016). *Big farms make big flu: Dispatches on infectious disease, agribusiness, and the nature of science*. Monthly Review Press. https://doi.org/10.1583675915

Wang, X., & Zheng, Y. (2019). China's innovation-driven development strategy: Progress and challenges. *Journal of Science and Technology Policy Management, 10*(1), 65-89.

World Intellectual Property Organization (WIPO). (2022). *Global innovation index 2022: China*. https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_2000_2022/cn.pdf

CONTROVERSIAS Y CONFLICTOS PARA AVANZAR EN SUSTENTABILIDAD. NOTAS BREVES SOBRE LO SOCIOAMBIENTAL

Enrique Aliste Almuna

ENRIQUE ALISTE ALMUNA

Desde septiembre de 2024 es Profesor Titular en el Instituto de Estudios del Desarrollo de la Sorbonne (IEDES) de la Universidad de París 1 Panthéon-Sorbonne, Francia. Doctor en geografía y estudios del desarrollo por la EHESS de París, es también Profesor Titular en el Departamento de Geografía de la Universidad de Chile. Durante más de dos décadas ha trabajado en el campo de la geografía social y cultural orientada a los problemas socioambientales y la sostenibilidad, realizando cursos y seminarios de pregrado, magíster y doctorado en la Universidad de Chile. Ha dirigido, además, numerosos proyectos de investigación sobre estos temas y publicado decenas de artículos y 7 libros, entre ellos *La reinvención de la naturaleza en Patagonia-Aysén* (LOM, 2023) y *Geografías del devenir* (LOM, 2020). Recibió el Premio Nacional de Geografía de la Sociedad Chilena de Ciencias Geográficas SOCHIGEO en 2018, y en 2023 el Premio *Wrigley-Fairchild* de la *American Geographical Society*. Entre septiembre de 2023 y junio de 2024 realizó una beca de investigación del Instituto Francés de Estudios Avanzados, FIAS, en el *Montpellier Advanced Knowledge Institute on Transitions - MAK'IT*, de la Universidad de Montpellier. Actualmente es miembro del *Advisory Board* de la Cátedra UNESCO «*Global Understanding for Sustainability*» de la Universidad Friedrich Schiller de Jena (Alemania). Ha sido profesor e investigador visitante en el IHEAL-CREDA de la Université Paris 3 Sorbonne-Nouvelle, la EHESS, la Universidad de Caldas (Colombia) y la Universidad de Helsinki (Finlandia).

CONTROVERSIAS Y CONFLICTOS PARA AVANZAR EN SUSTENTABILIDAD. NOTAS BREVES SOBRE LO SOCIOAMBIENTAL

El 28 de mayo de 2024, el diario *La Tercera* publicó un artículo periodístico titulado: «Los pueblos indígenas: el otro escollo que debe sortear el acuerdo Codelco-SQM». La brutalidad del título del artículo refleja, sin pudor, un modo de concebir la diferencia y la diversidad cultural: como un escollo, un obstáculo, un problema. En tanto sociedad, tendemos a idealizar la homogenización y con ello la búsqueda de objetivos comunes, en el supuesto entendido que los beneficios son también comunes. Pero es precisamente esto último lo que se pone en duda hace un tiempo, con mayor fuerza desde la crisis vivida a partir de octubre de 2019. ¿Qué es hoy el beneficio común? ¿Dónde está el interés colectivo? ¿Por qué lo ambiental puede (o no) reflejar la idea de un interés común para la sociedad? ¿Qué sucede con lo social cuando se aborda lo ambiental? ¿Por qué hoy se desconfía de los grandes proyectos cuando a su favor se argumenta que son necesarios para el desarrollo del país?

Las preguntas anteriores no son fáciles de responder y en sí definen una abundante agenda de investigación. Sin embargo, en el presente ensayo se quiere reflexionar, de manera breve, sobre un aspecto que pone el acento en un lugar diferente: el de las controversias y conflictos, cuyo desarrollo carga un enorme valor para explorar una manera de entender y situar adecuadamente el rol de lo social en el marco del debate ambiental. Con ello, se busca contribuir a una discusión que ayude a definir pasos y procesos en vista a la comprensión de múltiples casos que proliferan en un mundo guiado por redes globales y complejas cadenas de producción; en un mundo donde lo social suele ser el gran problema que deben sortear las grandes compañías y los estados interesados en negociar con sus recursos naturales. En dicho contexto, negociar es un asunto central pero no resulta trivial. Esta discusión, si bien ha sido iniciada ya en varios planos, requiere de un tratamiento sistemático y amplio.

El presente escrito se ha estructurado a modo de ensayo y abordará tres momentos para avanzar en la reflexión, poniendo en primer lugar el falso dilema frecuentemente aludido entre lo social versus lo ambiental. En seguida, se expondrán algunos argumentos en torno a por qué las controversias y conflictos, más allá de ser vistos como problemas necesarios de resolver, pueden constituir la base de una oportunidad fundamental para avanzar en los modos

de articular y pensar el campo de la sustentabilidad junto a la toma de decisiones que requiere. Finalmente, el tercer elemento de esta reflexión se moverá en torno al desafío sobre cómo pensamos lo socio-ambiental.

LO SOCIAL VERSUS LO AMBIENTAL: UN ILEGÍTIMO DILEMA

Pese a que en las últimas décadas, y especialmente desde el inicio del nuevo milenio, ha ganado fuerza una mirada que se identifica como socio-ambiental (Aliste y Urquiza, 2010), también es cierto que en muchos ámbitos de decisión persisten motivaciones de carácter dicotómico, o ancladas en la argumentación de los dilemas propios al desarrollo pensado en los códigos y lógicas de las primeras tres décadas de la segunda mitad del siglo xx (Aliste y Rabi, 2012). Esto resulta muy llamativo y es difícil de entender. Con el paso de los años y los avances en recolección de evidencias, hoy la idea de desarrollo no puede concebirse lejos de la noción de sustentabilidad, más aún si es con miras a visualizar perspectivas y garantías de futuro (PNUD, 2024). No obstante, el peso de las coyunturas sociales y políticas, y en particular las de orden cultural, ha dificultado el desafío que implica construir una perspectiva de desarrollo anclado a una noción de sustentabilidad, capaz de recoger plenamente el sentido profundo de lo social y ambiental, y no solo lo económico.

Tal como se ha señalado, múltiples son las razones, y en ellas juegan un papel clave los procesos políticos de los últimos 40 años, en donde ha ido avanzando con mucha fuerza la instalación de lógicas neoliberales en el actuar de los Estados, especialmente en América Latina (Svampa, 2008). Este antecedente ha afectado directamente el modo en que los gobiernos de turno en la región han venido actuando para posicionar debidamente sus respectivas agendas.

Por un lado, los gobiernos ligados a las derechas liberales, movidas con fuerza por las lógicas neoliberales, impulsaron agendas que han privilegiado la idea de estados subsidiarios y, con ella, una fuerte presencia privada en la provisión de bienes y servicios —cuestión en la que el Estado había jugado un rol clave para las economías nacionales—. Con mayor o menor grado de avance, estas lógicas se diseminaron en la región, promoviendo un modo de concebir la sociedad y la economía de la mano del discurso del crecimiento económico, considerado clave para el desarrollo. Lo anterior, por cierto, implicó en muchos casos olas de privatización y la instauración de normas laxas para favorecer el crecimiento económico, con el argumento de crear mejores condiciones para la sociedad (Svampa, 2008).

La clave, junto con el apoyo de agencias de financiamiento para América Latina, fue avanzar hacia un modelo anclado en la explotación intensiva de sus

recursos naturales, aunque ya no solo por empresas estatales. Para aumentar la capacidad productiva y las inversiones que impulsaran la expansión de las industrias extractivas, se favoreció la entrada de privados, especialmente transnacionales. A este modelo, de manera general, se le ha denominado extractivismo (Gudynas, 2009).

Llegado el momento de los gobiernos progresistas, principalmente a fines de los años noventa del siglo pasado e inicios del nuevo milenio, la base económica que seguía fuertemente anclada en la explotación de recursos naturales fue recuperando poco a poco la presencia estatal. Este control permitiría, en voz de sus defensores, la oportunidad de mejorar las capacidades de recaudación fiscal para poder avanzar en programas sociales necesarios en la región. Por ende, los gobiernos progresistas continuaron con una economía basada en la venta de materias primas, en lo que Svampa llamaría «el consenso de los commodities», esto es

> un nuevo orden, a la vez económico y político-ideológico, sostenido por el boom de los precios internacionales de las materias primas y los bienes de consumo cada vez más demandados por los países centrales y las potencias emergentes, lo cual genera indudables ventajas comparativas visibles en el crecimiento económico y el aumento de las reservas monetarias, al tiempo que produce nuevas asimetrías y profundas desigualdades en las sociedades latinoamericanas. (Svampa, 2013, p. 1)

Esta condición será parte de lo que, a su vez, ha caracterizado sin distinción a la mayoría de las acciones orientadas a la producción de materias primas y su expansión en los países de América Latina. La insistencia en el mismo modelo de producción por parte de los gobiernos progresistas es lo que se conoce como neoextractivismo (Svampa, 2013).

De esta manera, con la denominación de neoextractivismo, se pone el acento en la tensión social generada por las desigualdades, especialmente cuando estas provienen de los efectos ambientales que afectan negativamente a vastas zonas en los países de la región, o cuando las decisiones políticas no se acercan a la idea o posibilidad de expandir la base de justicia social, supuesta por el modelo cimentado en el crecimiento de las exportaciones de materias primas a través de las cadenas de producción global en las que la región participa.

Lo anterior no ha estado exento de críticas[1] y, a su vez, es cierto que en los países del sur global resulta políticamente muy difícil avanzar hacia el desarrollo

1. Ver sobre este punto los trabajos de Maëlle Mariette y Franck Poupeau sobre neoextractivismo y extractivismo progresista.

sin una base sólida de crecimiento económico, lo cual ha promovido una gran discusión sobre qué modelos de desarrollo pueden ser viables. Mientras tanto, las inversiones a escala global avanzan veloces y presionan el ámbito de la toma de decisiones, exigiendo miradas estratégicas que se mueven sobre la base de apuestas de mediano y largo plazo.

En un brevísimo resumen, lo que refleja la situación anterior es una tensión permanente entre la necesidad de crecimiento económico versus un avance efectivo en desarrollo. ¿Dónde queda aquí el debate ambiental? Si bien en el plano conceptual y teórico es evidente que no puede haber desarrollo sin un programa sustentable en el tiempo, y que para lograrlo es condición *sine-qua-non* actuar de manera armónica con el medio ambiente, lo paradojal es que la disociación permanece, en general, en el imaginario social de quienes toman decisiones. Esto es lo que titula el periódico *La Tercera* en la nota que inicia este ensayo.

Desde otro punto de vista, lo anterior destaca la importancia de comprender otro fenómeno que asoma en esta tensión que no afloja con el paso del tiempo: se trata del rol clave que juega la comprensión de las controversias y los conflictos en el ámbito socio-ambiental.

LAS CONTROVERSIAS COMO OPORTUNIDAD, EL CONFLICTO COMO ENSEÑANZA

Situar las controversias como una oportunidad, más que como un problema, ha estado presente en el estudio de la sociología de las controversias y ha sido uno de los aportes contundentes de autores como Latour, Callon, Akrich, entre otros. En materias ambientales, la dimensión socioambiental ha enfatizado el papel clave que desempeña la conflictividad para entender los procesos y tensiones asociadas al modelo de desarrollo (Aliste y Stamm, 2016; Folchi, 2001). En lo central, el foco está en la naturaleza del conflicto, la interacción entre los diversos *stakeholders*, las redes de poder asociadas, entre otros elementos y características (Olmedo y Gómez, 2020). Sin embargo, pocas veces el foco ha estado en entender la dimensión de la controversia que provoca el conflicto en el campo socioambiental (Sénécal, 2002; Dussaux, 2019; Lafitte, 2015).

En los análisis de conflictos socioambientales, la atención suele estar puesta en los componentes políticos, las relaciones de poder, las consecuencias económicas, los actores, los despliegues, entre otros, resaltando sus características —en tanto confrontación—, los aspectos que la movilizan y sus consecuencias; se explican incluso las motivaciones subyacentes a estos conflictos, pero no la

naturaleza propia que da origen a la controversia inicial. Por supuesto que esto tiene mucha relación con las características históricas, sociopolíticas y culturales de la región, pero también es cierto que en el inicio de todo proceso hay una controversia que se dirime en el plano técnico-científico, y que este, a su vez, está mediado por una serie de condicionantes de orden social, sea de acuerdo al contexto político, al cultural o al económico. A ello es lo que Callon y Latour llaman controversias sociotécnicas (Callon et al., 2001).

Mientras que la controversia se enfoca en aspectos relacionados a lo conceptual, lo técnico o a una dimensión científica, primando aspectos referidos a la consolidación o valoración de cierto punto de vista para construir legitimidad o validez de un tipo de conocimiento, la dimensión del conflicto se centra más en la confrontación de intereses en los ámbitos político, económico o social, cuyas consecuencias pueden derivar en situaciones de violencia de diversa índole.

De esta forma, en tanto las controversias ponen el acento en ciertas racionalidades en juego (Morales et al., 2019), lo que también asoma es la oportunidad científica en cuanto campo de exploración y experimentación en el camino al entendimiento que subyace a las decisiones. Por ello, estudios sobre ciencia, tecnología y sociedad constituyen avances notorios (Dumoulin et al., 2018), así como aquellos trabajos orientados a explorar la interfaz entre ciencia y política (Billi et al., 2024; Urquiza et al., 2019). En temas fuertemente cruzados por controversias científicas, como aquellos relativos al cambio climático, la propuesta de avanzar en lo que se denomina «toma de decisiones basadas en evidencia» ha abierto la puerta para situar y entender el potencial de las controversias para movilizar materias relativas a la sustentabilidad. Y uno de los aspectos claves que se despliegan en este dominio es, precisamente, entender el rol social que radica en la comprensión de las temáticas medioambientales, toda vez que lo social va mucho más allá de lo meramente económico, contrario a cómo suele ser entendido de manera masiva y en general.

De esta forma, lo social avanza en un plano diferente y necesario, que es el de la debida comprensión de la complejidad asociada. A su vez, hay una asimilación de que lo ambiental es esencialmente un tema social en tanto inquieta, moviliza, se gestiona y adquiere una dinámica propia en el campo de las decisiones que atañen a los fenómenos sociales. Así, lo social se «deseconomiza» y lo relativo a efectos económicos originados por los cambios ambientales pueden precisarse de un modo más claro y debidamente situado según el campo temático y disciplinar, en específico.

Lo anterior constituye, por lo tanto, uno de los tantos pasos que pueden colaborar a identificar y valorar la controversia como eje, y así avanzar en la

comprensión de su naturaleza. Ayudará a enfocar cómo se avanza políticamente en temas donde, por diversas razones, es poco probable alcanzar acuerdos, pero donde eventualmente sí es posible negociar asuntos críticos. En esto, los trabajos de Callon por cierto que son un insumo fundamental.

De lo anterior, por lo demás, se desprende que cuando se explora en detalle la naturaleza y las características que permiten definir y entender un conflicto socioambiental —pese a que en la mayoría de los casos se trata de aspectos morfológicos, descriptivos y analíticos—, hay un avance fundamental para un aprendizaje colectivo y para la enseñanza inherente a cada proceso, no en tanto problema sino como valor.

EL DESAFÍO PENDIENTE: PENSAR LO SOCIOAMBIENTAL COMO PROCESO COLABORATIVO PARA LA TOMA DE DECISIONES

La contingencia nos ha enseñado que los tiempos que requiere la toma de decisiones no suelen ir al ritmo de la necesaria reflexión y diálogo en el proceso de comprensión de las controversias, ni mucho menos de la debida construcción de aquellos diálogos que pueden colaborar con la búsqueda de mecanismos orientados a disminuir inequidades.

La insistencia en la dicotomía crecimiento versus desarrollo, tan propia de los años setenta u ochenta del pasado siglo, pareciera persistir en ciertos ámbitos que buscan la reactivación de las agendas de inversión a gran escala, insistiendo en la tesis de que no se pueden desaprovechar las oportunidades ni perder la competitividad internacional producto de barreras o escollos, tal como consignó la nota periodística aludida en el inicio de este escrito. Esto da cuenta de la persistencia y la plena vigencia de miradas obsoletas sobre las nociones de desarrollo que se alejan, en la práctica, de los desafíos que los tiempos actuales nos imponen como sociedad.

Otro de los ámbitos en que se ponen en juego estas miradas obsoletas que desatienden los desafíos actuales es la reciente instalación del concepto de «permisología» para sustituir la noción de gestión ambiental. Con esta noción se entiende la mera obtención de permisos como un objetivo en sí mismo, obviando que la obtención de las autorizaciones ambientales debe ser el resultado de proyectos que se han concebido mediante diseños y procesos de armonización ambiental de manera general, usando las tecnologías pertinentes, los ajustes operacionales adecuados, las mediaciones con el entorno socio-cultural en que se insertan proyectos que generan impactos ambientales relevantes, entre otros aspectos fundamentales para evitar consecuencias negativas futuras producto

de la instalación o funcionamiento de una actividad económica. Es decir, dichos permisos son el resultado esperable luego de realizar genuinas acciones para avanzar hacia la sustentabilidad ambiental del desarrollo. En este sentido, se puede señalar que cuando se usa el concepto «permisología» se entiende mejor por qué la construcción de un acuerdo o diálogo con los pueblos indígenas que han ocupado ancestralmente los territorios donde hoy se busca explotar litio es entendido como un escollo. No se ha entendido el fondo ni mucho menos el espíritu de lo que implica la sustentabilidad.

Hablar de sustentabilidad significa entender el conjunto de interrelaciones que conlleva el avance hacia una sociedad mejor. El cuidado del medio ambiente no es un lujo, como se solía decir, sino un imperativo ético e incluso de subsistencia y responsabilidad colectiva, con miras a garantizar un futuro posible (PNUD, 2024). En dicho contexto, la complejidad asociada tiene que ver con el debido uso y manejo de la temporalidad, que constituye en sí uno de los aspectos iniciales en muchas de las controversias medioambientales. Esta complejidad de la temporalidad, por lo demás, suele ser más sensible en su dimensión social, en tanto los tiempos allí suelen ser variables, diversos y culturalmente diferentes.

El «escollo» de la nota periodística, es decir, la necesidad de dialogar con los pueblos indígenas para desarrollar un proyecto que se sitúa en territorios ancestrales, es una llamada de atención respecto de lo poco que se ha avanzado en entender lo que significa el desafío de la sustentabilidad en términos concretos. Asimismo representa el profundo abismo que hay entre racionalidades tensionadas (Morales et al., 2019) por nociones del mundo muy disímiles, que no dialogan y que suponen la existencia de un lugar correcto versus un lugar equivocado. Hay una controversia que bien podría ser una oportunidad de diálogo más que un escollo.

Por lo demás, es importante tener en cuenta que la historia reciente nos ha mostrado las grietas de la sociedad actual, marcada por desigualdades que no disminuyen, injusticias propias de mecanismos de control social que no han funcionado, inequidades en el acceso a la justicia y a los beneficios de la riqueza que proveen los recursos naturales, entre otros aspectos, todo lo cual, sin lugar a dudas, está ya en conocimiento público.

Por lo mismo, insistir en las viejas sentencias duales como crecimiento versus desarrollo, economía versus medio ambiente, o medio ambiente versus desarrollo social es un síntoma muy preocupante de que no hemos avanzado como sociedad. Lo que pensábamos que eran temas ya saldados, o incluso superados hace décadas, no es tal. Los procesos recientes nos enseñan que

las brechas entre racionalidades tensionadas requieren de un trabajo serio y sistemático, para lo cual es indispensable avanzar en conocimiento.

Los enfoques socioambientales buscan precisamente sensibilizar y traer a la discusión la necesaria consideración de lo social como parte esencial y fundamental de lo ambiental (Aliste, 2022). El paso que se está dando (contenido en los trabajo de Urquiza et al., 2019) y que es necesario fortalecer, es dar mayor espacio al conocimiento y la ciencia en la toma de decisiones. Uno de estos aspectos clave es avanzar en la comprensión de las controversias y asumirlas como un elemento de interés. Antes de buscar acuerdos y puntos de encuentro, es fundamental explorar los desacuerdos, entender la naturaleza de los disensos y construir conocimiento en torno a qué es lo que nos impide avanzar mejor como sociedad.

Del mismo modo, si se quiere efectivamente avanzar en el campo de la toma de decisiones basadas en evidencia, es crucial tener claridad sobre el rol que cumplirán en dicho proceso las controversias, que sin lugar a dudas surgirán en cada una de las pruebas que se exhiban como evidencia para tomar decisiones. Ello requiere conocimientos avanzados y sistemáticos sobre el modo en que estas controversias son tratadas, asimiladas y organizadas para colaborar en los procesos de toma de decisión para un futuro más sustentable.

REFERENCIAS

Aliste, E. y Rabi, V. (2012). Concebir lo socio-ambiental: representación y representatividad en los discursos sobre el desarrollo. *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana,* 11 (32), 307-327. http://dx.doi.org/10.4067/S0718-65682012000200015

Aliste, E., y Urquiza, A. (Comps.). (2010). *Medio ambiente y sociedad: Conceptos, metodologías y experiencias desde las ciencias sociales y humanas*. RIL Editores.

Aliste, E. (2022). La emergencia de los territorios y la condición socioambiental: Poder, naturaleza, ciudadanía y la necesidad de conocimiento transdisciplinar. *Anales De La Universidad De Chile*, (19), 195–206. https://doi.org/10.5354/0717-8883.2021.66069

Aliste, E., y Stamm, C. (2015). Hacia una geografía de los conflictos socioambientales en Santiago de Chile: Lecturas para una ecología política del territorio. *Revista de Estudios Sociales*, (55), 45-62.

Billi, M., Allendes, A., Jiliberto, R., Ramos-Jiliberto, R., Salinas, B., y Urquiza, A. (2024). Systemic modeling strategies in public policy: An appraisal from literature. *Environmental Science and Policy*, 153, 103668.

Callon, M., Lascoumes, P., y Barthe, Y. (2001). *Agir dans un monde incertain: Essai sur la démocratie technique*. Le Seuil.

Dumoulin, D., Kleiche-Dray, M., y Quet, M. (2018). Going South. How STS could think science in and with the South? *Tapuya: Latin American Science, Technology and Society*, 1(1), 280–305. https://doi.org/10.1080/25729861.2018.1550186

Dussaux, M. (2019). Le développement durable: une controverse socio-politique. *HAL*. https://hal.science/hal-02058994

Folchi, M. (2001). Conflictos de contenido ambiental y ecologismo de los pobres: no siempre pobres, ni siempre ecologistas. *Ecología Política*, 22, 79-100. https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/122793

Gudynas, E. (2009). Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual. En Centro Andino de Acción Popular (Ed.), *Extractivismo, política y sociedad* (pp. 187-225). Centro Andino de Acción Popular – Centro Latinoamericano de Ecología Social.

Lafitte, J. (2015). Les controverses environnementales : Entre conflit et consensus. *Éducation relative à l'environnement*, 12. https://doi.org/10.4000/ere.453

Morales, B., Aliste, E., Neira, C. I., y Urquiza, A. (2019). La compleja definición del problema socioambiental: Racionalidades y controversias. *MAD*, (40), 43–51. https://doi.org/10.5354/0719-0527.2019.54834

Olmedo Neri, R. A., y Gómez Liendo, M. J. (2020). Conflictividad socioambiental en América Latina y el Caribe: Un análisis del panorama regional desde la ecología política. *Iberoamérica Social*, 8(XV), 30-54.

PNUD. (2024). *Señales de cambio 2024*. PNUD.

Sénécal, G. (2002). Controverses en environnement et développement durable urbain : la formation d'un nouvel espace public. *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, 3(2). https://doi.org/10.4000/vertigo.3762

Svampa, M. (Coord.). (2008). *Cambio de época: Movimientos sociales y poder político*. CLACSO – Siglo XXI Editores.

Svampa, M. (2013). Consenso de los commodities y lenguajes de valoración en América Latina. *Revista Nueva Sociedad, 244* (4), 30-46. https://nuso.org/articulo/consenso-de-los-commodities-y-lenguajes-de-valoracion-en-america-latina/

Urquiza, A., Amigo, C., Billi, M., Cortés, J., y 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. https://doi.org/10.53689/pys.v33i1.258

TERCERA PARTE

DOSSIER HISTÓRICO

UNIVERSIDAD DE CHILE: CAMPO DINÁMICO PARA LOS DERECHOS SOCIALES (1902-2024)

Ariadna Biotti Silva y Claudio Nash Rojas

ARIADNA BIOTTI SILVA

Licenciada en Historia, Universidad de Chile (2005). Master en Historia, École des Hautes Études en Sciences Sociales (2009). Doctora en Historia y Civilizaciones, École des Hautes Études en Sciences Sociales (2014). Doctora en Historia mención Historia de Chile, Universidad de Chile (2014). Desde 2018 a la fecha es coordinadora del Área de Investigación Patrimonial del Archivo Central Andrés Bello de la Vicerrectoría de Extensión y Comunicaciones, Universidad de Chile.

CLAUDIO NASH ROJAS

Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales (Universidad de Chile, 1998) y Doctor en Derecho (Universidad de Chile, 2008). Académico de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Editor de la Serie «Jurisprudencia de la Corte Interamericana» de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2014-2024). Fundador y coordinador del Grupo de Estudios «Justicia Constitucional y Derechos Fundamentales» del Programa Estado de Derecho de la Fundación Konrad Adenauer (2009-2024).

UNIVERSIDAD DE CHILE: CAMPO DINÁMICO PARA LOS DERECHOS SOCIALES (1902-2024)

La revista *Anales de la Universidad de Chile* ha sido, desde su creación, reflejo de esta casa de estudios, proyectando una imagen representativa de su entorno, su vocación de universalidad, su capacidad de análisis crítico y habilidad para comprender la realidad nacional. Así lo expresaba el rector Juan Gómez Millas en el periódico *La Gaceta de la Universidad de Chile:*

> Los *Anales de la Universidad de Chile* no son un mero portavoz de la vida vegetativa de la institución, ni un boletín inerte que se limita a registrar acontecimientos. Los *Anales* forman parte del sector del organismo universitario cuyo objetivo principal es producir lo que una universidad debe crear: el conocimiento sobre la vida y el pensamiento de una nación. Cumplen esta función reflejando o reproduciendo no sólo los logros de sus académicos en diversas áreas del conocimiento, sino también lo que el país, en un momento determinado, requiere para su vida múltiple. (Universidad de Chile, 1955, p. 12)

A lo largo de sus 180 años de historia editorial y a través de miles de páginas, la revista *Anales* ha documentado y reflejado la vida económica, política, cultural, científica, artística y social de Chile, así como su geografía y diversidad de pensamiento en distintos contextos históricos.

En el marco conmemorativo de los cinco años desde el estallido social y tras dos procesos constituyentes fallidos, este volumen tiene como propósito estimular la reflexión en torno a la urgente necesidad de establecer y garantizar derechos sociales en Chile. En un contexto marcado por la búsqueda de nuevas institucionalidades y el aumento de las demandas sociales en pro de mayor equidad y justicia, este dossier, en sintonía con una tradición consolidada, ofrece una visión histórica crítica mediante la difusión y puesta en valor integral de fuentes documentales patrimoniales de relevancia, conservadas en su mayoría en el Archivo Central Andrés Bello, núcleo patrimonial de la Vicerrectoría de Extensión y Comunicaciones de la Universidad de Chile. A través de esta doble perspectiva se busca no solo comprender los procesos que han configurado la historia reciente del país, sino también contribuir a la activación de la memoria colectiva, promoviendo un diálogo que permita resignificar los desafíos actuales y futuros de la Universidad de Chile y la sociedad chilena.

El motivo central de este dossier es examinar cómo la Universidad de Chile ha respondido, a lo largo de su historia, a las demandas por derechos sociales, en un sentido amplio y actual. Al respecto, existe pleno consenso a nivel internacional sobre las características de los derechos humanos, destacando no solo su carácter universal, sino que su interdependencia e indivisibilidad. Así, lo que caracteriza a los derechos sociales como una categoría de derechos humanos es el fuerte compromiso prestacional del Estado, donde este se obliga a adoptar medidas eficaces para asegurarse de que los individuos puedan acceder en condiciones de igualdad a ciertos mínimos que garanticen su dignidad y su capacidad de agencia[1].

El objetivo de este análisis es pensar cómo ha respondido la institución universitaria ante estas demandas, reconociendo que la universidad es un espacio dinámico, un escenario de tensiones y reivindicaciones relacionadas con necesidades de justicia, igualdad y acceso a derechos fundamentales. Se abordarán algunas tensiones internas entre los diferentes sectores de la comunidad universitaria, así como algunas externas, en relación con las demandas de la sociedad civil y las políticas estatales. Este análisis, por lo tanto, se propone explorar cómo la Universidad de Chile ha sido parte de la discusión sobre derechos sociales, en tanto se ha presentado como un escenario para su desarrollo y ha propuesto caminos de solución. Comprender este papel dinámico y multifacético nos permite apreciar mejor cómo la Universidad ha procurado cumplir con ser —tal como lo señaló Andrés Bello en su discurso inaugural— un cuerpo eminentemente expansivo y propagador, atento a las necesidades de Chile y su pueblo (Bello, 1843).

La selección de documentos para este volumen ha sido un proceso exigente y cuidadosamente pensado para formular una propuesta de lectura que recoja las voces y miradas de quienes, a lo largo del tiempo, han reconocido a nuestra universidad como un pilar en la construcción del Estado docente, de un Estado republicano que ha guiado el camino de nuestra institución.

Las líneas temáticas de este trabajo se organizan en cuatro secciones, presentadas de manera cronológica, que cubren el periodo que transcurre entre 1902 a 2023. Estos temas comprenden un abanico amplio que va desde las desigualdades sociales, el acceso a la educación, las relaciones de género, los derechos humanos, hasta la promoción de políticas públicas actuales que protejan el bienestar social y ciudadano. En cada apartado se busca visualizar

1. Declaración y Programa de Acción de Viena. Conferencia Mundial de Derechos Humanos. A/CONF.157/23, 12 de julio de 1993.

la interacción que existe entre la Universidad y los debates sobre derechos humanos, particularmente en materia de derechos sociales y los procesos de conquista de estos derechos por la sociedad.

A partir de esta selección pretendemos incentivar la reflexión sobre qué sentidos tiene la Universidad hoy, invitando a pensar a qué saberes tributa y a quienes convoca y contribuye en ese tiempo histórico.

LA UNIVERSIDAD, CHILE Y LA «CUESTIÓN SOCIAL»

Las revoluciones de fines del siglo XVIII lograron imponer la idea del Estado de Derecho Liberal bajo el principio de igualdad formal, expresado en la clásica fórmula de la igualdad ante la ley. Sin embargo, este modelo no era capaz de dar respuesta a la situación de grupos excluidos y sectores marginados. Esto genera una serie de movimientos sociales que ponen el tema de la igualdad real o material en el centro de la discusión. Por ello, el primer eje de análisis de este dossier aborda la relación entre nuestra casa de estudios y la problemática de la «cuestión social», un concepto que surge a finales del siglo XIX para describir los múltiples problemas derivados de la revolución industrial que afectaron al mundo popular, tales como el analfabetismo, las precarias condiciones de vida, la extrema pobreza, la proletarización y las marcadas luchas de clases. A partir de 1880, estos fenómenos propiciaron el surgimiento de una serie de movimientos sociales que desafiaron al sistema, cuestionando también el rol y los propósitos de la Universidad de Chile (Tironi, 1987).

En este contexto, es relevante destacar el trabajo del profesor Alejandro Bustamante titulado «La extensión popular universitaria»[2], presentado en el Congreso General de Enseñanza Pública de 1902 (Bustamante, 1904). Dicho congreso se enmarcó en las críticas que se venían formulando respecto al limitado impacto social que tenía la Ley de Instrucción Secundaria y Superior, promulgada en 1879. Esta ley, que consagró al Estado como garante de la educación pública en Chile, sentó las bases de lo que se conocía como Estado docente. Con esta legislación, uno de los logros más significativos para la Universidad de Chile fue la conquista de su propia autonomía. En efecto, la ley de 1879 reemplazó el antiguo Consejo de la Universidad por el Consejo de Instrucción Pública, otorgándole facultades independientes del gobierno de turno y permitiéndole tomar decisiones propias en materia de administración universitaria. Este cambio transformó a la Universidad de Chile en una

2. Véase documento 1 del dossier histórico.

universidad docente, respondiendo a la necesidad de formar profesionales para el desarrollo del país.

No obstante, los cambios introducidos por dicha ley resultaron insuficientes, ya que no lograron consolidar la relación entre la Universidad y el Estado, ni ofrecer soluciones a los problemas derivados de la «cuestión social». Para subsanar estas deficiencias, el concepto de «extensión popular universitaria», propuesto por el profesor Bustamante y alentado por el insigne profesor Valentín Letelier, cobró fuerza como una iniciativa clave para atender a la gran mayoría de la población que no podía acceder a la educación. Tras escuchar la propuesta de Bustamante, el Congreso General de Enseñanza Pública solicitó al Consejo de Instrucción Pública y al Ministerio del ramo

> la implantación de la Extensión Popular Universitaria, en la forma reglamentaria que el Consejo de Instrucción lo acuerde, teniendo presente que los servicios del profesorado deben ser rentados, como único medio de que el desempeño de estos funcionarios sea correcto, puntual y provechoso para perfeccionar la cultura del pueblo trabajador. (Bustamante, 1904, p. 286)

La extensión popular universitaria fue ganando terreno lentamente como una respuesta a la realidad social, comprendiendo que la educación constituía una función social esencial que permitía a los individuos adquirir herramientas necesarias para contribuir a la idea decimonónica de progreso y adelantamiento colectivo que imperaba.

Sin embargo, estas iniciativas no lograron frenar el impulso del creciente descontento social. En este sentido, nos pareció pertinente traer a colación la coyuntura de 1931, un año crucial para las demandas sociales, pues integró parte de un periodo de transición política entre un sistema plenamente oligárquico a otro más plural que comenzó a incorporar las demandas obreras y de sectores medios —tal como fueron los estudiantes de la germinante clase media— en búsqueda de mayores derechos sociales. Tal como explica Verónica Valdivia, este proceso no fue fácil, pues implicó el paso entre la masacre como forma de resolución de problemas a la búsqueda de otras formas coercitivas, vigilantes y represivas concebidas en contra de aquellos elementos considerados como subversivos[3] (Valdivia Ortiz de Zárate, 2017).

3. Agradecemos a Rolando Álvarez Vallejos la orientación investigativa para entender el contexto histórico chileno hacia 1931.

Al respecto, Gorka Villar analizó el profundo impacto de la crisis económica de 1929 en los trabajadores chilenos. Se alcanzaron niveles alarmantes de desempleo, y la disminución de los ingresos estatales tuvo por efecto el retraso de los pagos a los empleados de los sectores medios. Este escenario generó un gran descontento y agitación social, expresado en una serie de manifestaciones que tuvieron alta intensidad en el año 1931. El historiador Julio César Jobet (1912-1980) describió con precisión el efecto de esta agitación en el ámbito universitario:

> En 1931, el ambiente recoleto y literario del Instituto Pedagógico se quebró ante el alud de acontecimientos políticos. La lucha contra la tiranía y los sucesos posteriores arrastraron al estudiante universitario a las calles, incorporándolos a los grandes movimientos sociales de la época. Las veladas literarias y musicales fueron reemplazadas por bulliciosas concentraciones políticas. Los poetas y artistas cedieron su lugar a tribunos y agitadores. Enardecidos por oradores estupendos, nos sumábamos a la acción de masas, experimentando los riesgos consiguientes, sustos tremendos y fugas veloces para escapar de las cargas de los lanceros y los tiroteos de las tropas. (Jobet en Villar, 2020, p. 103)

El dirigente obrero y senador comunista, Elías Lafertte, detalla también en sus memorias los acontecimientos de 1931:

> En el mes julio de 1931 se produjeron grandes cambios en la política nacional. El agotamiento ante la dictadura de Ibáñez, sumado a la crisis económica, estalló. La cesantía en el norte vaciaba sobre Santiago y las provincias del centro a grandes masas de trabajadores hambrientos, junto a sus mujeres e hijos. Ibáñez, que se había ascendido a sí mismo a general mientras ejercía la Presidencia, se encontró ante un dilema: devolver el país a la normalidad o caer. Llamó entonces al profesor de derecho Juan Esteban Montero y le ofreció la cartera del Interior. Montero, aunque vacilante y ajeno a los avatares de la política, aceptó bajo la condición de retornar al régimen constitucional, a lo cual Ibáñez accedió a regañadientes. (Lafertte, 1961, p. 222)

Lafertte agrega que los estudiantes y obreros se atrincheraron en la Casa Central de la Universidad de Chile, e incluso comenta: «Fui a la Universidad, pero no pude entrar, arrastrado por las mareas de gente que iban y venían en un flujo y reflujo interminable, empujadas por los carabineros con sus lanzas en ristre» (p. 226).

El año 1931 fue particularmente álgido en términos de movilizaciones. El descontento social fue tal que el presidente Carlos Ibáñez del Campo renunció y partió al exilio. Es importante recordar que fue en ese año cuando se fundó la Confederación General de Trabajadores (CGT), de carácter anarcosindicalista, al tiempo que se promulgaron el Código del Trabajo y el Código Sanitario. En este contexto, la Universidad de Chile fue puesta en tensión, enfrentando sus propios debates internos, los que se materializaron en la promulgación del Estatuto Universitario vigente hasta 1971 y el proceso de Reforma Universitaria que lentamente surgió para cambiar la realidad universitaria.

La gravedad de las movilizaciones nacionales, cuyo epicentro fue la propia Casa Central, no estuvo exenta de controversias, como demuestran las actas del Consejo Universitario que publicamos en este dossier. Invitamos a la o el lector a leer dichas actas en diálogo con la noticia publicada en el periódico *El Mercurio* del 10 de noviembre de 1931, titulada «Ayer fue enviado al Congreso el mensaje del ejecutivo sobre seguridad interior del Estado», un proyecto que más tarde se concretaría en la Ley de Defensa Permanente de la Democracia de 1948, conocida popularmente como la Ley Maldita. Es interesante contrastar la respuesta represiva que a nivel nacional se les daba a las movilizaciones sociales, con la búsqueda de acuerdo y formas de superar el conflicto al interior de la universidad, a través del diálogo y la participación.

Tal como se desprende de los documentos incluidos en este eje[4], se trata de un periodo especialmente convulso, marcado por la intensificación de los movimientos sociales, los cuestionamientos al rol del Estado y la reflexión sobre los significados y funciones que cumplía la Universidad para ser, efectivamente, un lugar de encuentro, abierto al diálogo y a las diferencias, dispuesto a generar consensos que permitieran superar la crisis política en curso.

DERECHOS CÍVICOS Y SOCIALES DE LAS MUJERES: UN COMPROMISO HISTÓRICO

El segundo eje de análisis se centra en las luchas emprendidas por las mujeres para conquistar el pleno ejercicio de sus derechos humanos. En efecto, el reconocimiento de derechos del «hombre», en las declaraciones del siglo xviii y constituciones de los siglos xix y xx, había excluido a las mujeres como titulares plenos de derechos humanos. Es así como los movimientos en torno a las reivindicaciones de derechos se fundaron en el principio de igualdad, tanto

4. Véase documentos 1-13 del dossier histórico.

formal como material. Estas luchas se han desplegado durante más de un siglo, buscando transformar una sociedad modelada desde una visión patriarcal.

A partir del trabajo de rescate patrimonial realizado en el Fondo Elena Caffarena del Archivo Nacional, hemos constatado la importancia que tuvo la Universidad de Chile, particularmente cuando este espacio académico se abrió a la educación cívica femenina. Esta apertura se dio mediante la organización de ciclos de charlas ofrecidas en la Sala de Conferencias de la Casa Central[5] por destacadas mujeres educadas y/o profesionales formadas en nuestra casa de estudios, dirigidas a todas las mujeres trabajadoras del país con el fin de fortalecer su conciencia cívica y social[6]. De este modo, la Universidad de Chile contribuyó significativamente a la gestación del movimiento cívico femenino. La documentación que hemos recopilado desde 1936 demuestra cómo el Movimiento Pro-Emancipación de las Mujeres de Chile (MEMCH) se articuló, en una significativa dimensión, desde Casa Central, haciendo de este espacio un lugar de confluencia para la diversidad de pensamientos que luchaban por la emancipación jurídica, económica, política y biológica de las mujeres (Gaviola, 1986)[7].

Aunque el derecho al voto se ha destacado como su principal logro, obtenido por ley el año 1949, la documentación aquí presentada invita a reflexionar sobre los alcances de este movimiento en el ámbito de los derechos sociales. El programa del MEMCH exigía al Estado no solo la ampliación de derechos civiles, sino también el derecho a la propiedad, al divorcio, a mejores condiciones laborales, a viviendas dignas, a mejoras de los estándares de vida de las mujeres trabajadoras y especialmente de niñas y niños. Asimismo, promovía la emancipación de la maternidad forzada mediante la divulgación de métodos anticonceptivos, la protección de la infancia y el aborto seguro. El MEMCH era un movimiento internacionalista, antifascista, contrario a la crueldad y las guerras mundiales, que exigía tanto el respeto como la paz mundial.

Nuestra selección documental en este eje pone en evidencia el papel de las mujeres educadas, quienes no se conformaron con adquirir conocimientos para su beneficio personal, sino que extendieron sus saberes para abordar críticamente

5. Hoy corresponde a la Sala Museo Gabriela Mistral, espacio gestionado por el Archivo Central Andrés Bello de la Vicerrectoría de Extensión y Comunicaciones de la Universidad de Chile.
6. Agradecemos a Emma de Ramón, directora del Archivo Nacional, y a Marcela Morales, funcionaria del Archivo Nacional, por su cordialidad y orientación en la investigación de los acervos patrimoniales.
7. Véase documentos 14-18 del dossier histórico.

la realidad. Destacan en su labor de conferencistas: Elena Caffarena, Marta Brunet, Amanda Labarca, Graciela Mandujano, Olga Romesín Lezaeta, Eulogia Román —mujer obrera, sindicalista—, entre muchísimas otras.

Esperamos que quien lee estas páginas pueda apreciar el sentido de continuidad que tuvo esta lucha que ampliaba los sentidos de la democracia, reflejada posteriormente en los documentos de los años 80 incluidos en este dossier[8], como lo es el panfleto firmado por las «Feministas por el No», cuya consigna era: «Democracia en el país y en la casa. Mujeres, mujeres, que salgan y vuelen todos los males que a Chile le duelen» (Feministas por el NO, s.f). Por otro lado, dentro de los acontecimientos ocurridos en los años noventa, cabe destacar un hito importante en esta lucha, producido en 1999, cuando el Estado promulgó la Ley 19.611 que estableció la igualdad jurídica entre hombres y mujeres[9]. Esta ley modificó la Constitución Política, reemplazando en el inciso primero del artículo uno la expresión «los hombres» por «las personas», y añadiendo al final del párrafo primero del número 2º del artículo 19: «Hombres y mujeres son iguales ante la ley» (Ministerio de Justicia, s.f.).

Gracias a la profesora Alejandra Farías, quien facilitó parte de su archivo personal al Archivo Central Andrés Bello para el montaje y desarrollo de la Exposición *Mujeres Públicas* de Sala Museo Gabriela Mistral, podemos hacer estos vínculos temporales en el rescate patrimonial, ya que contamos no solo con el panfleto mencionado, sino también con un documento de 1991 que permite comprender el contexto de esta lucha, que por cierto aún perdura. En efecto, el documento firmado por la Casa de la Mujer «La Morada» muestra que las demandas por los derechos cívicos fueron mucho más allá de este reconocimiento constitucional. Las feministas, divididas entre sus propias diferencias que oscilaban entre el oficialismo, la academia y la acción subversiva, convergían en el propósito de transformar las relaciones de dominación. A pesar de sus enfoques diversos, cuestionaban de manera conjunta las dicotomías que perpetúan la fragmentación social patriarcal (Casa de la Mujer «La Morada», 1991).

Consideramos que este documento traza un camino que sigue vigente en las luchas reivindicativas de las mujeres, en un sentido institucional como no institucional al interior de la comunidad universitaria, mostrando cómo las demandas actuales se enlazan con un legado histórico de transformación social y política:

8. Véase documentos 19 y 20 del dossier histórico.
9. Véase documento 21 del dossier histórico.

> Como feministas, tenemos propuestas de cambio personal, social y cultural. Sabemos que el patriarcado se sostiene en relaciones de dominio y en una lógica de bipolaridad y dicotomizaciones que hace posible esta dominación y las fragmentaciones en que el patriarcado sostiene su orden simbólico. Nosotras proponemos cambiar las relaciones de dominio por relaciones de horizontalidad, cooperación, y deconstruir esta lógica bipolar, politizando lo privado, impregnando las prácticas de reflexión y construyendo pensamiento a partir de la experiencia.
>
> Tomemos, a modo de ejemplo, el caso del aborto: es importante para nosotras, como mujeres, legislar sobre el aborto, pero es fundamental para nosotras, como feministas, inscribir esa discusión en el marco de cuestionamientos más profundos y propositivos. Así al hablar de aborto, hablamos también del derecho a decidir sobre nuestros cuerpos [...] En este sentido, temas como las opciones sexuales, la política, el aborto, el trabajo, la ciencia, el divorcio y la educación constituyen, al mismo tiempo, un espacio de reivindicaciones necesarias y una oportunidad para criticar y proponer un cambio radical. Las reivindicaciones se plantean en el nivel de lo real, pero el discurso que las sostiene debe proponer un cuestionamiento profundo del patriarcado. (Andrade Lara, 2018, p. 67-87)

Es así como las demandas de derechos cívicos (derecho al voto y a ser votadas) no puede escindirse de las demandas de igualdad material. La lucha del movimiento feminista es un buen ejemplo no solo de universalidad, sino que del carácter interdependiente e indivisible de los derechos sociales y humanos.

EL LEGADO DE HERNÁN SANTA CRUZ Y LA UNIVERSIDAD DE CHILE EN LA PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

La Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) fue promulgada por la Organización de Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, convirtiéndose en un hito que marca un ideal común para todos los pueblos y naciones del planeta.

En este tercer eje pretendemos reconocer y homenajear la labor de Hernán Santa Cruz Barceló (1906-1999), quien fuera nombrado en 1947 como primer representante permanente de Chile ante la naciente Organización de las Naciones Unidas. En sus memorias tituladas *Cooperar o perecer: el dilema de la comunidad mundial*, originalmente publicadas en plena dictadura militar el año 1984, donde también narra su estrecha amistad con el presidente Salvador Allende, Santa Cruz explica su paso como estudiante de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Alusivo a los eventos de 1931, señala:

> Mi generación, la que estudió en la Universidad entre 1922 y 1930, período en el cual hubo golpes militares y una dictadura de cinco años, era más bien indefinida ante la confusión de los acontecimientos internos y los mundiales y tenía poco de revolucionaria. Era diferente a las que la antecedieron y la siguieron: la famosa generación de la Federación de Estudiantes de los años 1919 y 1920, pacifista, democrática, combativa, progresista y algo anárquica, y la otra, que en 1931 se tomó la Casa Central de la Universidad de Chile y desde ahí dirigió un alzamiento civil para derrocar la dictadura del Presidente Ibáñez. Esa generación, un lustro más tarde, se incorporó activamente a la política militante y se destacó en el Parlamento. (Santa Cruz, 2024, p. 29)

Hernán Santa Cruz ha sido considerado como un diplomático esencial: fundador de la CEPAL, tuvo un rol protagónico en los debates y en los trabajos preparatorios preliminares, y fue uno de los ocho miembros del Comité Redactor de la Declaratoria, siendo un fuerte impulsor de la consagración de los derechos económicos, sociales y culturales.

En este dossier incluimos la intervención que realizó en nombre del país, titulada «Los derechos del hombre»[10], el día en que se promulgó la DUDH, acto fundamental que se encuentra publicado en la *Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores* correspondiente al año 1948, volumen impreso por la República de Chile. Este libro se encuentra en la Sección Hemeroteca del Fondo General del Archivo Central Andrés Bello, junto con un conjunto de memorias del Ministerio antes mencionado. Consideramos que no es un hecho menor haber encontrado este material allí; es una prueba no solo de la evidente y estrecha relación entre la Universidad y el Estado, sino de los vínculos internacionales de la Universidad. En efecto, en 1948 nuestra casa de estudios jugaba un lugar central en el plano de la cooperación internacional mediante la labor que realizaba la Comisión Chilena de Cooperación Intelectual, la cual tenía por objetivo «establecer contacto y coordinación entre las diversas actividades culturales del país y crear lazos espirituales con el exterior, dando a conocer la cultura chilena en el extranjero y las culturas extranjeras en Chile» (Comisión chilena de cooperación intelectual, 1953).

La Comisión Chilena de Cooperación Intelectual fue fundada en 1930 por encargo de la Comisión Internacional de Cooperación Intelectual de la Sociedad de las Naciones y de su Instituto de París, siendo su organización similar a la de otras comisiones establecidas en diversos países de distintos continentes. Esta

10. Véase documento 22 del dossier histórico.

era integrada por destacadas personalidades de la cultura: la presidía el Rector de la Universidad de Chile y la dirigía un Comité ejecutivo formado por Amanda Labarca, un representante del Ministerio de Educación Pública y otro del Ministerio de Relaciones Exteriores. Dicha Comisión hacía extraoficialmente las veces de Comisión Nacional de la UNESCO, pues no podía actuar de un modo oficial en tanto el gobierno de Gabriel González Videla no había ratificado aún el convenio constitutivo de ese organismo, no obstante haberlo suscrito en la respectiva Conferencia de Londres de noviembre de 1945. En el volumen que recoge este dossier se encuentra citada expresamente la labor que tenía la Comisión en su vinculación con la reserva de material en la Biblioteca Central de la Universidad de Chile —entidad que antecede al Archivo Central Andrés Bello—, la que estimulaba y acrecentaba sus acervos a través del intercambio de publicaciones internacionales y el canje de publicaciones, sobre todo, de ejemplares de la Revista Anales.

La intervención de Santa Cruz a nombre de la delegación chilena es altamente significativa pues, en sus propias palabras, indica la radical importancia de esta declaratoria:

> Desde ahora en adelante, todos los seres humanos sabrán que el patrimonio de sus derechos esenciales tiene significados específicos y definidos. Sabrán, a ciencia cierta, sin equívoco posible en qué consiste la dignidad y los derechos que tienen en igualdad, desde su nacimiento. Circunstancias auspiciosas, ocasionales unas, deliberadas otras, presiden la sanción solemne de esta Declaración [...] La delegación de Chile destaca el hecho de que esta Declaración tendrá una trascendencia excepcional, no sólo por su universalidad, sino que por su significación jurídica. En efecto, ella define y precisa los derechos esenciales del Hombre que todos los Estados signatarios de la Carta se han comprometido a respetar, a difundir y aplicar. (Santa Cruz, 1948, p. 220)

En sus memorias, Hernán Santa Cruz explica los aspectos fundamentales de los derechos humanos, cuyo respeto y protección consideraba como los pilares de un nuevo orden mundial pacífico y cooperativo:

> Mi intención es recordar a los olvidadizos y dar a conocer a quienes nacieron después de la Segunda Guerra Mundial que los instrumentos elaborados para difundir y proteger esos derechos aún tienen plena vigencia y que en una época en la cual se atropellan sin pudor en tantos de nuestros países es imperativo defenderlos y luchar porque se cumplan. Las nuevas generaciones deben comprender que si esto no se logra, la paz mundial y la paz social corren un grave riesgo. Seguramente

> ayudará a crear esta conciencia el conocer el largo y áspero camino que fue preciso recorrer para que la comunidad mundial los definiera y creara instrumentos de hondo valor moral y jurídico para su puesta en práctica. Fue tan vasta y sostenida la acción de las Naciones Unidas y de otras organizaciones del sistema durante su primera época tendiente a interpretar la firme voluntad de la Carta en el sentido de promover el respeto a los derechos esenciales de la persona humana y de procurar que fueran protegidos internacionalmente, que su análisis completo sería motivo de una obra separada. (Santa Cruz, 2024, p. 133)

Prosigue en sus memorias recordando el trabajo que significó, específicamente, la redacción del Acta:

> Cumplir el mandato de la Asamblea General y del Consejo Económico y Social de preparar un «Bill of Rights», traducido al castellano como «Carta Internacional de Derechos», no fue tarea fácil. Sin embargo, el armonioso esfuerzo de los representantes gubernamentales y del Secretariado hizo posible promulgar la «Declaración Universal de los Derechos Humanos» 18 meses después de iniciado el trabajo. Se elaboró a través del Comité de Redacción, el cual celebró dos períodos de sesiones (junio de 1947 y mayo de 1948), de la Comisión de Derechos Humanos con otros dos (diciembre de 1947 y fines de mayo del año siguiente) y del Consejo Económico y Social, también en dos períodos de sesiones (febrero de 1948 y agosto del mismo año) y por último se completó en la Tercera Comisión de la Asamblea General (Social y Humanitaria), integrada por la totalidad de los miembros de las Naciones Unidas. Esta última dio forma definitiva al texto después de celebrar 88 reuniones en el período septiembre-diciembre de 1948. Tuve el privilegio de representar a mi país en todas estas instancias. En el Comité de Redacción había personalidades de alcurnia intelectual y política. Lo presidía Eleanor Roosevelt, mujer admirable por su generosidad, sencillez, eficacia y tesón para defender las grandes causas de la humanidad [...]. El día 9 de diciembre de 1948, en una sesión nocturna, la Asamblea General de las Naciones Unidas inició la consideración del texto que con tanto sentido de responsabilidad, tesón y paciencia había redactado su Comisión Social y Humanitaria durante dos meses de trabajo. La discusión continuó en tres reuniones al día siguiente y, casi al filo de la medianoche, se aprobó y proclamó la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la primera emanada de la voluntad de más de medio centenar de Estados de los cinco continentes. La decisión se votó nominalmente y el texto recibió 48 sufragios a favor y cero en contra. Se abstuvieron la Unión Soviética, Bielorrusia y Ucrania; Checoslovaquia, Polonia y Yugoslavia (esta última votaba en aquella época con el bloque soviético); Arabia Saudita y la Unión Sudafricana. Antes de este voto

general hubo una votación nominal de cada uno de los 31 artículos. (Santa Cruz, 2024, p. 141)

El contexto en que se redacta y aprueba la Declaración Universal era complejo. La Guerra Fría ya había iniciado y las contradicciones de la época se reflejaban en Chile. Es así como, en paralelo a la participación y adopción de la DUDH, el año 1948 fue crucial para la política internacional por los aspectos antes mencionados. En el plano nacional, el gobierno de Gabriel González Videla proclamó la Ley de Defensa de la Democracia, que restringía el pensamiento crítico y proscribió al Partido Comunista, iniciando años de persecución política en Chile.

Hemos buscado en la prensa la reacción de la ciudadanía ante la declaración de derechos humanos proclamada. Compartimos en este dossier dos noticias correspondientes a la fecha en formato de fotomontaje realizado por Andrea Durán (2024)[11]. Es pertinente señalar que, hasta el momento, no se ha encontrado referencia alguna a la recepción de dicha declaración en las actas del Consejo Universitario disponibles para consulta, correspondientes al año específico y al periodo entre 1948 y 1971, lo cual suscita dudas sobre si esta fue efectivamente considerada en la fecha cercana a su promulgación. De la revisión exhaustiva de las actas del Consejo Universitario entre los años indicados, se puede inferir que la Universidad se encontraba en un proceso de reforma, crecimiento y expansión, hallándose centrada en discutir sobre la creación de nuevos cursos, escuelas e institutos, así como en la contratación de personal académico y administrativo. La Universidad de Chile se consolidaba como una institución con una clara responsabilidad nacional en diversas áreas como la educación, ciencia, cultura, economía, artes y derecho, entre otras. Hoy, sin embargo, el compromiso con ese marco de derechos humanos es patente; cabe mencionar que actualmente el plan de desarrollo institucional de 2017-2026 contempla, dentro de los valores y principios que guían a la Universidad, el respeto irrestricto y promoción de los derechos humanos en todas sus dimensiones. Además, considera la educación en y para los derechos humanos como una de sus estrategias generales (Universidad de Chile, 2017). Asimismo, recordamos que, desde el año 2021, la Universidad estableció el día 11 de septiembre como día de los derechos humanos y la memoria (Universidad de Chile, 2021)[12].

11. Véase documento 23 del dossier histórico.
12. Véase documento 24 del dossier histórico.

CONTRIBUCIÓN DE LA UNIVERSIDAD DE CHILE A LOS PROCESOS CONSTITUYENTES DE 2020-2023

La recepción constitucional de los derechos humanos tuvo un hito fundamental en la Constitución de 1925, donde no solamente se recogieron los clásicos derechos liberales, sino que también derechos económicos y sociales. Es así como las luchas de fines del siglo xix y principios del xx tuvieron impacto a nivel constitucional.

Hoy sigue pendiente el debate que pueda dotar a Chile de una constitución legítima y que recoja adecuadamente la demanda por derechos económicos, sociales y ambientales. En este esfuerzo, la Universidad de Chile ha estado comprometida estos años.

Por ello, para finalizar el dossier, quisimos destacar el papel clave que desempeñó la Universidad de Chile en los procesos constituyentes que se desarrollaron entre 2020 y 2023. Estos procesos fueron precedidos por iniciativas impulsadas desde el gobierno de Michelle Bachelet a partir de 2015, cuyo propósito también fue superar la constitución impuesta durante la dictadura civil-militar en 1980. La participación de la Universidad y su comunidad en estos momentos decisivos reflejó su compromiso con la promoción de un marco constitucional que respondiera a las necesidades y aspiraciones de la sociedad chilena.

Recordemos también que, en 2019, surge un movimiento social que logra articular a distintos cabildos ciudadanos realizados a lo largo del país en un contexto de represión, estados de excepción y toques de queda impulsados por el gobierno de la época. En esta situación, miembros de la comunidad organizada de la Universidad de Chile hicieron un esfuerzo, junto a otras doce universidades, para recoger y sistematizar las demandas ciudadanas levantadas a través de las metodologías propuestas por Unidad Social, agrupación de organizaciones sociales por la dignidad que nace en agosto y crece con el estallido social de octubre de 2019. Este trabajo de orden analítico fue realizado, principalmente, a través de la Asociación de Académicos de la Universidad de Chile[13].

Entre los documentos que dan cuenta de la implicación de la Universidad, se encuentran también otros dos que consideramos muy representativos:

13. Agradecemos al profesor Rodrigo Sepúlveda por su valiosa colaboración en la elaboración y facilitación del documento, e invitamos a leer las demandas publicadas en el libro *Demandas prioritarias y propuestas para un Chile diferente. Sistematización de 1233 cabildos ciudadanos* (2021).

el primero es la Resolución Exenta N°0903, mediante la cual se aprobó el acuerdo de entendimiento entre la Universidad de Chile y la mesa directiva de la Convención Constitucional[14]. En este documento, la Rectoría decretó que la Universidad, en concordancia con su misión y objetivos institucionales, contribuirá férreamente al proceso de redacción de una nueva constitución para el país, poniendo a disposición sus medios de comunicación, infraestructura, equipamiento, recursos materiales y académicos, así como el apoyo y asesoramiento de su personal en todas las áreas que la Convención requiriera (Universidad de Chile, 2021).

El segundo documento es una iniciativa popular de norma presentada a la Convención mediante el mecanismo de participación ciudadana. Entre los esfuerzos nacidos desde la propia comunidad universitaria y la red de universidades estatales, destaca la iniciativa número 798, promovida en conjunto con el Consorcio de Universidades del Estado de Chile[15]. Esta iniciativa abogó por la descentralización de las universidades estatales y por una relación preferente de coordinación con las demás instituciones públicas, con el fin de satisfacer las necesidades del país y sus regiones[16].

Es así como el país y la Universidad de Chile siguen interactuando, después de un siglo, en el proceso de dotarnos de una constitución legítima, que recoja el carácter democrático y social del Estado de Chile y su compromiso con los derechos humanos.

CONCLUSIÓN

A partir de la selección propuesta, invitamos a reflexionar sobre cómo la Universidad de Chile ha sido, a lo largo de su historia, un espacio dinámico y abierto al debate, actuando como un campo fértil para la promoción de los derechos sociales y la participación activa en la vida política y ciudadana.

El rescate patrimonial propuesto procura incentivar y dinamizar la memoria, enriqueciendo nuestra comprensión de la compleja y plural historia que nos define. Este patrimonio, tejido a partir de una narrativa colectiva transmitida de generación en generación, atestigua la constante defensa de la Universidad

14. Véase documento 25 del dossier histórico.
15. Véase documento 26 del dossier histórico.
16. Consorcio de Universidades del Estado de Chile (CUECH). (s.f). Iniciativa Popular Constituyente que establece universidades estatales en cada región del país (36618). Iniciativa popular de norma N° 798. Chile.

como garante de la educación pública y como bastión en la lucha por los derechos sociales.

En este sentido, pensamos que el valor del patrimonio histórico radica en su capacidad para resonar con las identidades y relatos de la comunidad, pues los documentos no adquieren carácter patrimonial únicamente por su antigüedad o estado de conservación, sino por su papel fundamental en la construcción y transmisión de la memoria colectiva. El patrimonio histórico no solo nos conecta con el pasado, sino que también enriquece nuestra comprensión del presente. Su significado se forja a través de las diversas interpretaciones que las sociedades le atribuyen, consolidándose como un elemento esencial para la continuidad histórica. Este valor, al inspirar y educar, fomenta un sentido de pertenencia y continuidad entre las generaciones que conforman nuestra comunidad. Así, su existencia está profundamente ligada al significado que se le otorgue en contextos históricos, culturales y sociales específicos, subrayando su relevancia en la construcción de identidades colectivas, especialmente atentas a la promoción y defensa de los derechos sociales, un tema vigente y actualmente pertinente de seguir pensando.

REFERENCIAS[17]

Andrade Lara, C. (2018). Hacia una trayectoria de la institucionalización de políticas de equidad de género en organismos públicos chilenos. *Anales de la Universidad de Chile*, (14), Serie 7, Mujeres insurrectas, 67–87.

Aravena, F., y Santa Cruz, H. (2021). Un diplomático esencial para la Declaración Universal de Derechos Humanos. *Anuario de Derechos Humanos, 17*(2), 277–302.

Bello, A. (1843). *Discurso inaugural de Andrés Bello*. Universidad de Chile. https://uchile.cl/presentacion/historia/discurso-inaugural

Bustamante, A. (1904). La extensión popular universitaria. En *Congreso general de enseñanza pública de 1902. Actas y trabajos* (pp. 273–286). Imprenta litografía y encuadernación Barcelona.

Casa de la Mujer «La Morada» (s.f.). Es sano expresarnos en nuestras diferencias. Colección personal de Alejandra Farias.

Comisión Chilena de Cooperación Intelectual. (1953). *22 años de labor 1930–1952*. Ed. Universitaria.

Consorcio de Universidades del Estado de Chile (CUECH). (s. f.). Convención Constitucional - Iniciativas Normas.

Consorcio de Universidades del Estado de Chile (CUECH). (s. f.). Iniciativa Popular Constituyente que establece universidades estatales en cada región del país (36618). *Iniciativa Popular de Norma Nº 798*.

Durán, A. (2024). Aprobada la declaración de los derechos del hombre [Fotomontaje de noticias de los diarios *El Mercurio* y *La Nación* con fecha 10 y 11 de diciembre de 1948].

Eltit, D. (1994). *Crónica del sufragio femenino en Chile*. SERNAM-Servimpres.

Feministas por el NO. Democracia en el país y en la casa. Mujeres, mujeres, que salgan y vuelen todos los males que a Chile le duelen [Panfleto]. Colección digital de Alejandra Farias. Archivo Central Andrés Bello. Universidad de Chile.

17. Agradecemos a Carolina Torres Henríquez, coordinadora del Área de Información bibliográfica y archivística del Archivo Central Andrés Bello por el acceso y orden de la información citada.

Gaviola, E., et al. (1986). *Queremos votar en las próximas elecciones: Historia del movimiento femenino chileno 1913–1952*. Centro de Análisis y Difusión de la Condición de la Mujer / "La Morada" Fempress / Ilet Isis Librería Lila Pemci / Centro de Estudios de la Mujer.

Lafertte, E. (1961). *Vida de un comunista (Páginas autobiográficas)*. Ed. Austral.

Ministerio de Justicia. (1999). *Ley 19.611. Establece la igualdad jurídica entre hombres y mujeres.* Biblioteca del Congreso Nacional.

Moraga, F. (2007). *Muchachos casi silvestres: La Federación de Estudiantes y el movimiento estudiantil chileno, 1906–1936*. Ediciones de la Universidad de Chile.

Proceso constitucional. (s. f.). *Secretaría de Participación Ciudadana del Proceso Constituyente.*

Real Academia Española. (2023). *Diccionario Panhispánico de Español Jurídico.*

Santa Cruz, H. (1948). Los derechos del hombre. En *República de Chile. Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores correspondiente al año 1948* (pp. 220–223). Imprenta Chile.

Santa Cruz, H. (2024). *Cooperar o perecer: El dilema de la comunidad mundial* (Tomo I). CEPAL.

Sepúlveda, R. (2021). *Demandas prioritarias y propuestas para un Chile diferente. Sistematización de 1233 cabildos ciudadanos*. Universidad de Chile. https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/178886

Tironi, A. (1987). *El pensamiento frente a la cuestión social en Chile*. Memoria Chilena, Biblioteca Nacional de Chile.

Universidad de Chile. (1955). *Los anales de la Universidad de Chile*. Gaceta de la Universidad de Chile, Año I(2), 12.

Universidad de Chile. (2018). *Plan de desarrollo institucional 2017–2026*. Aprobado por el Senado Universitario de la Universidad de Chile mediante Decreto Universitario Nº0031884/2018.

Valdivia Ortiz de Zárate, V. (2017). *Subversión, coerción y consenso: Creando el Chile del siglo xx (1918–1938).* Ed. LOM.

Villar, G. (2020). *Compromiso militante y producción historiográfica: Hernán Ramírez Necochea y Julio César Jobet (1930–1973).* Centro de Investigaciones Diego Barros Arana, Editorial Universitaria.

I. La Universidad de Chile y la «cuestión social»

•

•1 Alejandro Bustamente y el surgimiento de la extensión popular universitaria

LA ESTENSION POPULAR UNIVERSITARIA

POR

Don Alejandro Bustamante

Cábeme la honra de presentar a esta Seccion del Congreso de Enseñanza algunas consideraciones sobre la manera de aplicar entre nosotros la *estension universitaria,* forma de instruccion adoptada ya en muchas naciones europeas.

Me he atrevido a afrontar la difícil tarea de adaptar a nuestro organismo social una instruccion todavía nueva en otros pueblos, porque creo que ella está destinada a producir incalculables beneficios en aquella parte de nuestra poblacion que no alcanza a recibir una educacion completa i sobre todo una educacion científica jeneral.

Este jénero de enseñanza se presta ademas para difundir no solo las nociones que interesan al progreso intelectual del pais, sino tambien las que tocan a su desarrollo económico e industrial.

Dada la latitud de esta cuestion i el poco tiempo de que he podido disponer, me limitaré a bosquejar solamente la manera como puede aplicarse la *estension universitaria* a la cultura jeneral de nuestras clases trabajadoras, que son las mas numerosas i las mas necesitadas, ya que por diversas causas no han podido dilatar sus estudios preliminares, ni adquirir una educacion práctica que les habria permitido sostener con mas ventaja las luchas tenaces de la vida.

El sostenimiento de esta benéfica obra seria de fácil realizacion, ya por medio de una pequeña subvencion fiscal, ya por donaciones particulares.

Con estos recursos se podrian sufragar los gastos del profesorado, i por lo que toca a los locales donde esta enseñanza se diera, sobrarian las escuelas i las sociedades de obreros que se apresurarian a facilitarlos con este laudable objeto.

La pedagojía moderna ha comprendido en los diversos paises la necesidad de hacer práctica i útil la enseñanza. Así tiende a dividirla segun las zonas, en minera, artística, comercial, industrial o agrícola, comprendiendo en este ramo hasta la ganadería i la pesquería. Aun mas, se ha visto el caso de que en una misma ciudad se varie la enseñanza segun las necesidades i tendencias de cada barrio.

En los distintos estados de Europa, se ha venido implantando este servicio con ventajosos resultados, i aunque al principio se le miró como una utopía, la práctica ha manifestado que él no solo se presta a

una fácil realizacion, sino que es aceptado espontáneamente por el pueblo, que desea una ilustracion mas vasta que la que puede ofrecerle la escuela elemental.

A esta estension de la enseñanza universitaria se debe que en Inglaterra, mineros analfabetos, que no conocian mas mundo que la mina en que los habian encerrado desde la edad de seis años, hayan llegado a ser distinguidos naturalistas i arqueólogos. Ellos no han tenido mas estudio i escuela que los cursos populares, presididos por profesores universitarios, que como los misioneros han recorrido la Escocia i la Irlanda, dando conferencias i difundiendo la enseñanza. En estas clases ambulantes, los profesores repartian silabarios i manuales redactados por ellos. Cuando estos misioneros llegaban a una villa, muchas veces tenian que vivir i dormir como párias en las casas de personas caritativas.

*
* *

Para daros un testimonio de las tendencias perseguidas por los iniciadores de la estension universitaria en Inglaterra, me permitiré apuntar algunos datos sobre su desenvolvimiento.

El año 1850 esta idea no pasaba de ser estimada como una buena obra sin rumbo ni tendencia fija, i solo era aplicada por via de ensayo i a iniciativa de algunas personas amantes de la educacion popular. Este mismo año se publicaron varias cartas dirijidas al pro-secretario de la Universidad de Oxford indicándole la conveniencia que habria en adoptar un plan de enseñanza destinado a instruir a esa parte de la poblacion que aspira a saber, pero que por sus obligaciones naturales no podia ir a las aulas universitarias. Con mucha oportunidad se decia: «Es menester enseñar a los desheredados de la fortuna llevando la Universidad hasta ellos ya que ellos no pueden venir a la Universidad».

Despues de esta campaña periodística se instalaron por via de esperiencia en las poblaciones mas numerosas i manufactureras tales como Manchester i Birmingan profesores que daban variadas conferencias, que poco a poco se fueron estendiendo por todo el pais.

Luego se crearon instituciones de conferencistas en Norwich, Exeter, Leeds, Canturbery, Newcastle, etc., para estender la accion universitaria. Estas asociaciones se diseminaron por todo el pais conquistando la simpatía del pueblo, que dejaba las tabernas para oir a los apóstoles de la rejeneracion i de la ciencia.

El que verdaderamente vino a impulsar la marcha de este movimiento con el modesto nombre de *estension universitaria*, fué Lord Arthur Hervey. El año 1855 estableció la relacion directa i constante entre los jóvenes de la Universidad i la INSTITUCION DE MECÁNICOS. Este eminente Mecenas ingles, fué calificado por los políticos i dirijen-

tes de *utopista*. Pero en 1885, obtenia aquel apóstol el mas espléndido triunfo en el campo de la enseñanza práctica, comprobando los lisonjeros resultados de tan bella i positiva verdad. El año 1867 se pudo ver en las mas importantes ciudades, el entusiasmo con que las damas de la aristocracia fundaban asociaciones destinadas a dar una organizacion uniforme a las conferencias que se organizaban para instruir al proletariado.

Estas conferencias eran dadas por profesores idóneos graduados en las Universidades del reino.

Los cursos organizados por las damas a que me he referido, fueron destinados a los obreros i demas personas que por sus ocupaciones no podian concurrir a las escuelas diurnas. En estos cursos, las conferencias se repartian impresas a los asistentes a fin de que pudieran apreciar mejor la importancia de tales estudios. Con todo, estas conferencias tuvieron un gran defecto: fueron irregulares i siempre cambiaban de local i de auditorio, siendo, por esta causa, infructuosos los resultados que se perseguian con ellas.

El que vino a notar estos inconvenientes fué Stuart, de Cambridge, hombre ilustrado i ardiente partidario de la educacion popular. Comprendió, por los escasos frutos de estas disertaciones i por la esperiencia recojida en su práctica de profesor, la necesidad de uniformar la enseñanza popular con cursos completos desarrollados en un mismo barrio i con el mismo auditorio.

Tres clases de asociaciones dieron en Inglaterra los primeros pasos para fomentar entre el proletariado el amor a la cultura. Unas estaban formadas como ya lo hemos dicho, por damas ricas i por hombres dirijentes del pais; otras por la clase media i por la burguesía; las otras estaban compuestas de la clase obrera, esas abejas infortunadas del trabajo diario i del progreso de las naciones.

Stuart logró correjir los defectos de la *estension universitaria* i fundar, con su inquebrantable teson, los *cursos prácticos* fijando sucesivamente los principales puntos que caracterizan aun hoi dia la importancia de la *estension universitaria* de ese pais. Su plan se realizó sobre las siguientes bases:

A. Los cursos por series sobre un mismo tema o materia debian reemplazar a las conferencias aisladas i sin órden.

B. Se imprimieron pequeños manuales que contenian todas las lecciones dadas sobre un mismo ramo. Los misioneros universitarios repartian estos manuales en sus escursiones. Estos libritos estaban redactados con mucha sencillez i destinados por sus autores a resumir en sus notas todo lo mas esencial. Indicaban las obras de consulta mas indispensables i aconsejaban a los discípulos el modo mas fácil i sistemático para llevar a cabo los trabajos preparatorios.

Como se comprenderá, estos opúsculos venian a servir de guia a los estudiantes o asistentes, una vez que terminaban los cursos o conferencias i que quedaban entregados a sus propias fuerzas.

C. Tambien se hicieron imprimir formularios epistolares con preguntas sobre determinados puntos, para que los asistentes de buena voluntad se ejercitaran semanalmente en contestar por escrito las preguntas contenidas. Las respuestas eran remitidas a los profesores. Estos formularios tenian por objeto reemplazar los interrogatorios públicos i orales.

Estos cursos vinieron a cambiar por completo la faz rutinaria de la enseñanza dogmática o de simple esposicion i la sustituyeron por otro sistema mas vasto, consagrado a discutir los testos, a objetar los puntos erróneos o poco claros i a esponer con toda libertad en las clases las ideas de los profesores i de sus discípulos.

En 1871 se instituyó de un modo oficial esta clase de enseñanza. Este nuevo triunfo fué debido tambien a la incansable iniciativa de Stuart, que consiguió que la Municipalidad de Cambridge acordase adoptar su plan de instruccion gradual, repartiendo misioneros escolares que lo difundiesen por todo el pais. Apénas se tuvo conocimiento del nuevo sistema i de sus resultados empezaron a llegar a la Universidad de todas las ciudades del reino peticiones para que se estendiese hasta ellas sus ventajas. En vista de tales peticiones, la Universidad encargó a un comité formado por algunos de sus miembros mas distinguidos, la mision de estudiar la cuestion, con la autoridad suficiente para organizar, donde lo estimasen oportuno cursos de dos años sobre los ramos de mayor utilidad local. Recojidos los valiosos frutos de estas esperiencias, se nombró un nuevo comité de *estension universitaria,* con el carácter de permanente. El Senado le facilitó los fondos necesarios i lo autorizó para organizar cursos fiscales por toda Inglaterra bajo la vijilancia de comisiones locales dependientes de la Universidad. Los profesores fueron rentados a partir del año 1873 i la enseñanza fué completa.

Todos los hombres amantes de la instruccion, tanto los profesores como los estudiantes, se pusieron al servicio de tan redentora causa. Como se comprende fácilmente, a estos cursos se debió el progreso de la cultura popular inglesa.

Es mui satisfactorio dejar constancia de que estas conferencias lo comprendieron todo, desde la música, la estética i la urbanidad, hasta la alimentacion i la hijiene.

Todos estos cursos se cerraban con una clase destinada a repasar lo que se habia tratado en ellos, i a aclarar los puntos oscuros que señalaban los alumnos.

fesores de la Universidad que en consejo i bajo la presidencia del Rector de ese establecimiento superior, se ocupa solo de atender i de mejorar este servicio, que ha dado tan benéficos resultados en la difusion de la cultura intelectual.

Al ocuparme de la *estension universitaria* en Inglaterra, no he querido ocuparme, para ser mas lacónico, ni de su organizacion interna ni de su estadística; eso lo dejo para los que deseen tratar mas a fondo la cuestion. Yo solo me limito a apuntar las siguientes consideraciones:

1.ª La *estension universitaria* inglesa ha mandado sus conferencistas a dar lecciones por todo el territorio de su dominio; ha contribuído con ello a difundir la instruccion en el bajo pueblo i a estrechar las relaciones entre todas las capas sociales i entre éstas i la universidad; ha despertado en todos un sentimiento de simpatías i una mútua confianza.

2.ª La obra de la *estension universitaria* despertó las enerjías y el entusiasmo de los jóvenes amantes de la cuestion social, que al concluir sus estudios ponian al servicio de toda la nacion el caudal de sus conocimientos, reportando con esta abnegacion grandes bienes a la colectividad.

3.ª Estas lecciones dadas por profesores esperimentados han curado de raiz muchos males i vicios sociales i han permitido a la Universidad, cerebro del movimiento intelectual del Estado, mantenerse al corriente de las tendencias i de la opinion dominantes en las distintas localidades de esa gran nacion.

4.ª Los conocimientos que mas ha tratado de difundir la *estension universitaria* que me ocupa, han sido la jeografía, la historia i la literatura, desarrollando estas materias bajo el punto de vista del comercio i de la industria.

5.ª No solo los institutores de ambos sexos han fomentado esta enseñanza, sino que han concurrido a la misma obra gran número de personas acaudaladas, i desinteresadas señoras han dado, por un lado, impulso moralizador al cuerpo de profesores, i por otro, han determinado un movimiento poderoso en favor de la enseñanza superior de las mujeres, sobre todo en los distritos provinciales.

6.ª Lo que ha dado mas nombre a la *estension universitaria* son los prodijiosos resultados recojidos en los grandes centros manufactureros.

En dichos centros, las conferencias mas concurridas han sido las que han versado sobre economía política i sobre ciencias sociales.

¿A qué debe atribuirse este fenómeno? Para mí la razon es obvia i se debe a la evolucion histórica, a la filosofía social i económica de los pueblos contemporáneos, por el marcado desequilibrio que existe entre el capital i la justa remuneracion del producto íntegro del trabajo. Los operarios saben hoi, por esperiencia propia, que necesitan de conoci-

mientos que les permitan hacer valer sus necesidades como sus justos intereses materiales, morales, económicos i sociales. Por esto van a buscar con ahinco en estas conferencias una enseñanza que los emancipe civil i económicamente, dándoles los medios de mejorar su situacion.

Por esta faz moral los cursos de la *estension universitaria* atraen, pues, principalmente el entusiasmo de los obreros.

En suma, si la *estension universitaria* en Inglaterra ha hecho obra de rejeneracion social ha sido porque ha estado animada a la vez de un doble impulso intelectual i humano destinado a conquistar la emancipacion social, política, económica i relijiosa del proletariado.

Ha dejado a un lado lo abstracto para fijarse en la vida real, guiándola por la razon, la justicia, la verdad i la ciencia, bases de la verdadera libertad.

***

Hechas estas rápidas observaciones sobre los cursos universitarios en Inglaterra, paso a ocuparme ahora de la *estension universitaria* técnica en Austria, tomando como base para mis citas la organizacion de esta institucion en Praga.

La enseñanza técnica universitaria se fundó en esta ciudad el año 1896, gracias a la eficaz propaganda de la prensa. El interes jeneral que ésta despertó en el público se debió sobre todo a la iniciativa de la «Sociedad de Obreros Técnicos», que elevó una peticion mui fundada a la Facultad de Filosofía i Humanidades.

Esta corporacion nombró una junta de su seno para que estudiase el asunto con detencion i presentase un informe completo.

Hecho este informe se elevó con todos sus antecedentes al Ministerio de Instruccion Pública, a fin de que éste proporcionara los recursos necesarios para tan benéfica obra.

El Ministerio despachó este proyecto solo a fines de 1897, cediendo a las repetidas instancias de todo el cuerpo de la Universidad.

Las cuatro facultades en que se dividia esta corporacion se encargaron de organizar e impulsar esta enseñanza técnica.

Se redactaron los estatutos por que debia rejirse, despues de obtenido el decreto definitivo del Gobierno, en 1899, que ratificó en todas sus partes el trabajo hecho i acordó, al mismo tiempo, a esta enseñanza una subvencion anual de 6,000 coronas (dos mil trescientos pesos nuestros, mas o ménos).

En octubre del mismo año, se inauguraron los primeros cursos de los profesores rentados.

La Universidad Técnica de Praga, organizó dos cursos populares en su propio recinto, en las horas en que no funcionaban sus clases nor-

males, esto es, en las noches i durante los domingos. Con estos cursos consiguió levantar en mui poco tiempo el nivel intelectual i científico de las clases populares.

La Universidad pudo organizar tambien cursos populares en Bohemia i obtuvo autorizacion del Gobierno para abrir clases idénticas en las demas ciudades representadas en el Reichtach.

Por esta misma época se organizaron, en la parte rural de Praga, dos cursos mas, es decir, dos clases divididas en seis conferencias mensuales, de una hora cada una, a fin de tratar a fondo los temas elejidos. En todos estos cursos, se escluia terminantemente por mandato de los estatutos orgánicos las cuestiones políticas, relijiosas i sociales de los tiempos presentes.

La atencion de este servicio fué confiada por la Universidad a una comision oficial compuesta de representantes de todas las facultades. Esta delegacion quedó compuesta de un presidente, un vice-presidente i nueve vocales. Cuatro de estos miembros eran elejidos por el Consejo de Instruccion Pública i cinco por el cuerpo de profesores reunidos en claustro pleno.

Las conferencias eran dadas por profesores docentes, agregados o asistentes, de la Universidad Técnica de Praga i por otras personas preparadas para tal mision.

Los medios de que actualmente dispone esta *estension universitaria* son:

1.° Las 6,000 coronas de la subvencion fiscal,

2.° Los legados de los particulares, i

3.° Una corona con que contribuye cada asistente para adquirir el derecho de seguir un curso completo de seis a doce lecciones.

Si es verdad que este sistema da buenos resultados en Austria, aquí, en nuestro país, seria fatal para el objeto perseguido; por el contrario, en Chile, seria menester atraer al principio a los discípulos por medio de premios asignados a los alumnos mas aventajados. Esos premios consistirian en cosas útiles para su persona o para el hogar.

Al final de cada curso, se reparten en Praga formularios i testos con indicaciones jenerales. Se emplean tambien aparatos adecuados i proyecciones luminosas. Todos los trabajos quedan archivados.

Los cursos se inauguran todos los años el 5 de abril, con una sesion solemne; la entrada es libre. En este dia, el Rector de la Universidad, que es presidente de la comision, pronuncia un discurso alusivo al acto i a los nobles frutos recojidos por la *estension universitaria* en el país.

Para dar una idea de la importancia de estos estudios, me bastará enumerar las materias tratadas en los cursos del año 1899.

Fueron las siguientes:

1.ª Desenvolvimiento de la sociedad en el siglo XIX.—Once lecciones, con 433 asistentes;

2.ª La luz i el calor producidos por la electricidad.—Una leccion, con 107 asistentes;

3.ª Curso de teolojía.—Tres clases de dos horas cada una, con 54 asistentes;

4.ª Las causas de las enfermedades infecciosas.—Una clase, con 81 asistentes;

5.ª Francisco Polachy i nuestro desenvolvimiento nacional.—Una clase, con 85 asistentes;

6.ª El aire, el agua i el carbon.—Una clase, con 92 asistentes, i

7.ª La composicion i nutricion del cuerpo.—Una leccion, con 67 asistentes.

Al año siguiente, en 1900, se organizaron tres series de cursos, los cuales no dejaron cosa de importancia sin tratar. Versaron sobre historia, medicina, botánica, jeografía, agricultura, arquitectura, sociolojía, literatura i física.

La comision de la *estension universitaria* ha formado una biblioteca pública especial, que contiene los cursos i conferencias dados por los profesores de su seno, para que mas tarde se pueda apreciar mejor su influencia reformadora en los hábitos del pueblo.

El profesor Drtina, de la Universidad de Praga, dice, con mucha sabiduría, en uno de sus artículos escrito sobre esta materia; «La estension universitaria deberia constituir entre nosotros i entre los demas paises una institucion de primer órden; el «Congreso Internacional de Enseñanza Superior» podria mui bien contribuir a formarla. Esta importante institucion tendria un órgano oficial editado en frances, que serviria de comunicacion entre los centros instituidos en los diferentes paises. En ese periódico o revista se publicarian los mejores cursos hechos en los diferentes paises, para que fuesen conocidos de todos. Con esta solidaridad universal se levantaria el prestijio de la estension universitaria, por el ejemplo de cursos modelos, i por el encargo de profesores especiales entre los mejores de las diferentes naciones».

***

En Hungría, Cárlos Thau es el adalid de esta causa. El año 1861 inauguró un curso que sirvió de modelo. Lo dió en conferencias sistemáticas. A este curso siguió otro que sobre ciencias naturales se implantó en Budapest el año 1866; cada uno de estos cursos se componia de seis conferencias que se publicaron para darlas a los asistentes.

El año 1870 se fundaron varias sociedades destinadas a fomentar la educacion popular. La que mas se distinguió fué la «Asociacion Escolar», destinada únicamente a difundir las ciencias por medio de la fundacion de centros populares i principalmente de círculos de obreros. Estas asociaciones durante 25 años en los meses del invierno, han mantenido conferencias semanales.

La «Asociacion Dominical» fundada por el Ministro Bavoss se ocupa asíduamente de la instruccion de obreros e industriales; el número de los asistentes a sus lecciones se eleva cada año a 30,000. Esta institucion recibe 12,000 coronas, del tesoro del Estado.

Conferencias idénticas dan las sociedades de «Hijiene Pública» que estableció «El Liceo Libre» que fundó definitivamente la *estension universitaria* sobre una sólida base. El año 1899, esta asociacion se componia de 26 miembros fundadores i de 532 miembros ordinarios pertenecientes a lo mas distinguido de la sociedad. Los fondos de esta asociacion se componian de 9,600 coronas, que fueron reunidas por pequeñas partidas: 7,600 correspondian a la cotizacion de sus miembros, 1,000 a una subvencion de la municipalidad de Budapest i el resto de 1,000 coronas a una donacion del Ministro del Culto i de Instruccion Nacional.

Las conferencias de esta institucion se repartieron en tres grupos. En el 1.º se abrieron 28 cursos servidos por igual número de profesores, con una asistencia de 2,680 personas; en el 2.º grupo hubo 13 cursos, con una asistencia total de 1,210 oyentes, i en el 3.º se abrieron 105 cursos con una asistencia total de 4,438 alumnos.

El primer paso para establecer especialmente la *estension universitaria* en Hungría, lo dió el Ministro Julio Wlassïes, dirijiendo un oficio a la Universidad en el que le recomendaba la utilidad i conveniencia de introducir esta enseñanza en el pais.

La Universidad nombró una comision compuesta de miembros de todas las facultades para implantar la reforma aconsejada por el Ministro.

Budapest delegó 8 miembros de la Universidad de ciencias, 8 de la Escuela Politécnica, 4 de la sociedad de ciencias, siendo el presidente i el secretario elejidos, en el seno de estos veinte miembros. Así quedó constituida la *estension universitaria*.

Este Consejo fija las conferencias, elije los profesores i nombra los comitées locales i una Junta de 5 miembros.

En vista de los progresos de la Institucion, la subvencion fiscal se ha aumentado a 4,000 coronas.

Los resultados obtenidos hasta ahora en Hungría por este nuevo método son prodijiosos i sus iniciadores dignos del mayor encomio.

*
* *

Entro a estudiar ahora la organizacion de la *estension universitaria* en la infeliz Polonia, patria del inmortal Kosiusco, i del sabio rector de nuestra Universidad, don Ignacio Domeyko, a quien nuestro pais guarda una justa deuda de gratitud.

Me refiero en esta parte solo a la porcion territorial de Polonia sujeta al dominio militar del Austria.

En este pais, los cursos fueron de iniciativa particular como en casi todos los paises, incluso el nuestro, en que la accion privada cuenta ya con algunas sociedades de instruccion destinadas a dar conferencias de tarde en tarde, aunque sin plan fijo ni período de tiempo determinado.

La Sociedad de Escuelas Primarias de Polonia, fué la primera en iniciar este movimiento, el año 1894, abriendo diversos cursos de seis a nueve conferencias, en las cuales se trataba de hacer una esposicion concisa sobre diversos asuntos, tales como la historia jeneral de Polonia, literatura, física, química, biolojía, etc. Estas conferencias se repitieron con frecuencia en los primeros tiempos i fueron disminuyendo en los años siguientes.

En 1898 se fundó, por algunos miembros del partido socialista, una asociacion denominada Sociedad Popular de Mickiewez, en homenaje al centenario de ese gran poeta. Esta institucion carecia de filiacion política i contaba en la seccion de Cracovia con profesores de la Universidad i del consejo administrativo, que eran los que daban las conferencias. Cada adherente a esta institucion pagaba una corona por trimestre i tenia derecho a asistir a todos los cursos. Los que no eran socios pagaban 10 céntimos por cada conferencia. Cierta cantidad de tarjetas eran colocadas entre las sociedades obreras. Estas entradas servian para cubrir los gastos i asegurar un modesto honorario a los conferencistas. Las conferencias duraban una hora, de 7 a 8 P. M. los dias de trabajo, i dos horas los dias domingos, de 4 a 6 P. M. Los cursos se dividian en clases de tres a quince conferencias. La asistencia llegó hasta 600 personas.

Estos cursos versaron sobre historia, física i química.

Para dar mayor estension a los cursos, se principió por fundar sub-comitées locales en todas las ciudades i aun en los villorrios mas apartados. Estos directorios se ocupaban en buscar el local i en avisar al público el dia, hora i lugar de la conferencia. Los conferencistas, por lo jeneral, venian de las universidades de Cracovia i de Leopol.

Las conferencias llevadas a cabo en Cracovia fueron 123 i tuvieron 16,860 asistentes, cifras que dan ideas de los resultados obtenidos.

El entusiasmo despertado por la *estension universitaria* fué tan grande que se empezó una suscricion a fin de construir una cómoda Universidad Popular en Cracovia.

Con este sistema de difusion científica se pudo notar que los obreros formaban el 50% de los concurrentes, tanto en Leopol como en Cracovia i un tanto por ciento las mujeres.

En Varsovia, antigua capital de la Polonia, tambien existe mucho entusiasmo por estos cursos, pero la dominacion rusa los esteriliza con una fiscalizacion mas glacial que el frio matador de sus estepas. Las conferencias sufren allí una triple censura. Se presentan por escrito al Consejo Local de Enseñanza, éste las corrije i las remite al jefe de policía, el que a su vez las dirije al Ministerio de Instruccion Pública en San Petersburgo para su aprobacion.

***

La Rusia, sin embargo, no ha permanecido indiferente a la necesidad de adoptar un sistema tan fácil, útil i ventajoso de enseñanza popular.

El año 1895 se dió el primer paso en la ciudad de Kasan tomando como modelo el sistema ingles de Steward. La Sociedad de Física i de Matemáticas, fué la iniciadora i abrió cinco cursos: uno sobre filosofía, otro sobre mecánica, un tercero sobre astronomía, i un cuarto i quinto sobre química i meteorolojía. Cada curso comprendió seis lecciones.

A estos cursos, que eran pagados por los asistentes, concurrieron gran cantidad de personas que les prestaban suma atencion. La entrada líquida para la Sociedad organizadora fué de 2,000 rublos.

Despues de estas conferencias se organizaron otras sobre hijiene, anatomía, fisiolojía, cirujía, clínica i terapéutica por la Sociedad Médica de Kasan.

La Sociedad de Naturalistas de Kiew no quiso quedar atras en este movimiento i a su vez organizó dos cursos universitarios gratuitos, i este ejemplo fué mui luego seguido por Odessa.

Las dos capitales de Rusia, San Petersburgo i Moscow, no fueron tampoco sordas a este llamado. En San Petersburgo, un grupo de profesores organizó el año 1896 varios cursos superiores de ciencias. En Moscow otro grupo de pedagogos fundó las lecturas sistemáticas i los cursos epistolares.

Algunas de estas conferencias son ilustradas por proyecciones luminosas.

***

Alemania, Béljica i Suiza han dado tambien jeneroso i decidido impulso a este sistema de enseñanza popular.

España no marcha a la vanguardia de este movimiento, pero tampoco ha sido de las últimas en reconocer su importancia, i tiene algunos cursos que podrian servir de modelos a cualquier nacion civilizada. En este sentido sobresalen los mantenidos por la *estension universitaria* de Barcelona (1). Tambien tiene España profesores ambulantes, que los dias domingos recorren el reino dando conferencias públicas sobre historia, jeografía, derecho i otras cosas de interes público. Estos maestros son rentados i pueden aprovechar, para su cometido, de todos los servicios públicos del Estado, en forma ámplia i gratuita.

Sin embargo, el espíritu libertario de la *estension universitaria* de Francia, debe fijar particularmente nuestra atencion.

No me detengo a examinar el excelente sistema de sus múltiples Universidades Populares, tales como las de Paris, Caen, Versailles, Mans i Tours. Todos estos planteles de educacion superior mantienen cursos completos de *estension universitaria*, rejentados por distinguidos profesores del Estado. Los positivos i señalados adelantos debidos a esta forma de enseñanza han sido anotados por el Secretario Jeneral de la «Sociedad de Estudios de las Cuestiones de la Enseñanza Superior», monsieur Launande, en la REVISTA INTERNACIONAL DE ENSEÑANZA.

La *estension universitaria* francesa es mui vasta, pero un tanto desordenada i confusa, por la falta de direccion uniforme, defecto de que adolece siempre todo lo nuevo. Esto se correjirá con un poco de organizacion disciplinaria. Con todo, tiene el método frances el indispensable mérito de ser mui libre i orijinal, dentro de su vastísima accion.

El fondo de esta pedagojía popular, está sostenido por una infinidad de asociaciones jenéricas, de profesores, de mujeres i de obreros que se consagran a dar mas amplitud i novedad a la enseñanza oral. Esta enseñanza es oficial. Hoi dia se ha hecho mas metódica i ordenada, i este progreso en la unidad de miras se debe en gran parte a la iniciativa eficaz e ilustrada del Ministro socialista, Alejandro Maillerand, que ha venido a señalarle rumbos fijos, i, sobre todo, prácticos para las necesidades industriales del pais.

La cátedra debe ser cada dia mas libre, porque los progresos, en todos los órdenes, de los conocimientos humanos no tienen límites, i la investigacion de los sabios ha de caracterizarse en nuestra época por el deseo ardiente de enriquecer cada dia mas el arsenal de las diversas ciencias, sin que se escatime el tiempo, el dinero, el estudio profundo ni el rudo i fatigoso trabajo.

Esta tendencia hácia la difusion de todos los conocimientos, es la que lleva las universidades francesas a abrir sus aulas a todos los que

(1) Véase POSADA: *Estension Universitaria de Barcelona.*

desean concurrir a ellas, sin poder hacerlo en las horas normales señaladas a la enseñanza diurna, como a los que no han alcanzado a adquirir en la escuela los conocimientos de un órden mas elevado.

Estas lecciones nocturnas son hechas por los mas distinguidos profesores de la gran República, i abarcan todo el órden de los estudios.

Los *cursos-conferencias* en la época actual, son en Francia variados, sistemáticos i progresivos. No se escluye de sus lecciones, ni la relijion, ni la política, pues ambas forman parte de la educacion del ciudadano, ligándose íntimamente a la filosofía de la historia, al derecho público i a la ciencia social.

Los miembros de la *estension universitaria,* tienen opcion gratuita a todos los servicios públicos que se relacionan con el mejor desempeño de sus cargos, previo un certificado del Ministerio de Instruccion puesto a las órdenes de la Universidad respectiva. Estos salvo-conductos rijen por un tiempo limitado.

Las sociedades de instruccion ya mencionadas, ademas de contar con las subvenciones fiscales o municipales i con la contribucion de los socios, reciben cuotas mensuales i donaciones de personas amantes de la instruccion popular. Tambien han adquirido propiedades, i obtenido otros recursos que les permitirán robustecer su accion.

Todos los profesores son rentados.

En estos cursos se forma el verdadero espíritu nacional, el espíritu libre i justo, dueño consciente de sus derechos i amante de su soberanía.

Francia lo ha comprendido así, i para llegar mas pronto a este fin ha organizado pequeñas universidades, dirijidas por profesores preparados en los ramos que están encargados de enseñar.

La *estension universitaria* ha penetrado de tal modo en el profesorado, que se han formado hasta congresos, divididos en secciones, que tienen por objeto debatir entre sí todos los problemas científicos i todo lo relacionado con esta clase de enseñanza, a fin de hacerla mas práctica i provechosa para el proletariado. Estas simpáticas asociaciones pedagójicas tienen todas por objeto estrechar mas i mas las relaciones de los profesores entre sí, i de mancomunar sus pensamientos, estableciendo cierta solidaridad de miras i de acciones, sin las cuales la *estension universitaria* no daria los resultados que la opinion pública reclama.

Lo que mas se desea alcanzar con esta educacion, es el mejoramiento intelectual del obrero, preparándolo para que sea libre mediante el derecho i por su propio empeño. Por este camino se realiza el ideal mas justo i razonable. En esta rejeneracion social debe ser el mismo artesano el que debe comprender, con Cárlos Marx, «que la emancipacion de los hombres de trabajo debe ser obra de su propio estudio, de una sana conducta moral i de su asídua labor».

***

Hecho este rápido bosquejo sobre la organizacion que la *estension universitaria* tiene en otros paises, de cuya vasta cultura intelectual deben recojer sus mas útiles ejemplos los paises jóvenes como el nuestro, tengo el honor de proponer a la Seccion de Enseñanza Superior de este Congreso, la siguiente conclusion:

«El Congreso Jeneral de Enseñanza Pública», acuerda solicitar del Consejo de Instruccion Pública i del Ministro del ramo la implantacion de la Estension Popular Universitaria, en la forma reglamentaria que el Consejo de Instruccion lo acuerde, teniendo presente que los servicios del profesorado deben ser rentados, como único medio de que el desempeño de estos funcionarios sea correcto, puntual i provechoso para perfeccionar la cultura del pueblo trabajador.

•2 El malestar estudiantil de 1931

204) Incidencias estudiantiles. 5.º El Consejero señor Donoso expresa a continuación que desea conocer algunas noticias de las incidencias estudiantiles últimas, como asimismo las medidas adoptadas o las que se podrían adoptar para reprimirlas.

El señor Vice-Rector expresa que las incidencias estudiantiles a que se ha referido el señor Donoso, se han limitado a una inasistencia colectiva del alumnado de la Escuela de Medicina y a una parcial en otras, viéndose detenido este movimiento por las medidas adoptadas por las Direcciones de los respectivos establecimientos. El señor Vice-Rector agrega que se ha exagerado mucho acerca de estas incidencias, y que a su juicio, ellas no revisten la gravedad de otras veces.

El señor Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales expone, por su parte, que en la Escuela de su dependencia los acontecimientos no han tenido tampoco la magnitud de oportunidades anteriores.

El señor Vice-Rector agrega que desearía que el H. Consejo lo facultase para arreglar ciertas dificultades producidas entre algunos profesores universitarios y el Gobierno.

Así se acordó.

•3 Reorganización del Instituto Pedagógico

SESION EXTRAORDINARIA EN 31 DE JULIO DE 1931

Sumario. 292) Asistencia. 293) Reorganización del Instituto Pedagógico.

292) Asistencia. Fué presidida por el señor Rector Accidental de la Universidad, don Pedro León Loyola. Asistieron los siguientes señores Consejeros: Opazo (don Roberto), Decano Accidental de la Facultad de Agronomía y Veterinaria; Larraguibel (don Armando), Decano de la Facultad de Biología y Ciencias Médicas; Hoerning (don Carlos), Decano Accidental de la Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas; Silva (don René), Subsecretario del Ministerio de Educación Pública, en carácter de Jefe de la Educación Secundaria; Fernández (don Gustavo), y Labarca (doña Amanda), representantes del Supremo Gobierno, y Marshall (don Enrique), Secretario General de la Universidad.

293) Reorganización del Instituto Pedagógico. Iniciada la sesión, el señor Rector agradece a los señores Consejeros presentes la aceptación de sus respectivos cargos, en las circunstancias difíciles porque atraviesa la Universidad, y expresa su confianza en resolver satisfactoriamente, con la cooperación de todos ellos, la situación anómala producida por la renuncia de casi la totalidad del profesorado de las diversas Facultades y del personal administrativo superior de las mismas y de las Escuelas dependientes de ellas. A continuación el señor Rector expone que ha convocado al Honorable Consejo, precisamente para estudiar la forma en que habrá de solucionarse este problema en general, y, el que ofrece en particular el caso del Instituto Pedagógico, establecimiento en el cual a los graves sucesos producidos con motivo de la apreciación que el alumnado ha estado haciendo de sus profesores en forma inconveniente, habría que agregar el antiguo malestar que allí reina y que reclama desde hace tiempo un detenido examen de parte de las autoridades directivas de la Universidad. Este examen servirá para investigar las raíces del mal y determinar qué fondo de verdad hay en las severas críticas de que han sido objeto tanto la dirección como el profesorado y el régimen interno del Establecimiento. El señor Rector agrega que después de analizar la gravedad de la situación a que se refiere ha llegado a la conclusión de que se impone solicitar del Supremo Gobierno la dictación de un decreto que ordene la reorganización del Instituto en referencia, como la única medida eficaz para resolver el conflicto producido. Cree del caso añadir que esta es también la opinión de experimentadas personas a quienes le ha solicitado su parecer. En consecuencia propone al H. Consejo la adopción de la medida indicada para lo cual se nombraría una comisión y la clausura del establecimiento durante el tiempo que permanezca en reorganización. El señor

Rector expone que, aparte de lo ya dicho, debe dar cuenta además, que, contrariamente a la actitud observada por lo demás Directores de escuelas universitarias, el Director del Pedagógico no ha presentado la renuncia de su cargo.

El Consejero señor Silva Espejo manifiesta que podría encargarse al señor Rector la misión de obtener la renuncia del Director y subsidiariamente acordar desde luego que, para el caso que ella no surta efecto, se pida la suspensión del referido Director.

Así quedó acordado.

El Secretario General estima que respecto de la comisión reorganizadora a que se ha referido el señor Rector, ella debe estar compuesta de un número muy limitado de personas, para lo cual propone en unión del señor Rector los nombres del Consejero señor Gustavo Fernández Godoy, por su prestigio dentro del profesorado y del señor Abraham Pérez, profesor en el Instituto Pedagógico.

Después de desvanecer algunos escrúpulos de carácter personal, expresado por el Consejero señor Fernández, se acordó aprobar la comisión propuesta por el Secretario General.

Asimismo se acordó dejar constancia que, por ahora la reorganización que a ella le corresponde efectuar se limitará solamente al profesorado, el cual quedará entretanto en interinato, que en su labor no debe emplear más de diez días y, finalmente, que el local del establecimiento quedará en manos de uno de sus miembros, mientras se designa Director.

A continuación el señor Decano de la Facultad de Biología expresa que en la Escuela de Medicina se han producido hechos si nó iguales a los del Pedagógico, por lo menos semejantes: los profesores han sido calificados por los alumnos y, según sus informaciones, se habría acordado de parte de estos últimos, eliminar aquellos profesores que han sido designados por decreto-ley, y no según la ley de Instrucción Superior de 9 de Enero de 1879.

El Consejero señor Silva Espejo observa que de aceptar el criterio adoptado por los alumnos de Medicina, vacilaría todo el andamiaje actual en que se halla la Universidad, ya que fundamentalmente descansa en disposiciones que emanan de decretos leyes. Cree el señor Silva Espejo que, tal vez no dar por presentadas las renuncias del profesorado de la Escuela de Medicina sería un procedimiento que facilitaría la tarea de normalizar cuanto antes la situación creada a la Universidad.

El señor Decano de la Facultad de Agronomía y Veterinaria manifiesta que algo análogo a lo ocurrido en Medicina pasa en la Escuela Práctica de Agricultura, establecimiento en el cual los alumnos piden entre otras cosas la renuncia del Director y de algunos funcionarios más.

El señor Rector dice que respecto de la actitud asumida por el alumnado de las diversas escuelas universitarias, él quiere definir una vez más la suya propia, y que es terminante: estima que los alumnos deben ser oídos, y está dispuesto a ser consecuente con esta afirmación, pero la mantendrá únicamente hasta el punto en que las aspiraciones de los alumnos sean justas y fundadas. El señor Rector agrega que ha hecho saber esto mismo a los alumnos y que ellos se han manifestado muy conformes con esta declaración. Respecto del criterio que se adopte para dotar de profesorado a las distintas Escuelas, estima como el Consejero señor Silva Espejo, que convendría emplear un procedimiento distinto del sustentado en la Escuela de Medicina. A este fin propone que, en su opinión, sería conveniente que el Rector, de acuerdo con el Decano de cada Facultad estudie la fórmula más adecuada para dotar del personal docente necesario a cada Escuela, oyendo las peticiones del alumnado y que, respecto de la situación del profesorado de Medicina, es partidario de aceptar el tempe-

ramento insinuado por el señor Silva Espejo, o sea de dar por no presentada la renuncia del profesorado, y en estas condiciones proceder a una apreciación serena de dicho personal.

Se levantó la sesión.—PEDRO L. LOYOLA, Rector Accidental.—E. L. MARSHALL, Secretario General Accidental.

---

4 Estudiantes expulsados por motivos políticos

298) Acuerdo referente a los alumnos que hayan sufrido medidas disciplinarias. 3.º De una indicación formulada por el señor Rector en el sentido de permitir la reincorporación de aquellos estudiantes universitarios que por causas o actitudes de carácter político fueron expulsados de los establecimientos en que seguían sus estudios, o la rendición de las pruebas finales para optar a títulos universitarios a aquellos que habiéndolos terminado satisfactoriamente, no pudieron rendir dichas pruebas por impedírselo las medidas disciplinarias adoptadas por la Corporación.

Se acordó aprobar la indicación propuesta por el señor Rector y autorizarlo para resolver aquellos casos que además de la causa señalada en el presente acuerdo, influyeron razones de otra índole.

•5 Desterrados y expulsados

311) Acuerdo relativo a los estudiantes extranjeros que abandonaron el país por causas políticas. 2.° Solicitar del Ministerio de Educación Pública, oficie al de Relaciones, pidiendo comunique a los representantes de Chile en los países Centro y Sud-Americanos que el Consejo Universitario ha levantado las medidas disciplinarias impuestas por actuaciones de carácter político y que, en consecuencia, pueden continuar sus estudios en la Universidad, los jóvenes extranjeros que el año último los interrumpieron por la causa anotada.

•6 Ocupación estudiantil de la Facultad de Artes, año 1931

339) Incidencias en la Academia de Bellas Artes. El señor Decano de la Facultad de Bellas Artes expresa, en seguida, que a los sucesos ocurridos en la Academia de Bellas Artes, hay que agregar ahora la ocupación de dicha

292 BOLETÍN DEL CONSEJO UNIVERSITARIO

Academia por los alumnos, ocupación que significa un nuevo desconocimiento de la autoridad universitaria a que están sometidos. El señor Decano estima del caso adoptar alguna medida que sancione esta situación anormal. Aparte de lo anterior hace presente la conveniencia de apresurar en el Ministerio la aprobación de la fórmula de arreglo indicada por la Universidad, fórmula que contempla además la aprobación de un proyecto que reorganiza la Academia de modo que funcione en forma provisoria, y el nombramiento de una comisión que elabore un ante-proyecto de plan de estudios y reglamento de la citada Academia.

Tras de un breve debate se acordó, a indicación del señor Decano de la Facultad de Filosofía y Ciencias de la Educación, no aplicar de inmediato ninguna sanción disciplinaria cuyos efectos podrían ser dudosos, dadas las circunstancias del momento.

•7 «Vosotros que reunidos valeis más que yo». Discurso del Rector Pedro León Loyola

392) Discurso del señor Rector de la Universidad. A continuación el señor Rector pronunció el siguiente discurso:

«El Supremo Gobierno, respetando la elección del Claustro Pleno, ha querido elevarme al alto cargo de Rector de la Universidad, concediéndome así el honor de presidir vuestras sesiones.

«Hoy por primera vez, cumplo esta alta función, y empiezo por aplicaros la histórica frase de los nobles de Aragón: vosotros que reunidos valéis más que yo... Precisamente por ésto, por estar penetrado, empapado en esta verdad, quiero pediros en este momento inicial de mis funciones de Rector, toda vuestra sabia, honrada y decidida cooperación. Sin ella, huérfano de vuestras luces y consejos, nuestra querida Universidad decaerá en su prestigio; con ella, iluminado por vuestra sabiduría y experiencia, ustedes y yo conduciremos a la Universidad por el camino de sus destinos más altos.

«Es muy grato para mi elogiar en este momento, al dignísimo maestro que tuvo a su cargo la dirección de la Universidad después del cambio de Gobierno. Situaciones difíciles fueron salvadas por él, colocándose siempre en el terreno de la verdad y de la justicia. ¡Qué otra cosa podía, esperarse de un hombre como el señor Loyola, sabio, modesto, ecuánime maestro de verdad!

«Y, en seguida, quiero saludar a los nuevos miembros del Consejo, luces nuevas para nuestras discusiones, maestros de verdad también. Hacer un cumplido elogio de lo que significa su aporte para el Consejo Universitario es redundante, cada uno de ellos viene envuelto en una aureola de prestigio cosechada año a año en el cumplimiento de sus deberes y en el esfuerzo constante de ser mejores hoy que ayer.

«Tres problemas de la Universidad quiero proponeros desde hoy mismo: La reforma del Estatuto, el mejoramiento del bienestar estudiantil, y el estudio de las medidas necesarias para hacer que la Universidad prepare la clase directiva de la República.

«Yo desearía que la comisión que se haga cargo del primer problema tenga un criterio amplio y sereno, recuerde la necesidad de sentir nuestro ambiente antes de decidir el proyecto que, en seguida, deberá estudiar el Consejo, para elevarlo después en su forma definitiva, a la consideración del Supremo Gobierno.

«Me imagino que una sesión semanal de dicha comisión, celebrada regularmente durante el tiempo que sea necesario, y destinada a oír, previa inscripción, las sugestiones de profesores, egresados y alumnos, facilitaría en forma extraordinaria el trabajo de la comisión.

«Por lo que hace al bienestar estudiantil y partiendo de la repartición universitaria existente, creo que si entregamos a dos o tres alumnos de cada escuela elegidos por ellas mismas, el estudio y la puesta en práctica de medidas de previsión y asistencia estudiantiles, haremos una obra útil y eminentemente educativa. Los dos o tres alumnos elegidos en cada escuela serán los mejores seguramente, porque no en otros podrá recaer el cuidado de la previsión y asistencia social de sus compañeros. Ellos darían cuenta al organismo central, por medio del Director de la Escuela respectiva, de la situación que hay que remediar y de la forma de remediarla.

«Respecto al financiamiento de esta repartición, ya existe acordado un porcentaje de los derechos de matrícula. El mayor desarrollo de este servicio hará buscar otras fuentes de recursos.

«La Universidad debe ser el cerebro del país, y, siéndolo así, en ella debe formarse la mayor parte del elemento directivo de la nación.

«Recordemos, antes de planear en líneas generales el tercer problema, que son los problemas sociales y económicos el eje actual de las preocupaciones del mundo.

«Yo desearía hacer sentir, por medio de los señores Decanos en cada Facultad, la responsabilidad que tenemos como cerebro de la nación. Así el Decano de la Facultad de Medicina podría hacer sentir la imperiosa necesidad nacional de estudiar urgentemente el problema del niño; algunos de los problemas de la Pediatría podría tomar a su cargo tal problema y cuando ya llegara a conclusiones con aspectos definitivos; el Decano de la Facultad los anunciaría al Consejo y éste—se podría estar preparado para el caso—decretaría la apertura de una cátedra de altos estudios para enseñar el problema del niño desde nuestro punto de vista genuinamente nacional.

«Basta este ejemplo. Procediendo así, estudiando primero los hechos; y fundada después la cátedra correspondiente de altos estudios, creo que podremos llegar a la formación de dirigentes indiscutibles, capacitadas para solucionar nuestros graves problemas sociales y económicos. Así, la Universidad se convierte de hecho y de derecho, en el verdadero cerebro de la nación.

«Pero no sólo deseo para la Universidad cátedras de altos estudios con un mero fin utilitario. La Universidad necesita también irradiar alta cultura, sin otro fin que procurar gimnasia para los cerebros e idealidades para los espíritus.

«Permitidme, antes de terminar, recordar que, hoy por hoy; la Universidad está capacitada sólo para formar profesionales y que palpamos la plétora y el proletariado de las profesiones. Debemos, entonces, no preocuparnos ya de la cantidad, sino de la calidad de los profesionales que se gradúen y, para esto, se hace necesario exigir una base humanística o técnica—en el alto sentido—lo más perfecta posible y se hace indispensable además, estudiar los métodos que sirvan para acreditar la aptitud vocacional durante el primer año de los estudios universitarios».

El señor Decano de la Facultad de Filosofía y Ciencias de la Educación manifestó que habiendo oído con la mayor complacencia las orientaciones trazadas por el señor Rector, cumplía con el deber de ofrecer su concurso a la labor señalada por él a nombre de la Facultad de su presidencia y a nombre de los señores Decanos presentes, quienes a su vez lo ofrecen en representación de sus respectivas Facultades.

•8 Ocupación estudiantil de Casa Central, año 1931

SESION EXTRAORDINARIA EN 28 DE OCTUBRE DE 1931

Sumario. 400) Asistencia. 401) Incidencias estudiantiles. 402) Comisión que propondrá la fórmula de la que ha de constituirse para estudiar la Reforma del Estatuto Universitario.

400) Asistencia. Fué presidida por el señor Ministro de Educación Pública, don Leonardo Guzmán. Asistieron el señor Rector de la Universidad, don Armando Larraguibel y los siguientes señores Consejeros: Carvajal (don Armando), Decano de la Facultad de Bellas Artes; Godoy (don Pedro), Decano de la Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas; Opazo (don Roberto), Decano de la Facultad de Agronomía y Veterinaria; Muhm (don Teodoro), Decano Accidental de la Facultad de Biología y Ciencias Médicas; Labarca (doña Amanda), Directora General de Educación Secundaria; Salas Marchant (don Maximiliano), Director General de Educación Primaria; Dinator de Guzmán (doña Isaura), Representante del Supremo Gobierno, y el Secretario General Accidental de la Universidad don Enrique Marshall.

401) Incidencias estudiantiles. Abierta la sesión, a las 12 horas, el señor Ministro manifestó que había creído conveniente citar al Consejo a una sesión extraordinaria con el objeto de tratar de la situación producida en la Universidad con motivo de los incidentes estudiantiles acaecidos el día anterior, incidentes que culminaron con la ocupación, durante varias horas, de la Casa Universitaria por un grupo de alumnos que manifestaban de esta manera su descontento por no haberse procedido a realizar las aspiraciones del alumnado en materia de reforma universitaria.

Dió a conocer las conversaciones que él y el señor Rector habían tenido esa misma noche con los estudiantes descontentos y concluyó diciendo que esperaba que el señor Rector y los señores Consejeros expusieran sus puntos de vista respecto de la mejor manera de alcanzar los fines que se persiguen en materia de reforma universitaria. Hizo presente, además, la conveniencia de no iniciar ninguna actividad en este sentido mientras no se obtenga la más completa normalidad en el estudiantado universitario.

El señor Rector dijo que, a su juicio, era indispensable proceder a arbitrar a la mayor brevedad los medios necesarios para hacer cesar situaciones como las que se habían producido la noche anterior y para resguardar debidamente el prestigio y la independencia con que tanto las autoridades universitarias como el profesorado de las diversas Facultades debían ejercer sus delicadas funciones.

•9 Manifestaciones en el Salón de Honor de Casa Central

408) Incidentes estudiantiles en la Universidad. A continuación el señor Rector expresa que durante la tarde del día anterior se habían producido dentro de la Universidad algunos hechos incalificables, en los cuales tomaron parte estudiantes y obreros que después de las 18½ horas se reunieron en uno de los Hall, a hacer toda clase de manifestaciones de descontento, sin que en ellas faltaran los discursos subversivos y las más duras apreciaciones para la Universidad y sus autoridades. Estas manifestaciones culminaron poco después de las veinte horas, en los momentos que las comisiones examinadoras de la Facultad de Biología y Ciencias Médicas abandonaban las salas de dicha Facultad, siendo vejados los profesores por los manifestantes allí reunidos, con gritos, insultos y toda suerte de dicterios. Como estas situaciones se producen con frecuencia, transformando la Universidad en una especie de plaza pública, estima el señor Rector que un medio de evitarlas sería reglamentar el uso del Salón Central, que actualmente sirve de foco a cuanta asamblea o reunión estudiantil y, a veces no sólo estudiantil, se celebra. Una medida de esta naturaleza evitaría, por lo menos en parte, la repetición de los sucesos a que ha hecho referencia.

409) Necesidad de reglamentar el uso del Salón Central de la Universidad. El señor Decano de la Facultad de Biología y Ciencias Médicas dice que los sucesos bochornosos a que el señor Rector se refiere, y que le tocó presenciar personalmente, hacen indispensable la adopción inmediata de medidas destinadas sino a sancionar, por lo menos a conminar a los estudiantes que una vez más han demostrado carecer de la más elemental cultura y no tener el menor respeto hacia las autoridades y profesores universitarios. Piensa que es indispensable hacer una publicación por la prensa en que se declare que la Universidad no tolera que en su propio recinto se cometan actos que rebajan el nivel de cultura de que debe estar dotado todo universitario y que se llegará si es necesario hasta la clausura de sus escuelas, si se repiten hechos semejantes. Concuerda con el señor Rector en que es de todo punto indispensable reglamentar la concesión del Salón de Honor, pues la extremada liberalidad con que se concede ha sido causa de que sirva de centro de desórdenes estudiantiles, cuyas consecuencias se lamentan pero no se evitan. Acepta el reglamento a que se sujetará el uso del Salón Central de la Universidad, en la certidumbre de que no se concederá a los estudiantes sino en ocasiones excepcionales, cuando se trate de conferencias científicas o de actos culturales.

El señor Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales observa que la aplicación de medidas disciplinarias o la simple amenaza provocaría una reacción en el alumnado que, a su juicio, es conveniente no suscitar. En cuanto a reglamentar el uso del Salón, le parece que una medida de esta índole debe adoptarse cuanto antes, estableciendo claramente que será concedido únicamente para la realización de actos meramente académicos y nunca para aquellos que expresa o veladamente tengan fines políticos o de propaganda.

410) Carnet Universitario. El señor Decano de la Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas cree que un medio de impedir la intromisión de personas ajenas al estudiantado en sus reuniones sería la adopción del carnet universitario, y en este sentido deja formulada indicación.

El señor Decano de la Facultad de Agronomía y Veterinaria apoya la indicación del Decano señor Godoy, y agrega que los alumnos de su Facultad tienen su carnet de estudiantes y lo utilizan con excelente resultado.

El señor Rector expresa que él también es partidario de la adopción del carnet. Estima por otra parte que, como no podría ponerse en práctica desde luego, sería necesario hacer algunas gestiones tendientes a llegar a algún entendimiento con el alumnado a fin de hacer cesar la situación anormal porque atraviesa y, en este sentido, cree que la Comisión designada en sesión de 28 del presente podría efectuar dichas gestiones, como asimismo estudiar los sucesos de ayer.

El Secretario General expresa que le parece más simple y de mayor eficacia que tanto los señores Decanos como los Directores se pongan en contacto con el alumnado, con el objeto señalado por el señor Rector.

El señor Decano de la Facultad de Filosofía y Ciencias de la Educación estima que dirigirse a los representantes de los centros estudiantiles de las Escuelas, por intermedio de los Decanos y Directores o de la Comisión a que ha aludido el señor Rector, o por ambos a la vez, surtiría un efecto más rápido y eficaz, ya que es más fácil llegar a acuerdo con grupos aislados que con la masa del alumnado. Esta comisión se encargaría de significarle a los alumnos qué medidas está dispuesta a adoptar la autoridad universitaria, respecto de los promotores de desórdenes para el caso de que los disturbios estudiantiles continúen.

El Consejero señor Fernández Godoy, y los señores Decanos de Agronomía y de Bellas Artes manifiestan que las amenazas expresas o veladas son contraproducentes, por lo cual disienten del parecer del señor Galdames en la parte que la recomienda.

Como consecuencia del debate anterior, fueron aprobados los siguientes acuerdos:

Teniendo presente que los alumnos de la Universidad pueden reunirse libremente en el local de la Federación, el Consejo Universitario acuerda que el Salón de Honor y la Sala de Conferencias sólo serán cedidos a los estudiantes para actos culturales de carácter extraordinarios.

La solicitud correspondiente deberá presentarse al Rector de la Universidad con la debida anticipación acompañada del programa del acto.

411) Llamado a los Estudiantes. El Consejo Universitario acuerda dirigirse, por medio de los Decanos de las diversas Facultades, a los estudiantes de las distintas Escuelas y llamarlos a cooperar efectivamente en la obra de normalización de la vida universitaria en que las autoridades educacionales se encuentran empeñadas. Al mismo tiempo la comisión designada por el Consejo Universitario, en sesión de 28 de Octubre se pondrá al habla con los dirigentes estudiantiles con el objeto de alcanzar igual finalidad.

Poner en práctica el carnet universitario.

El señor Decano de la Facultad de Filosofía expresa que se entiende que la responsabilización individual a que se ha referido queda acordada para el momento oportuno.

•10 La conferencia del General Téllez

SESION EXTRAORDINARIA EN 12 DE NOVIEMBRE DE 1931

Sumario. 442) Asistencia. 443) Incidencias Estudiantiles.

442) Asistencia. Fué presidida por el señor Rector de la Universidad, don Armando Larraguibel. Asistieron los siguientes señores Consejeros: Carvajal (don Armando), Decano de la Facultad de Bellas Artes; Galdames (don Luis), Decano de la Facultad de Filosofía y Ciencias de la Educación; Hernández (don Juvenal), Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales; Muhm (don Teodoro), Decano de la Facultad de Biología y Ciencias Médicas; Opazo (don Roberto), Decano de la Facultad de Agronomía y Veterinaria; Salas Marchant (don Maximiliano), Director General de Educación Primaria; Fernández Godoy (don Gustavo), Representante del Supremo Gobierno, y Marshall (don Enrique), Secretario General de la Universidad.

443) Incidencias estudiantiles. Abierta la sesión, el señor Rector manifiesta que ha citado al H. Consejo, para imponerlo de los sucesos ocurridos anoche en el Salón Central de la Universidad, con motivo de la conferencia del General Téllez y hoy en el mismo y en la Sala de la Rectoría. Como los señores Consejeros no ignoran, anoche se realizó la conferencia sobre Lautaro

anunciada desde hace algún tiempo por el General don Indalicio Téllez, y no verificada en dos o tres ocasiones debido a petición expresa del Rector señor Loyola, primero, del actual, después. Se consideró que no era oportuno que el general diese su conferencia, dada la exaltación que reinaba en el estudiantado y las consecuencias desagradables que ella podría traer. Obtenidas las postergaciones a que se ha referido, no pudo evitarse una vez más la susodicha conferencia, quedando fijada para el 11 del presente. A ella fueron invitados S. E. el Vice-Presidente de la República, el señor Ministro de Educación Publica, el señor Ministro de Guerra y otras autoridades. Apenas iniciada la conferencia, de las aposentadurías laterales de la Sala interrumpieron toses, risas, cuchicheos que impedían al conferenciante hacerse oír. Además la luz fué apagada en varias ocasiones, aprovechándose una de ellas para hacer estallar un petardo. En ese momento, el señor Ministro de la Guerra se levantó de su asiento, abandonó el Salón y subió a las tribunas laterales del mismo, donde procedió personalmente, secundado por agentes y carabineros a despejarlas. El señor Rector hace presente que los carabineros fueron llamados por el Ayudante del señor Ministro de la Guerra, de orden de éste. Para protestar de ello se reunieron hoy en la mañana estudiantes en el Salón de Honor, violando un acuerdo expreso del Consejo, y decidieron pedir al Rector de la Universidad la renuncia de su cargo por no haber impedido la conferencia, o, en su defecto, haber protestado de la actitud del señor Ministro de la Guerra. Con este fin un grupo de cien o más alumnos, entre los cuales reconoce a varios cuyos nombres no dirá por ningún motivo, invadió la antesala de la Rectoría y llegó a su oficina con gran algazara. El señor Rector agrega que en ese momento se encontraba allí acompañado de dos amigos, quienes se pusieron a su lado para protegerlo. Acto contínuo, los estudiantes ocuparon totalmente la sala exigiéndole en forma irrespetuosa e insultante la renuncia inmediata de su puesto con exclamaciones, gritos y descompuestos ademanes. Esto ha durado alrededor de tres cuartos de hora, sin que en ningún momento lograra hacerse oír, siendo por tanto infructuosos los esfuerzos que hizo para explicar la forma en que los acontecimientos relacionados con la conferencia se habían desarrollado. En estas condiciones creyó prudente abandonar la sala, lo que hizo en medio de las manifestaciones hostiles de los estudiantes allí reunidos. Pone en conocimiento del H. Consejo los hechos relatados para que se adopten las medidas que se juzgue oportunas.

El Consejero señor Fernández Godoy expresa que la Corporación está de parte del señor Rector, y aunque a su entender se atenúa un tanto la responsabilidad de los estudiantes por la provocación que han sufrido, comprende que es necesario aplicar alguna medida disciplinaria que sancione su incultura.

El señor Decano de la Facultad de Biología y Ciencias Médicas estima que debe ser aplicada una medida que sirva de escarmiento y, según su modo de ver, ésta no puede ser otra que la clausura de la Universidad, única medida con la cual se evitaría la repetición de estos desórdenes que seguramente se producirán en el futuro, si se adoptan castigos a medias. Si los estudiantes no quisieron sufrir la humillación de que se creen víctimas, debieron solicitar del Gobierno la prohibición de la conferencia del general Téllez, o en subsidio, abstenese de concurrir a ella. El vejamen infringido por ellos al señor Rector merece las penas máximas que contemplan los reglamentos universitarios.

Con respecto a la clausura de la Universidad sugerida por el Decano señor Muhm, el Consejero señor Fernández Godoy estima que ella no sería conducente pero que, si ella forma parte del punto de vista del señor Rector, la votaría con pena dejando constancia de su modo de pensar.

El señor Decano de la Facultad de Agronomía y Veterinaria duda de que la clausura sea la medida adecuada en este caso, e insinúa que sería preferible

no adoptar esta medida de carácter general, cuyas consecuencias sufrirían muchos alumnos que no han tenido participación en los hechos relatados por el señor Rector, y buscar a los culpables de estos desórdenes entre aquellos dirigentes estudiantiles de los grupos avanzados, sancionándolos como los únicos responsables, mediante las medidas de que reglamentariamente se pueda disponer.

El Secretario General observa que la adopción del temperamento propuesto por el Decano señor Opazo, haría que solidarizaran los no castigados con éstos, pues no hay que olvidar que se está ante un problema de conjunto del alumnado. Por otra parte la individualización de los manifestantes en los actos que se trata de sancionar sería motivo de investigaciones tan difíciles que siempre quedarían en la impunidad muchos de ellos, lo cual no sería justo.

El señor Decano de la Facultad de Filosofía y Ciencias de la Educación expresa que la conducta violenta e inescusable de los alumnos para con el señor Rector ha sido adoptada como una protesta por el llamado a la policía y por la actitud del señor Ministro de la Guerra el día de la conferencia del General Téllez, día que, a juicio de los alumnos, se vejó la autoridad universitaria. Piensa que los alumnos reaccionarán pronto y que, de ninguna manera su actitud debe determinar la renuncia del señor Rector, pues ello sentaría un precedente funesto, quedando el cargo en el futuro a merced de los grupos violentos. Estima que debe descartarse como solución la clausura de las Escuelas Universitarias, por que tal medida sería injusta, ya que el grupo reducido del estudiantado que asumió la actitud a que se refiere contra el señor Rector, no podría representar el sentir de la totalidad del alumnado, pues tiene entendido que a la asamblea en que se generó dicho grupo no concurrió una porción considerable de estudiantes que asistió a sus clases de un modo casi normal. En estas condiciones propondría un procedimiento que requiere mayor tiempo, pero que le parece de resultado más seguro: que la Comisión designada en sesión del H. Consejo de 28 de Octubre se ponga en contacto con los dirigentes de los grupos estudiantiles a fin de deslindar las responsabilidades e individualizar a los culpables.

El señor Rector manifiesta que los alumnos tratados aisladamente son muy correctos y no es difícil entenderse con ellos, pues él mismo estuvo conversando con algunos acerca del plan que se proponía desarrollar como Rector, y estuvieron de acuerdo con él en todas sus partes, pero al mismo tiempo está cierto de que con fines políticos se están ejercitando extrañas influencias en el alumnado, y que es preciso unir al profesorado universitario para defender los intereses permanentes de la Universidad, cuya suerte puede quedar entregada en manos de los dirigentes estudiantiles a corto plazo, si el profesorado no se unifica. A fin de evitar la ruina de la Universidad, pide a los señores Consejeros mediten una fórmula que permita solucionar este grave problema.

El señor Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales manifiesta que en primer término desea dejar constancia de su protesta porque el Gobierno no obstante las reiteradas postergaciones de la conferencia del General Téllez, insistió en que ella fuese dada en la Universidad, con desmedro evidente de la autoridad universitaria. Estima, como el señor Rector, que en esta situación tan delicada se está decidiendo la suerte de la Universidad, pues el alumnado hace política y recibe inspiraciones extrañas, pero piensa que la clausura no es el remedio en este caso, pues ésto equivaldría a confesar el fracaso de la autoridad universitaria, por lo cual convendría diferir por lo menos hasta mañana una resolución al respecto.

Finalmente se acordó sesionar el día 13 de Noviembre a las 11 horas.

Se levantó la sesión.— ARMANDO LARRAGUIBEL, Rector.— E. L MARSHALL, Secretario General.

•11 Medidas disciplinares

SESION EXTRAORDINARIA EN 13 DE NOVIEMBRE DE 1931

Sumario. 444) Asistencia. 445) Incidencias estudiantiles.

444) Asistencia. Fué presidida por el señor Rector de la Universidad don Armando Larraguibel. Asistieron los siguientes señores Consejeros: Carvajal (don Armando), Decano de la Facultad de Bellas Artes; Galdames (don Luis), Decano de la Facultad de Filosofía y Ciencias de la Educación; Godoy (don Pedro), Decano de la Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas; Hernández (don Juvenal), Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales; Muhm (don Teodoro), Decano de la Facultad de Biología y Ciencias Médicas; Opazo (don Roberto), Decano de la Facultad de Agronomía y Veterinaria; Labarca (doña Amanda), Directora General de Educación Secundaria; Salas Marchant (don Maximiliano), Director General de Educación Primaria; Dinator de Guzmán (doña Isaura) y Fernández Godoy (don Gustavo), Representantes del Supremo Gobierno y Marshall (don Enrique), Secretario General de la Universidad.

445) Incidencias estudiantiles. Iniciada la sesión el señor Rector manifiesta que en la sesión anterior no se adoptó resolución alguna sobre los incidentes estudiantiles producidos el 11 y 12 del presente en la Universidad, a raíz de la conferencia del General Téllez, y de los cuales dió cuenta en la reunión de ayer. Principalmente se postergó una resolución al respecto a fin de contar con la asistencia unánime de los miembros de la Corporación. Añade que, si la medida que se adoptase, estuviese prestigiada por un acuerdo de las diversas Facultades, tendría mayor valor.

El señor Decano de la Facultad de Biología y Ciencias Médicas expresa que desea dar respuesta a una observación formulada por el señor Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales en la sesión última, al decir que la clausura de las escuelas universitarias implicaría el fracaso de las autoridades. El Decano señor Muhm espresa que el fracaso no lo determinaría la clausura de las escuelas universitarias, pues el fracaso, a su juicio, existe desde hace 30 años, y ha sido provocado por la debilidad de las autoridades que, o no han adoptado las medidas necesarias para reprimir el desorden o, una vez adoptadas, no han sabido mantenerlas. Así se explica que las huelgas hayan venido repitiéndose con éxito bajo la benevolencia de las autoridades, y a que ellas hayan sido el medio ordinario de que el alumnado se ha servido en diferentes oportunidades para obtener el alejamiento de la enseñanza, de meritorios profesores. Está convencido de que si no se reacciona contra esta práctica, las autoridades universitarias se verán en breve desplazadas por los dirigentes estudiantiles. Con respecto a los sucesos recientes, la Facultad de su presidencia ha formulado el siguiente voto: «La Facultad de Biología y Ciencias Médicas reunida en sesión extraordinaria, con asistencia de 53 de sus miembros y por unanimidad, considerando que se ha violado la libertad de la tribuna universitaria, los derechos de su autoridad y vejado en su propia Casa al Rector y a la Suprema autoridad del Estado, acuerda pedir al Consejo Universitario que aplique todo el rigor de las medidas disciplinarias que el Estatuto Universitario autoriza y manifestarle al señor Rector su más completa adhesión». El Decano señor Muhm formula indicación para que se proceda en consecuencia con el referido voto.

Los represententes del Gobierno ante el H. Consejo, señora Dinator de Guzmán y señor Fernández Godoy declaran, en nombre del señor Ministro de Educación que el Gobierno estima altamente censurables los sucesos producidos

últimamente en la Casa Universitaria por un grupo de estudiantes, en cuanto ellos ofenden la cultura e importan un desacato a la autoridad universitaria. Los mismos representantes consideran que estuvo en manos del Gobierno haber previsto y evitado esos acontecimientos.

El Consejero señor Fernández Godoy, por su parte, agrega que cualquiera que haya sido la actitud de los alumnos, la renuncia del señor Rector no es en modo alguno procedente por cuanto esto colocaría a la Universidad en un trance difícil, en que no cree desee ponerla el señor Rector.

El señor Decano de la Facultad de Filosofía y Ciencias de la Educación expresa que ha conversado con la mayoría de los profesores de la Corporación de su presidencia a fin de manifestar ante el H. Consejo una opinión que consulte la del profesorado de su Facultad y que, desde luego, puede anticipar que un voto de la Corporación de su presidencia sería en el caso presente fatalmente contrario a los deseos del señor Rector. Se ha estimado entre los Miembros de la Facultad que preside, agrega el señor Galdames, que la actitud del alumnado es la continuación de la actitud ideológica revolucionaria asumida por los estudiantes en Julio último, y que la protesta por la conferencia del General Téllez es, en opinión de éstos, una protesta contra la preponderancia militar, lo que en último término aclara el sentido fundamental de este movimiento estudiantil. La conferencia del General Téllez, cuyas consecuencias se preveían, ha servido para exteriorizar esta actitud revolucionaria del estudiantado, y han sido los sucesos desagradables que ella determinó los que han venido a repercutir en el Jefe de la Universidad, cuya renuncia no vendría en modo alguno a solucionar el conflicto.

En cuanto a la medida de carácter disciplinario, preconizada por la Facultad de Biología y Ciencias Médicas, estima que no es una medida lógica, pues si la Universidad aceptó la actitud revolucionaria en Septiembre, no le parece justo sancionarla ahora con medidas represivas que no tienen ningún valor cuando son colectivas. Habría, pues, que buscarlas de otra índole y adoptarlas en vista de las faltas cometidas con el señor Rector. El criterio que ha expuesto es el que el señor Decano de la Facultad de Filosofía ha visto prevalecer en la Corporación de su presidencia, y es el suyo propio.

El señor Decano de la Facultad de Bellas Artes manifiesta que a su entender hay dos cuestiones diversas que considerar en los sucesos producidos a raíz de la conferencia del general Téllez: el desacato al señor Rector, que a su juicio merece la adopción de enérgicas medidas disciplinarias, y la intromisión de la fuerza pública en la Universidad que importa un atropello a la autonomía universitaria. Esto último invita, según su criterio, a presentar la renuncia colectiva del Consejo al Supremo Gobierno , pues la fuerza pública no debe entrar a la Casa Universitaria sino llamada por el Rector.

El señor Rector manifiesta que necesita un pronunciamiento de la Corporación sobre la cuestión en debate, pues repite una vez más que lo interesante para él es obtener el apoyo moral del profesorado, sin el cual cualquiera medida que se adopte carecerá de eficacia. En estas condiciones piensa que lo indicado en este caso sería reunir las Facultades, a fin de obtener el pronunciamiento que solicita, y diferir para la sesión próxima una resolución definitiva que consulte los intereses permanentes de la Universidad.

La Consejera señora Labarca opina como el señor Rector, y agrega que no es posible aceptar que la remoción del Rector esté determinada por un grupo violento del alumnado, pues ésto equivaldría a abolir toda autoridad.

Finalmente fué aprobado por unanimidad el siguiente voto:

«En presencia de la actitud de los estudiantes, el Consejo Universitario deplora los sucesos del 11 del presente, producidos por circunstancias extrañas

a la autoridad universitaria, censura los vejámenes de que el señor Rector ha sido objeto y le acuerda su más franca adhesión»

Se levantó la sesión.—ARMANDO LARRAGUIBEL, Rector.—E. L. MARSHALL, Secretario General.

•12 Restricciones al uso del Salón de Honor y Sala de Conferencias

SOBRE REUNIONES DE LOS ALUMNOS DE LA UNIVERSIDAD

Santiago, 30 de Octubre de 1931.—**N.º 1687.**
—Señor Director:

El Consejo Universitario, en sesión extraordinaria de esta fecha, adoptó los siguientes acuerdos:

1.º Teniendo presente que los alumnos de la Universidad pueden reunirse libremente en el local de la Federación, el Consejo Universitario acuerda que el Salón de Honor y la Sala de Conferencias sólo serán cedidos a los estudiantes para actos culturales de carácter extraordinario.

La solicitud correspondiente deberá presentarse al Rector de la Universidad con la debida anticipación, acompañando el programa del acto.

2.º El Consejo Universitario acuerda dirigirse, por medio de los Decanos de las diversas Facultades, a los estudiantes de las distintas Escuelas y llamarlos a cooperar efectivamente en la obra de normalización de la vida universitaria en que las autoridades educacionales se encuentran empeñadas. Al mismo tiempo, la comisión designada por el Consejo Universitario en sesión de 28 de Octubre, se pondrá al habla con los dirigentes estudiantiles con el objeto de alcanzar igual finalidad.

3.º Poner en práctica el carnet universitario.

Lo que comunico a Ud. para su conocimiento y demás fines a que haya lugar.

Saluda atentamente a Ud.—ARMANDO LARRAGUIBEL, Rector.

A los señores Directores de Escuelas Universitarias.

•13 Ley de seguridad interior del Estado

Ayer fué enviado al Congreso el mensaje del Ejecutivo sobre seguridad interior del Estado

LAS DISPOSICIONES DE ESTA LEY ESPECIAL MODIFICARIAN OTRAS DEL CODIGO PENAL RELATIVAS A LOS QUE DE PALABRA HABLADA O ESCRITA INCITAREN A LA SUBVERSION A CIVILES O FUERZAS MILITARES.— SE CASTIGA TAMBIEN EL ATROPELLO A LAS AUTORIDADES ESTABLECIDAS POR LA CONSTITUCION, A LAS LEYES Y AL DERECHO DE PROPIEDAD.— TEXTO INTEGRO DEL PROYECTO

El Ejecutivo ha enviado ayer, por intermedio del Ministerio de Justicia, un extenso mensaje, en el que se propone al Congreso Nacional, el siguiente interesante proyecto de ley sobre seguridad interior del Estado:

Artículo 1.o Sufrirán las penas de reclusión o de extrañamiento menores en sus grados mínimo a medio, y multa de 200 a 3 mil pesos, los que de palabra o por escrito, valiéndose de cualquier medio, ejecutaren alguno de los siguientes actos:

a) Incitar a la subversión del orden público o a la revuelta, o al alzamiento contra el Gobierno constituído, o a la ejecución de los delitos de homicidio, robo o incendio, o de los crímenes o simples delitos previstos en el Art. 480 del Código Penal, o en los títulos 1.o y 2.o del Libro 2.o del mismo Código; b) Incitar a uno o más miembros de las fuerzas armadas o de policía a la indisciplina, o al desobedecimiento de sus superiores jerárquicos o del Gobierno de la República; c) Incitar, provocar o fomentar la rebelión contra las instituciones nacionales, o contra la forma de Gobierno de la República, o el atropello por medios violentos, de los derechos garantizados por la Constitución, y d) Ultrajar o denigrar públicamente el nombre, la bandera o el escudo de la nación.

ALGUNAS DE LAS PENAS

Artículo 2.o Sufrirán las penas de reclusión o de extrañamiento menores en cualquiera de sus grados y multa de 200 a 3 mil pesos:

a) Los que mantengan inteligencias con instituciones o personas extranjeras, con el propósito de destruir o de cambiar, por medios violentos, el régimen político del país o de realizar alguno de los delitos penados por esta ley, o que reciban de las mismas instituciones o personas auxilios de cualquiera clase destinados a esos mismos fines; b) Los que subvencionen a asociaciones o personas extranjeras para que se ejecuten en Chile los delitos previstos en el inciso anterior; c) Los que inciten a impedir o a restringir o de hecho impidan o restrinjan la fabricación, reparación o transporte de materiales bélicos o el aprovisionamiento de las tropas a centros habitados; d) Los que inciten a destruir o inutilicen o de hecho destruyan o inutilicen las instalaciones destinadas a algún servicio público o los medios o materiales de comunicación; e) Los que importen, fabriquen, distribuyan o vendan clandestinamente o mantengan en depósito, también clandestinamente, armas, municiones o explosivos; y f) Los que propaguen o fomenten, de palabra o por escrito, doctrinas que tiendan a la destrucción, por medio de la violencia, de la organización política y jurídica de la nación, o al atropello de las autoridades o del derecho de la propiedad establecidos por la Constitución y las leyes.

Se entiende que propagan o fomentan tales doctrinas los que las enseñan o discuten al público mediante discursos, conferencias, lecturas, transmisiones radiotelefónicas, películas cinematográficas u otro medio, así como los que introducen al país, imprimen, publican, distribuyen, venden o mantienen en depósito, dentro del territorio nacional, películas, libros, folletos, revistas, periódicos, láminas, proclamas u otros impresos de cualquier género destinados a la propaganda expresada, y los que hacen importar, imprimir, publicar, distribuir, vender o mantener en depósito tales medios de difusión.

Para los efectos de hacer efectiva la responsabilidad de los impresores, se estará a lo dispuesto en los N.os 1, 2 y 3 del artículo 32 del decreto-ley N.o 425 de 26 de marzo de 1925, sobre abusos de la publicidad.

Sin perjuicio de las penas establecidas en las disposiciones que preceden, serán confiscados las películas, libros, folletos, revistas, periódicos, proclamas, o impresos, y las armas, municiones o explosivos a que se refiere el presente artículo.

Artículo 3.o Se aplicarán, asimismo, las penas establecidas en los dos artículos anteriores a los que se reunan, agrupen o asocien con el fin de cometer algunas de las infracciones especificadas en dichas disposiciones.

Art. 4.o — Toda sentencia condenatoria dictada conforme a la presente ley, agregará a las penas instituídas en los artículos anteriores la de inhabilitación especial temporal para cargos y oficios públicos, en sus grados mínimo a medio.

II. Derechos cívicos y sociales de las mujeres: un compromiso histórico

•

•14 Programa del Movimiento Pro Emancipación de las Mujeres de Chile. 1936

Primer Programa = año 1936

C.S Arch 1

PROGRAMA

Del movimiento pro-emancipación de las mujeres de Chile (MEMCH)

Esta organización surgió para reunir á todas las instituciones femeninas y mujeres sin partido ó de distintos partidos, de tendencias similares con el fin de desarrollar una labor común por la conquista de su liberación integral ó sea su emancipación JURÍDICA, ECONÓMICA Y BIOLÓGICA.

Hay en la actualidad numerosas organizaciones y partidos femeninos que tienen las mismas aspiraciones y no obstante, desarrollan una acción aislada. Estas instituciones no pueden desaparecer, porque tienen vida propia y constituyen una realidad social; pero, como su labor por lo mismo que es dispersa no influye en la opinión, se persigue orientar una acción conjunta de todas ellas para formar una fuerza poderosa y luchar así con probabilidades de éxito. No pretendemos pues, absorber ni á las organizaciones, ni á sus miembros aislados, sino simplemente encauzar y armonizar.

EL MOVIMIENTO PRO-EMANCIPACIÓN DE LAS MUJERES DE CHILE luchará:

En el órden JURIDICO:

a.—) Por el reconocimiento amplio de sus derechos políticos.

b.—) Por la ampliación de los derechos civiles, particularmente en lo que se refiere a las causales para pedir la separación de bienes.

c.—) Por la facultad de cambiar, de común acuerdo, el régimen matrimonial y liberar a la mujer del peso de la prueba para acreditar el orígen de los bienes adquiridos con su trabajo personal.

d.—) Por el divorcio con disolución de vínculo

e.—)Por la supresión de las trabas para contraer matrimonio.

f.—) Por la dictación de un Código del Niño que contemple todos los aspectos de la defensa de menores, como Juzgados, Reformatorios, alimentos, reglas sobre la tuición en las que se considere el interés de los menores y no el de los padres y en especial la investigación de la paternidad y la igualdad de los hijos legítimos e ilegítimos.

g.—) Por la modificación del régimen penitenciario femenino, especialmente para las mujeres con hijos, y

h.—) En general, por la dictacion de cualquier ley de carácter social ó económico de defensa de la mujer y del niño.

En el órden ECONÓMICO:

a.—) Por la igualdad de sueldos y salarios para el hombre y la mujer, á base de un salario mínimo.

b.—) Por el mejoramiento de todas las condiciones de trabajo y fiel cumplimiento de la legislación social, en especial los preceptos que protegen la maternidad y el niño obrero.

c.—) Por el abaratamiento de la vida.

d.—) Por la vivienda sana y barata, y

e.—) Por el mejoramiento del «standard» de vida de la mujer obrera y empleada.

En el órden BIOLÓGICO:

Por emancipar á la mujer de la maternidad obligada, mediante la divulgación de métodos anticoncepcionales y por una reglamentación científica que permita combatir el aborto clandestino que tan graves peligros encierra.

En resúmen, creemos que en nuestro programa están contenidas las reivindicaciones más sentidas de las mujeres que comprenden que su condición social está llena de irritantes injusticias.

Debemos agregar aún dos campañas máximas que debe librar el MEMCH por estar dirigidas contra los dos mayores enemigos de la mujer y de la Humanidad: el Fascismo y la Guerra.

Lucharemos contra el Fascismo, porque tiende a privar a la mujer de sus más elementales derechos adquiridos, considerándola solamente apta para desempeñar las ocupaciones domésticas.

Y contra la Guerra por ser una crueldad inhumana y que sirve tan sólo para proteger los intereses comerciales.

¡POR LA DEFENSA DE LA MUJER Y EN CONTRA DE TODOS SUS FLAGELOS!

•15 Asamblea de mujeres en Casa Central

Asamblea femenina hubo ayer en el Salón de honor de la Univ. de Chile

Se despidió a la delegada a la Conferencia de Lima Srta. Graciela Mandujano y se abordaron diversos problemas que afactan a las mujeres del continente

RECONOCIMIENTO DE DERECHOS POLITICOS

Con asistencia de numerosas damas se efectuó ayer tarde, en el salón de honor de la Universidad de Chile, el acto público organizado por el Movimiento Pro Emancipación de la Mujer y algunas instituciones femeninas de la capital, con el objeto de despedir a la delegada a la Conferencia Pro Paz de Lima, señorita Graciela Mandujano.

Durante este acto, en que hicieron uso de la palabra varias oradoras, se destacó la importancia de la próxima Conferencia Panamericana de Lima y la necesidad de incluir en sus deliberaciones los problemas que afectan a las mujeres del Continente.

LOS DISCURSOS

Se inició el acto con el discurso de la señora Elena Caffarena de Jiles, quien expuso los puntos de vista sustentados por el Movimiento Pro Emancipación de la Mujer, de acuerdo con su programa de acción. En seguida, la escritora, señorita Marta Brunet, abordó los problemas culturales de la mujer, y abogó por la plenitud de sus derechos sociales y políticos. Por su parte, la Sra. Amanda Labarca, que habló a nombre de la Asociación de Voluntades Femeninas, dió también a conocer su pensamiento frente al movimiento feminista en América, Estados Unidos y Europa, y se refirió en particular a la labor que le correspondería desarrollar a la señorita Graciela Mandujano en la Conferencia de Lima, como representante de la mujer chilena. Finalmente habló en representación de la Comisión Interamericana de Mujeres, la señora Marta Vergara.

DISCURSO DE LA SRTA. MANDUJANO

La señorita Mandujano, al agradecer el homenaje que se le había rendido, tuvo palabras de reconocimiento para sus organizadoras, y se refirió en particular a los problemas femeninos que habrán de abordarse en Lima. Se dió término al acto con la aprobación de una moción para que la Conferencia de Lima acuerde conceder a la mujer del Continente sus derechos políticos.

Mesa directiva de la asamblea fenenina celebrada ayer en la Universidad

•16 Debates sobre el voto femenino en Casa Central

SIGLO 20-VI-46

Debaten el Voto Femenino

EN LA TARDE DE AYER se realizó en el Salón de Conferencias de la Universidad de Chile, otra de las jornadas del ciclo de charlas organizadas por el MEMCH, bajo el patrocinio de las Federaciones de Instituciones Femeninas de Chile. Intervinieron las señoras: Elena Caffarena, Graciela Mandujano, Eulogia Román, Olga Romecin, María Astica, María Rivera y Marta Pizarro, las que debatieron acerca del voto femenino. En el grabado, un aspecto del acto.

•17 Mujeres debaten sobre el voto en la Universidad de Chile

El Siglo

Doña Graciela Mandujano Disertará Hoy en Salón de Universidad de Chile

Hoy a las 18.30 horas, en la Universidad de Chile, sigue el foro para esclarecer los problemas relacionados con la campaña del voto femenino. Ocupará la tribuna la conocida dirigente del MEMCH, señorita Graciela Mandujano, quien disertará sobre el tema "Acción Internacional en pro del Voto Femenino". Este tema es sumamente interesante y será enriquecido por los datos exactos recopilados por la conferenciante.

El Siglo 9 - Junio / 46

Mujeres Obtuvieron Significativo Triunfo: Gobierno Pidió Urgencia Para Proyecto de Voto Femenino

La entusiasta y decidida movilización de las mujeres chilenas en su lucha por conseguir la pronta aprobación del proyecto que les reconoce sus plenos derechos políticos, obtuvo anteayer un signifiactivo triunfo, cuando el Gobierno decidió pedir la urgencia para el despacho del mencionado proyecto.

CHARLAS EN EL MEMCH

EL MOVIMIENTO PRO EMANCIPACION DE LAS MUJERES DE CHILE. (MEMCH) ha organizado un ciclo de conferencias en relación con la campaña del voto femenino, para cuyo efecto cuenta con la cooperación de un grupo de distinguidas conferencistas.

Estas charlas serán dadas en el Salón de Conferencias de la Universidad de Chile, cada miércoles a las 18.45 horas. El miércoles 12 de junio se inaugura este ciclo de charlas con la participación de la distinguida abogado española señora Matilde Huici y el tema es "Influencia del voto femenino en la política española".

Charlas sobre el voto femenino

Hoy miércoles a las 6.30 de la tarde se efectuará en la Sala de Conferencias de la Universidad de Chile, la primera charla de un ciclo sobre el voto político de la mujer.

Versará sobre la influencia del

con la ayuda a la infancia desvalida.

La personalidad de la señora Huici, es conocida en nuestro país por su obra social y pedagógica. Tiene a su cargo la Escuela de Educadores de Párvulos de la Uni-

•18 Ciclo de charlas sobre el voto femenino en Casa Central

1946

CICLO DE CHARLAS

SOBRE EL VOTO POLICO PARA LA MUJER

ORGANIZADO POR EL MOVIMIENTO PRO EMANCIPACION DE LAS MUJERES DE CHILE (Memch.) BAJO EL PATROCINIO DE LA FEDERACION CHILENA DE INSTITUCIONES FEMENINAS (Fechif.).

★

Todos los Miércoles en la SALA DE CONFERENCIAS de la UNIVERSIDAD DE CHILE a las 18.30 horas.

12 de Junio de 1946.

«Influencia del voto femenino en la política española».

a cargo de la Dra. Matilde Huici.

19 de Junio de 1946.

«¿Cómo conquistaron el voto las mujeres norte-americanas?».

a cargo de María Rivera, María Astica, Eulogia Román, Elena Caffarena, Olga Romecín y Graciela Mandujano.

26 de Junio de 1946.

«El voto femenino ante la doctrina católica».

a cargo de Marta Ossa R.

3 de Julio de 1946.

«Acción Internacional en pro del voto femenino».

a cargo de María Aguirre, Graciela Mandujano y Patricia Smith.

10 de Julio de 1946.

«¿Por qué las mujeres deben luchar por el voto político?».

a cargo de Luisa Molina, Aída Carreño, María Rivera, Flora Heredia, Gloria Rodríguez y Olga Romecín.

17 de Julio de 1946.

«Influencia del voto municipal en el mapa político de Chile»

a cargo de Raquel García de Zamorano.

24 de Julio de 1946.

«Esbozo biográfico de las parlamentarias francesas».

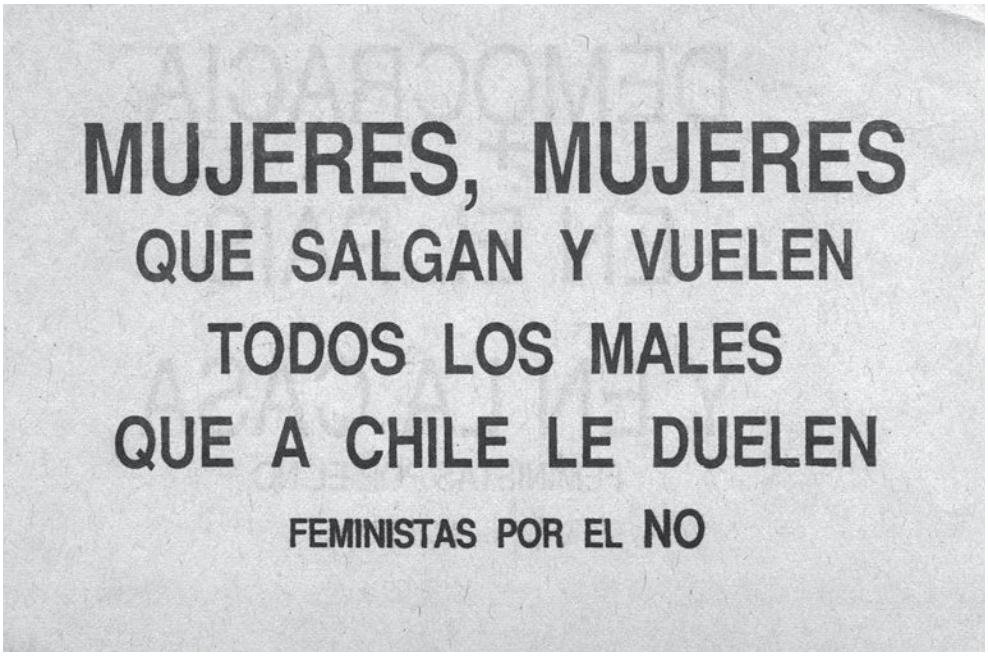
a cargo de la señora Enriqueta Petit.

El M.E.M.CH. espera que cuando llegue el momento de la aprobación de la ley que otorgue la ciudadanía amplia a la mujer pueda Ud. decir: ¡yo también algo aporté en este triunfo.

Asista a nuestras sesiones de trabajo todos los Martes a las 7 de la tarde en Calle Merced N.o 50.

IMP. "SENI" - EJERCITO 758

•19 Feministas por el NO. Democracia en el país y en la casa



•20 Es sano expresarnos en nuestras diferencias

ES SANO EXPRESARNOS EN NUESTRAS DIFERENCIAS

Como feministas de la Casa de la Mujer " La Morada " queremos, a través de este documento, aportar a la discusión de nuestras estrategias, deseos y posibilidades; es decir, pensar en el camino a través del cual podamos llegar a constituirnos en una fuerza política, partiendo del reconocimiento que somos una tendencia abierta a toda feminista que quiera suscribirla.

Queremos aportar a construir una armonía entre nuestros trabajos prácticos y teóricos, entre la acción y la reflexión.Es nuestro el desafio de integrar, de actuar desde la reflexión, y de reflexionar a partir de las prácticas.

Como feministas, tenemos propuestas de cambio personal, social y cultural. Sabemos que el patriarcado se sostiene en relaciones de dominio y en una lógica de bipolaridades y dicotomizaciones que hace posible esta dominación y las fragmentaciones en que el patriarcado sostiene su orden simbólico.
Nosotras proponemos cambiar esas relaciones de dominio por relaciones de horizontalidad y cooperación, y proponemos desconstruir esa lógica bipolar politizando lo privado, impregnando las prácticas de reflexión y construyendo reflexión a partir de las experiencias.

Tomemos, a modo de ejemplo, el caso del aborto : es importante para nosotras, como mujeres, legislar sobre el aborto; pero es fundamental para nosotras, como feministas, inscribir esa discusión en el marco de cuestionamientos más profundos y propositivos.

Así, al hablar de aborto estamos también hablando del derecho a decidir nosotras sobre nuestros cuerpos (en vez de dios), estamos cuestionando un concepto estrecho de maternidad y la rigidez de un modelo moral. Dicho en otras palabras, sólo planteándonos otra maternidad, otras identidades sexuales y otras formas de vivir la familia y las relaciones de parentesco, como propuestas para

contribuir a crear otras formas de vida social, podremos constituirnos en sujetos y agentes de cambio.

En este sentido, el tema de las opciones sexuales, la política, el aborto, el trabajo, la ciencia, el divorcio, la educación, etc., constituyen al mismo tiempo un espacio de reivindicaciones necesarias y una posibilidad de crítica y propuesta radical. Las reivindicaciones se plantean en el nivel de lo real, pero el discurso que las sostenga debe llevar propuestas de cuestionamiento profundo al patriarcado.

Estos son nuestros deseos, nuestras fantasías, esta es nuestra práctica y nuestra mirada. Ahora,¿ cómo nos reinstalamos en el espacio político ? que es preguntarnos ¿cómo nos articulamos?

Deseamos una articulación que dé cuenta de las distintas miradas, discursos y estrategias desde las cuales hoy nos decimos feministas y que nos permitan converger a la creación de un mínimo común.
Esto significa la urgente explicitación de las distintas corrientes y tendencias que han permanecido implícitas entre nosotras, corrientes que debemos nombrar y suscribir; pasos necesarios para poder negociar, pactar y dialogar.
Crear este minimo común y en estos términos puede ser un camino para romper la dicotomía entre el pequeño colectivo y un espacio político mayor.

Reconocemos experiencias, historias, realidades (de clase, de raza, de edades) distintas entre las mujeres y reconocemos necesidades y prácticas cotidianas diferentes. ¿ Cómo traspasar esas diferencias e ir más allá ?
Queremos ir construyendo este mínimo común en discursos abiertos, en lo político, en lo espiritual, en lo moral, en lo educativo, en lo cultural, que no intenten ser globalizantes, totalizadores o

imponibles (modelos a los que obedecer), discursos que expresen nuestra pluralidad con la potencia necesaria de la propuesta transformadora que nos constituirá en una fuerza política visible y cualitativamente eficiente.

Noviembre, 1991

Suscriben:

Margarita Pisano	Francisca Pérez	Alejandra Farías
Raquel Olea	Claudia Barattini	Ingrid Droguett
Vicky Quevedo	Quena Velasco	Carmen Gloria Quiroz
Constanza Raurich	Soledad Fariña	Eliana Ortega
Marcela Acevedo	Sandra Garfe	Pilar Jimenez
Rosa Ortiz	Carmen Guastavino	Lucia Carreño
Emily Dobbs	Luisa Abarca	Gloria Salas
Maria Eugenia Solis	Valentina Martínez Molina	
Cecilia Ruz Ortiz	Karen Wolf	Angelica Briceño
Lorena Ardura	Pilar Reyes	

•21 Ley 19611. Establece igualdad jurídica entre hombres y mujeres

•140 años Biblioteca del Congreso Nacional de Chile / BCN | Ley Chile

Ley 19611

ESTABLECE IGUALDAD JURIDICA ENTRE HOMBRES Y MUJERES

MINISTERIO DE JUSTICIA

Fecha Publicación: 16-JUN-1999 I Fecha Promulgación: 09-JUN-1999
Tipo Versión: Única De : 16-JUN-1999
Url Corta: https://bcn.cl/3lk6l

ESTABLECE IGUALDAD JURIDICA ENTRE HOMBRES Y MUJERES

Teniendo presente que el H. Congreso Nacional ha dado su aprobación al siguiente

Proyecto de Reforma Constitucional:

''Artículo único: Introdúcense las siguientes modificaciones en la Constitución Política de la República de Chile:

1) Sustitúyese en el inciso primero del artículo 1º, la expresión ''Los hombres'' por ''Las personas'', y 2) Agrégase, al final del párrafo primero del número 2º del artículo 19, la oración ''Hombres y mujeres son iguales ante la ley.''.''.

Y por cuanto he tenido a bien aprobarlo y sancionarlo; por tanto promúlguese, llévese a efecto como Ley de la República y téngase por incorporadas sus disposiciones a la Constitución Política de la República, de conformidad con lo dispuesto en el inciso final del artículo 119 de este cuerpo constitucional.

Santiago, 9 de junio de 1999.- EDUARDO FREI RUIZ-TAGLE, Presidente de la República.- María Soledad Alvear Valenzuela, Ministra de Justicia.- María Josefina Bilbao Mendezona, Ministra Directora Servicio Nacional de la Mujer.

Lo que transcribo a Ud. para su conocimiento.- Saluda atentamente a Ud., José Antonio Gómez Urrutia, Subsecretario de Justicia.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile - www.leychile.cl - documento generado el 26-Sep-2024 página 1 de 1

III. El legado de Hernán Santa Cruz y la Universidad de Chile en la promoción de los Derechos Humanos

•

•22 Hernán Santa Cruz. Los derechos del hombre

9.—LOS DERECHOS DEL HOMBRE

Al debatirse en la Asamblea, en pleno, la aprobación de la "Declaración Universal de Derechos Humanos", el Delegado de Chile, Embajador señor Santa Cruz, expresó lo que sigue:

"Señor Presidente: En pocas horas más, las 58 naciones aquí representadas, promulgarán la Primera Declaración Internacional de los Derechos del Hombre. Tal acto, por su trascendencia, justificará por sí solo, el Tercer Período de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

De ahora en adelante, todos los seres humanos sabrán que el patrimonio de sus derechos esenciales tiene significados específicos y definidos. Sabrán, a ciencia cierta, sin equívoco posible, en qué consisten la dignidad y los derechos que tienen, en igualdad, desde su nacimiento.

Circunstancias auspiciosas, ocasionales unas, deliberadas otras, presiden la sanción solemne de esta Declaración.

Vemos un signo del Destino en la presencia de esta mujer admirable, que es la señora Franklin Délano Roosevelt,

como animadora de la labor paciente y responsable de la Comisión de los Derechos del Hombre y de su Comité de Redacción. Ella representa la inspiración superior de quien formulara las Cuatro Libertades de la Carta del Atlántico, en el momento en que escribimos el texto de su legado moral.

La Delegación de Chile con profunda emoción evoca en este instante la memoria del gran ausente.

Señor Presidente: Este Tercer Período de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas pasará a la Historia, como la Sesión de los Derechos del Hombre. Para ello ha sido preciso un esfuerzo extraordinario de la Comisión de Derechos del Hombre, del Consejo Económico y Social y de la Tercera Comisión. Esta conducta deliberada se inspiró en el propósito de que esta Declaración tenga su sanción final en París, porque aquí mismo, a unos cuantos centenares de metros de la colina de Chaillot, hace un siglo y medio, nació también, una Declaración de los Derechos del Hombre, que fué la consigna de una de las más grandes empresas de liberación humana.

La Delegación de Chile destaca el hecho de que esta Declaración tendrá una trascendencia excepcional, no sólo por su universalidad, sino que por su significación jurídica. En efecto, ella define y precisa los derechos esenciales del Hombre que todos los Estados signatarios de la Carta se han comprometido a respetar, a difundir y aplicar.

Lo positivo de esta Declaración reside en la obligatoriedad de sus disposiciones, por lo menos para todos los países asociados.

Reconocemos que es un instrumento imperfecto. Lo es sin duda, porque es el fruto de un esfuerzo humano, y por lo mismo, esencialmente perfectible. Sin embargo, a pesar de su imperfección, constituye una garantía para todos los seres humanos mientras existan las Naciones Unidas.

Ella marca una coincidencia en más de 50 países de la comunidad civilizada que vencieron diferencias de concepciones filosóficas y jurídicas, dificultades de formación espiritual y hasta dificultades de lenguaje. Sólo han quedado al margen de tal coincidencia quienes no creen que la libertad tenga un valor en sí misma, que el hombre sea un sujeto de derechos, independiente de toda forma de Estado. Los que no creen que el hombre nazca con derechos inherentes a su calidad de tal, anteriores a toda forma de convivencia humana y de toda organización jurídica de los grupos sociales.

Acabamos de escuchar al comienzo de la sesión un nuevo intento de debilitar el prestigio de la Declaración.

Un ataque de flanco, antes de nacer, por razones dogmáticas —fácilmente visibles a través del disfraz con que se ha

pretendido cubrirlo— ello no impedirá que la Declaración siga su camino victorioso en la Historia de la Humanidad.

Tres son las disposiciones básicas que caracterizan la fisonomía de la Declaración: los artículos 4, 23 y 29.

El artículo 4 es su fundamento espiritual, en cuanto reconoce al individuo el derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad personal. El artículo 23, por su parte, basa el derecho a la libertad sobre la seguridad económica y la seguridad social, a fin de que esa libertad más que una imagen jurídica sea un hecho real, que no puede disociarse de la persona humana. El artículo 29, siempre persiguiendo el objetivo de preservar la libertad, proclama la necesidad de un orden social justo y de una convivencia internacional pacífica, como elementos indispensables al ejercicio de los derechos esenciales del Hombre.

Los preceptos citados y todos los demás de la Declaración, que giran en torno de ellos, configuran los elementos de una sociedad democrática, nacional e internacional, en sus aspectos políticos, económicos y sociales. Del conjunto de ellos surge una concepción de la vida en sociedad que no hace permisible otro régimen que el democrático. Pone al mismo tiempo, en evidencia la falacia de otros sistemas políticos transitorios que pretenden presentarse al mundo contemporáneo como democracias. En efecto, señor Presidente, de acuerdo con esta Declaración, la democracia es un sistema opuesto a toda concepción dogmática. En ella, ninguno de sus miembros puede arrogarse el privilegio de la verdad y los problemas comunes se resuelven mediante el sufragio universal, periódico, auténtico y libre.

Este sistema descansa también, en lo que hemos llamado "la solidaridad nacional", o sea, la solidaridad de los grupos humanos en cuanto a la autonomía de su país. Por eso, la dependencia política, el acatamiento de algunos sectores de esos grupos a las determinaciones de organismos o autoridades extrañas, en lo que concierne a los intereses comunes, vulnera en su esencia la democracia y por esto mismo, no pueden ser llamados a participar en la resolución de los negocios públicos.

Es oportuno consignar que algunos esfuerzos para introducir en el texto de la Declaración, la facultad del Estado de limitar y reglamentar muchos de estos derechos, por medio de la legislación interna, fracasaron sistemáticamente.

La gran mayoría de los países miembros estimó que consagrar el Poder del Estado para determinar las formas y oportunidades de aplicación de las libertades fundamentales, significaría aceptar la renuncia implícita de una facultad irrenunciable del ser humano. Sería convertir la Declaración de los Derechos del Hombre en un acto formalista, en una procla-

mación expresa del derecho totalitario del Estado. Por el contrario, se ha querido formular principios que obliguen a los Estados a ajustar a ellos su legislación.

Señor Presidente: La Delegación de Chile que ha colaborado en todas las etapas de la Declaración de los Derechos del Hombre; que ha participado en los debates del Comité de Redacción, de la Comisión de Derechos Humanos, del Consejo Económico Social y en las sesiones de esta Asamblea General, tiene fe en que ella será aprobada, respetada y aplicada.

La Declaración de los Derechos del Hombre que concretó las aspiraciones de la Revolución Francesa, fué una esperanza de libertad. La Declaración de los Derechos del Hombre que vamos a formular, convierte esa esperanza en normas de derecho que nadie podrá violar sin colocarse al margen de la comunidad internacional.

10.—EL PROBLEMA DEL VETO

En cuanto al problema del veto, el Delegado señor Trucco se expresó en los siguientes términos:

"Señor Presidente, señores Delegados:

El problema que se deriva del procedimiento especial de votación empleado en el Consejo de Seguridad es, sin lugar a dudas, un problema que afecta la existencia misma de la Organización de las Naciones Unidas, y, por tanto, el de mayor trascendencia en las deliberaciones de la presente reunión de la Asamblea General.

A juicio de mi Delegación, señor Presidente, no hay un asunto que supere en importancia a éste que ahora discutimos.

Por estas razones, voy a exponer —con la mayor claridad posible— los puntos de vista que sustenta el Gobierno de Chile respecto al empleo del veto, al Informe emitido por el Comité Interino de la Asamblea, al Proyecto de Resolución introducido por las Delegaciones de China, Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos, y al proyecto sometido a nuestra consideración por la Delegación argentina.

La Delegación de Chile, señor Presidente, manifestó —desde el primer instante— su oposición a la fórmula de Yalta. En la Conferencia de San Francisco, los Delegados de mi país hicieron presente que el procedimiento del veto, tal como había sido concebido, vulneraba la igualdad jurídica de los Estados, que Chile siempre ha mantenido como principio básico en su vida internacional.

Por unanimidad la NU 1

La Asamblea General aprobó la persecución y el castigo de todas las actividades que tiendan a eliminar a los individuos por causas raciales

"ESTE ES EL PRINCIPIO DE UNA NUEVA ERA", DECLARO H. EVATT

PARIS, 9 (U. P.)— La Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó esta tarde por unanimidad el tratado que proscribe el genocidio.

El presidente de la Asamblea, australiano Herbert Evatt, calificó la decisión de la Asamblea de "principio de una nueva era", y exhortó a los países del mundo que ratifiquen el tratado inmediatamente "en bien del progreso y la paz internacional".

El tratado entrará en vigor cuando sea ratificado por veinte naciones. Todas las naciones firmantes se comprometerán a tratar de impedir el genocidio y a castigar a todas las personas culpables de este delito, "sean gobernantes o funcionarios públicos constitucionalmente responsables o individuos particulares". Las personas sospechadas de haber cometido el delito de genocidio no podrían refugiarse en ninguno de los países signatarios, puesto que éstos se comprometerán a devolver los sospechosos al escenario del supuesto delito.

TRIBUNAL ESPECIAL

La Asamblea ordenó también estudiar la posibilidad de crear un tribunal internacional especial que se encargará juzgar a los individuos acusados de genocidio [illegible] acuerdo [illegible]

Nuevas enm Occidentale

Ellas tienden a vencer la resistencia árabe al plan de conciliación

PARIS, 9.— (UP).— (Por Ro[illegible] bert L. Mann[illegible] cias occidenta[illegible] nuevas conces[illegible]ión más el p[illegible] en Palestina, [illegible] bea aprobado [illegible] General de la [illegible] antes que dé [illegible] actual periodo [illegible] che del sábado [illegible] Se espera qu[illegible] cie mañana e[illegible] problemas de [illegible] entendido que [illegible] Gran Bretaña [illegible] sus esperanzas [illegible] bación del pl[illegible] redactado actu[illegible] accedido por [illegible] tar las enmien[illegible] dactando Cana[illegible]

Texto de Hum

PARIS, 10.— [illegible] siguiente es el [illegible] claración de De[illegible] de las Naciones [illegible] da esta noche p[illegible] General:

TEXTO DEL [illegible]

Hoy se cl

Aprobada la

[illegible] oto en contra, pero con la [illegible] que ruso, Africa del Sur

[illegible] 10.— (U. P.)— (Por Robert Ma[illegible] aprobó esta noche sin un solo [illegible] el bloque de naciones soviétic[illegible] audita, la declaración universal [illegible] documento que ha sido elogia[illegible] derechos fundamentales de [illegible] en el mundo entero, pero [illegible] ración, pues no obliga a los [illegible] final fué de 48 en favor y [illegible] había derrotado poco ant[illegible] en favor y 3 abstenciones, [illegible] hasta septiembre del [illegible] la declaración.

[illegible] se sometió a votación [illegible] poco después que Vishinsky, en [illegible] Segunda Guerra Mundial fu[illegible] y Gran Bretaña, apoyad[illegible] los nazis violaran los derec[illegible] presidente de la Asamble[illegible] de anunciarse el resulta[illegible] es "un formidable primer [illegible] legislativa", y elogió grand[illegible] a lo que la Asamblea resp[illegible]

[illegible] de Vishins[illegible] en verdad, [illegible] de los train[illegible] declaración, o[illegible]

[illegible] to de.

[illegible] el Perú

[illegible] sea, en cont[illegible] la libertad [illegible] salir de cua[illegible] el derecho a[illegible] nión.

Vishinsky [illegible] raciones hec[illegible] legado fran[illegible] que muchos [illegible] metidos por [illegible] castigados a[illegible]

CURIO

Fundado en Sigo. el 19 de junio [illegible]
Año XLIX N.o 17.393 (Es pro[illegible]

PRECIO:

[illegible] ciembre de 1948

[illegible] asamblea General de la NU aprobó por unanimidad [illegible] la primera ley internacional contra el genocidio

[illegible] amblea aprobó un tratado de 19 artícu- [illegible] pone fuera de la ley actos específicos [illegible] ocidio — exterminio de grupos de se- [illegible] umanos por motivos raciales o políti- [illegible] y que crea una corte criminal especial [illegible] zgará los casos de este delito. — Africa [illegible] ur. Costa Rica y El Salvador no estuvie- [illegible] resentes durante la votación — Defini- [illegible] del genocidio según el tratado aprobado [illegible] — Por 31 votos contra 14, y 10 absten- ciones, la Asamblea rechazó una proposición soviética para que el Tratado pusiera también fuera de la ley el genocidio cultural. — La prensa soviética continúa atacando a Chile por la queja presentada a las Naciones Unidas. — El Dr. Julian Huxley, quien realizó una jira por el oriente de Europa, informó que las regiones tras "la cortina de hierro" están divididas culturalmente en "compartimientos de acero" separados.

[illegible] UNFO DEL GRUPO LATINOAMERICANO EN EL COMITE DE PRESU- PUESTOS DE LA ASAMBLEA GENERAL

[illegible] ARIS, 9 (Reuter).— La [illegible] blea General de las Nacio- [illegible] probó hoy por una- nimidad la primera ley internacional contra el últimamente definido crimen de genocidio consistente en el exterminio de [illegible] humanos por [illegible] nos por orden de Estados Unidos. Los despachos de la agencia TASS desde París describieron las declaraciones del representante soviético Pavlov en el Co- [illegible] tá Jurídico de la NU. Una de [illegible] ió en un

CABLES Y RADIOS EXCLUSIVOS — EL MERCURIO. —

e la "Declaración Universal de los Derechos manos" aprobada por la Asamblea General de la N

(A. P.) — El texto de la Declaración de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, aprobada por la Asamblea

PREAMBULO

observancia de los derechos humanos y libertades fundamentales.

"Considerando que la comprensión común de estos derechos y libertades es de la más

sin discriminación alguna a la protección legal y a igual protección contra cualquiera discriminación en violación a esta Declaración y en contra cualquier incitación

Bolivia condena los alzamientos militares

LA PAZ, 10.— (U. P.)— Los

LA NACION. — Sábado 11 de diciembre de 1948

lausura la Asamblea General

a Declaración de los Derechos del Hom

a abstención del y Arabia

unning).— La Asamvoto en contra, pero as, Africa del Sur y sobre los derechos do como una Carta millones de hombres, no pasa de ser más Gobiernos.

y 8 abstenciones. es por votación, de la ponencia soviética año que viene, toda

minutos antes de la otro largo discurso, sé provocada por los os por Estados Unichos del hombre.

ca, manifestó inmedado de la votación, paso en el proceso emente a la señora pondió con una gran

tra de "el derecho a de movimiento y a lquier país" y contra a la libertad de opi-

aludió a las declahas antes por el deés en el sentido de de los crímenes coos nazis no fueron ntes de la guerra de-

Las invenciones más grandes se deben a rusos, según éllos

MOSCU, 10.— (U. P.).— La popular revista mensual "Alrededor del Mundo", reiteró la pretensión soviética de que fué el marinero ruso Alexander Fedorovich Moshaisky y no los hermanos Wrigh, quien inventó y pilotó el primer aparato de navegación aérea más pesado que el aire. Ello habría sucedido en 1882, 20 años antes de los vuelos realizados por los hermanos Wright.

Los historiadores y publicistas soviéticos han realizado considerables investigaciones, para demostrar que fueron sabios rusos los que inventaron el helicóptero, el hidroavión, el avión de retropropulsión y la radio. Otros inventos en que los rusos aseguran haber sido los primeros, son los del submarino, la máquina a vapor, la locomotora, la ampolleta incandescente, la máquina de hilar, la penicilina, el tractor oruga, la máquina de cosechar y la máquina de calcular.

BERLIN.— Un anticomunista (izquierda), recibe un golpe final de parte de un comunista enfereciéo que es sacado de una asamblea electoral del Partido Social-Demócrata. La policía tuvo que intervenir cuando cinco agitadores comunistas fueron aperreados por berlineses del sector occidental con golpes de puño y paraguas. La elección municipal demostró que más del 85 por ciento de los votantes eran contrarios a Rusia (Foto ACME).

Bramuglia conferenció con el Pdte. Truman

WASHINGTON, 10.— (U. P.)— El Canciller argentino Bramuglia conferenció hoy durante 20 minutos con el Presidente Truman. Después de la entrevista, Bramuglia declaró

Expulsad un corres York Her

NUEVA YOR El "New York informó hoy su corresponsa viaje, ha recib policía de ab antes de la m

Añade el p que no se ha expulsión de

Bolivia co alzamient

LA PAZ, 10.— pas militares de creado un sindi apoyo a las fuerz prensa unanime pasa nuestrolano, elementos los han al

"La Razón", en las declaraciones Lima, integrante d elemento previsiona afirmado que el lar será en Boli aún": "Lima no p bre del ejército b le conoce". Agre terata una entre

•24 Día de los derechos humanos y la memoria en la Universidad de Chile

UNIVERSIDAD DE CHILE

Maria Magdalena Gandolfo Gandolfo

Firmado digitalmente por Maria Magdalena Gandolfo Gandolfo
Fecha: 2021.09.15 18:50:28 -03'00'

INSTITUYE EL 11 DE SEPTIEMBRE DE CADA AÑO COMO EL DÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LA MEMORIA EN LA UNIVERSIDAD DE CHILE.

DECRETO EXENTO N°0025468

SANTIAGO, 6 DE SEPIEMBRE DE 2021.

VISTOS: Lo dispuesto en el DFL N°3, de 2006, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del DFL N°153, de 1981, que establece los Estatutos de la Universidad de Chile, ambos del Ministerio de Educación; el Decreto Supremo N°199, de 2018, del referido Ministerio el D.U. N°2443, de 2016; el D.U 048891 de 2018; la Circular de Rectoría N°8 de 2021; y la Resolución N°7, de 2019, de la Contraloría General de la República. y demás antecedentes indicados en los considerandos del presente acto administrativo.

CONSIDERANDO:

1. Que, de acuerdo con sus Estatutos, la Universidad de Chile es una Institución de Educación Superior de Carácter Nacional y Público, que responde a los requerimientos de la Nación, constituyéndose como reserva intelectual caracterizada por una conciencia social, crítica y éticamente responsable, y propende al bien común y a la formación de una ciudadanía inspirada en valores democráticos, procurando el resguardo y enriquecimiento del acervo cultural nacional y universal.

2. Que el artículo 5° de la Constitución Política de la Republica establece que ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana y que es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes.

3. Que la Convención Americana sobre Derechos Humanos, aprobada por Chile mediante Decreto Supremo N°873 de 1990, establece que las víctimas de la violación de las normas establecidas en dicha Convención tienen derecho a la reparación de las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada (Art. 63).

4. Que los principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones de la Organización de las Naciones Unidas; establecen que una reparación adecuada, efectiva y rápida de las víctimas de tales vejaciones, tiene por finalidad promover la justicia, remediando las violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos o las violaciones graves del derecho internacional humanitario, la que contempla, entre otras acciones de reparación, las conmemoraciones y homenajes a las víctimas.

5. Que las violaciones de derechos humanos lamentablemente constituyen una constante desde la fundación de la República; con todo, el 11 de septiembre de 1973 marca un momento particular en dicha historia de violencia, cuando las violaciones de derechos humanos se transforman en una política de Estado que, a

UNIVERSIDAD DE CHILE

través del terror, impuso un modelo político, económico, social y cultural que ha regido los destinos del pueblo de Chile durante el último medio siglo.

6. Que la superación de las discriminaciones arbitrarias en la comunidad Universitaria y el fortalecimiento de una educación en y para los derechos humanos es una de las estrategias que contempla el Plan de Desarrollo Institucional de la Universidad aprobado para los años 2017 a 2026, siendo uno de sus objetos el Fortalecimiento de una educación en y para los derechos humanos.

7. Que, de acuerdo al artículo 19 letra b) del Estatuto Universitario, al rector le corresponde especialmente dictar los reglamentos, decretos y resoluciones de la Universidad.

RESUELVO:

1. Institúyese el 11 de septiembre de cada año como el día de los Derechos Humanos y la Memoria en la Universidad de Chile, que se conmemorará por la comunidad universitaria, con el propósito de cumplir con el mandato permanente de promoción de los Derechos Humanos, la reparación de víctimas de violación de Derechos Humanas y la conmemoración de las personas o grupos sociales que han sido víctimas de violación de sus derechos humanos.

2. La Vicerrectoría de Comunicación y Extensión implementará el cumplimiento de la disposición anterior; y en particular, apoyará a la Rectoría en la realización de la Ceremonia Oficial del día de los Derechos Humanos y la Memoria en la Universidad de Chile.

3. Este decreto surtirá sus efectos desde la fecha de su dictación, no obstante lo cual deberá ser remitido a la Contraloría de la Universidad de Chile para su control de legalidad.

Anótese y comuníquese.

Ignacio Andres Maturana Galvez
Firmado digitalmente por Ignacio Andres Maturana Galvez
Fecha: 2021.09.06 14:47:56 -03'00'

IGNACIO MATURANA GÁLVEZ
DIRECTOR JURÍDICO (S)

Ennio Augusto Vivaldi Vejar
5.464.370-5
06/09/2021 - 14:28
UNIVERSIDAD DE CHILE
ESTE DOCUMENTO CONTIENE FIRMA ELECTRÓNICA AVANZADA
https://ceropapel.uchile.cl/validacion/verificador
CV: 61364faa01741ad4ffc2820a

DR. ENNIO VIVALDI VÉJAR
RECTOR

IV. Contribución de la Universidad de Chile a los procesos constituyentes de 2020 - 2023

•

•25 La Universidad de Chile y la Convención Constitucional

UNIVERSIDAD DE CHILE

Maria Magdalena Gandolfo Gandolfo

Firmado digitalmente por Maria Magdalena Gandolfo Gandolfo
Fecha: 2021.08.30 08:12:21 -04'00'

APRUEBA ACUERDO DE ENTENDIMIENTO ENTRE LA UNIVERSIDAD DE CHILE Y LA MESA DIRECTIVA DE LA CONVENCIÓN CONSTITUCIONAL

RESOLUCIÓN EXENTA N°0903

Santiago, 24 de agosto de 2021.

VISTOS: Lo dispuesto en el D.F.L. N°3, de 2006, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del D.F.L. Nº 153, de 1981, que establece los Estatutos de la Universidad de Chile, ambos del Ministerio de Educación; el D.S. N°199, de 2018, de la referida Secretaría de Estado; el D.U. N°0044208, de 2017; el D.U. N°0048891, de 2018; el D.U. N°2443, de 2016; la Circular N°8 de Rectoría, de 29 de junio de 2021; El DS. N°100, de 2005, del Ministerio Secretaría General de la República, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de la República; el D.F.L. N°1 del año 2000, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N°18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado; el D.U. N°448, de 1975, Reglamento Orgánico de la Contraloría de la Universidad de Chile; la Resolución N°7, de 2019, de la Contraloría General de la República; y los demás antecedentes mencionados en el presente acto administrativo.

CONSIDERANDO:

1° Que la Universidad de Chile, de conformidad con su misión y objetivos institucionales, busca contribuir al desarrollo espiritual y material de la Nación, a través de las funciones de docencia, investigación, creación y extensión del conocimiento y la cultura en toda su amplitud, constituyéndose como reserva intelectual caracterizada por una conciencia social, crítica y éticamente responsable y reconociendo como parte de su misión la atención de los problemas y necesidades del país, según prevén los artículos 2° y 3° del D.F.L. N° 3, de 2006, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del D.F.L. N° 153, de 1981, que establece los Estatutos de la Universidad de Chile, y de acuerdo con la Ley N°21.094, sobre Universidades Estatales.

2° Que, de conformidad con lo establecido en los artículos 130 y siguientes de la Carta Fundamental vigente, "Del procedimiento para elaborar una Nueva Constitución Política de la República", y lo mandatado por la ciudadanía en el Plebiscito realizado el 25 de octubre del año 2020, la Convención Constitucional es una entidad que tiene por objeto redactar y aprobar una propuesta de texto de Nueva Constitución para Chile, sin personalidad jurídica ni patrimonio propio, cuya Mesa Directiva está integrada actualmente por su Presidenta, doña Elisa Loncón Antileo, y su Vicepresidente, don Jaime Bassa Mercado.

3° Que esta Rectoría estima apropiado que la Universidad de Chile, con arreglo a su misión y objetivos institucionales, contribuya con el proceso de elaboración y redacción de una Nueva Constitución para el país, pondiendo a disposición sus medios de comunicación, infraestructura, equipamiento, recursos materiales y académicos y el apoyo, acompañamiento y asesoramiento de su personal funcionario, académico y de colaboración, para desarrollar aquellas medidas y acciones en favor del trabajo de la Convención, en todas las materias que ella lo requiera.

4° Que, para llevar a cabo los fines precedentemente expuestos, la Mesa Directiva de la Convención y la Universidad de Chile han considerado necesario establecer un Acuerdo de Entendimiento que permita desarrollar medidas y acciones específicas en los sentidos expuestos, con el adecuado resguardo de sus respectivas atribuciones constitucionales y legales, según se precisa en los considerandos del instrumento que se aprueba a través del presente acto administrativo.

UNIVERSIDAD DE CHILE

5° Que, de conformidad con los artículos 17° y 19°, letra b), de sus Estatutos Institucionales, el Rector de la Universidad de Chile es su máxima autoridad y su representante legal, correspondiéndole adoptar todas las medidas conducentes a dirigir y administrar las actividades académicas, administrativas y financieras de la Institución al más alto nivel y, especialmente, dictar sus reglamentos, decretos y resoluciones.

RESUELVO:

Apruébase el Acuerdo de Entendimiento suscrito por la Universidad de Chile con la Mesa Directiva de la Convención Constitucional, de fecha 18 de agosto de 2021, cuyo texto se transcribe a continuación:

"ACUERDO DE ENTENDIMIENTO

UNIVERSIDAD DE CHILE

Y

MESA DIRECTIVA DE LA CONVENCIÓN CONSTITUCIONAL

En Santiago, a 18 de agosto de 2021, la **Universidad de Chile,** ("la Universidad"), Institución de Educación Superior del Estado, Rol Único Tributario N°60.910.000-1, representada por su Rector, **Sr. Ennio Vivaldi Véjar**, Cédula de Identidad N°5.464.370-5, domiciliados en Avenida Libertador Bernardo O'Higgins N°1058, comuna de Santiago, y la **Mesa Directiva de la Convención Constitucional** ("la Mesa"), organismo directivo de la referida instancia constituyente, en cuyo nombre suscriben su Presidenta, **Sra. Elisa Loncón Antileo**, Cédula de Identidad N°9.209.969-5, y su Vicepresidente, **Sr. Jaime Bassa Mercado**, Cédula de Identidad N°13.232.519-7, han acordado el siguiente Acuerdo de Entendimiento:

PRIMERO: Las Partes.

La Mesa es un organismo directivo de la Convención Constitucional ("la Convención"), entidad que tiene por objeto redactar y aprobar una propuesta de texto de Nueva Constitución para Chile, en virtud de lo mandatado por la ciudadanía en el Plebiscito realizado el 25 de octubre del año 2020, y de conformidad con las disposiciones establecidas en los artículos 130° y siguientes de la Carta Fundamental vigente.

La Universidad es una Institución de Educación Superior del Estado que, en virtud de su misión, busca contribuir al desarrollo espiritual y material de la Nación, a través de las funciones de docencia, investigación, creación y extensión del conocimiento y la cultura en toda su amplitud, constituyéndose como reserva intelectual caracterizada por una conciencia social, crítica y éticamente responsable y reconociendo como parte de su misión la atención de los problemas y necesidades del país, según prevén los artículos 2° y 3° del D.F.L. N° 3, de 2006, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del D.F.L. N° 153, de 1981, que establece los Estatutos de la Universidad de Chile, y de acuerdo con la Ley N°21.094, sobre Universidades Estatales.

Segundo: Objetivos

Con la finalidad de contribuir con el proceso de elaboración y redacción de una Nueva Constitución para el país, las Partes acuerdan celebrar el presente Acuerdo de Entendimiento que contemplará todas aquellas medidas y acciones que la Universidad

UNIVERSIDAD DE CHILE

pueda desarrollar en relación con el trabajo de la Convención, en todas las materias que ella lo requiera.

En particular, el presente instrumento marco considera tres ejes principales, a saber: i) poner a disposición los medios de comunicación masiva pertenecientes a la Universidad para difusión de las actividades de la Convención; ii) facilitación de infraestructura, equipamiento y recursos materiales y académicos de la Universidad para el adecuado funcionamiento de la Convención; iii) contribución mediante apoyo, acompañamiento y asesoramiento por parte del personal funcionario -académico y de colaboración- de la Universidad en aquellos ámbitos que requiera la Convención.

Para ejecutar los fines precedentemente señalados, la Mesa y la Universidad han considerado necesario establecer el presente Acuerdo de Entendimiento que permita desarrollar medidas y acciones específicas en los sentidos expuestos, con el adecuado resguardo de sus respectivas atribuciones constitucionales y legales, en la forma precisada en las cláusulas siguientes.

TERCERO: Compromisos de la Universidad.

La Universidad, durante la implementación del presente Acuerdo, se compromete a:

1. Poner a disposición sus medios de comunicación masiva, esto es, el Canal de Televisión Universidad de Chile ("UChileTV", señal de televisión que llega a todo Chile, en 35 ciudades de Arica a Punta Arenas) y la Radio Universidad de Chile que, teniendo lógicas editoriales públicas, plurales y al servicio del fortalecimiento de la democracia y el respeto a los Derechos Humanos, cuyo mandato es dar cuenta de toda la riqueza y diversidad de nuestros pueblos y territorios, así como de los principales debates y conversaciones ciudadanas, se dispondrán al servicio de la Convención como señal reconocida y autorizada para transmitir sus debates y apoyar con noticieros y programas especiales la información que la ciudadanía requiere para estar al tanto de sus avances y trabajo cotidiano.

Por su parte, en tanto medios de una universidad pública, se adscriben a las redes que posee el Consorcio de Universidades del Estado de Chile ("CUECH"), a través de su Red de Televisión de las Universidades del Estado de Chile ("UESTV"), u otros vínculos que permitan potenciar las informaciones y discursos emanados de la Convención y difundirlos en todos los territorios donde se pueda llegar, de tal modo de asegurar un alcance adicional al que tienen los medios de comunicación tradicionales, con quienes corresponderá colaborar en la entrega de la información emanada de tales señales

2. Poner a disposición su infraestructura, equipamiento y recursos materiales y académicos, a través de las siguientes medidas y acciones:

2.1. Facilitar el acceso a convencionales constituyentes a las dependencias universitarias, así como toda otra persona que se desempeñe como personal funcionario o servidor a honorarios en la Convención.
2.2. Proporcionar dependencias e infraestructura disponible de la Universidad para la realización de sesiones y el adecuado funcionamiento de la Convención y sus organismos internos, a requerimiento de la Mesa, de conformidad a sus dimensiones, equipamiento, aforo permitido, conectividad y capacidad de transmisión.
2.3. Proporcionar otra especie de equipamiento y recursos materiales disponibles de la Universidad para uso de la Convención y sus organismos internos, a requerimiento de la Mesa.
2.4. Desarrollar grupos de investigación académica que contribuyan al debate de la diversidad, interculturalidad, plurinacionalidad, democracia, derechos humanos y otros temas que pudieran interesar a la Convención y sus integrantes, así como proporcionar a ella todo el material académico producido por dichas instancias universitarias.
2.5. Proporcionar el material académico recopilado y difundido a través de la plataforma universitaria "UChile Constituyente" para contribuir al debate y deliberaciones que adopte

UNIVERSIDAD DE CHILE

la Convención, así como incorporar en dicho repositorio los productos emanados de la Convención en virtud de lo establecido en el presente Acuerdo.

3. La contribución mediante apoyo, acompañamiento y asesoramiento de su personal funcionario, a través de las siguientes medidas y acciones:

3.1. Permitir que funcionarios académicos y funcionarias académicas de la Universidad desempeñen labores de acompañamiento y asesoramiento a la Mesa, a las comisiones o a cualquier organismo interno de la Convención, por medio de comisiones de servicio o modalidades similares.
3.2. Permitir que funcionarios y funcionarias de la Universidad, del escalafón profesional o administrativo, desempeñen labores de apoyo y acompañamiento a la Mesa, a las comisiones o a cualquier organismo interno de la Convención, por medio de comisiones de servicio o modalidades similares.

4. Designar una contraparte técnica en los términos contempladas en la cláusula QUINTA del presente instrumento.

CUARTO: Compromisos de la Mesa.

La Mesa, durante la implementación del presente Acuerdo se compromete a:

1. Informar y solicitar los requerimientos relativos a los compromisos de la Universidad, según lo detallado en la cláusula TERCERA precedente, con al menos cinco días hábiles de anticipación, a través de la contraparte técnica.

2. Facilitar y entregar toda la información y antecedentes que se estimen necesarios para el cumplimiento de los compromisos asumidos por la Universidad en virtud del presente Acuerdo, que deberán remitirse en el más breve plazo posible.

3. Implementar todas las medidas y acciones que permitan el adecuado cumplimiento de los compromisos asumidos por la Universidad en virtud del presente Acuerdo, en el más breve plazo posible.

4. Implementar todas las medidas y acciones para permitir que los equipos de la Universidad, de los y las convencionales constituyentes y demás organismos internos de la Convención, así como otras entidades públicas o privadas, participen de las actividades pertinentes y necesarias para el adecuado cumplimiento de los compromisos asumidos en el presente Acuerdo.

5. Establecer a UChileTV y a la Radio Universidad de Chile como señales autorizadas y reconocidas para la transmisión de contenido de la Convención, de conformidad con lo estipulado en la cláusula TERCERA numeral 1 del presente Acuerdo.

6. Implementar canales de comunicación que permitan difundir los avances de los objetivos y los compromisos del presente Acuerdo.

7. Designar una contraparte técnica en los términos contempladas en la cláusula QUINTA del presente instrumento.

El cumplimiento de los compromisos establecidos en el presente Acuerdo no involucrará el pago de ninguna contraprestación o emolumento ni irrogará gasto alguno para la Mesa o la Convención Constitucional.

QUINTO: Contrapartes Técnicas.

Para efectos de la adecuada coordinación y ejecución del presente Acuerdo de Entendimiento, actuará como contraparte técnica de la Mesa doña Margarita Cereceda

UNIVERSIDAD DE CHILE

Pinto. En el caso de la Universidad de Chile, será doña Ivana Peric Maluk, funcionaria dependiente de Prorrectoría.

Por su parte, a través de las respectivas contrapartes técnicas, se facilitará el acceso de los equipos de la Universidad, particularmente aquellos pertenecientes a UChileTV y a la Radio Universidad de Chile, a las dependencias y actividades pertinentes de la Convención, en todo lo que resulte necesario para desempeñarse en la condición de señales oficiales de ella, de conformidad a lo establecido en la cláusula CUARTA numerales 4 y 5 precedentes.

Cualquier cambio en las contrapartes, deberá ser informado por escrito, en el más breve plazo posible y de la forma más expedita.

SEXTO: Vigencia y Plazos.

El presente instrumento comenzará a regir a contar de esta fecha y tendrá vigencia hasta la fecha de realización del Plebiscito Constitucional contemplado en el artículo 142 de la Carta Fundamental vigente.

Los plazos estipulados en el presente instrumento se contarán como de días hábiles, entendiéndose que son inhábiles los días sábados, los domingos y los festivos, de conformidad con lo establecido en el artículo 25° de la Ley N°19.880, que establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado.

SÉPTIMO: Término anticipado.

Cualquier de las Partes podrá poner término anticipado al presente Acuerdo de Entendimiento en cualquier momento, informando de ello, por cualquier medio idóneo, con al menos 30 días hábiles de anticipación a la contraparte técnica respectiva.

OCTAVO: Difusión.

La Universidad y la Mesa podrán dar a conocer a la ciudadanía y a la comunidad universitaria el contenido, propósitos, alcances y lineamientos del presente Acuerdo, sea conjunta o separadamente, a través de diversas acciones de comunicación e instancias de difusión que permitan el desarrollo de un vínculo constructivo con el entorno social en el que se desenvuelve su trabajo de cooperación.

El uso de su nombre, logos y simbologías institucionales respectivas para toda acción de difusión, promoción, convocatoria, invitación, agradecimiento y, en general, para la ejecución de cualquier actividad referida a las medidas y acciones comprometidas en este Acuerdo, bajo cualquier soporte que sea utilizado, deberá encontrarse respaldada por autorizaciones escritas de la Parte asociada a ellas, lo que se entenderá verificado en caso de que esta haya proporcionado a su contraparte dicho material.

El uso de fotografías de estudiantes, personal funcionario, académico o directivo, servidores a honorarios, convencionales constituyentes u otras personas en cualquiera de las piezas gráficas u otros medios de difusión y propaganda del trabajo de cooperación establecido en el presente instrumento, deberá encontrarse respaldada por autorizaciones escritas de la Parte asociada a ellas, lo que se entenderá verificado en caso de que esta haya proporcionado a su contraparte dicho material.

Por su parte, la Mesa y la Universidad se comprometen a facilitar su nombre, logos y simbologías institucionales respectivas para la ejecución de las distintas actividades comprometidas, en el más breve plazo posible.

NOVENO: Confidencialidad.

UNIVERSIDAD DE CHILE

Las partes se comprometen a mantener estricta confidencialidad de toda la información y documentación que se proporcionen recíprocamente en virtud del presente instrumento, obligación que se mantendrá aún después de terminada su vigencia, de manera de velar por el resguardo de sus respectivos intereses institucionales, lo que en ningún caso podrá afectar el debido cumplimiento del principio de transparencia de la función pública regulado en la Ley N°20.285, sobre acceso a la información pública.

DÉCIMO: Cesión de Derechos.

Los derechos y obligaciones que en virtud de este Acuerdo se adquieren no podrán ser objeto de cesión, aporte ni transferencia a título alguno, siendo entera y exclusivamente responsable la Universidad y la Mesa de sus respectivos compromisos, mientras subsista la vigencia del presente instrumento.

DÉCIMO PRIMERO: Ejemplares.

El presente Acuerdo se firma en dos (2) ejemplares de igual tenor y valor legal, quedando uno en poder de la Universidad y uno en poder de la Mesa.

FIRMAN: Dr. Ennio Vivaldi Véjar, Rector Universidad de Chile; Elisa Loncón Antileo, Presidenta Convención Constitucional; Jaime Bassa Mercado, Vicepresidente Convención Constitucional."

ANÓTESE Y COMUNÍQUESE.

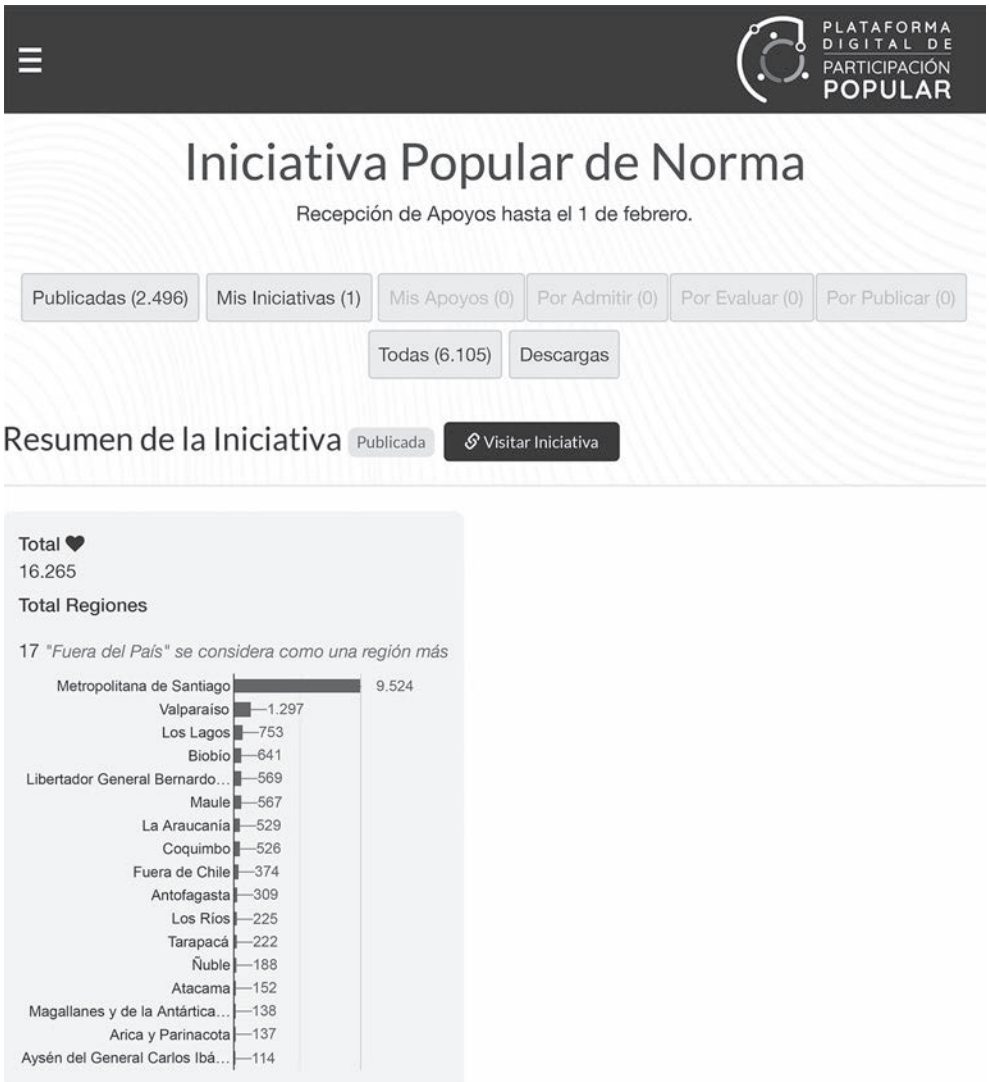
Ignacio Andres Maturana Galvez
Firmado digitalmente por Ignacio Andres Maturana Galvez
Fecha: 2021.08.25 10:39:56 -03'00'

IGNACIO MATURANA GÁLVEZ
Director Jurídico (S)

Ennio Augusto Vivaldi Vejar 5.464.370-5
25/08/2021 - 09:34
UNIVERSIDAD DE CHILE
ESTE DOCUMENTO CONTIENE FIRMA ELECTRÓNICA AVANZADA
https://keropapel.uchile.cl/validacion/verificador
CV: 612646f101741ad4ffc28170

Dr. ENNIO VIVALDI VÉJAR
Rector

•26 Universidades estatales al servicio del desarrollo local, regional y del país. Iniciativa popular de norma



Título

Universidades estatales al servicio del desarrollo local, regional y del país

Ingresada por

Consorcio de Universidades del Estado de Chile
Organización

Tema y Comisión

Estructura organizacional y descentralizada del Estado
3 - Forma de Estado, Ordenamiento, Autonomía, Descentralización, Equidad, Justicia Territorial, Gobiernos Locales y Organización Fiscal

Problema a Solucionar

Inexistencia de normas constitucionales que garanticen la descentralización de las universidades estatales y la coordinación y relación preferente que deben tener con las demás instituciones públicas en aras de la satisfacción de los intereses y necesidades del país y sus regiones.

Situación Ideal

Establecer en la nueva Constitución el rol que cumplen las universidades estatales en la organización y funcionamiento del Estado y su vinculación con los demás entes estatales.

Qué debe contemplar la nueva constitución

- Establecer que las universidades estatales son instituciones existentes en cada región del país, funcionalmente descentralizadas y que gozan de plena autonomía académica, económica y administrativa.

- Disponer que las universidades estatales se relacionan preferente y coordinadamente con las demás instituciones públicas, para contribuir al desarrollo de sus funciones propias y en la elaboración, ejecución y evaluación de políticas y programas de desarrollo local, regional o del país.

- Requerir la existencia de una ley que fije un estatuto especial para el cumplimiento de las tareas universitarias.

Argumentos para respaldar la propuesta

Las universidades del Estado han desempeñado un rol histórico fundamental para el desarrollo del país. Desde la creación de la U. de Chile a inicios de la República, como sucesora de la Real U. de San Felipe; la posterior instalación de la Universidad Técnica del Estado, el año 1947, mediante la fusión de diversas escuelas politécnicas; la apertura, desde los 50, de múltiples sedes regionales en todo el territorio, se conformó un complejo entramado de centros de estudios superiores y sus comunidades, fomentadas por el Estado, que han protagonizado los más trascendentales avances del país.

En 1981, se produjo una reforma que inició la privatización de la educación superior, con la creación de decenas de universidades privadas y el debilitamiento de la red universidades estatales. Las políticas mercantiles se acentuaron con mecanismos de financiamiento estudiantil, ideados como subsidios a la demanda, y la competencia descarnada entre las instituciones por el acceso a recursos.

Desde el año 2018, con la creación de nuevas instituciones de ed. superior del Estado y el establecimiento de una nueva regulación para toda la ed. superior y de un marco común para las instituciones estatales (mediante las leyes N°s 21.091 y 21.094, respectivamente) se avanzó en fijar condiciones para que las Ues del Estado se reencuentren con su misión, esto es, contribuir, desde la perspectiva universitaria, a la satisfacción de los intereses y necesidades del país y sus regiones.

Sin embargo, pareciera que cada avance procurado en dicho sentido encuentra resistencia en el actual modelo constitucional, que propicia la existencia de un mercado educacional, con escasa referencia al rol particular de las universidades estatales dentro de la Administración del Estado, junto a la nula protección a la autonomía universitaria (que en 1971, mediante la Ley N°17.398, fue protegida constitucionalmente, pero luego omitida por la constitución del 80). (Ver más fundamentos en adjunto)

Reseña sobre quién o quiénes proponen y la historia de la elaboración de la iniciativa

El Consorcio de Universidades del Estado de Chile (CUECH) es una agrupación que reúne a las dieciocho universidades estatales del país, desde Arica a Magallanes, constituida como una corporación sin fines de lucro el 13 de Mayo de 1993, y cuya personalidad jurídica fue otorgada por Decreto N°31, del 7 de Enero de 1994.

La presentación de la presente iniciativa fue acordada por el Directorio del CUECH, sobre la base de las propuestas emanadas desde los equipos técnicos y jurídicos del mismo Consorcio y de sus universidades integrantes.

Articulado de la Iniciativa Popular de Norma

En cada región existirá, al menos, una universidad estatal, funcionalmente descentralizada, y que actuará con plena autonomía académica, económica y administrativa. Estas universidades formarán parte de la Administración del Estado, relacionándose preferente y coordinadamente con las demás instituciones estatales, para contribuir al desarrollo de sus funciones propias y en la elaboración, ejecución y evaluación de políticas y programas de desarrollo local, regional o del país. Una ley fijará un estatuto especial para el cumplimiento de las tareas universitarias.

PROPUESTA DE NORMA CONSTITUCIONAL: UNIVERSIDADES ESTATALES AL SERVICIO DEL DESARROLLO LOCAL, REGIONAL Y DEL PAÍS

1. PROBLEMA A SOLUCIONAR

Inexistencia de normas constitucionales que garanticen la descentralización de las universidades estatales y la coordinación y relación preferente que deben tener con las demás instituciones públicas en aras de la satisfacción de los intereses y necesidades del país y sus regiones.

2. SITUACIÓN IDEAL

Establecer en la nueva Constitución el rol que cumplen las universidades estatales en la organización y funcionamiento del Estado y su vinculación con los demás entes estatales, para contribuir al desarrollo local, regional o del país.

3. QUÉ DEBE CONTEMPLAR LA NUEVA CONSTITUCIÓN

- Establecer que las universidades estatales son instituciones existentes en cada región del país, funcionalmente descentralizadas y que gozan de plena autonomía académica, económica y administrativa.

- Disponer que las universidades estatales se relacionan preferente y coordinadamente con las demás instituciones públicas, para contribuir al desarrollo de sus funciones propias y en la elaboración, ejecución y evaluación de políticas y programas de desarrollo local, regional y del país.

- Requerir la existencia de una ley que fije un estatuto especial para el cumplimiento de las tareas universitarias.

4. ARGUMENTOS

En Chile, las Universidades del Estado han desempeñado un rol histórico fundamental para el desarrollo productivo y cultural del país. Desde la creación de la Universidad de Chile en los albores de la República, el año 1842, como sucesora de la centenaria tradición de la Real Universidad de San Felipe; la posterior instalación de la Universidad Técnica del Estado, el año 1947, mediante la fusión de diversas escuelas politécnicas; la apertura, desde la década de los cincuenta, de varias sedes regionales de ambas instituciones en todo el territorio, se conformó un complejo entramado de centros de estudios superiores y sus comunidades universitarias, fomentadas por el Estado, han protagonizado los más trascendentales avances del país.

En 1981, se produjo una profunda reforma que inició la privatización de la educación superior, mediante la creación de múltiples universidades privadas y el debilitando de la red universidades estatales. Dichas políticas mercantiles se acentuaron durante las décadas siguientes, a través de mecanismos de financiamiento estudiantil, ideados como subsidios a la demanda, y la competencia descarnada entre las instituciones por el acceso de distintos tipos de recursos.

Sólo recientemente, el año 2018, con la creación de nuevas instituciones de educación superior del Estado y el establecimiento de una nueva regulación de la educación superior y de un marco común para las instituciones estatales (mediante las leyes N°s 21.091 y 21.094, respectivamente) se ha avanzado en establecer condiciones y el reconocimiento para que las universidades del Estado se reencuentren con su misión, contribuir desde perspectiva universitaria a la satisfacción de los intereses y necesidades del país y sus regiones.

Sin embargo, pareciera que cada avance procurado en dicho sentido, a través de diversas reformas legales y reglamentarias, incluyendo aquellas dictadas por los mismos planteles universitarios, encuentra resistencia en el actual modelo constitucional, que propicia la existencia de un mercado educacional, con escasa referencia a la provisión de educación pública, su debido financiamiento y en la nula protección a la autonomía universitaria.

Resulta imperioso recordar que, el año 1971, mediante la Ley de Reforma Constitucional N°17.398, se modificó el artículo 10 N°7 de la Carta Fundamental de 1925, estableciendo que "*las Universidades estatales y particulares reconocidas por el Estado, son personas jurídicas dotadas de autonomía académica, administrativa y económica. Corresponde al Estado proveer a su adecuado financiamiento para que puedan cumplir sus funciones plenamente, de acuerdo a los requerimientos educacionales, científicos y culturales del país*".

Dicho reconocimiento, por ejemplo, se encuentra en la mayoría de los textos constitucionales de Iberoamérica, que otorgan a las universidades la necesaria protección de su autonomía (España, México, Argentina, Colombia, Uruguay, entre otros). Sin embargo, en nuestro país fue deshecho por la dictadura cívico-militar, mediante la dictación de la Constitución de 1980, aun cuando hoy puede encontrarse vagamente revisitado y desdibujado en la legislación vigente.

En las presentes circunstancias, para permitir que las entidades universitarias del Estado satisfagan plenamente las funciones, resulta imperioso que la futura Constitución Política de la República asegure la autonomía académica, económica y administrativa, así como el carácter descentralizado y la existencia de las universidades estatales en cada región del país, propugnando la relación preferente que estas deben mantener con las demás instituciones públicas para contribuir al desarrollo de sus funciones propias y en la elaboración, ejecución y evaluación de políticas y programas de desarrollo local, regional o del país.

En definitiva, por las razones antes expuestas, nos permitimos presentar la siguiente propuesta de norma ante la Comisión de "Forma de Estado, Ordenamiento, Autonomía, Descentralización, Equidad, Justicia Territorial, Gobiernos Locales y Organización Fiscal":

5. PROPUESTA DE ARTICULADO

"En cada región existirá, al menos, una universidad estatal, funcionalmente descentralizada, y que actuará con plena autonomía académica, económica y administrativa. Estas universidades formarán parte de la Administración del Estado, relacionándose preferente y coordinadamente con las demás instituciones estatales, para contribuir al desarrollo de sus funciones propias y en la elaboración, ejecución y evaluación de políticas y programas de desarrollo local, regional o del país. Una ley fijará un estatuto especial para el cumplimiento de las tareas universitarias."

6. BREVE RESEÑA SOBRE QUIEN PROPONE Y LA HISTORIA DE LA ELABORACIÓN DE LA INICIATIVA

El Consorcio de Universidades del Estado de Chile (CUECH) es una agrupación que reúne a las dieciocho universidades estatales del país, desde Arica a Magallanes, constituida como una corporación sin fines de lucro el 13 de Mayo de 1993, y cuya personalidad jurídica fue otorgada por Decreto N°31, del 7 de Enero de 1994.

La presentación de la presente iniciativa fue acordada por el Directorio del CUECH, sobre la base de las propuestas emanadas desde los equipos técnicos y jurídicos del mismo Consorcio y de sus universidades integrantes.

REFERENCIAS

I. La Universidad de Chile y la «cuestión social»

1. Alejandro Bustamante y el surgimiento de la extensión popular universitaria

Bustamante, A. (1902). *La estensión popular universitaria*. En *Congreso Jeneral de Enseñanza Pública de 1902. Actas y trabajos* (pp. 273-286). Imprenta Litografía y Encuadernación Barcelona. Colección general del Archivo Central Andrés Bello, Vicerrectoría de Extensión y Comunicaciones, Universidad de Chile.

2. El malestar estudiantil de 1931

Universidad de Chile. (1931). Sesión del 11 de mayo de 1931: incidencias estudiantiles. *Anales de la Universidad de Chile. Boletín del consejo universitario*, pp. 109. Colección Hemeroteca, Archivo Central Andrés Bello, Vicerrectoría de extensión y comunicaciones de la Universidad de Chile.

3. Reorganización del Instituto Pedagógico

Universidad de Chile. (1931). Sesión en 31 de julio de 1931: reorganización del Instituto Pedagógico. *Anales de la Universidad de Chile. Boletín del consejo universitario,* pp. 270-272. Colección Hemeroteca, Archivo Central Andrés Bello, Vicerrectoría de extensión y comunicaciones de la Universidad de Chile.

4. Estudiantes expulsados por motivos políticos

Universidad de Chile. (1931). Sesión en 3 de agosto de 1931: Acuerdo referente a los alumnos que hayan sufrido medidas disciplinarias. *Anales de la Universidad de Chile. Boletín del consejo universitario,* pp. 273. Colección Hemeroteca, Archivo Central Andrés Bello, Vicerrectoría de extensión y comunicaciones de la Universidad de Chile.

5. Desterrados y expulsados

Universidad de Chile. (1931). Sesión en 17 de agosto de 1931. Acuerdo relativo a los estudiantes extranjeros que abandonaron el país por causas políticas. *Anales de la Universidad de Chile. Boletín del consejo universitario,* p.

278. Colección Hemeroteca, Archivo Central Andrés Bello, Vicerrectoría de extensión y comunicaciones de la Universidad de Chile.

6. Ocupación estudiantil de la Facultad de Artes, año 1931

Universidad de Chile. (1931). Sesión en 28 de agosto de 1931: incidencias en la Academia de Bellas Artes. *Anales de la Universidad de Chile. Boletín del consejo universitario,* pp. 291-292. Colección Hemeroteca, Archivo Central Andrés Bello, Vicerrectoría de extensión y comunicaciones de la Universidad de Chile.

7. «Vosotros que reunidos valéis más que yo». Discurso del Rector Pedro León Loyola

Universidad de Chile. (1931). Sesión en 26 de octubre de 1931: discurso del señor Rector de la Universidad de Chile. *Anales de la Universidad de Chile. Boletín del consejo universitario,* pp. 315-316. Colección Hemeroteca, Archivo Central Andrés Bello, Vicerrectoría de extensión y comunicaciones de la Universidad de Chile.

8. Ocupación estudiantil de Casa Central, año 1931

Universidad de Chile. (1931). Sesión en 28 de octubre de 1931: Incidencias estudiantiles. *Anales de la Universidad de Chile. Boletín del consejo universitario*, p. 319. Colección Hemeroteca, Archivo Central Andrés Bello, Vicerrectoría de extensión y comunicaciones de la Universidad de Chile.

9. Manifestaciones en el Salón de Honor de Casa Central

Universidad de Chile. (1931). Sesión en 30 de octubre de 1931: Incidencias estudiantiles en la Universidad. *Anales de la Universidad de Chile. Boletín del consejo universitario,* pp. 322-324. Colección Hemeroteca, Archivo Central Andrés Bello, Vicerrectoría de extensión y comunicaciones de la Universidad de Chile.

10. La conferencia del General Téllez

Universidad de Chile. (1931). Sesión en 12 de noviembre de 1931: Incidencias estudiantiles. *Anales de la Universidad de Chile. Boletín del consejo universitario,* pp. 338-340. Colección Hemeroteca, Archivo Central Andrés Bello, Vicerrectoría de extensión y comunicaciones de la Universidad de Chile.

11. Medidas disciplinares

    Universidad de Chile. (1931). Sesión en 13 de noviembre de 1931: incidencias estudiantiles. *Anales de la Universidad de Chile, Boletín del consejo universitario*, pp. 341-343. Colección Hemeroteca, Archivo Central Andrés Bello, Vicerrectoría de extensión y comunicaciones de la Universidad de Chile.

12. Restricciones al uso del Salón de Honor y Sala de Conferencias

    Universidad de Chile. (1931). Sobre reuniones de los alumnos de la universidad. *Anales de la Universidad de Chile. Boletín del consejo universitario,* p. 510. Colección Hemeroteca, Archivo Central Andrés Bello, Vicerrectoría de extensión y comunicaciones de la Universidad de Chile.

13. Ley de seguridad interior del Estado

    10 noviembre 1931. Ayer fue enviado al congreso el mensaje del ejecutivo sobre seguridad interior del Estado. *El Mercurio*.

II. Derechos cívicos y sociales de las mujeres: un compromiso histórico

14. Programa del Movimiento Pro Emancipación de las Mujeres de Chile. 1936

    MEMCH. (1936). *Programa del MEMCH*. Fondo Elena Caffarena, Archivo Nacional.

15. Asamblea de mujeres en Casa Central

    1 diciembre 1938. Asamblea femenina hubo ayer en el Salón de Honor de la Universidad de Chile. *La Nación*.

16. Debates sobre el voto femenino en Casa Central

    20 de junio 1946. Debaten el voto femenino. *El Siglo*. Fondo Elena Caffarena, Archivo Nacional.

17. Mujeres debaten sobre el voto en la Universidad de Chile

    (s.f.). Recortes de noticias. *El Siglo*. Fondo Elena Caffarena, Archivo Nacional.

18. Ciclo de charlas sobre el voto femenino en Casa Central

    MEMCH. (1946). *Movimiento Pro-Emancipación de las Mujeres de Chile*. Fondo Elena Caffarena, Archivo Nacional.

19. Feministas por el NO. Democracia en el país y en la casa

    Feministas por el NO. (1988). *Democracia en el país y en la casa: mujeres, mujeres, que salgan y vuelen todos los males que a Chile le duelen*. Colección digital de Alejandra Farías. Archivo Central Andrés Bello, Vicerrectoría de Extensión y Comunicaciones, Universidad de Chile.

20. Es sano expresarnos en nuestras diferencias

    Casa de la Mujer «La Morada». (1991). *Es sano expresarnos en nuestras diferencias*. Colección personal de Alejandra Farías.

21. Ley 19611. Establece igualdad jurídica entre hombres y mujeres

    Ministerio de Justicia. (1999). *Ley 19.611: Establece igualdad jurídica entre hombres y mujeres*. Recuperado de https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=137783

III. El legado de Hernán Santa Cruz y la Universidad de Chile en la promoción de los Derechos Humanos

22. Hernán Santa Cruz. Los derechos del hombre

    Santa Cruz, H. (1950). *Los derechos del hombre*. En *Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores correspondiente al año 1948*, pp. 220-223. Imprenta Chile.

23. Fotomontaje

    Durán, A. (2024). *Aprobada la declaración de los derechos del hombre: Fotomontaje de noticias de los diarios El Mercurio y La Nación*. Santiago, 10 y 11 de diciembre de 1948. Hemeroteca, Biblioteca Nacional, Unidad Gráfica Digital. Archivo Central Andrés Bello, VEXCOM, Universidad de Chile.

24 Día de los derechos humanos y la memoria en la Universidad de Chile

Universidad de Chile. (2021). Decreto exento N°0025468. Instituye el 11 de septiembre de cada año como el día de los derechos humanos y la memoria en la Universidad de Chile.

IV. Contribución de la Universidad de Chile a los procesos constituyentes de 2020 – 2023

25. La Universidad de Chile y la Convención Constitucional

Universidad de Chile. (2021). Aprueba acuerdo de entendimiento entre la Universidad de Chile y la mesa directiva de la Convención Constitucional. Recuperado de https://www.chileconvencion.cl/convenios/convenio-con-universidad-de-chile/

26. Universidades estatales al servicio del desarrollo local, regional y del país. Iniciativa popular de norma

Consorcio de Universidades del Estado de Chile (CUECH). (2022). *Iniciativa popular constituyente que establece universidades estatales en cada región del país (36618)*. Iniciativa popular de norma N.º 798. Recuperado de https://www.chileconvencion.cl/iniciativas-normas/

ISBN 978-956-19-1325-7
9 789561 913257