

# QUE NOS PASÓ, CHILE?

UNA GUÍA PARA ENTENDER EL ORIGEN  
DEL ESTALLIDO SOCIAL Y NO SUCUMBIR  
EN UN OCÉANO DE ~~TRISTEZA~~



**JOAQUIN BARAÑAO**

CON LA COLABORACIÓN DE  
LUIS ALFONSO HERRERA & MAYERLIN MATHEUS

# **¿Qué nos pasó, Chile?**

*Una guía para entender los orígenes del estallido  
y no sucumbir en un océano de fake news*

**Errar es humano, avisar es divino**

A manera de proveer una visión lo más completa posible de los hechos que incubaron el estallido, este documento se mete en las patas de todos los caballos que usted pueda imaginar. Es posible que subsista por ahí algún error, omisión o fraseo perfectible. Si tal es el caso, ayúdanos a mejorarlo escribiendo a [quenospasochile@gmail.com](mailto:quenospasochile@gmail.com) El objetivo no es imponer una visión, sino poner a disposición información fidedigna para que cada cual se forme la suya.

# Índice

I. Introducción: el valor de la evidencia

II. Comprender

2.1. Prosperidad material

Ingresos: recién graduados de los potreros

Desigualdad: a Diego de Almagro el panorama le parecería familiar

Deuda: no en vano hemos visto catarsis

Pensiones: ya quisiéramos cuadrar el círculo

Educación: cabeza de ratón, cola de león

Salud y medicamentos: el drama es que *siempre* puede ser mejor

2.2. Dimensión perceptual

Los abusos: “el pico en el ojo”

Colusiones

Percepción de lenidad en las sanciones a delitos de cuello y corbata

Percepción de abusos de políticos

Desaciertos comunicacionales: por la boca muere el pez

Pérdida de tejido social: un choclo que se desgrana

Inducción de falacias: el asombroso descalce entre percepción y realidad

2.3. Político y regulatorio: otras consignas que tiñen la calle

Salarios de parlamentarios y políticos

Aqua

TPP-11

III. Constituir

3.1. El ABC de la Constitución vigente

Contenido esencial

Modificaciones

Los huesos de la discusión

3.2. Derecho constitucional comparado

Visión general y poderes del Estado

Derechos

Mecanismos de modificación

Control de constitucionalidad

Otros aspectos

- 3.3. Procesos constituyentes internacionales
- 3.4. El proceso preconstitucional de Bachelet II
- 3.5. Línea cronológica del proceso constituyente venezolano

Contexto que legitimó la vía constituyente ante la ciudadanía venezolana:

Actuaciones jurídicas que dieron cauce a la instalación de la vía constituyente:

Actuaciones "jurídicas" de la ANC:

IV. Proyectar

V. Bibliografía

## I. Introducción: el valor de la evidencia

Como ha explicado el psiquiatra Ricardo Caponni, en medio de esta batahola hay pocas cosas más importantes que objetivar el fenómeno. Te espera un alud de cifras y gráficos destinados a iluminar la comprensión de la realidad e iluminar un debate informado. La mayor parte son series de tiempo, porque estamos convencidos de que para proyectar el futuro es imprescindible conocer el camino recorrido. No podemos solo echarle un vistazo a la foto, hay que tomarse el tiempo de sentarnos a ver la película. Cuán sólidos son los argumentos refundacionales depende en gran medida de la evaluación de la trayectoria reciente: si concluyésemos un desempeño nefasto los giros copernicanos podrían ser atendibles. En caso contrario, la “solucionática” habitará en la zona de la gradualidad.

El énfasis en la planilla Excel es vilipendiado por parte de los movilizados. “Sal de tu torre de marfil y mira el mundo real” acusan algunos, “te falta calle” reprochan otros, “cuadrado, reduccionista” despotican por ahí. Subyace la noción de que lo que se siente en carne propia prima por sobre lo que cualquier gráfico sin alma pueda jamás tabular.

Es un error. Los fenómenos sociales deben ser abordados a través de la ciencia —por árida y aburrida que sea— y no de casos individuales. Como reza el aforismo: “el plural de anécdota no es datos”. No es que las estadísticas sean una cosa y el mundo real otra. Las estadísticas son, precisamente, nuestro mejor esfuerzo por describir el mundo real. El mismo mundo profundamente humano, de pensiones insuficientes y salarios desiguales. Por eso Esther Duflo, Nobel de Economía 2019, insiste: “El objetivo de nuestro trabajo es asegurarnos de que la lucha contra la pobreza se base en evidencia científica”.

Sabemos que para una persona que no llega a fin de mes, un gráfico de aumento de salarios reales ofrece nulo poder persuasivo. Más aún, puede leerse como un insulto a sus carencias cotidianas. La discusión sobre cómo se comunican estas cifras es otra, pero reacciones emocionales como esas no cambian los métodos de la buena ciencia. La disonancia cognitiva de quienes sobrellevan una vida de privaciones revela la magnitud del abismo que se ha abierto entre percepción y realidad, pero no modifica la realidad.

Puede sorprender que este trabajo no proponga soluciones. Ello podría sugerir cierta complacencia con el estado de las cosas. Nada más lejos de la realidad. Son muchísimos los aspectos de nuestro arreglo social que deben cambiar. Algunos en profundidad. Sin embargo, este texto se ha circunscrito al modelo de desarrollo constatado. Hablamos de la trayectoria recorrida, no de las avenidas de futuro posibles. Es el mismo motivo por el que no se aborda la dimensión de seguridad pública. No es que quienes perdieron su patrimonio, sus ojos o la propia vida no merezcan atención, o que la idoneidad de los procedimientos de Carabineros o los uniformados heridos sea irrelevante. No es que creamos que estos casos constituyan un simple “daño colateral inevitable”, supeditado a algo mayor. Son todos temas cruciales, que cruzarán el debate público por años. Es solo que no son el objetivo de este esfuerzo particular.

## II. Comprender

### 2.1. Prosperidad material

Ingresos: recién graduados de los potreros

Todos lo hemos escuchado: si enfocamos la vista en el ingreso per cápita, los últimos 35 años son el periodo más exitoso de nuestra historia. Hay quienes dudan del mérito de nuestro progreso porque las causas son fundamentalmente tecnológicas y presuponen que basta con una suerte de piloto automático. La comparación con los otros países del barrio muestra lo contrario. Si bien los avances de la técnica son pieza clave de todo andamiaje económico, el contraste con los vecinos muestra que nuestro avance ha sido —y usamos esta palabra con responsabilidad— espectacular. Chile, un país que siempre vio a la distancia a sus hermanos mayores de Argentina y Venezuela, que observaba de lejos al cohesionado Uruguay, hoy por primera vez encabeza el ranking sudamericano. Desconocer la magnitud del logro es no solo factualmente errado, sino también injusto con los millones que han madrugado durante décadas para conseguirlo y con las coaliciones políticas de todos los colores —en su mayoría de centroizquierda— que por tanto tiempo han administrado el país con responsabilidad.

El gráfico a continuación muestra el PIB per cápita desde 1950 hasta 2018. Antes de abalanzarnos sobre él, hay que entender al menos cuatro cosas:

1. El PIB, abreviación de Producto Interno Bruto, es el valor monetario del total de bienes y servicios de demanda final de la economía. “Finales” indica que se excluye la producción intermedia, de modo de no incurrir en una doble contabilización. No se cuenta la leche con la que fabricaron los helados ni el transporte que los llevó al súper, sino solo el valor de la casata pagada en caja al final de la cadena.
2. Para llevarlo a per cápita se divide ese monto total por el número de habitantes.
3. Los distintos países exhiben distintos precios. El mismo dólar permite comprar más helados en La Paz que en Santiago, y lo que interesa es el acceso a bienes y servicios, no a billetes. El FMI define en forma arbitraria los precios de Estados Unidos como 1, y el resto de las economías se escalan en proporción. El nivel de precios de Chile es de 0,59, un 41% más barato que Estados Unidos. Somos el 61º país más caro del mundo, 2º de Sudamérica tras Uruguay y 13º de Latinoamérica y Caribe.
4. Por múltiples razones, el PIB per cápita es [un pobre indicador absoluto de bienestar material](#). Son muchas, demasiadas, las dimensiones que omite. Sin embargo, es un proxy útil para comparaciones transversales, porque en todas las economías las limitaciones de esta métrica son las mismas (es peor para comparaciones longitudinales, porque producto del avance tecnológico al PIB se le escapan cada vez más bienes que no se facturan).

Pues bien, en dólares de 2011, Chile alcanzó en 2018 a US\$ 22.874 por persona. Esta es la cifra corregida por paridad de poder de compra. Es decir, ajustada por el hecho de que los precios no son los mismos en todos lados: un dólar alcanza para más manzanas en un mercado de Nairobi que en un supermercado de Oslo.

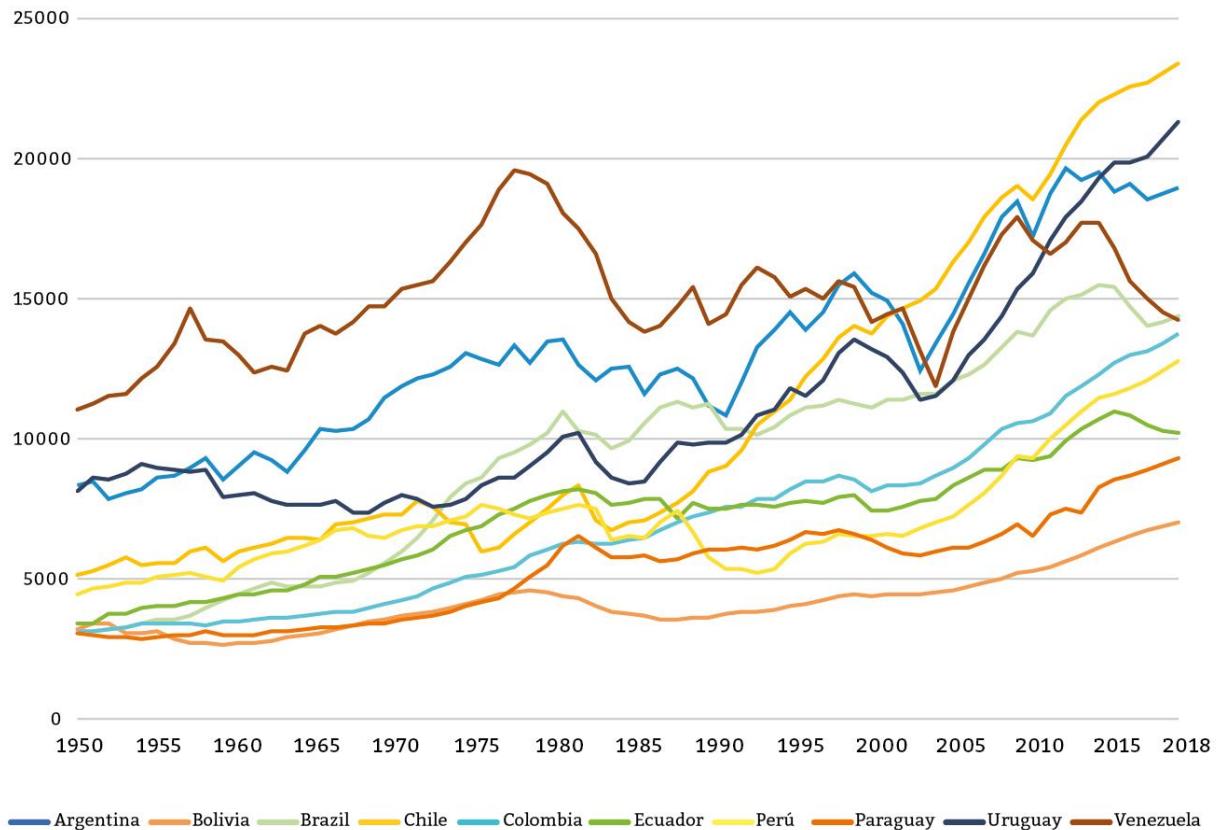


Figura 1: Ingreso per cápita en dólares corregido por paridad de poder de compra. Fuente: [Banco Mundial y Angus Maddison](#).

Si no se corrige por paridad de poder de compra, la cifra baja a US\$ 15.923. Esto es, US\$ 1.327 dólares por persona y mes. Desde luego, la inmensa mayoría de las personas obtiene cifras muy inferiores a eso. ¿Por qué? En parte por nuestra indecorosa desigualdad, sobre la que nos explayaremos más adelante, así como del grado de éxito en redistribución de parte del Estado.

Quienes reprochan nuestra senda al desarrollo ven la foto —llena de manchas y rayones, qué duda cabe— y mencionamos ya la importancia de tomarse el tiempo de ver la película. Ven Lexus por un lado y micros hacinadas por otro, y piensan: “esto está podrido”. Comparan departamentos de 15.000 UF con viviendas sociales y concluyen que vamos camino al despeñadero. Contrastan los relucientes parques de Vitacura con los tierraletas de San Ramón y razonan que la nuestra es una sociedad enferma.

Es natural. Sin embargo, alcanzar el desarrollo desde el paupérrimo punto de partida que habitábamos hace no mucho toma décadas y nunca habíamos avanzado tan rápido como en el periodo reciente. Son escalas de tiempo que no satisfacen a seres de vidas breves como nosotros, pero no hay un amplio menú de alternativas mucho mejores al alcance de la mano. El cerebro humano evolucionó para enfrentar desafíos inmediatos y funciona de las mil maravillas para inyectar adrenalina ante la aparición de un leopardo, pero no está bien configurado para el largo plazo. Nos enteramos de los tiempos de espera de FONASA y nos escandalizamos, exigimos una solución inmediata, todo está mal. Incluso en salud pública, nunca había estado menos mal que ahora.

Desde la conquista hasta los 80, Chile fue fundamentalmente pobre. Incluso durante el *boom* del salitre, que benefició a pocos. Días antes del inicio del mundial del 62, un par de periodistas italianos enviados a cubrir el torneo publicó en *Il resto de Carlino* una nota subtitulada “La infinita tristeza de la capital chilena”:

*...esta capital, que es el símbolo triste de uno de los países subdesarrollados del mundo y afligido por todos los males posibles: desnutrición, prostitución, analfabetismo, alcoholismo, miseria... Bajo estos aspectos Chile es terrible y Santiago su más doliente expresión, tan doliente que pierde en ello sus características de ciudad anónima.*

No les faltaban razones. La desnutrición infantil era un problema tan serio que su resolución se volvió objeto central de las políticas públicas. A muchos ni siquiera les alcanzaba para solventar zapatos y los conventillos recibían a decenas de familias soportando un baño común.

A una velocidad inédita en nuestra historia ingresamos al club de los países de ingreso medio. El flagelo de la desnutrición fue desplazado por el de la obesidad en un plazo insólito. Es un giro impactante. Algunos pocos han conseguido avances incluso más rápidos (Corea del Sur, Japón, Singapur), pero son casos muy excepcionales.

Angus Maddison, quien fue profesor emérito de la Universidad de Groningen, construyó series de tiempo con perspectiva de milenio. Para el caso de Chile, los datos comienzan en 1820. Tomemos como punto de partida el arribo de Diego de Almagro en 1536 y supongamos por un momento que para periodos anteriores el ingreso per cápita es constante e igual al de 1820. Posiblemente era incluso inferior, pero de todos modos sería imperceptible en el gráfico.

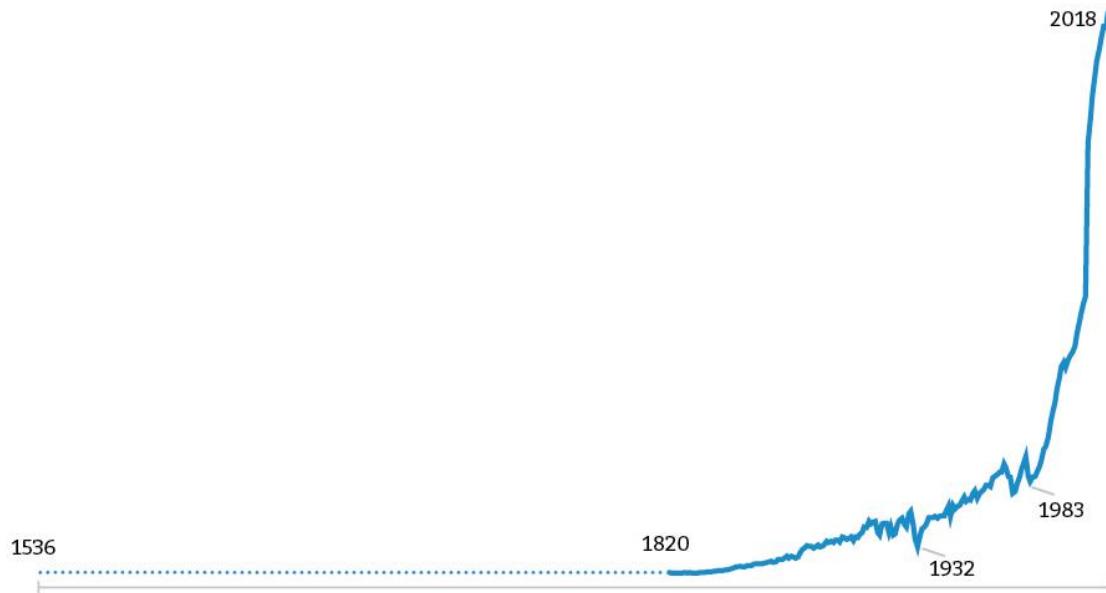


Figura 2: PIB per cápita ajustado por inflación y por paridad de poder de compra, 1536-1820 (supuesto) y 1820-2018. Fuente: [Maddison Project](#), actualizado con cifras de crecimiento del FMI

“¿Qué fue lo que explotó los últimos 35 años?” se preguntaría cualquier observador externo.

Otra manera de ver el salto es a través del Índice de Desarrollo Humano (IDH), un indicador elaborado por Naciones Unidas, que incluye no solo ingresos, sino también educación y salud. En 2013 sobrepasamos a Argentina y nos convertimos en líderes de Latinoamérica y Caribe. El gráfico siguiente muestra, además, en línea punteada, el número de los países que la ONU cataloga como “IDH muy alto”.

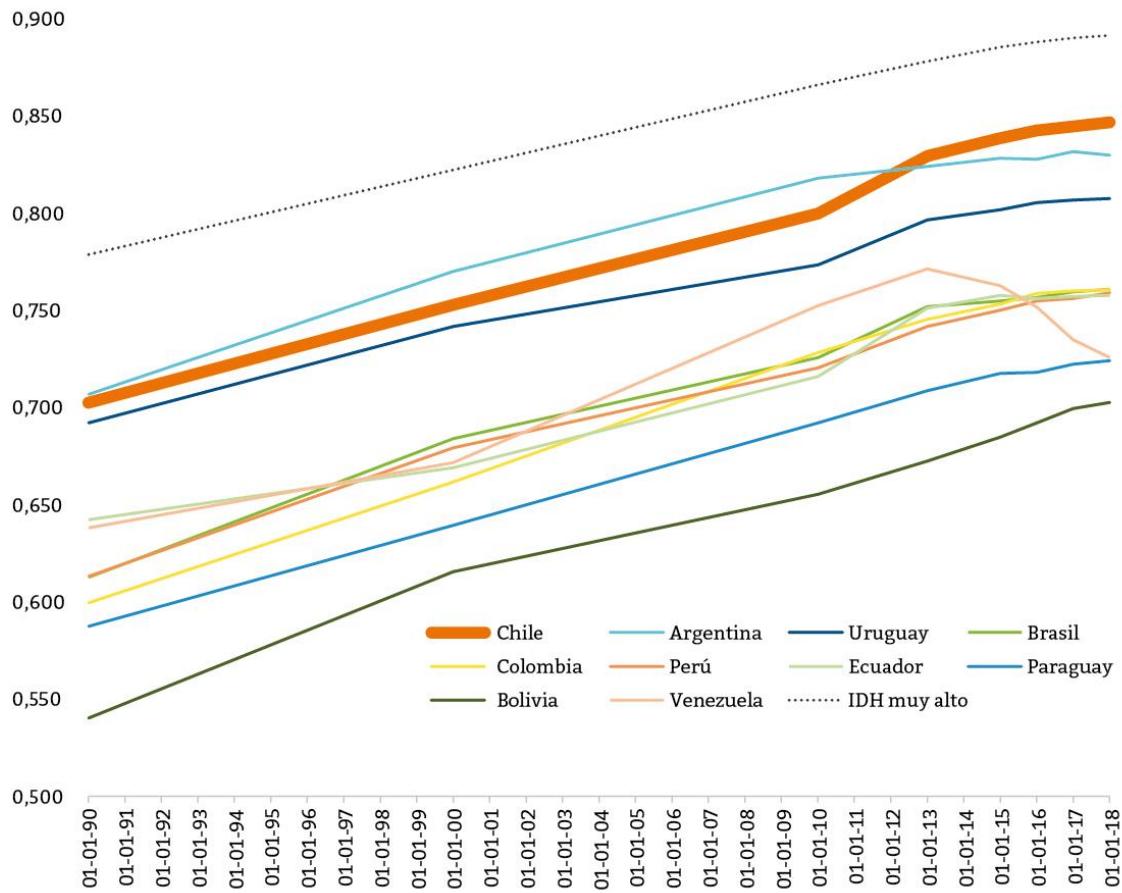


Figura 3: Índice de Desarrollo Humano 1990-2018 para países de Sudamérica. Fuente: elaboración propia en base a [ONU](#)

Imaginemos que el desarrollo es la cumbre de una montaña. Vivimos varios siglos moviéndonos en las inmediaciones del campo base y recién hace 35 años iniciamos un carrerón que nos llevó, como nunca antes, hasta el campo alto. Falta todavía un montón para la cumbre, eso es tan indiscutible como urgente, pero nunca antes habíamos ascendido tan rápido ni llegado tan alto.

Puesto de otro modo, citando a un sabio tuitero, es como si, no obstante el reciente bicampeonato en la Copa América y el indiscutido mejor ciclo de nuestra historia futbolística, solo lamentásemos que, eliminados en octavos por Brasil en 2014, estuvimos lejos de ganar el Mundial. Es humano llorar aquella derrota, pero errado desconocer el monumental progreso de ese ciclo.

Buena parte del descontento nace de expectativas que crecen aún más rápido que los ingresos. Como sintetiza CADEM en uno de sus informes de noviembre de 2019:

*La clase media chilena sentía que, con esfuerzo, siempre se podía. Que hoy los chilenos tenían acceso a educación y salud, que la gente podía consumir más y*

*acceder a más y mejores bienes y servicios, que se podía salir más de vacaciones e incluso viajar al extranjero, nada de lo anterior es irreal. El problema fue que este mensaje generó un aumento de expectativas desenfrenado, particularmente en esta clase media.*

El grado de bienestar está ligado íntimamente a la percepción. En ciertos planos, sentirte pobre te convierte en pobre. Es una valoración dinámica, atada a las expectativas individuales y la apreciación que uno tiene de sí mismo y de sus capacidades, que determinan lo que uno cree que merece. La inflamación de expectativas se vincula mucho menos a nuestra historia que a la constatación directa de quienes nos rodean. Por eso tan pocos valoran haber alcanzado el liderato latinoamericano de IDH y fijan su vista en Canadá o Escandinavia. Sabemos cómo viven los suecos, lo vemos en nuestros celulares, sabemos que aquí la inmensa mayoría vive peor que ellos, pero que al menos en Las Condes y Lo Barnechea ya lo palpan. La modernidad lo permite. “Me vale madre que siempre hayamos sido más pobres que Argentina y que los papeles se hayan invertido. Eso es el pasado. Sé que hay compatriotas que viven como en Estocolmo y eso me convierte en pobre”. Pintamos por años a Chile como un jaguar cuando aún somos solo un gatito.

Dada nuestra bien sabida desigualdad, amplios sectores repudian la métrica del PIB per cápita. “Tú tienes dos panes, yo ninguno, el promedio es un pan para cada uno” repiten con demoledora acidez. Si esta explosión de la torta económica solo hubiese beneficiado al pináculo social, en efecto habría pocos motivos para celebrar. Por fortuna, no es así. La siguiente imagen muestra los ingresos en UF para los diez deciles. Que se presenten en UF quiere decir que ya están ajustados por inflación. ¿Y qué quiere decir “ajustados por inflación”? Imagine un país mágico en el que los precios no cambian. El kilo de marraqueta vale los mismos \$1.200 el día del desastre de Rancagua, hoy y en el Tricentenario. Pues bien, los factores X al final de cada línea muestran por cuánto crecieron los ingresos en ese país mágico (los ingresos nominales, por el contrario, en pesos constantes y sonantes, crecieron entre 2,6 veces para el decil más rico y 3,9 veces para el más pobre).

El INE publica estas cifras solo a partir de 2001, excluyendo los años de crecimiento más boyante del periodo 1984-1997, y aún así los ingresos se multiplican desde un factor 2,3 para el caso de los deciles más pobres, hasta un factor 1,6 para el más rico.

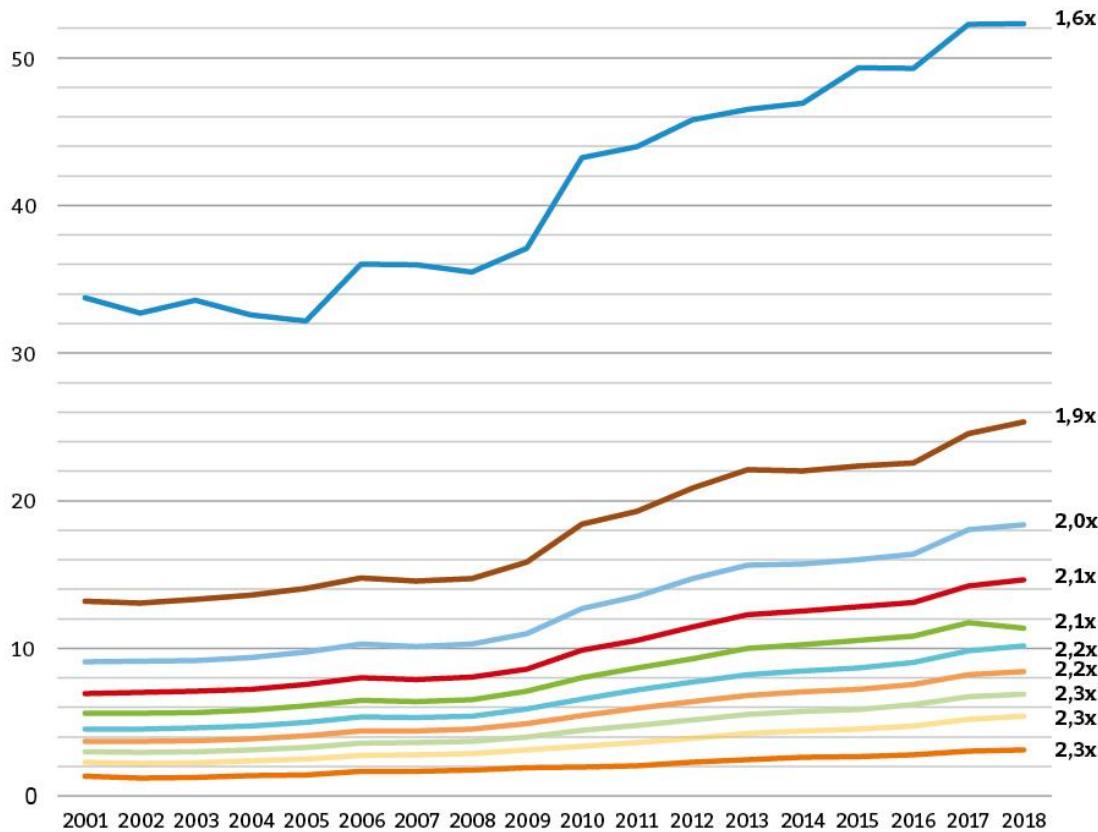


Figura 4: Ingresos por deciles, en UF (i.e.: ya ajustados por inflación). Fuente: [INE](#).

Aunque no se condice con lo que la mayoría siente, el hecho de la causa es que la reiterada afirmación de que “la vida se encarece” no describe acertadamente los hechos. Hay inflación moderada, sí, y los precios nominales, en efecto, no paran de subir. Hay consenso entre los economistas de que eso es lo que se espera de toda economía sana y por eso los bancos centrales de cada país suelen apuntar a metas en torno a un 2% de inflación anual. Lo que de verdad importa para hablar de encarecimiento de vida, sin embargo, es si los salarios crecen más o menos que la inflación, y ya vimos lo que aquí ha sucedido. Si los fríos datos no calzan con sus percepciones y necesita palpar semejante afirmación, considere la tremenda masificación de bienes y servicios suntuarios que hemos visto las últimas décadas. Si fuera cierto que la vida se encarece, habría cada vez menos holgura en el presupuesto familiar para ellos, porque los bienes y servicios básicos acapararían una tajada cada vez mayor. Y esto sin considerar bonanzas tecnológicas globales: bienes y servicios que se han vuelto gratuitos o quasi gratuitos (conocimiento, fotografía, música, navegación GPS y un larguísimo etcétera), así como la vertiginosa progresión de ciertas prestaciones tecnológicas que, si el IPC recogiera de modo directo, apreciaríamos cuán abrumadoramente más baratas son que en el pasado reciente. Por

ejemplo, pesos chilenos por megabyte de memoria RAM o pesos chilenos por megabyte de transmisión de datos, este último un bien altamentepreciado por los manifestantes.

Debe considerarse, eso sí, que el mismo incremento *porcentual* se traduce en una cantidad muy diferente de aumento *en plata* para cada decil. Un 10% adicional bruto para una persona que gana \$400.000 significa \$40.000 adicionales, mientras que para alguien que gana \$6.000.000 ese mismo 10% son \$600.000 brutos adicionales o \$390.000 líquidos. Así que aun cuando la brecha porcentual se angoste, la brecha absoluta (en U.F.) es cada vez mayor. Para los estratos bajos, los ingresos siguen dedicados casi en su totalidad a consumo básico, mientras que los sectores más pudientes, cuyas necesidades básicas estaban satisfechas hace rato, cuentan con cada vez mayor holgura para gastos suntuarios (por eso la luna de miel de los sectores acomodados, una generación y media atrás, era en Viña del Mar y hoy es en el sudeste asiático). Así, aun cuando la diferencia porcentual de ingresos disminuya (y eso es lo relevante para el Índice de Gini, como veremos más adelante), el tipo de consumo que permiten estas holguras pueden resultar chocantes.

Esto es relevante, porque Richard Layard ha mostrado que el ingreso relativo, o cuanto se tiene en relación a los demás, puede influir incluso más en la satisfacción con la vida que los ingresos absolutos. Añade Ricardo Capponi:

*En los países en vías de desarrollo, en que, además de mejores medios de comunicación, hay más personas que acceden a grandes riquezas en poco tiempo, esto es, hay más nuevos ricos, los cuales tienden a una mayor ostentación, con lo cuales provocan mayores sentimientos de humillación y exclusión en la población general.*

Más larga que la serie de ingreso por deciles es la de salario mínimo, que comienza en septiembre de 1987. En términos reales (es decir, ajustada por inflación) se ha multiplicado por 4,1, incluyendo el anuncio del presidente cuatro días después de la explosión. En términos nominales, es el más alto de Sudamérica.

## Salario mínimo en Chile 1987-2019

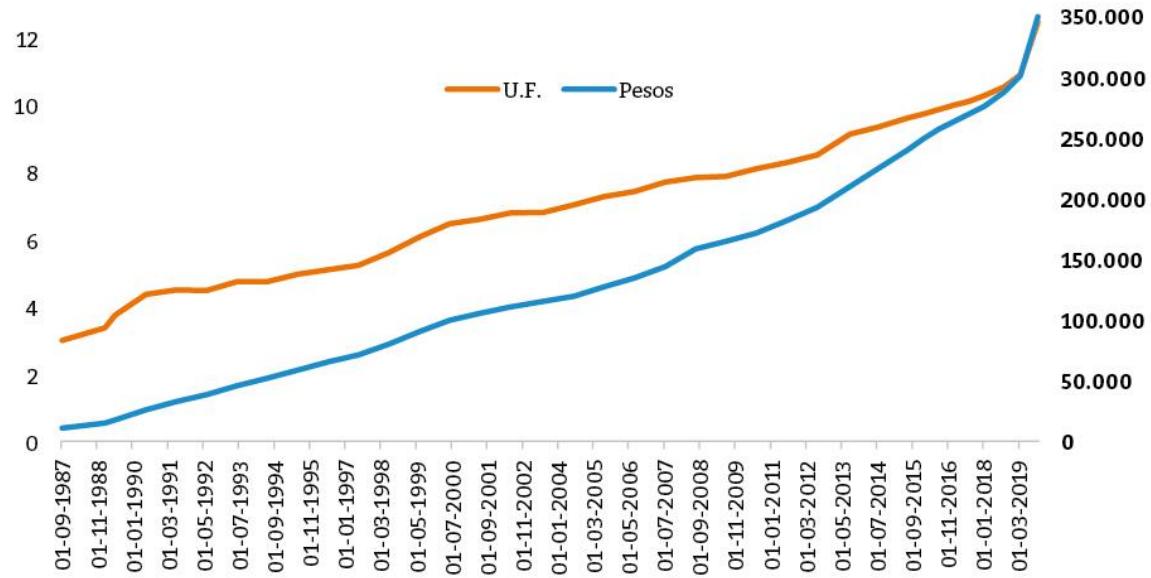


Figura 5: Salario mínimo real en U.F. (el que importa) y nominal. [Fuente](#) (ver leyes respectivas en columna “Normativa”)

Más aún, son cada vez menos quienes ganan el mínimo, porque los trabajadores encuentran cada vez más oportunidades por mejores salarios.

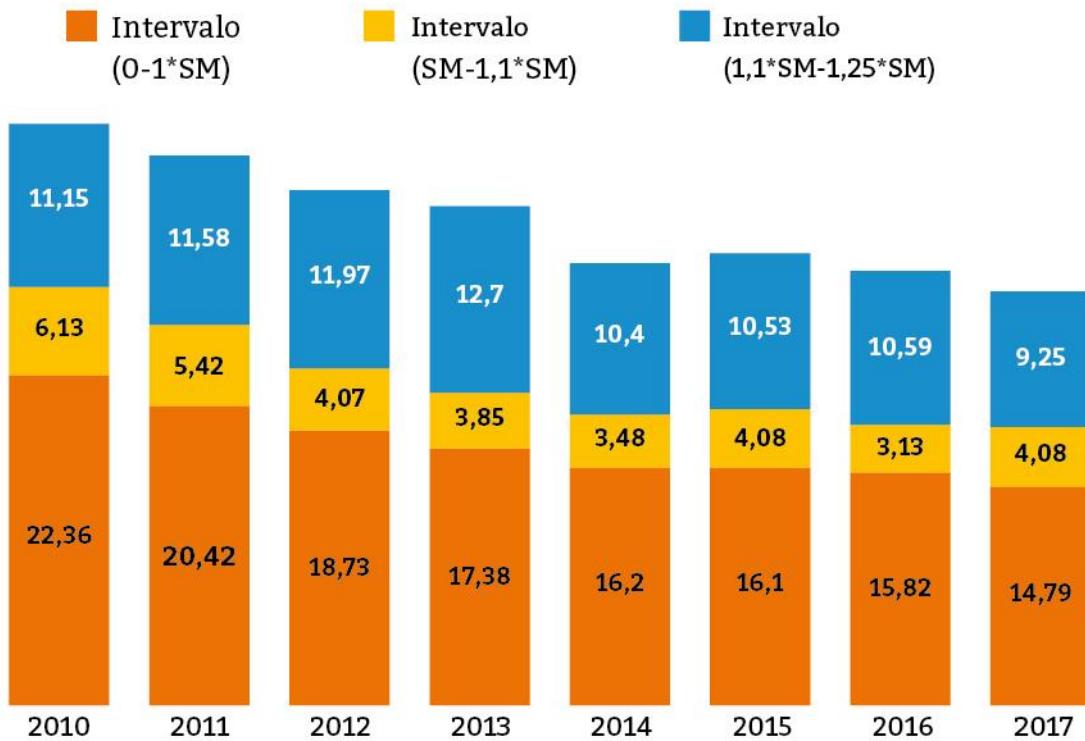


Figura 6: Porcentaje de asalariados privados que reciben salarios en torno al mínimo. Publicado en La Tercera el 23 de octubre de 2019

Por supuesto, nadie podría negar que, aun multiplicado por 4,1 real, el ingreso mínimo sigue siendo insuficiente para llevar una vida digna, y es mucho el camino que aún queda por recorrer. La mayor parte de los países desarrollados imponían salarios mínimos mayores que el nuestro cuando merodeaban nuestros niveles de ingreso per cápita. En el caso de Estados Unidos, Bélgica y Países Bajos era más del doble. Como es la tónica de este texto, el punto no es celebrar una cumbre que aún no alcanzamos, sino dotar de perspectiva a la mirada.

Dicho lo anterior, estas tendencias han permitido un descenso francamente espectacular en los niveles de pobreza. Permítame repetirlo y ahora con cursiva, porque no es una hazaña que se vea todos los días: un descenso *francamente espectacular* en los niveles de pobreza.

## % de pobreza, metodología 2006

CASEN, con empalme PNUD

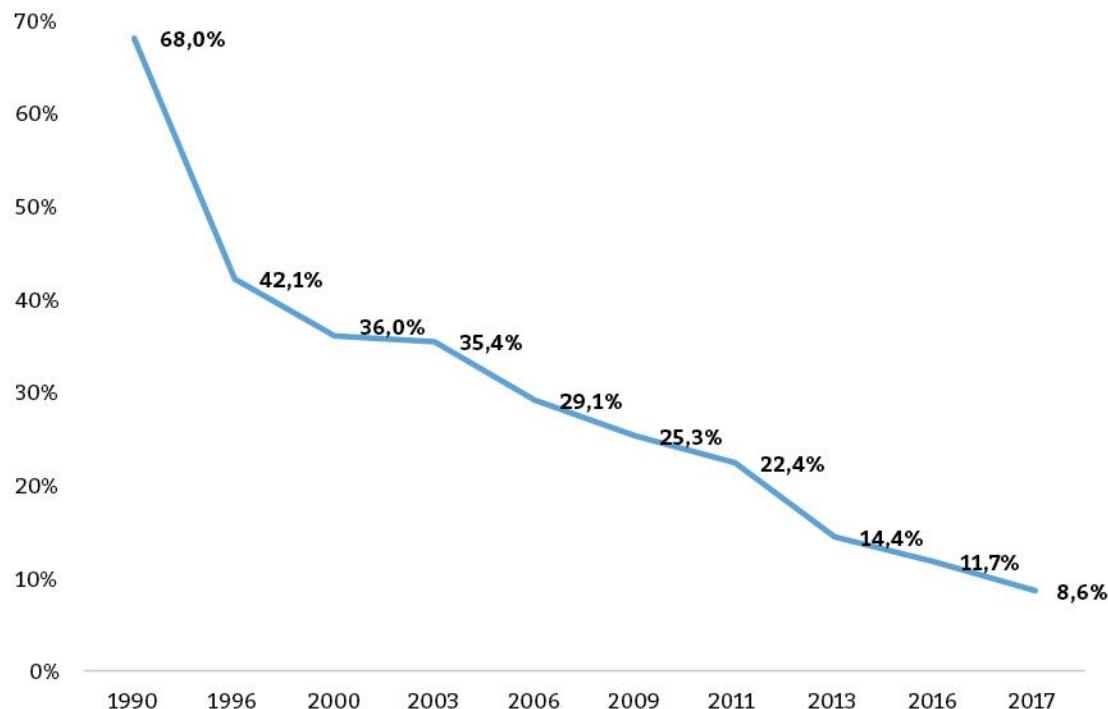


Figura 7: Porcentaje de la población bajo la línea de la pobreza de ingresos (unidimensional). Fuente: PNUD y CASEN 2017

Es verdad que la vara arbitraria con la que definimos pobreza es poco exigente. Bien podríamos hablar de cifras muy superiores por el solo acto arbitrario de elevarla. Además, la línea muestra solo corte por ingresos y es obvio que el indicador de pobreza multidimensional, para el que no existe una serie tan antigua, recogería mejor lo que nos interesa medir. Pero si elevásemos el umbral unidimensional de ingresos o si contáramos con la serie multidimensional, de todos modos veríamos una línea que se derrumba, solo que desplazada más arriba. El mensaje fundamental sería el mismo: la pobreza, cualquiera sea la definición que se adopte, se ha desplomado.

Muchos descartan estos números porque colisionan con su sentido común. Constan bajas pensiones o imposibilidad de comprar medicamentos y concluyen que son números emanados de una burbuja teórica, desvinculados del mundo real. Es comprensible, pero no hay que olvidar que si en 1990 se hablaba poco de pensiones era porque aún lidiábamos con gritos realmente desesperados, con campamentos masivos y con los últimos bolsones de desnutrición infantil.

Desigualdad: a Diego de Almagro el panorama le parecería familiar

El flagelo de la desigualdad es posiblemente la consigna más reiterada en el estallido. La principal razón por la que el portentoso aumento del ingreso de las últimas décadas no ha impedido el descontento es que el chancho en Chile está muy, muy mal pelado. En una encuesta CADEM de noviembre de 2019 emergió, con amplia distancia, como la principal causa del quiebre:

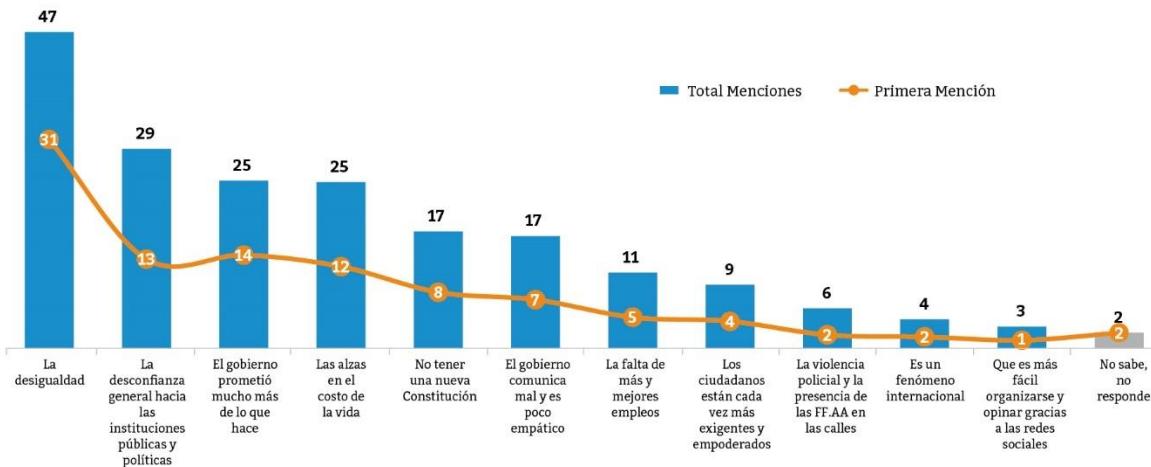


Figura 8: ¿Cuál cree usted que es la causa del estallido social? CADEM.

No toda desigualdad es mala. Si aspiráramos a igualdad absoluta, habría pocos incentivos para descolgar, para asumir riesgos, para crear. Lo que ocurre es que la nuestra es excesiva. Utilizando como métrica el Índice de Gini de ingresos autónomos, de [una lista de 164 países](#) que publica el Banco Mundial, Chile es el 26º más desigual. Esta lista excluye los países del Golfo y otros petroleros, por lo que es probable que la posición absoluta esté en torno 30º o 35º. Salvo Singapur, todos los que nos preceden son países africanos o latinoamericanos con serios déficits de desarrollo, más bien pobres o derechamente asolados por la miseria. Con todo, nos hemos ido alejando gradualmente de ese triste podio y hoy, de acuerdo a [datos de CEPAL](#), estamos bajo el promedio de Latinoamérica. En la lista que publicó Naciones Unidas en 2005 aparecíamos 10º de 127.

Esta llaga de nuestra sociedad no es nueva. Desde que en la expedición de Diego de Almagro solo algunos montaban a caballo, que Chile ha sido desigual. La asimetría nace del modelo colonial español. José Bengoa ha explicado que la hacienda dividió a la sociedad en clases y formó un vínculo de subordinación. Mario Góngora añade que, con el paso de los siglos, los terratenientes acumularon ingresos y afianzaron su poder. No era una necesidad histórica. El modelo colonial británico de parceleros fue diferente y dio pie a sociedades más horizontales.

La imagen siguiente, publicada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el informe *Desiguales* de 2017, muestra el coeficiente de Gini desde 1850. ¿Y en qué consiste el famoso Gini, que citamos ya por tercera vez? Es un indicador ideado por el estadístico italiano Corrado Gini. Para él, un ardiente fascista, medir la desigualdad no era importante por una particular sensibilidad por la pobreza, sino por el interés de mantener el balance entre ricos

y pobres. La [definición matemática](#) es un poco larga para este libro, pero lo importante es saber esto:

- 0 indica que todos perciben exactamente lo mismo (perfecta igualdad)
- 1 indica que una persona se lleva todo y el resto nada (perfecta desigualdad)
- Las sociedades reales se mueven entre esos extremos.

En el gráfico de *Desiguales*, el eje vertical solo muestra el rango 0,4 - 0,65, por lo que las fluctuaciones aparecen exageradas. Como se ve, siempre nos hemos movido en la “zona roja” en torno a 0,55. A modo de referencia, los admirados países nórdicos ostentan hoy niveles en cercanos a 0,28.

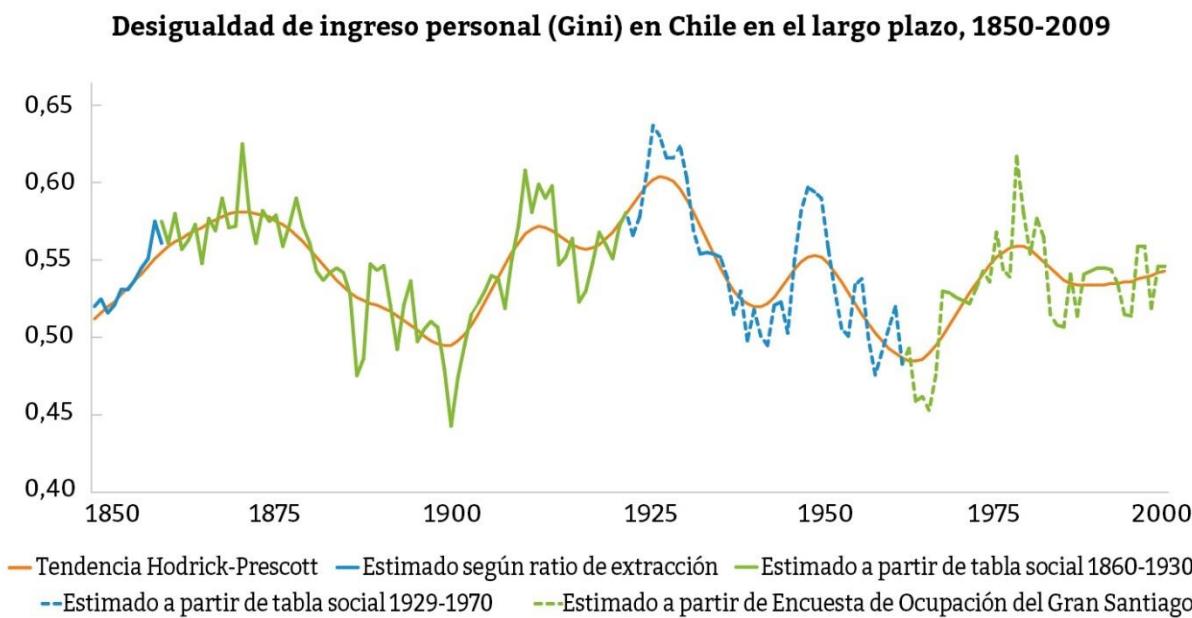


Figura 9: Índice de Gini de ingreso personal en Chile desde 1850. Fuente: [Desiguales, PNUD](#)

La magnitud de la disparidad se refleja con claridad en el espacio urbano. Aunque en todas las ciudades desiguales hay “barrios de ricos”, en el caso de Santiago esto es groseramente marcado.

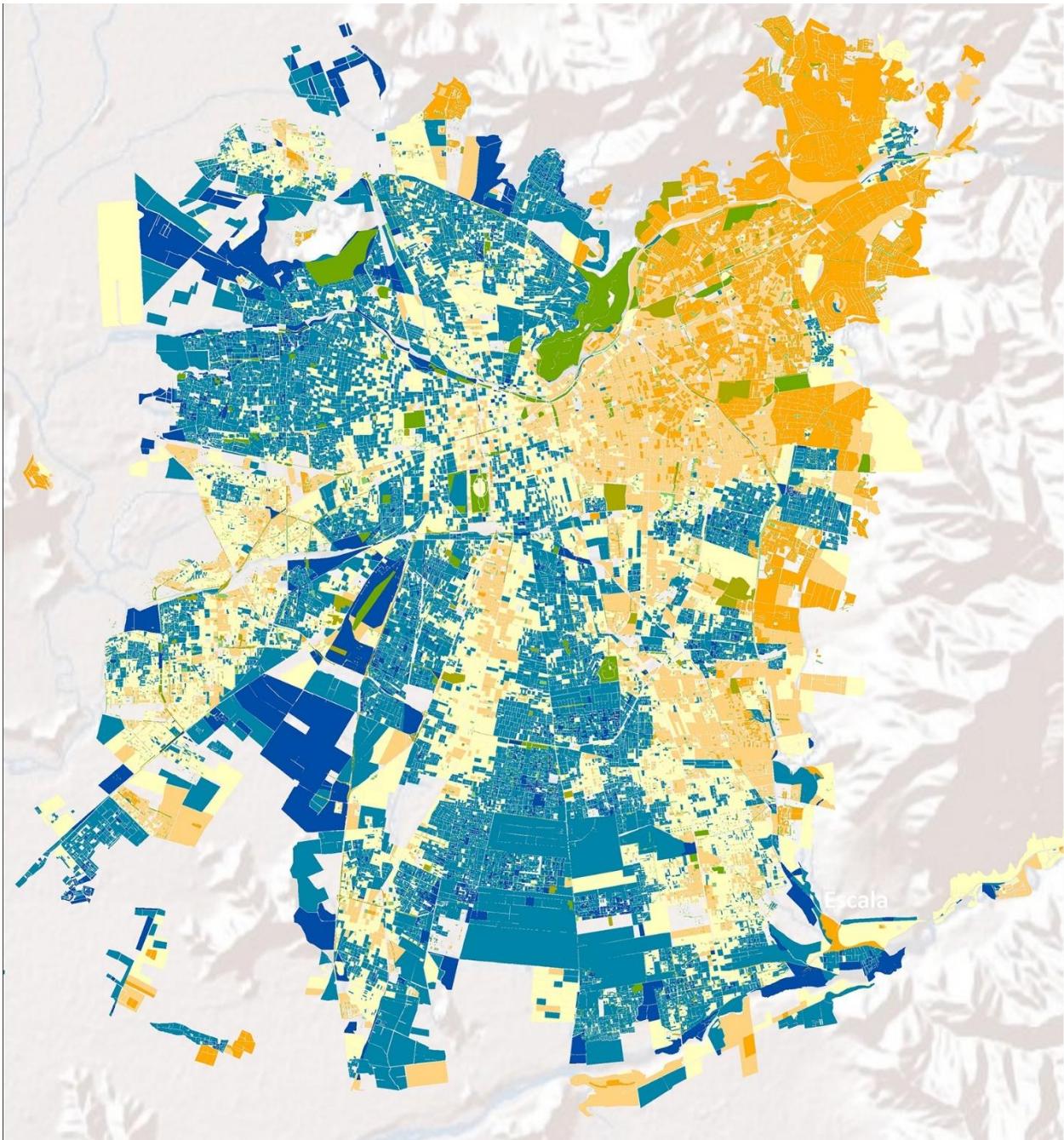


Figura 10: Tipología de áreas verdes y grupos socioeconómicos (clasificación antigua) predominantes por manzana.  
Fuente: [OCUC](#). La clasificación socioeconómica es una medida compuesta de seis variables. Para una descripción detallada, ver [informe de la Asociación de investigadores de Mercado](#)

No solo la desigualdad es alta. La percepción de desigualdad es aún peor. En encuestas desarrolladas por Latinbarómetro no hay otra sociedad latinoamericana más severa en la evaluación de su propia distribución. Solo el 5% considera que es “justa” o “muy justa”, aun cuando medida por Gini es menos inequitativa que en Panamá, Paraguay, Brasil, Guatemala, Honduras, Costa Rica, México, Venezuela y Colombia.

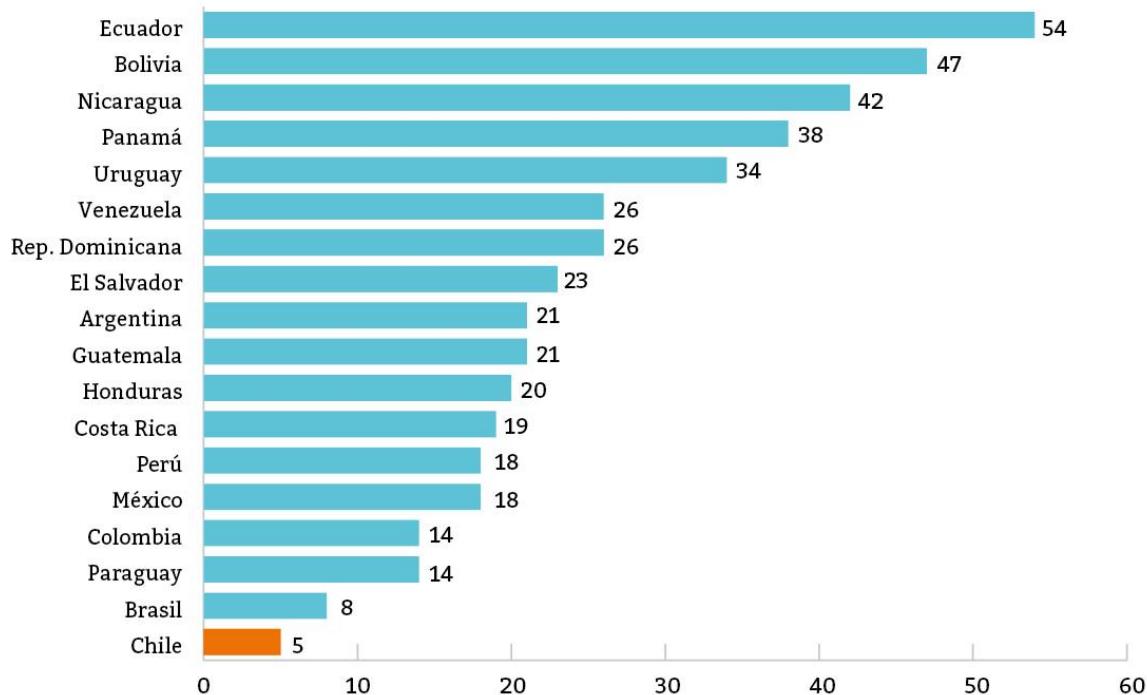


Figura 11: Porcentaje de encuestados que describe la distribución de riqueza como “justa” o “muy justa”. Fuente: [Banco Mundial](#)

La inclemencia en la percepción de desigualdad se ha agudizado con el tiempo. El PNUD constata que el porcentaje de quienes marcan “muy de acuerdo” a la afirmación “las diferencias de ingreso en el país son muy grandes” subió de 42% en 2000 a 52% en 2016, aun cuando en ese lapso bajaron. El porcentaje de quienes anotan “muy de acuerdo” a la afirmación “la desigualdad sigue existiendo porque beneficia a los ricos y poderosos” aumentó de 79% a 88% en el mismo lapso.

La buena noticia es que, a partir de 1990, en el marco del “modelo” vigente (si acaso podemos hablar de tal cosa) la desigualdad ha bajado. Un descenso modesto, pero no despreciable. La imagen siguiente, elaborada a partir del mismo informe del PNUD, así lo constata para todas las métricas que el texto aborda: Gini, índice de Palma y razón de quintiles.

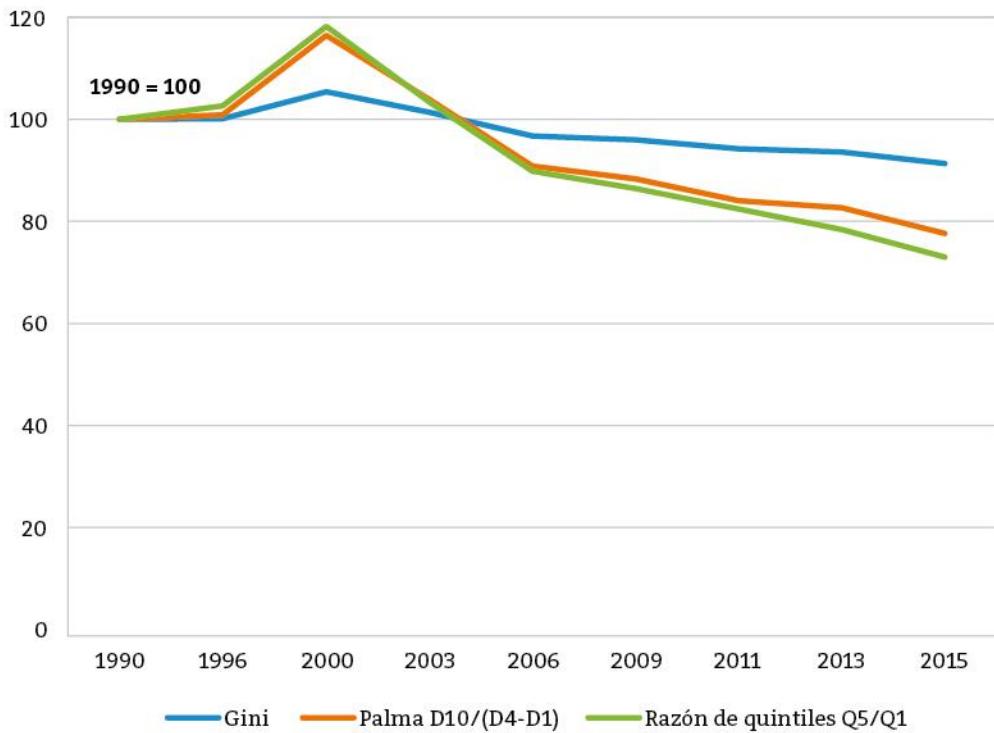


Figura 12: Evolución de la desigualdad 1990-2015 para Gini, índice de Palma y razón de quintiles. Fuente: elaboración propia a partir de [Desiguales, PNUD](#)

El siguiente es un gráfico del índice de Gini e ingreso per cápita desde 1950, publicado (aunque no elaborado) por Oscar Landerretche (PS) para distintos períodos presidenciales. Repite en parte la información de la serie desde 1850 del PNUD, pero actualizada hasta el 2018, lo que permite apreciar con mayor claridad la tendencia de 1990 en adelante.

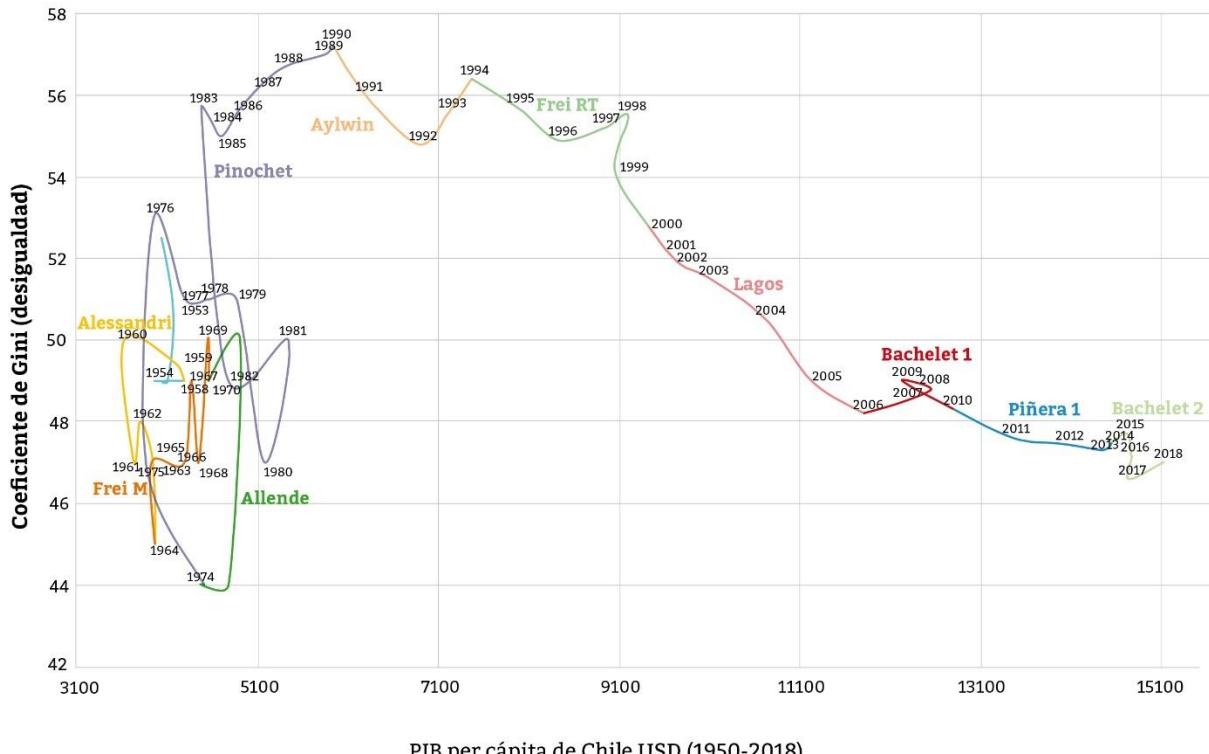


Figura 13: Índice de Gini e ingreso per cápita 1950-2018.

Ahora bien, estos indicadores son elaborados a partir de bases de datos levantadas con encuestas, y este método no captura el extremo de la distribución. Es improbable que un billonario aparezca milagrosamente en la muestra. Tampoco incluye utilidades no distribuidas. Por ello, algunos desacreditan los indicadores de plano y optan por privilegiar sus percepciones (y ya sabemos lo falibles que ellas son). Lo cierto es que este inconveniente, si bien efectivo, ha existido siempre, y aquí interesa más la evolución a lo largo del tiempo que el valor absoluto. En el marco de la reforma tributaria de 2014, el Banco Mundial [calculó](#) en 0,684 el Gini al incluir tanto la información de la encuesta CASEN como la del Servicio de Impuestos Internos, y considerando utilidades no distribuidas.

Hay, sin embargo, al menos dos indicadores en los que la desigualdad no ha cedido desde 1990: tajada de los ingresos concentrada por el 0,1% más rico y por el 0,01% más rico. A diferencia de los índices anteriores, estos son elaborados a partir de bases de datos del Servicio de Impuestos Internos, que sí contienen las puntas de la distribución. A juicio de los académicos que han tabulado estos números, las métricas del 0,1% y del 0,01% son relevantes porque la concentración de riqueza encierra el riesgo de la captura del poder político, un fenómeno respecto del cual [existe evidencia](#) en Estados Unidos. Para el 1% sí se aprecia un descenso no despreciable desde 1990.

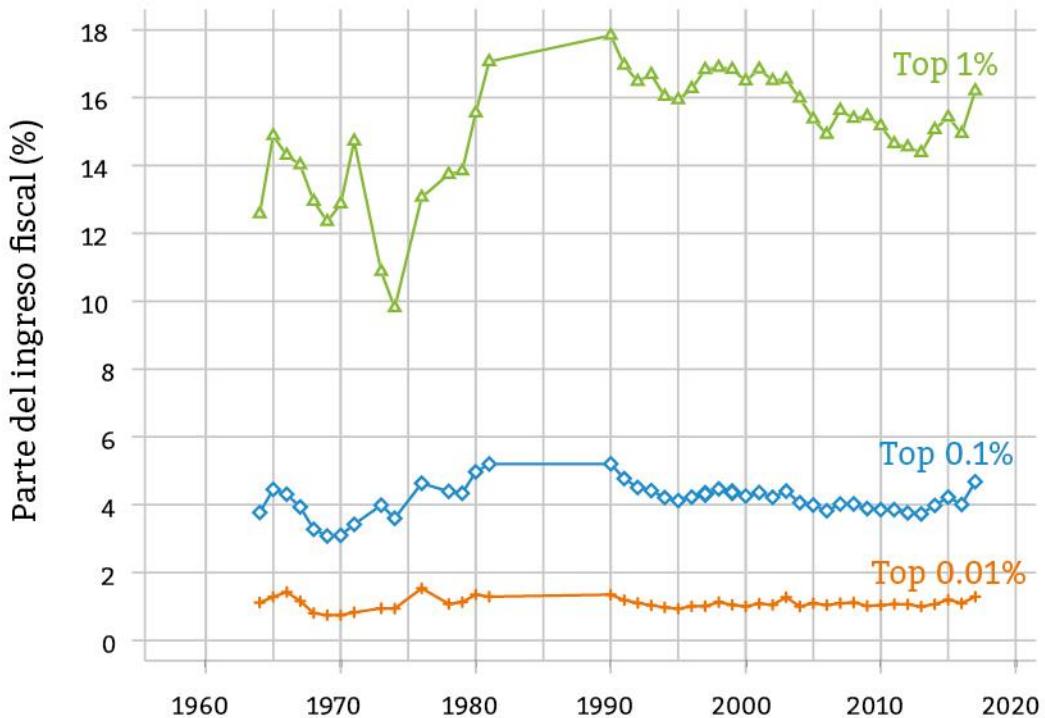


Figura 14: Porcentaje de la recaudación fiscal total que se llevan el 1%, 0,1% y 0,01% más rico. Fuente: [Flores et al.](#).

Aunque no es consuelo, estas cifras asoman menos problemáticas de lo que ocurre en otros lugares. El [Informe sobre la Desigualdad Global 2018](#) señala que “la participación del 1% de mayores ingresos a escala global experimentó un crecimiento de 16% a 22% entre 1980 y 2000, para luego reducirse moderadamente a 20%”. Esos números no son estrictamente comparables a los de la figura 14.

Luego, ha sido muy comentado durante los caldeados meses que siguieron al 18 de octubre, el hecho de que, a diferencia de otros miembros de la OCDE, la desigualdad en nuestra larga y angosta faja de tierra baja muy poco después de impuestos y redistribuciones.

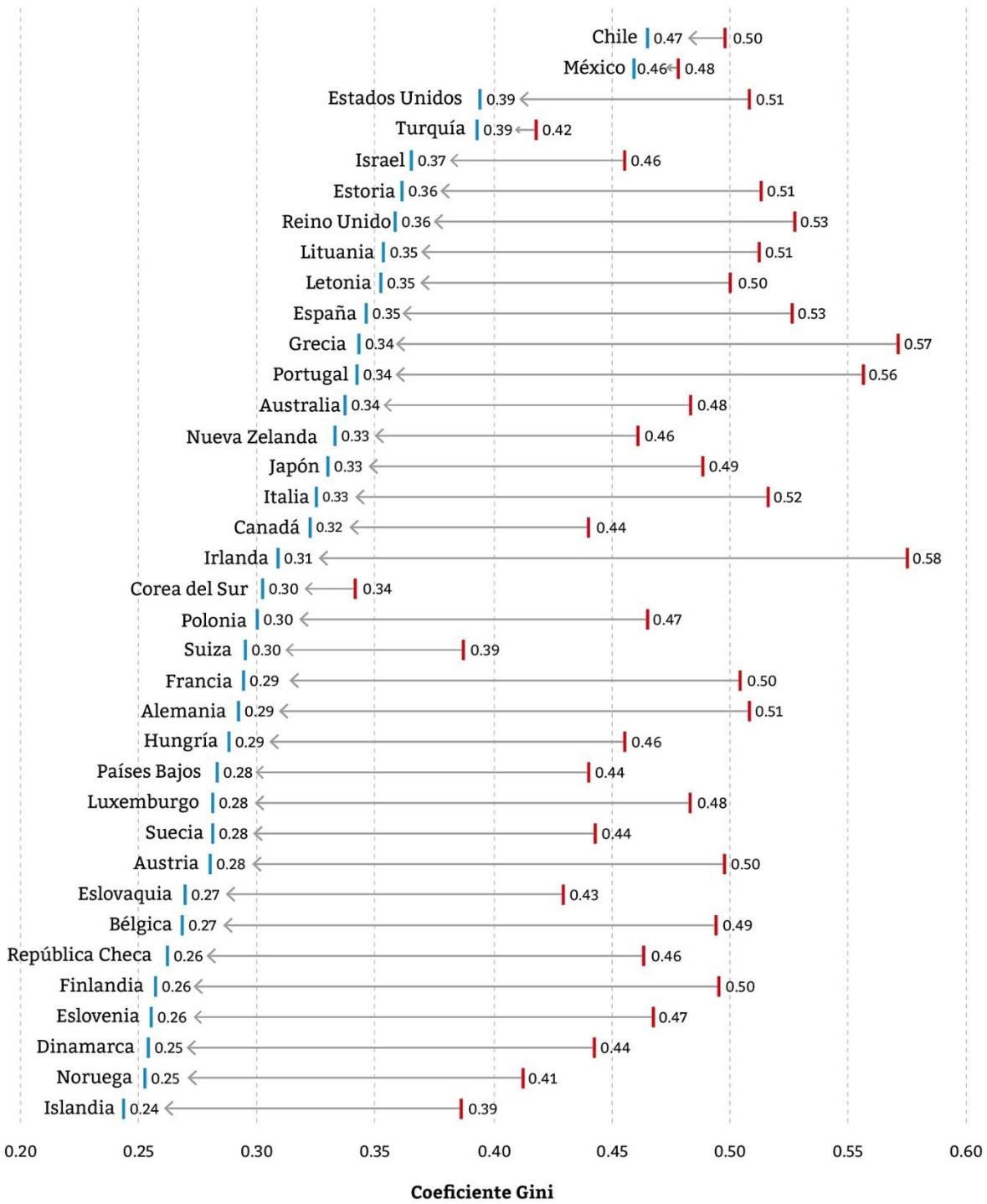


Figura 15: Desigualdad de ingresos antes (rojo) y después (azul) de redistribución. Fuente: [Our World in Data con datos de OCDE](#)

Más aún, la OCDE informa que incluso dentro de Latinoamérica, Chile es débil en este ámbito. ¿Por qué? La política fiscal no hace lo suficiente para reducir la desigualdad, lo que es a su vez resultado de varios factores:

1. Las transferencias en efectivo (*cash transfers*) son de poca magnitud. El gasto social es progresivo y está bien focalizado (de hecho, es capaz de doblar los ingresos autónomos del primer decil), pero es de baja envergadura en comparación a los otros países ahí listados. Nuestra carga tributaria total como porcentaje del PIB, descontando seguridad social, está cinco puntos por debajo del promedio de la OCDE. Por ejemplo, solo el 19% gana lo suficiente como para pagar impuesto a la renta. Es lo esperable para nuestro nivel de ingresos —las cargas tributarias más altas son propias de países más prósperos—, pero esos cinco puntos hacen la diferencia en indicadores como estos. Hay un pozo más chico a repartir.
2. La política tributaria es regresiva o, al menos, no es lo suficientemente progresiva. El IVA sumó 35,5% en 2018, mientras que otras economías descansan más en impuestos directos. A esto se suma que, si bien los tramos superiores de impuesto a la renta son altos (volverá al 40%), es poco lo que se paga debido a una constelación de exenciones, franquicias, regímenes tributarios especiales, etcétera, que más son aprovechados entre más arriba se encuentra el contribuyente en la escala de ingresos.
3. Nuestras políticas públicas distan de ser un modelo de gestión y ello obstaculiza una fluida redistribución de recursos. La modernización del Estado es urgente. Al cierre de 2019, la Dirección de Presupuestos catalogaba el desempeño de 454 programas e instituciones. Apenas un 2,4% calificó en la categoría “Bueno”, un 10,8% “Ajustes menores” y un 10,4% “Suficiente”. Luego, un 4,4% fue evaluado como “Medio”. El 72% restante se reparte así:

Desempeño Insuficiente	22,2%
Desempeño Bajo	1,8%
Mal Desempeño	2,6%
Resultados no Demostrados	4,2%
Reemplazo Íntegro o Finalización	3,7%
Rediseño Sustantivo	16,1%
Modificaciones en el Diseño y/o Procesos de Gestión Interna	18,3%

Tabla 1: Evaluación de Programas e Instituciones. Fuente: [DIPRES](#).

Con todo lo urgente que es la modernización del Estado, no se debe perder de vista que parte importante de la redistribución se efectúa a través de transferencias no monetarias. Al incluir mecanismos de este tipo, tales como gratuidad en la educación o programas de alimentación, y excluyendo las utilidades no distribuidas, el Índice de Gini baja a 0,39. Por supuesto, esta métrica ya no es comparable con el indicador estándar. Todos los países bajarían sus índices en caso de realizar ejercicios similares y desconocemos la posición relativa en la que quedaría Chile.

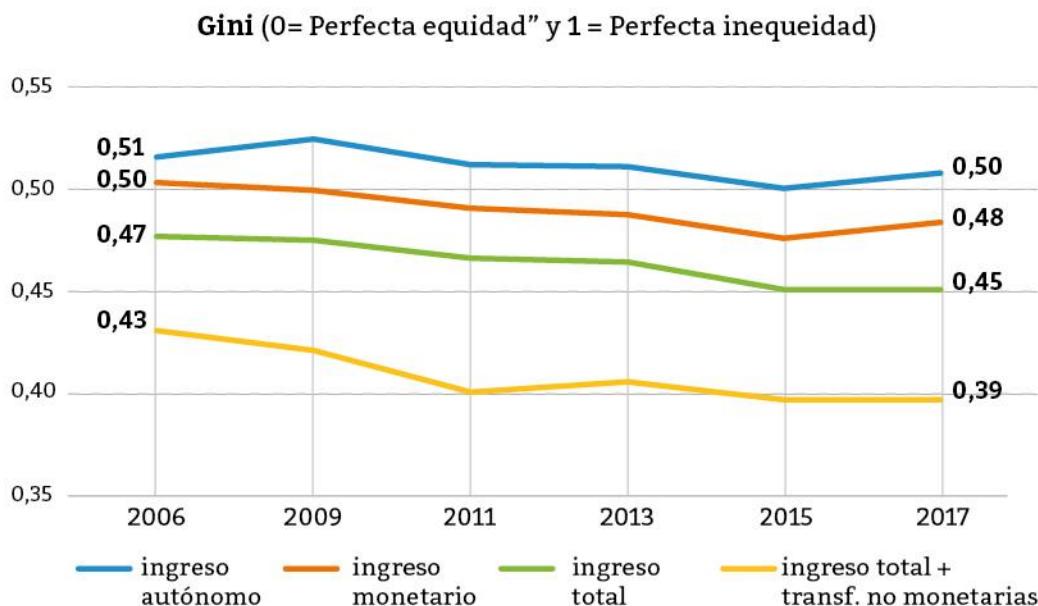


Figura 16: Evolución del Índice de Gini con y sin transferencias no monetarias, excluyendo utilidades no distribuidas.

Fuente: [LyD](#)

Como se ve, el cálculo que considera utilidades no distribuidas eleva sustancialmente el Gini, mientras que aquel que considera transferencias no monetarias lo reduce de modo también importante. La cifra final se encuentra en algún punto intermedio.

Zanjado que la desigualdad excesiva es un desafío mayor, hay que considerar que la distribución de ingresos que hoy observamos no es una realidad inmutable, tallada en piedra. Hay un grado importante de movilidad social, por lo que la narrativa de “los opresores de siempre y los villanos de siempre” yerra. En la batería de indicadores que publica la OCDE solemos ocupar las últimas posiciones (“cola de león”), pero en la métrica específica de movilidad social que tabula ese organismo no solo no somos colistas, somos punteros.

El cuadro siguiente es una manera de constatar esta movilidad social. Muestra el porcentaje de personas en el 25% más rico, cuyos padres pertenecen al 25% más rico (en el círculo amarillo) y al más pobre (círculo verde). Nuestro país lidera la segunda categoría: es donde se observa el porcentaje más alto de padres del 25% más pobre.

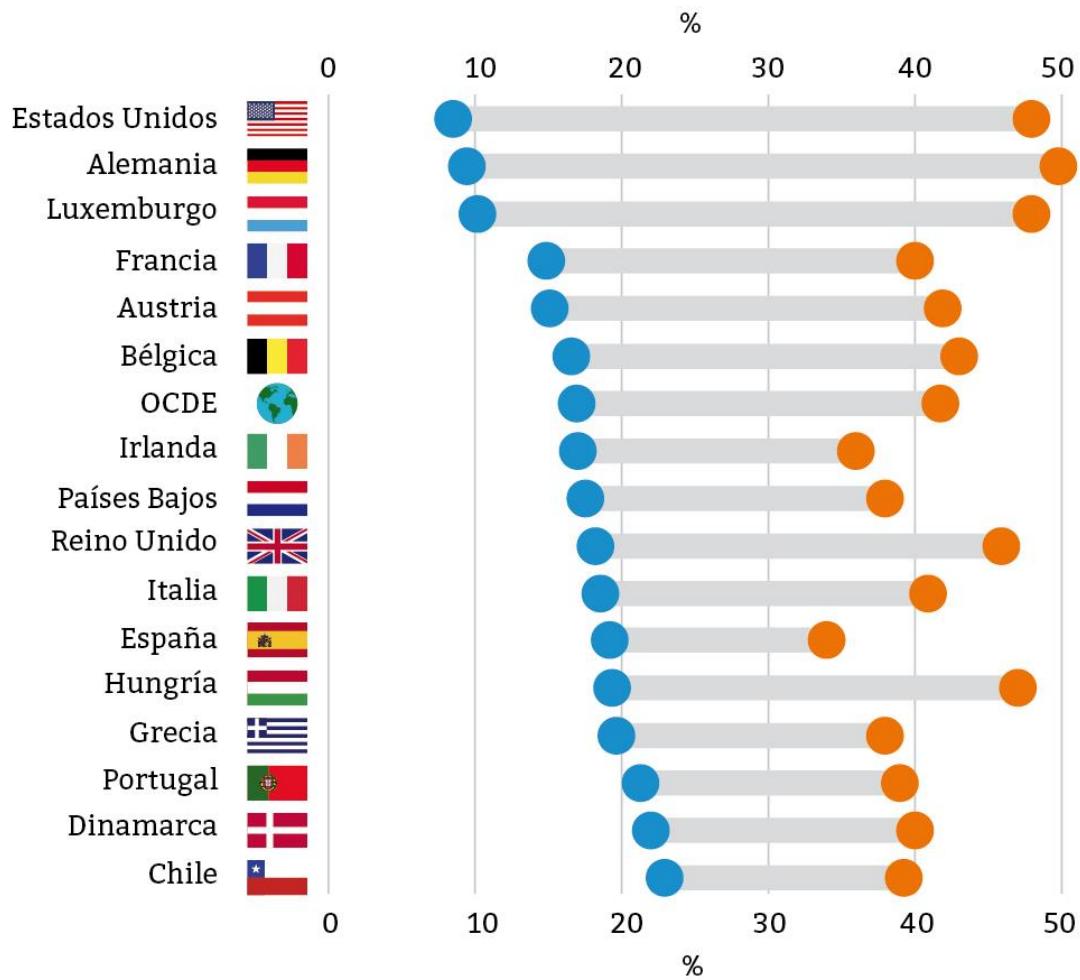


Figura 17: % de personas en el 25% más rico, cuyos padres pertenecen al 25% más rico (círculo amarillo) y más pobre (círculo verde). Fuente: [OCDE](#).

Es importante aclarar que ese mismo informe incluye una advertencia relevante. Al ser Chile más desigual que el resto, la riqueza en serio no se concentra en el 25% más rico, sino que más arriba en la escala social, en el seno de un grupo más reducido de individuos. Chile es móvil entre los primeros nueve deciles en buena medida porque saltar de uno a otro no requiere de enormes cambios en los ingresos. El estrato de más arriba, sin embargo, exhibe un grado menor de permeabilidad. En otras palabras, hay flujos dinámicos de C2 a C3 y cosas por el estilo, pero al núcleo duro de arriba es más difícil penetrar.

Usando ingreso por deciles, el investigador Claudio Sapelli [encuentra](#) similares niveles de movilidad. En el lapso de una década, la mayoría de quienes partieron en el decil superior

cayeron a otros inferiores, mientras que el 71% de quienes comenzaron en el primer decil subieron a otros superiores. Sapelli constató tanto altos niveles de movilidad intrageneracional como de movilidad intergeneracional. Por ejemplo, el 40% de las personas en el rango 55-64 han completado la educación secundaria, comparado con el 85% de aquellos en el rango 25-34, una tasa comparable a la de países desarrollados. En base a la evidencia, Sapelli afirma que Chile es, si bien mucho más pobre, socialmente más móvil que Francia, Estados Unidos y Alemania.

Deuda: no en vano hemos visto catarsis

Parte importante de la percepción de acogotamiento financiero, quizás incluso la principal, proviene de un manejo inadecuado de las deudas. De obviar esta variable posiblemente no podríamos explicar que el grado de angustia sea mayor o, al menos, comparable al del país tanto más pobre de hace algunas décadas.

Se conjugan aquí varios fenómenos en simultáneo. Por un lado, el ya citado crecimiento explosivo de las expectativas de bienestar. La sociedad que recibió Aylwin no compartía las mismas aspiraciones materiales que la generación que hoy marcha en las calles con iPhones en sus bolsillos. Con demasiada frecuencia, el consumo ha dado paso al liso y llano consumismo. Por otro lado, hay un acceso al crédito extremadamente expedito y agresivamente comercializado. No en todas partes se reciben mensajes de texto de instituciones financieras tentándote con un suculento monto preaprobado. Por último, tenemos una multiplicación inédita de la matrícula de educación superior, que en buena medida se sostiene en el Crédito con Aval del Estado (CAE), creado en 2005. La deuda responsable es un instrumento valioso y necesario, pero asumir obligaciones más allá de la capacidad sustentable de responder a ellas es fuente de inestabilidad y estrés.

De acuerdo con cifras del Fondo Monetario Internacional, la deuda doméstica equivale a un 45,4% del PIB, la más alta de los nueve países latinoamericanos para los que el organismo publica datos.

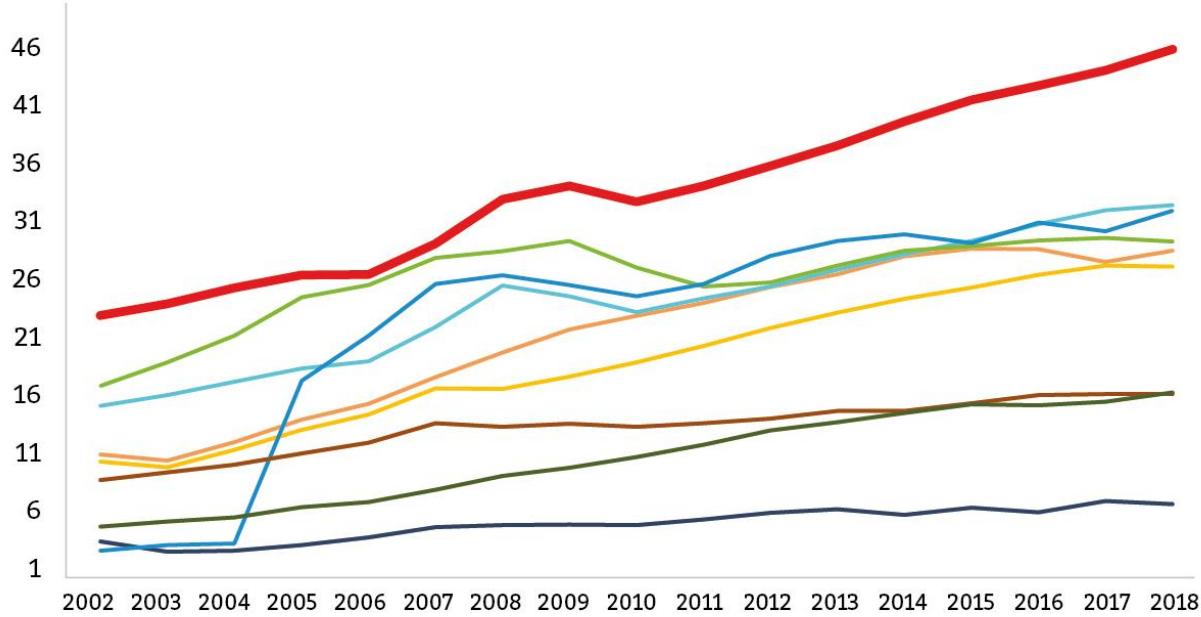


Figura 18: Deuda doméstica, préstamos y títulos de deuda como porcentaje del PIB de nueve países latinoamericanos. Chile es la línea gruesa roja. Fuente [FMI](#)

A primera vista parece muy preocupante, aunque es importante apreciarlo con perspectiva. Al observar el comportamiento de los 36 miembros de la OCDE se constata una tendencia generalizada a mayores niveles de deuda aparejada a incrementos en la prosperidad, y que el caso chileno, la misma línea roja situada ahora en otra escala, se ubica incluso bajo el promedio.

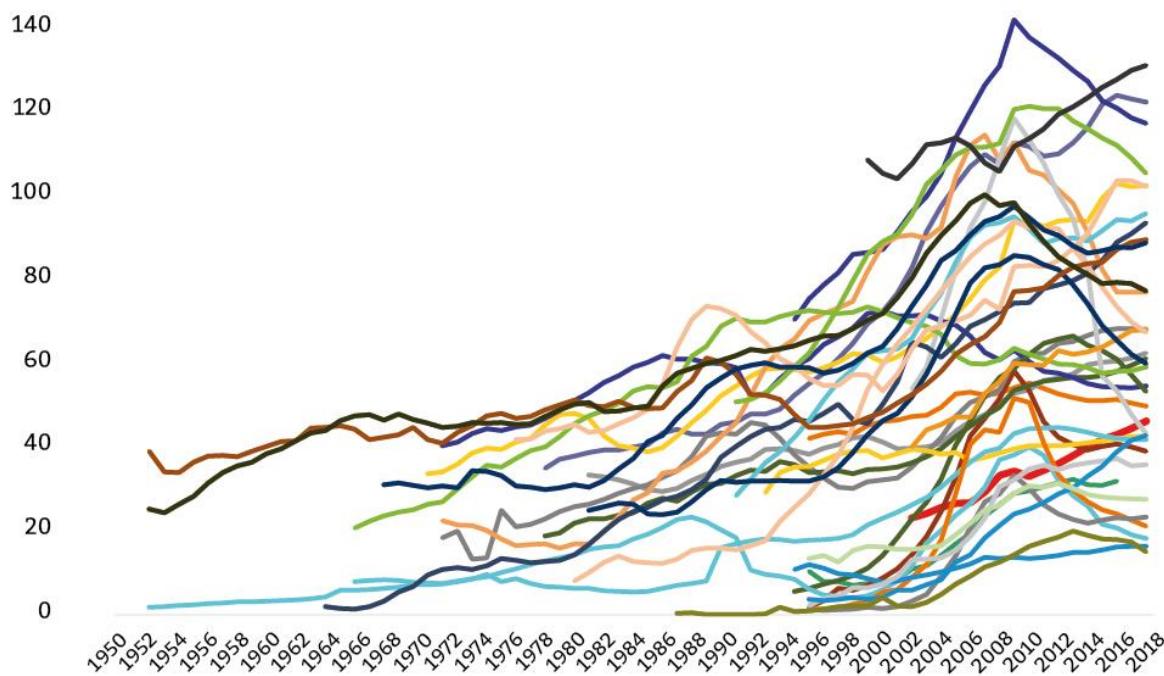


Figura 19: Deuda doméstica, préstamos y títulos de deuda como porcentaje del PIB de países de la OCDE. Chile es la línea gruesa roja. Fuente [FMI](#)

Por lo general la deuda hipotecaria no constituye un problema. Son los créditos de consumo, de tasas mucho más altas, los que suelen ocasionar inconvenientes. No es raro terminar pagando dos veces el precio de una televisión a punta de intereses, y una vez que se llega a la insolvencia resulta en extremo difícil escapar de ahí.

El subconjunto de la deuda en categoría *morosa* es la asociada de modo más directo a la angustia. El informe del segundo trimestre de 2019 de Equifax y la Universidad San Sebastián evidencia 4,58 millones personas con una o más cuotas impagadas, de cualquier tipo de operación crediticia. La tendencia es al alza.

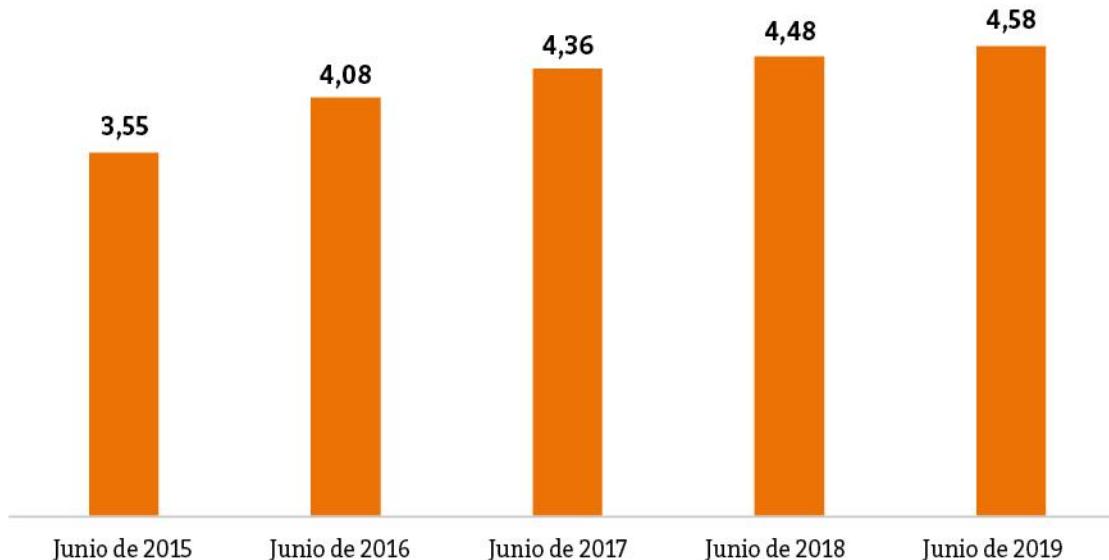


Figura 20: Millones de deudores morosos. Fuente: Equifax, USS

El mismo informe indica una mora promedio de 65,2 UF (\$1,83 millones) y la tendencia también es creciente.

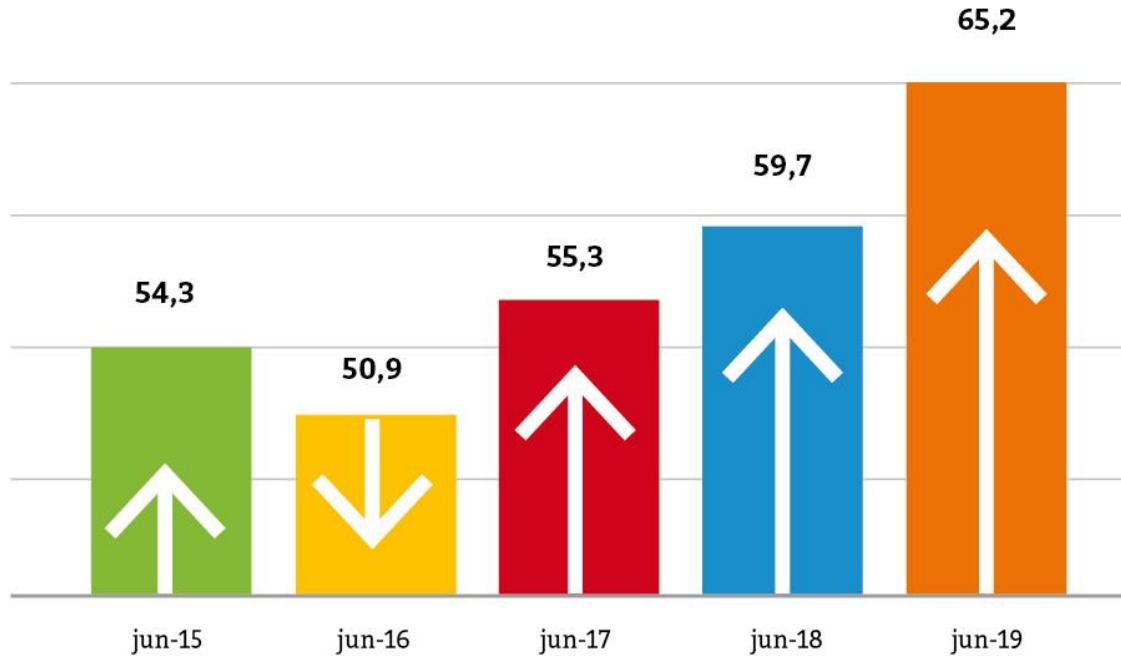


Figura 21: Mora promedio, en UF. Fuente: Equifax, USS

Una encuesta CADEM de noviembre sondeó respecto de los principales acreedores de los deudores. Dentro del rango de 18 a 34 años, el mismo que en ostensible mayoría se ha tomado la calle, el principal motivo para endeudarse es, como era de esperar, la educación.

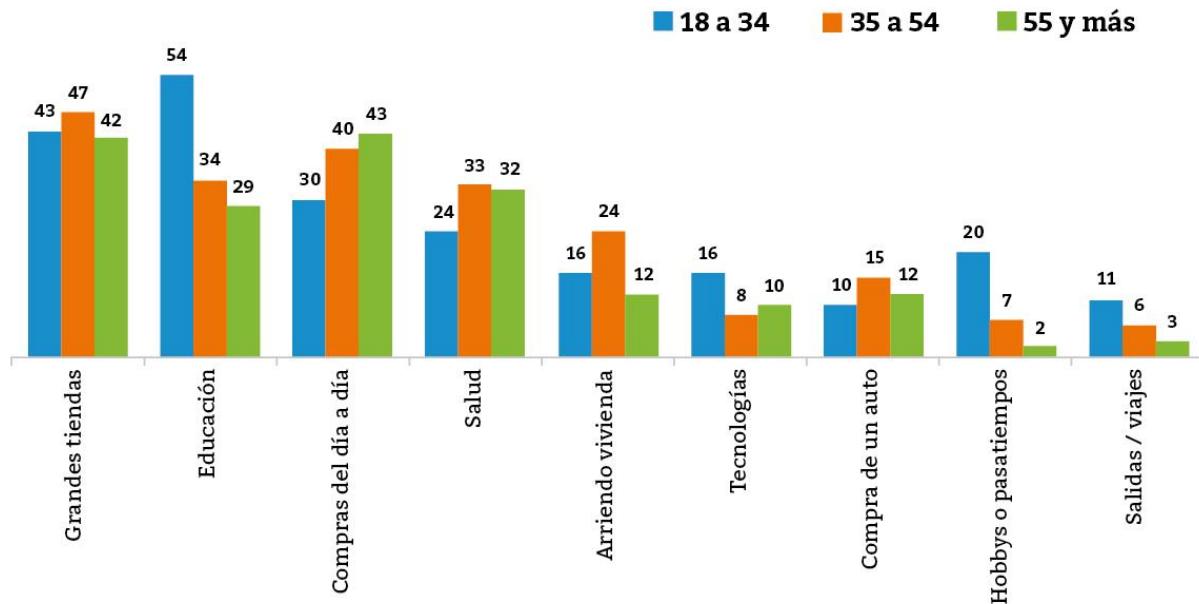


Figura 22: Principales acreedores, por rango etario en % (una persona puede mantener deudas con más de uno).

Fuente: CADEM

930 mil estudiantes han financiado sus carreras con el CAE entre 2006 y 2018. Se cuentan ya 445 mil egresados, el 80% de los cuales proviene del 60% de hogares de menores ingresos. Mirábamos estos números con satisfacción, como un bienvenido trampolín a tiempos mejores. Notábamos también que las obligaciones eran razonables: los técnicos pagan una cuota promedio de 0,71 UF y los profesionales, 2,59 UF. Y la tasa de interés es difícilmente superable: en 2018, 172 mil usuarios pagaron con tasa de interés subsidiada de 2%, en virtud de una reforma aprobada en 2012. De hecho, esta estructura crediticia fue uno de los engranajes claves en la onda expansiva que permitió que la educación superior evolucionara de lujo de pocos a costumbre de muchos.

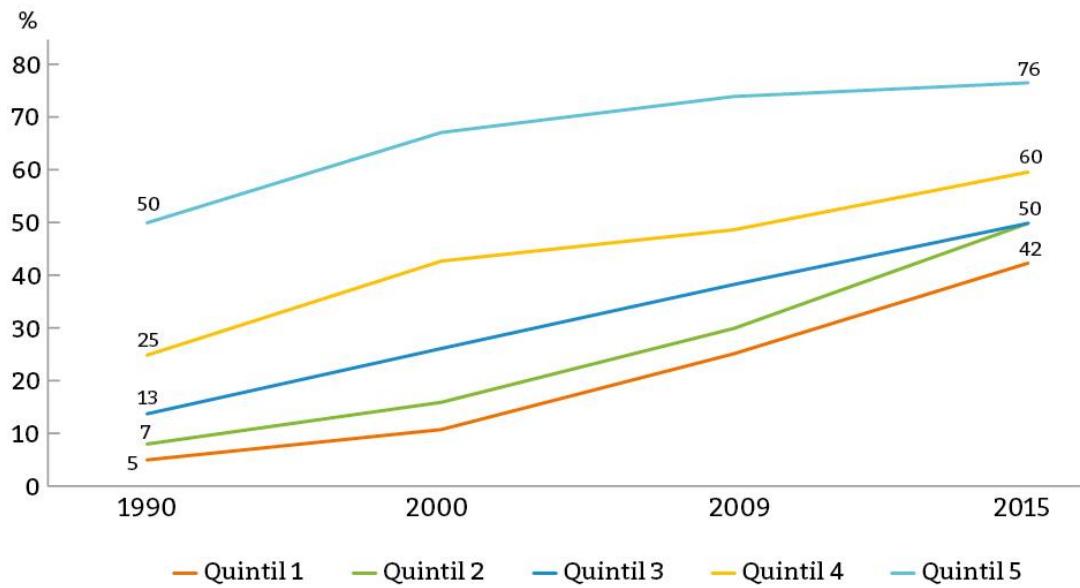


Figura 23: Acceso a la educación superior por quintiles, 1990-2015. Fuente: [Desiguales, PNUD](#)

Creíamos, en suma, que era un éxito. Hoy, no obstante, el esquema está altamente cuestionado.



Figura 24: Deudores del CAE. Imagen: CNN

¿Cuán agudo es el problema? La deuda promedio es de \$5,5 millones, lo que en principio parece mesurado. Sin embargo, hay 230 mil deudores con morosidad y de ellos 142 mil aún enfrentan

tasas de interés mayores al 2%, debido a que no han podido acceder a rebaja porque su cuota no supera el 10% de sus ingresos, como exige la reforma de 2012. Condonar la totalidad de las deudas del CAE, una de las demandas más sentidas, costaría del orden de US\$ 9.500 millones. Es una montaña de plata, que equivale a un 12,9% del presupuesto total de 2019 o un 67% del Fondo de Estabilización Económica y Social, el gran tesoro fiscal, creado en 2007 con motivo del super ciclo del cobre.

### Pensiones: ya quisiéramos cuadrar el círculo

La insuficiencia del monto de las pensiones ha sido, qué duda cabe, uno de los protagonistas del estallido. Hay cierto grado de sorpresa en ello, considerando la apabullante mayoría de jóvenes en la calle.

A septiembre de 2019, el promedio de la pensión pagada, incluyendo el aporte previsional solidario, es de 8,36 UF o \$235.000. En vista de nuestra consabida desigualdad salarial, la mediana es sustancialmente más baja que la media: 5,41 UF o \$152.000. Son, sin duda, montos preocupantemente bajos, que dificultan una vida digna.

Y, sin embargo, la consultora australiana Mercer elaboró un índice de calidad de sistemas de pensiones en el que el nuestro quedó allá arriba, encumbrado en el barrio de los países ricos, cual polizonte colado en camarote de primera clase.

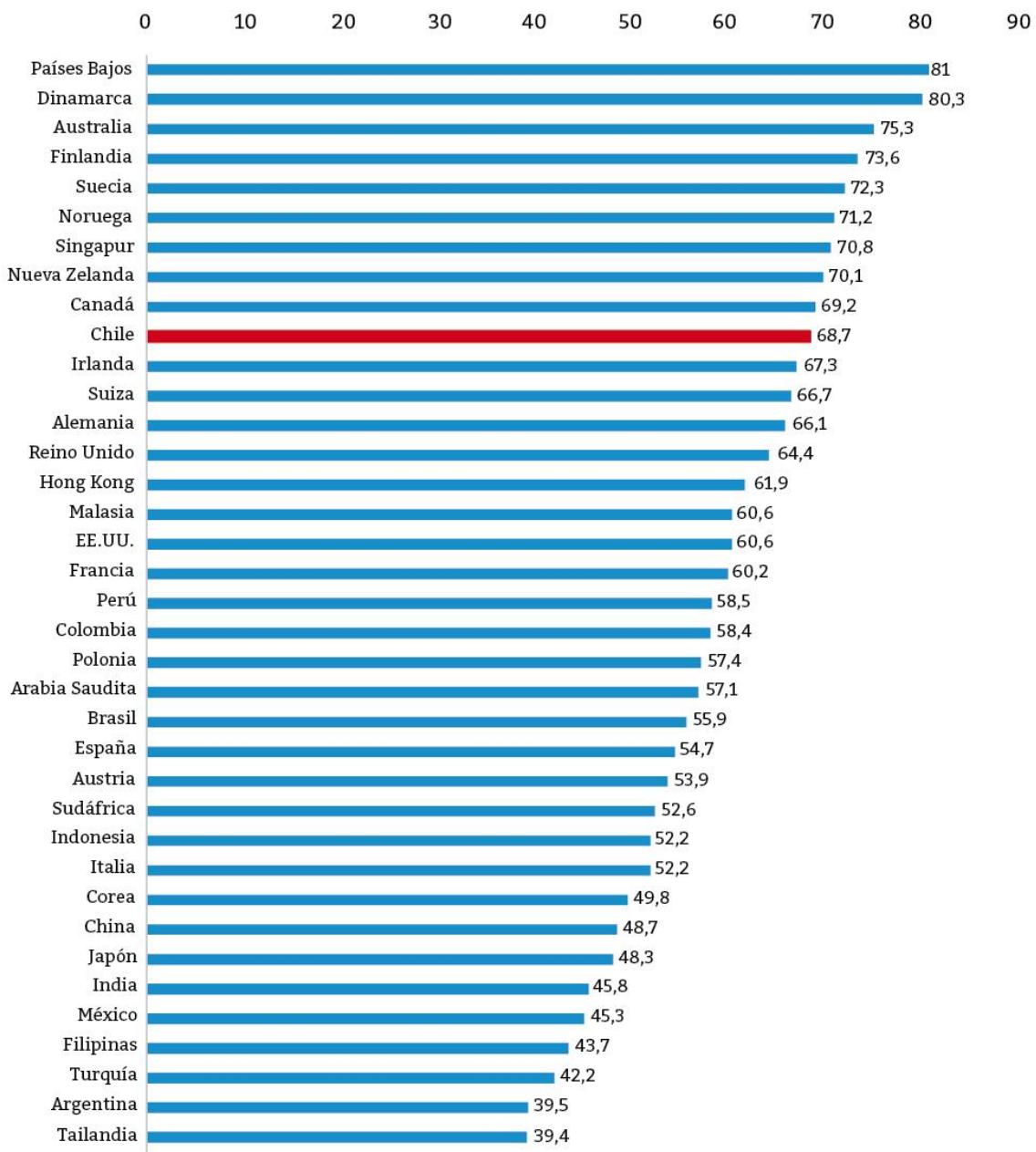


Figura 25: Ranking de sistemas de pensiones. Fuente: [Mercer](#)

¿Cómo explicar el asombroso desacople entre tan deficitarias pensiones y tan halagüeña evaluación? Desde luego, si uno pretendiera a partir de un indicador como este persuadir de las bondades del sistema a una persona que se las bate con 152 lucas mensuales, la reacción sería para el olvido. Lo interpretaría como una bofetada, una burla a sus carencias.

La madre del cordero de las bajas pensiones no es un mal sistema. Es la siguiente melcocha:

- Salarios todavía bajos
- Esperanza de vida de país desarrollado
- Baja tasa de imposición
- Lagunas de cotización
- Edad de jubilación más bien baja en el caso de las mujeres
- Rentabilidades del capital mucho más bajas que antaño.

No se puede hacer magia al combinar esos factores. Las matemáticas no se prestan para populismos.

Lo de los salarios ya lo hemos visto. Procedamos, entonces, con esperanza de vida. De la medianía de la tabla pasamos al primer puesto del concierto sudamericano. Incluso superamos a Estados Unidos (línea celeste), incluido en forma excepcional para enfatizar el punto: lo logrado en esta materia es sencillamente formidable. Si un estadounidense en 1960 se hubiese enterado de que un país periférico como Chile los superaría en esperanza de vida, se le habría desencajado la mandíbula. Un golazo de clase mundial de políticas públicas, pero ahora nos enfrentamos al tremendo desafío de financiar todos esos años extra de vida pasiva.

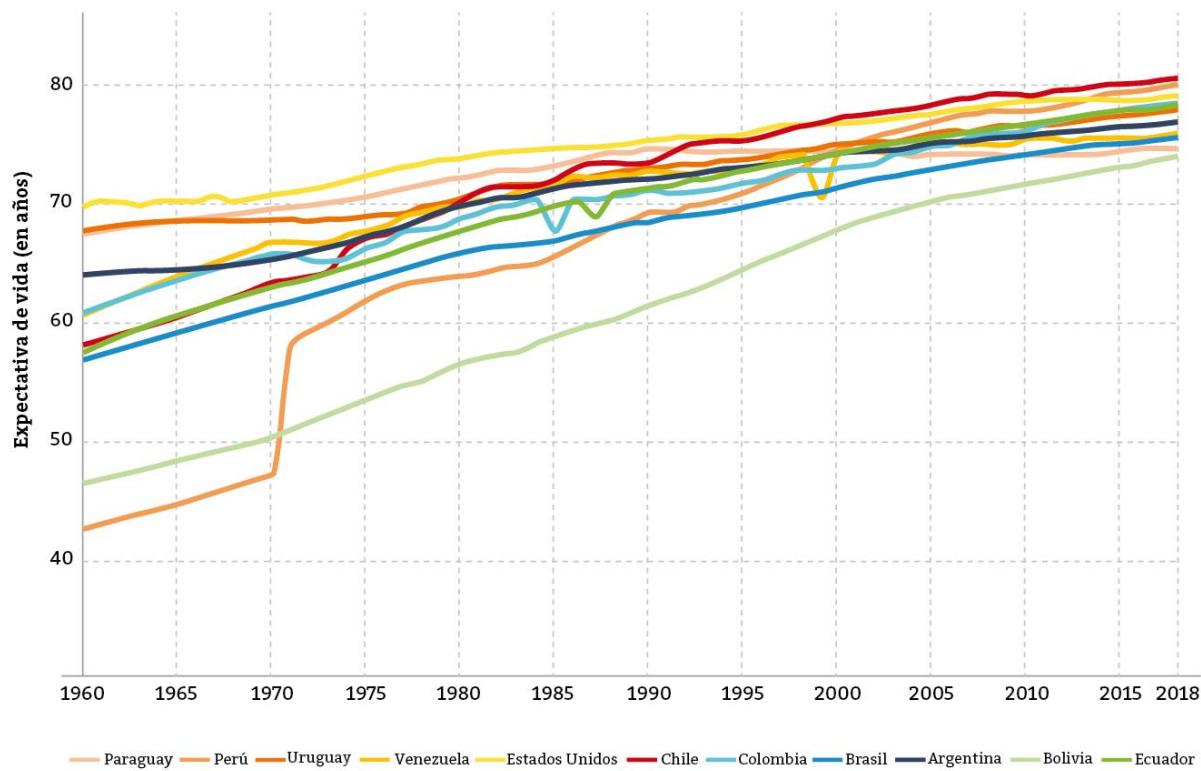


Figura 26: Esperanza de vida de países Sudamericanos y Estados Unidos. Fuente: [Institute for Health Metrics and Evaluation](#)

Cuando se echó a correr el sistema de AFP en 1982, la esperanza de vida era 71,5 años, 9,2 años menos que los 80,7 que observamos hoy. Un aumento de 13% en una generación puede no parecer un salto demasiado dramático, pero es porque esa no es la métrica correcta. Lo que aquí importa es la cantidad de años adicionales de jubilación. Los hombres viven 49,9% más que en 1981 después de los 65 años, y las mujeres viven 40,3% más.

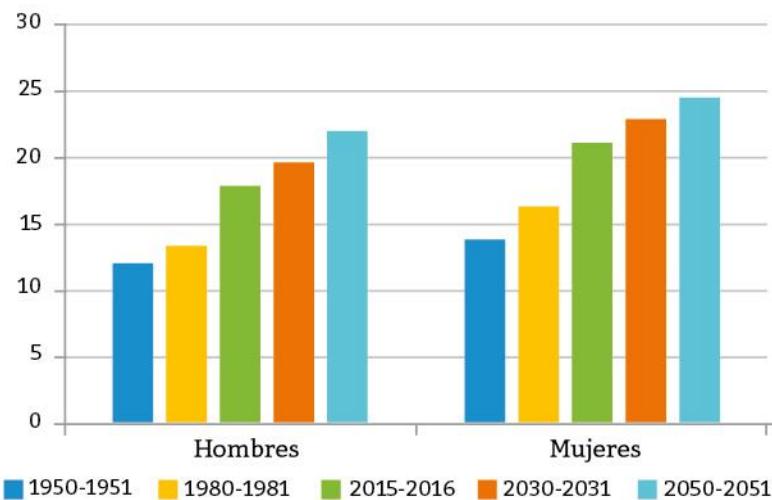


Figura 27: Sobrevida a partir de los 65 años. Fuente: [Políticas Públicas UC en base a CELADE](#)

Veamos ahora las lagunas. Solo una de cada tres personas tiene una densidad de cotizaciones previsionales mayor o igual al 75%. En 2018 los afiliados con interrupciones de más de 12 meses sumaban 3,2 millones de personas del total de 10,3 millones. Dada la naturaleza del interés compuesto —un fenómeno que pocos cotizantes dimensionan en su real magnitud—, la intermitencia ejerce especial daño si se constata en los primeros años de la carrera laboral. La mediana de \$152.000 es bajísima, sí, pero en buena parte porque ahí se incluye una cantidad importante de trabajadores informales que ha cotizado poco o nada a lo largo de su vida. Entre quienes han cotizado de 35 a 40 años, el promedio de pensión en diciembre de 2019 fue de \$600.100 y la mediana, de \$442.300. La metáfora de José Piñera de que el sistema previsional es como un Mercedes Benz y que ni siquiera un Mercedes funciona si no le cargamos bencina fue un feo desacuerdo comunicacional, pero contenía un germe de verdad.

Respecto a la tasa de cotización, que no ha cambiado desde el inicio del sistema, estamos muy por debajo del 19% que promedian los países de la OCDE.

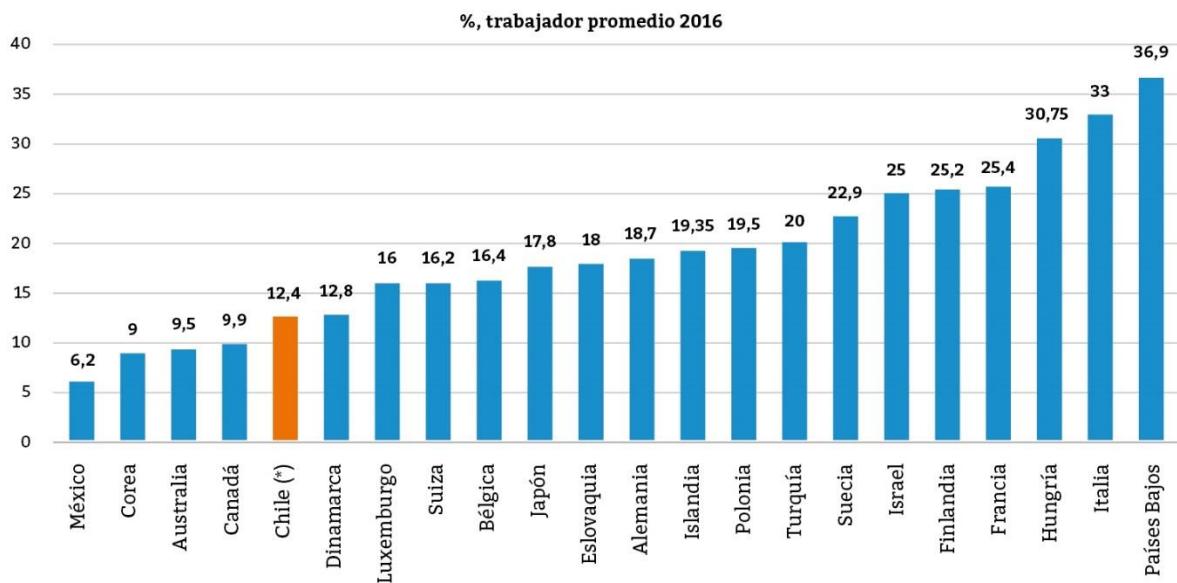


Figura 28: Tasa de Cotización Obligatoria al Sistema de Pensiones. Fuente: [Pensions at a glance](#), OCDE 2017

\*Contempla la cotización para el Sistema de Invalidez y Sobrevivencia, SIS

Respecto a la edad, los 65 años para hombres está apenas por sobre la edad promedio de la OCDE, de 64,3. Sin embargo, los 60 años de las mujeres está bastante por debajo del promedio de 63,5 años. Este parámetro también se ha mantenido inalterado desde la puesta en marcha, mientras que muchos países lo han incrementado, tales como Alemania, Dinamarca, España y Noruega. Las personas de 22 años que ingresaron al mercado laboral en 2018 jubilarán a los 74 años en Dinamarca y a los 71 en Países Bajos.

Por último, la rentabilidad del capital. Por una compleja serie de factores estructurales cuya explicación supera el alcance de este libro, no se puede esperar ya las pingües tasas de retorno de “los locos años noventa” en forma sostenida en el tiempo.

Podemos pensar en cambiar el modelo, sí, pero antes de inscribirse en ese debate hay que saber que el monto de las pensiones no es el fin de la historia. Rara vez se toma en cuenta una virtud sumergida bajo toneladas de mala prensa. La colossal liquidez que trajo consigo el ahorro forzoso de millones de trabajadores presiona a la baja las tasas de interés. En 2018 hubo un flujo neto (ingresos-egresos) de \$2,75 millones de millones, que por ley se debe invertir. Tasas más bajas involucran ahorro de mucha, mucha plata para el ciudadano de a pie que pide un crédito.

La existencia de estos financieros de largo plazo con alta liquidez ha catalizado también el financiamiento de infraestructura: carreteras, puertos, aeropuertos, energía, etcétera. Aunque son iniciativas que a la señora Juanita le resuenan menos que su crédito personal, se trata no solo de servicios de los que todos, señora Juanita inclusive, nos beneficiamos a diario, sino también de grandes generadores de empleo y, en definitiva, el tipo de herramientas que inyectan competitividad a nuestra economía. Lo prolongado del horizonte de inversiones de estos actores reducen además la volatilidad del sistema financiero, lo que puede parecer del todo ajeno al

ciudadano, pero propicia un sistema crediticio robusto que permite, por ejemplo, que en 2018 se vendiera un récord de 417 mil autos nuevos.

Muchos cobijan la idea de que el sistema de reparto de antaño sí funcionaba y que es allí a donde debemos volver. Al respecto, tres comentarios. El primero, aclarar que se trata de una idealización errada. Eran pocos quienes recibían buenas jubilaciones. La mayoría, dependientes del Seguro Obrero, percibían pensiones de miseria. En 1957, un 33% ni siquiera participaba de sistema previsional alguno. Segundo, las tasas de cotización superaban en su mayoría el 20% (diferentes para cada caja previsional, ver [listado](#)). Si hicieramos ese tremendo sacrificio mes a mes, otro gallo cantaría a la hora de jubilarse. Tercero, de lejos el más importante, es que la realidad demográfica de las siguientes décadas será tan monumentalmente diferente, que las añoranzas voluntaristas simplemente no son opción. La imagen siguiente proyecta al 2100 el porcentaje de hombres mayores de 65 y mujeres mayores de 60, respecto a hombres en el rango de 20 a 64 y mujeres en el rango de 20 a 59 años. Esta tasa da una noción de la relación entre personas que aportan a un hipotético sistema de reparto y aquellas que reciben. La relación será ¡más de nueve veces más alta en 2100 que en 1950!

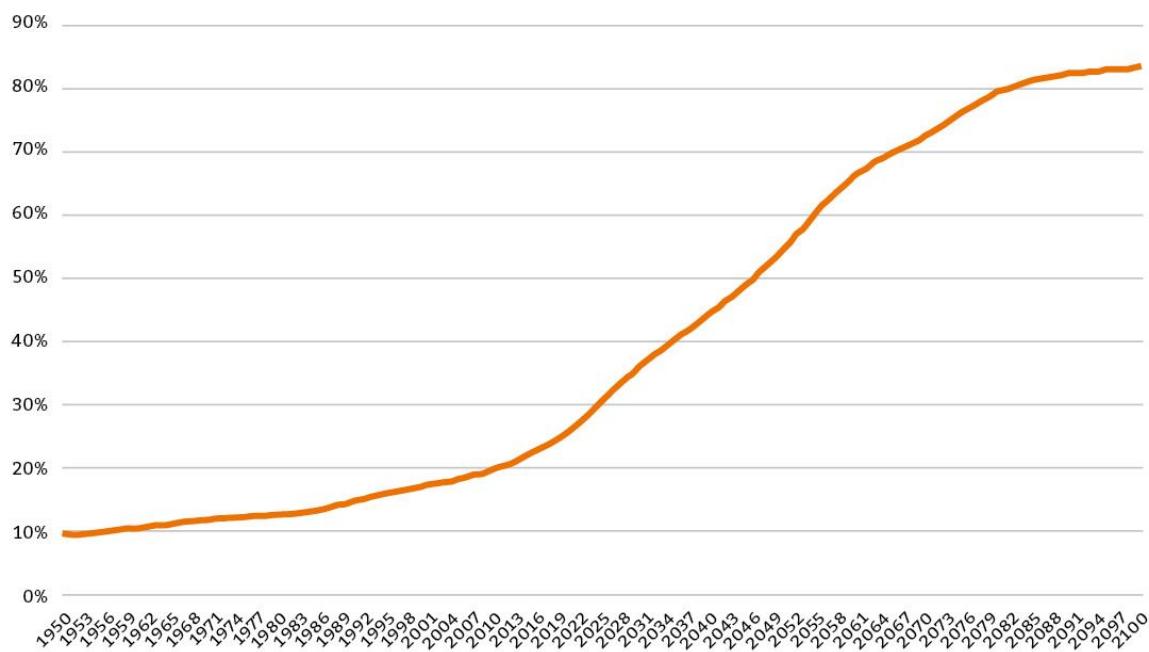


Figura 29: Porcentaje de hombres mayores de 65 + mujeres mayores de 60, respecto a hombres de 20 a 64 + mujeres de 20 a 59, 1950-2100. Fuente: CELADE - División de Población de la CEPAL

Cualquiera sea la realidad demográfica, es indiscutible que en años recientes el modelo de AFP ha despertado un enorme rechazo ciudadano. Los pensionados menos favorecidos las apuntan como las responsables de la escasez, y enfurece la danza de millones en utilidades reportada cada trimestre.

La de las AFP es una industria de gran escala, que maneja una tajada significativa de los ingresos de 10,9 millones de personas. Como es de esperar para cualquier industria de ese tamaño, las utilidades se ubican en el orden de las centenas de miles de millones de pesos anuales. Suena escandaloso, en especial para quien sobrevive con una pensión de 120 mil pesos mensuales. Irrita también de sobremanera la noción de que “cuando los fondos suben ellos ganan, pero cuando los fondos bajan ellos igual ganan”. Evoca a los casinos y “la casa siempre gana”.

El escándalo es del todo comprensible en el plano emocional, pero poco conducente al objetivo último de apuntalar las pensiones. Las utilidades son normales para un negocio de este tipo, como muestra la tabla siguiente del ROE (*return on equity* o rentabilidad financiera).

2015	2016	2017	2018	2019 (a sept)
9,8%	10,1%	7,7%	9,0%	7,8%

Tabla 2: ROE del sistema AFP desde 2015 a 2019

Dada la inmensa escala de afiliados, si las AFP repartieran el 100% de la utilidad, cada pensión subiría del orden de \$2.600 mensuales (la cifra exacta depende del periodo histórico considerado).

Respecto a “la casa siempre gana”, pocos de los opositores feroces conocen el llamado *encaje*. Las AFP están obligadas a invertir de su peculio el 1% del monto administrado (una montaña de plata) en los mismos instrumentos en que están los fondos de los afiliados. Si con nuestros ahorros se arriesgan comprando acciones en una impredecible productora paraguaya de mate, están obligadas a arriesgarse con sus propios ahorros también. El objetivo es alinear los incentivos para maximizar las rentabilidades. El encaje equivale a cerca del 67% del patrimonio de las AFP mismas (la plata de los afiliados es eso, plata de los afiliados, no patrimonio de las AFP). De hecho, el jugoso aumento de utilidades del tercer trimestre de 2019, una noticia que no cayó nada de bien a la calle agitada, se explica fundamentalmente por el encaje, porque el desempeño de los fondos fue superlativo en ese periodo. Bien pudo ser al revés. Así que no, no es cierto que “la casa siempre gana”.

Esta sección puede sugerir que la invitación es al inmovilismo, a dejar intacto el modelo de AFP. No es así. Es plausible pensar en varias reformas de alto calibre. Es posible, por ejemplo, acentuar la redistribución de quienes gozan de más fondos a los que tienen menos, o intensificar el aporte de las rentas generales del Estado. Podríamos decidir como sociedad que es lo correcto, solo que no se puede perder de vista que es mover valor de un bolsillo a otro, no creación de valor. Quizás se ahorrarían costos con un fondo soberano en lugar de siete AFP, pero dicho fondo no podría hacer magia tampoco con los parámetros estructurales antes descritos. La plata no aparece por generación espontánea. No vamos a descubrir soluciones indoloras. Esto no se subsanará sin elevar la tasa de cotización y aumentar la edad de jubilación. A modo complementario, es mucho lo que se puede avanzar en el plano del retiro gradual y el teletrabajo para cierto perfil de adultos mayores.

## Educación: cabeza de ratón, cola de león

El primer punto de la versión en inglés del [famoso iceberg del neoliberalismo chileno](#) es “La peor educación de Sudamérica”. ¿Es correcto?

Veamos el indicador “Educación” del Índice de Desarrollo Humano de la ONU. Hasta 2010 medía la tasa de alfabetización de adultos, con ponderación de dos tercios, y la tasa bruta de matriculación primaria, secundaria y terciaria, con ponderación de un tercio. Desde 2010, combina los años promedio de escolaridad de los adultos con los años esperados de escolarización para los niños, cada uno con ponderación de 50%.

La imagen siguiente muestra el puntaje de los países sudamericanos. No solo no somos colistas, somos vicecampeones regionales tras Argentina.

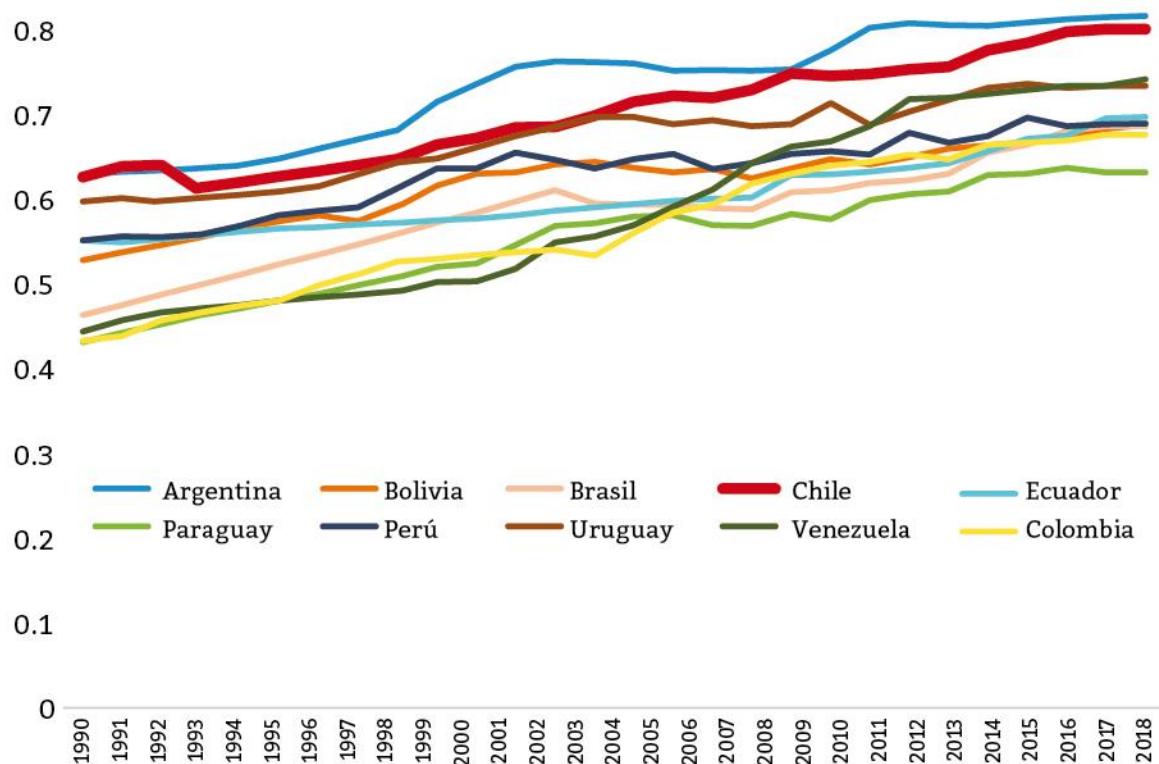


Figura 30: Variable educación del Índice de Desarrollo Humano. Fuente: Elaboración propia en base a [ONU](#)

La misma ONU publica otro índice de educación, pero ajustado por desigualdad. Pese a lo inequitativa de nuestra sociedad, mantenemos el segundo lugar, escoltando a Argentina.

Ahora bien, el indicador anterior no considera calidad, sino solo cobertura. El principal instrumento para comparaciones transversales de calidad es el Programme for International Student Assessment (PISA), desarrollado por la OCDE. Esta prueba fue aplicada por última vez

en 2018 a 78 países e incluyó a diez latinoamericanos. Chile ocupó el primer puesto en Ciencia y Lectura, y el segundo en Matemática.

Matemáticas			Ciencia			Lectura		
Rank	País	Ptje	Rank	País	Ptje	Rank	País	Ptje
58	Uruguay	418	45	Chile	444	43	Chile	452
59	Chile	417	54	Uruguay	426	48	Uruguay	427
61	México	409	57	México	419	49	Costa Rica	426
63	Costa Rica	402	60	Costa Rica	416	53	México	420
64	Perú	400	62	Colombia	413	57	Brasil	413
69	Colombia	391	64	Perú	404	58	Colombia	412
70	Brasil	384	66	Brasil	404	63	Argentina	402
71	Argentina	379	65	Argentina	404	64	Perú	401
76	Panamá	353	76	Panamá	365	71	Panamá	377
78	R. Dominicana	325	78	R. Dominicana	336	76	R. Dominicana	342

Tabla 3: Resultados de la prueba PISA 2018 en los países latinoamericanos. Fuente: [OCDE](#)

Si bien no podemos descartar que ninguna de las naciones excluidas lo hubiese hecho mejor, es muy improbable. Argentina y Uruguay, los países con los cuales solemos pelear los primeros puestos en indicadores sociales, sí son parte del listado. Además, al resto le sacamos cabeza de ventaja importante en cobertura y años de escolaridad, como ya vimos, por lo que sería muy sorprendente que obtuviesen un mejor resultado en calidad.

Con todo, no podemos perder de vista que cuando ampliamos la mirada y nos comparamos a nivel mundial, la calidad de nuestra educación deja mucho, muchísimo que desear. Como se aprecia en la columna izquierda de la tabla, nuestro ranking global es 49º/72 en Matemática,

44°/72 en Ciencia y 41°/72 en Lectura. Miramos a la lejua a los singapures y finlandias de este mundo. Es necesario compararse con Latinoamérica para comprender de dónde venimos, pero es imprescindible compararse con la OCDE para proyectar hacia dónde vamos.

El nuestro es, además —era que no—, un ecosistema educativo muy desigual, con grandes diferencias entre colegios privados (solo el 7,6% por la matrícula) y municipales. La anchura de esta brecha exacerbaba el desencanto con el sistema y proyecta una evaluación ciudadana muy severa sobre su desempeño.

Respecto a educación superior, ya vimos la verdadera erupción de cobertura, en especial en los quintiles más pobres. En lo referido estrictamente a alcance, lo que hemos conseguido es sencillamente espectacular (en buena medida vía deudas, como ya vimos en la sección respectiva).

Hablar de calidad en educación superior es más difícil. Tal como en la PISA, la distancia con las grandes ligas es kilométrica. En el Academic Ranking of World Universities 2019 o Ranking de Shanghai, solo cinco casas de estudio figuran entre las mil mejores. La Universidad de Chile en el rango 401-500, la Universidad Católica entre los puestos 501 a 600, la Andrés Bello y la Universidad de Concepción en la zona 801 a 900, y la Universidad Técnica Federico Santa María en el último tramo, de 901 a 1000. Hay varios otros rankings dando vueltas con resultados diferentes, pero sin cambiar *the big picture*: envidiamos al primer mundo desde una lejana retaguardia.

Ahora, más importante que la posición relativa de nuestros mejores representantes es el desempeño global del sistema. No hay buenos indicadores para ello. El Consejo Nacional de Educación [publica](#) una serie de indicadores (número de bibliotecas y laboratorios por sede, número de docentes, etcétera) que no son de gran ayuda.

Lo que sí sabemos es que la educación superior como un todo sigue ofreciendo un premio salarial importante. La siguiente imagen muestra, en pesos de noviembre de 2015, los salarios por años de escolaridad. Educación media corresponde en la mayoría de los casos a 12 años.

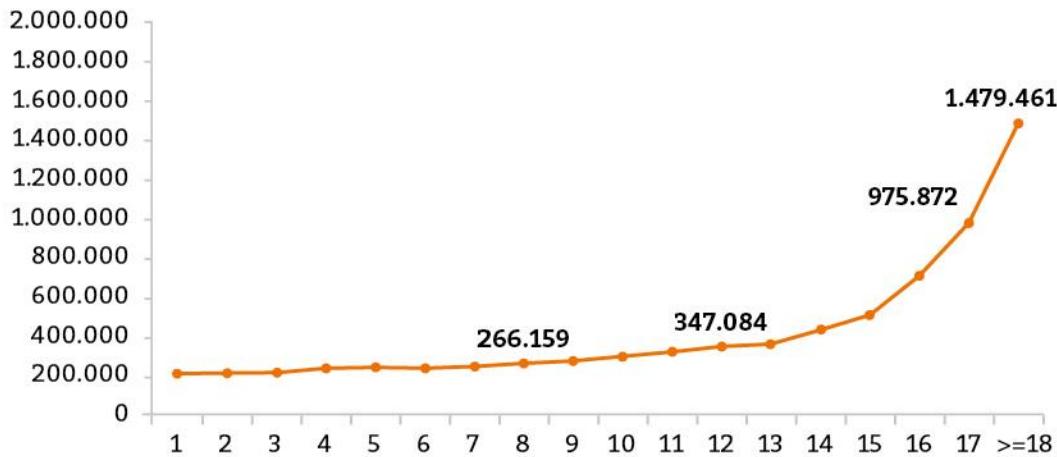


Figura 31: Salario por años de escolaridad, en \$ de noviembre de 2015. Fuente: CASEN

### Salud y medicamentos: el drama es que *siempre* puede ser mejor

¡Ah, el sistema de salud! Es difícil encontrar un área de las políticas públicas más desafiante. Dado que literalmente nuestra vida depende de esto, y que siempre se podría mejorar con más recursos, es difícil encontrar un solo sistema del mundo que satisfaga a sus usuarios. Desde Italia a Estados Unidos campea el descontento. Es comprensible. No hay nada más importante en nuestra existencia, y para quienes su vida corre peligro es casi imposible hacer paz con el hecho de que la medicina ofrece soluciones fuera de su bolsillo, pero dentro del alcance de otros.

La desigualdad en el acceso a la salud es particularmente molesta. En un sondeo elaborado por el PNUD se alza como la situación que genera mayor molestia de entre las sugeridas, y aumenta el porcentaje de encuestados en desacuerdo con que quienes pueden pagar más tengan acceso a mejor salud y educación.

**¿Del 1 al 10, cuánto le MOLESTA a usted cada una de las siguientes situaciones?**  
(porcentajes de menciones 9 y 10)



Figura 32: Situaciones que más molestan. Fuente: PNUD

#### Porcentaje de la población que está en DESACUERDO con la expresión



Figura 33: Situaciones que más molestan. Fuente: PNUD

En el entendido de que ningún indicador aplacará la decepción (o incluso ira) de quien vio a un ser querido morir en una lista de espera, veamos algunos indicadores con cabeza fría.

Volvamos al Índice de Desarrollo Humano de la ONU. En el caso del componente salud, los autores no se complicaron la vida: es simplemente la esperanza de vida al nacer. La idea subyacente es que, si bien no podemos pretender medir la realidad sanitaria de una sociedad en su inmensa complejidad, la esperanza de vida es una suerte de resultado final, una raya para la suma que refleja razonablemente el desempeño global. En esta métrica, ya vimos nuestra arremetida salvaje para trepar al primer lugar de Sudamérica. A nivel latinoamericano solo la sorprendente Cuba nos supera.

Esto lo logramos con un gasto en salud relativamente bajo en comparación a naciones avanzadas, tal como muestra el gráfico siguiente. A esto se refería el ministro Mañalich cuando, en una frase extremadamente desafortunada en forma y momento, afirmó que “nuestro sistema de salud es uno de los mejores y más eficientes del planeta”.

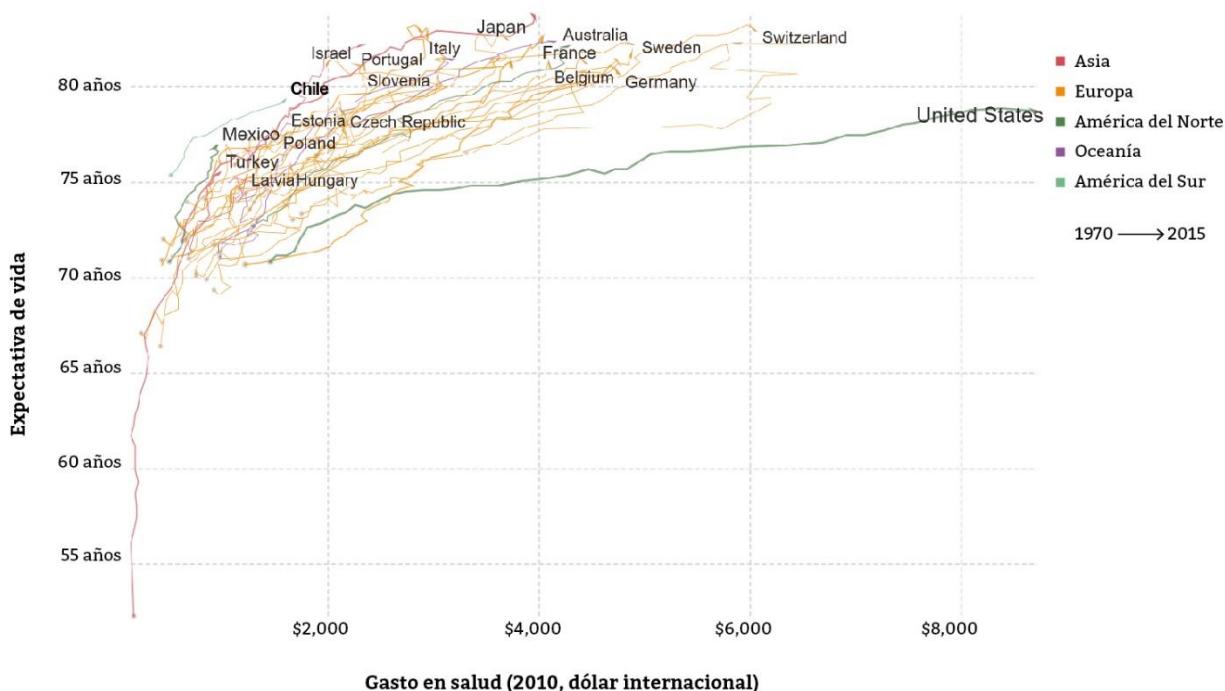


Figura 34: Expectativa de vida versus gasto en salud, ajustado por inflación, en PPA. Fuente: [Banco Mundial](#), [Naciones Unidas](#)

Es así que en 2017 detentábamos el octavo sistema de salud general más eficiente del planeta de acuerdo [al índice que elabora Bloomberg](#), el octavo gasto público en salud más eficiente [de acuerdo al BID](#) y uno de los mejores 50 países con mejor acceso a la salud de acuerdo al [Healthcare Access and Quality Index](#) publicado por *The Lancet*. En América, solo Canadá logra mejores indicadores.

Estas posiciones de avanzada se deben en gran medida a la disminución de la mortalidad infantil. La imagen siguiente debiera ser elocuente para los miembros más jóvenes de las marchas, que no conocieron ese Chile realmente pobre de toda la vida y que dan por descontado logros que una generación atrás calificaban en la categoría de los sueños.

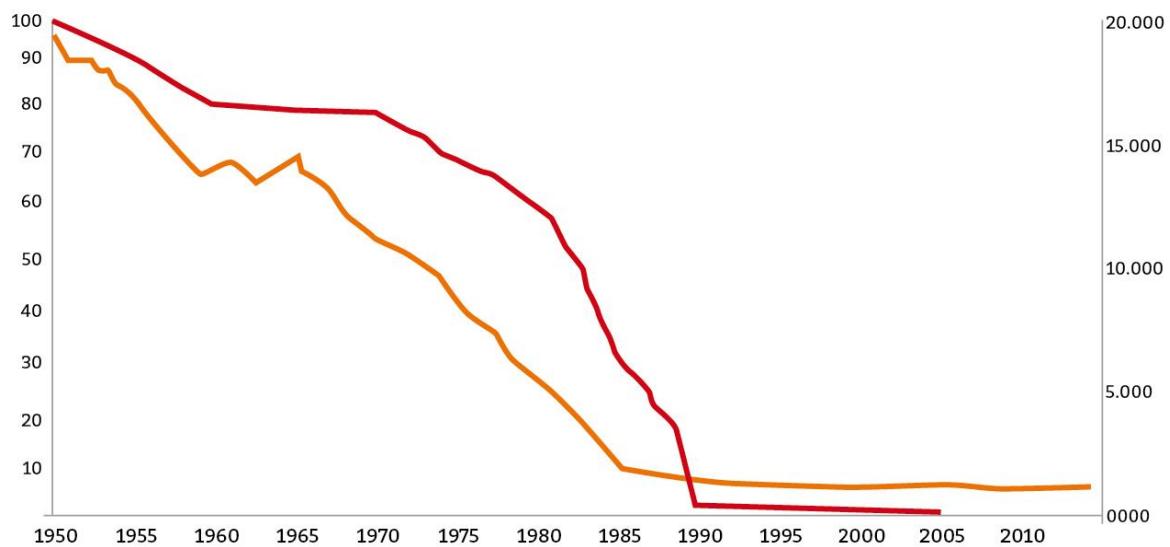


Figura 35: Desnutrición infantil (rojo, 64% = 100), mortalidad infantil por mil nacidos vivos (morado, 180 por mil = 100) e ingreso per cápita PPA (azul). Fuente: [Fernando Mönckeberg B.](#)

Tendencias que debiesen alegrar el alma, pero que poco consuelan a las 26 mil personas que fallecieron en lista de espera durante 2018, mil de las cuales pertenecían a la lista de espera AUGE. En enero de 2019 el ministro de Salud celebraba haber reducido la lista de espera de 285 mil a 214 mil personas. “Recordemos que inicialmente habían pacientes que tenían incluso hasta siete años esperando” y añadió que la meta será “decir que en Chile, en un periodo muy cercano, no van a haber personas que tengan que esperar más de dos años por una cirugía”. Dos años de *meta*. Tal cual. Así de difícil es el desafío de la salud.

Luego está el desafío de bajar el precio de los medicamentos. Acá es importante trazar una distinción importante: es verdad que los precios de no genéricos son muy elevados, en ciertos casos incluso tres o cuatro veces lo que se observa en otros países, pero los medicamentos genéricos se consiguen a muy buenos precios. De hecho, de los más bajos de Latinoamérica.

## Precios de compra farmacias a nivel general

USS por unidad, enero 2018

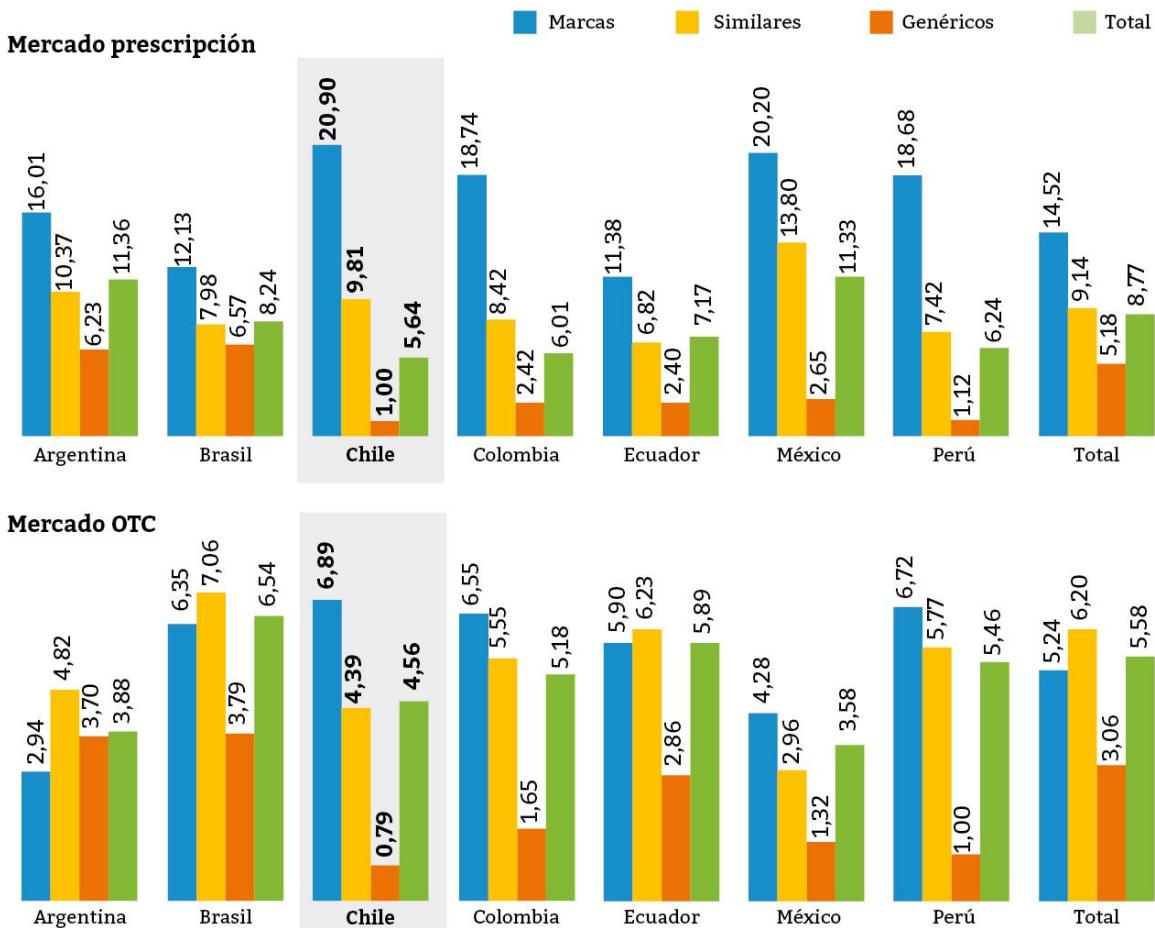


Figura 36: Precios de medicamentos en algunos países de Latinoamérica. Publicado en La Tercera el 23 de octubre de 2019. OTC = Over the Counter, que da cuenta de cerca del 10% de las ventas de las farmacias

Ahora bien, es común que las farmacias no cuenten con genéricos. Parte del desafío es velar por integridad de stock.

Respecto a los no genéricos, hay importantes fallas de mercado. A las bulladas colusiones de hace algunos años se añaden otras menos conocidas. El [reciente informe de la Fiscalía Nacional Económica](#) puntualiza que, para los 27 laboratorios con los que se cuenta con datos detallados, para al menos un 72% de los medicamentos clínicos existió solo un competidor desde el punto de vista del paciente. En relación con la entrada de laboratorios al mercado, el informe destaca que hay barreras regulatorias y espacios de mejora en los procesos del regulador, lo que podría estar impactando la cantidad de actores. Añade que la organización, producción y difusión de información opera como barrera a la entrada. En consecuencia, las tres grandes cadenas de farmacias, que concentran un 80% del mercado, pagan en promedio un 70% más que el sector público y un 60% más que compradores institucionales privados (clínicas, principalmente). Con

un lenguaje algo inusual para este tipo informes, la FNE añade que estas diferencias “son hechos sumamente sorprendentes”.

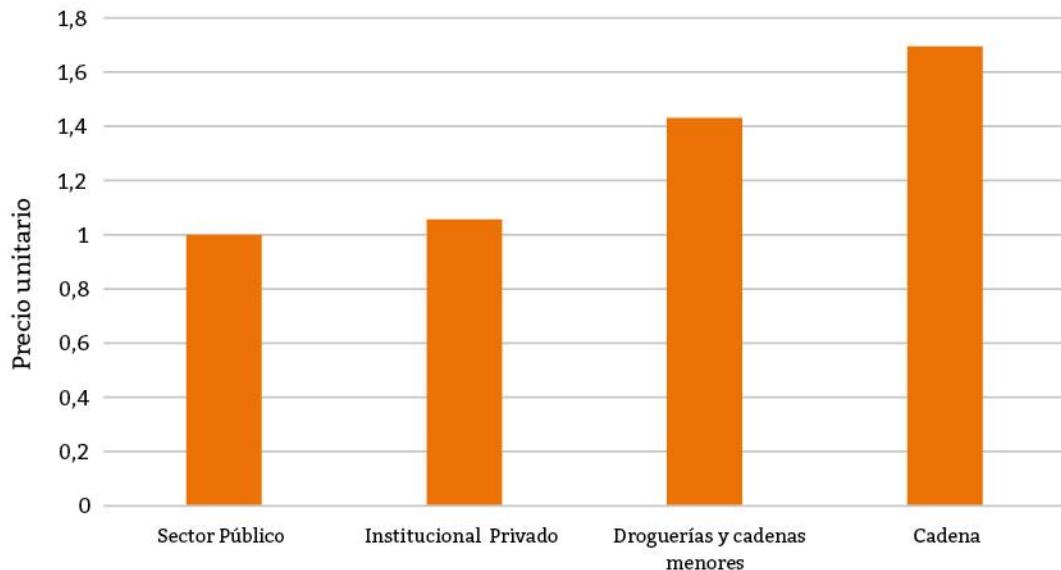


Figura 37: Diferencia de precio entre canales. Sector público = 1. Fuente: [FNE](#)

A esto se suma que, de acuerdo con la encuesta realizada por la FNE a consumidores, un 96% compra el medicamento que el médico recetó. Un porcentaje muy relevante no cambiarían el medicamento prescrito por uno más barato aun cuando se les asegure que es igual de efectivo, porque confían más en lo recomendado por el médico. Los laboratorios saben que son los médicos quienes toman el grueso de las decisiones y realizan esfuerzos comerciales importantes por fidelizarlos.

La FNE constata un aumento del margen de las farmacias, aunque sin afirmar de modo tajante que se debe a las causas anteriores. Señala que “si bien lo anterior podría ser el reflejo de un aumento constante en los gastos administrativos y operacionales, también podría sugerir una reducción en la intensidad competitiva en el segmento de grandes cadenas”.

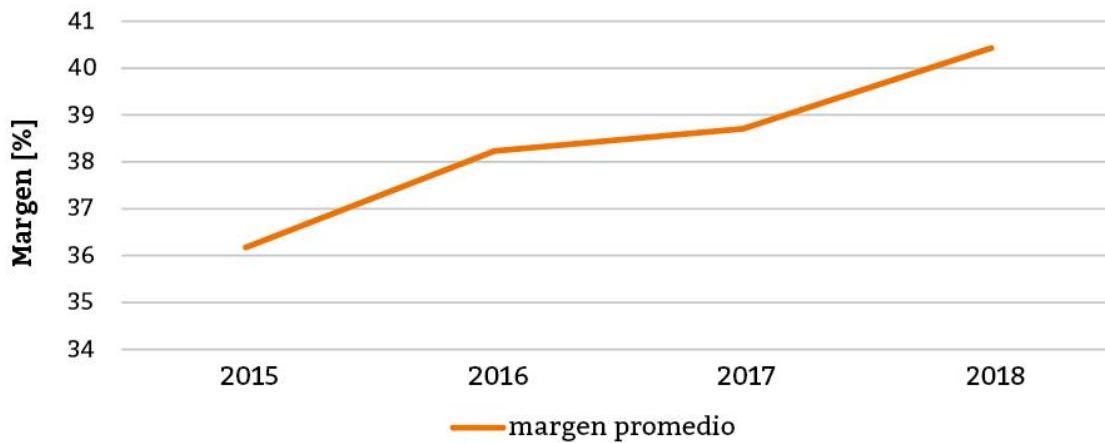


Figura 38: Evolución del margen en el sector farmacéutico minorista. Fuente: [FNE](#)

Luego, el sistema de salud privado presenta su propio nutrido set de vicios, tales como la integración vertical entre ISAPRES y clínicas. No se abordarán porque, mientras las ISAPRES cuentan con 3,41 millones de afiliados, FONASA cuenta con 14,24 y esta distribución se asocia estrechamente con los ingresos. Los usuarios del sistema privado pueden acumular su propia letanía de quejas, pero son menos acuciantes que los de sus pares del sistema público y ofrecen menor poder explicativo para lo que ocurrió el 18 de octubre.

## 2.2. Dimensión perceptual

Los abusos: “el pico en el ojo”

Colusiones

Los redactores del semanario *The Economist* no ocultaron su perplejidad ante el baño de sangre y fuego que envolvió a Chile. “Estos eventos han sacudido al que era el país más estable y exitoso de Latinoamérica”. *The Economist*, por supuesto, no es un medio neutral. Fiel a su línea editorial, subtituló [la nota](#) en los siguientes términos: El “modelo chileno” necesita ser reparado, no caducado”.

O, en palabras de Patricio Navia:

*Muchos equívocamente pretenden usar el descontento como evidencia del fracaso del modelo social de mercado que ha predominado en el país desde el retorno de la democracia. No faltan los que ya fueron a sepultar el modelo o, presos de infantilismo revolucionario, hablan de superar el modelo capitalista. Pero una lectura más responsable —y basada en la evidencia— sugiere más bien*

*que los chilenos reclaman porque quieren que el modelo funcione mejor y en una cancha pareja para todos.*

No hay reflejo más claro de estas palabras que la seguidilla de casos de colusión. En los últimos años han reemergido a menudo en la prensa, martillando en la cabeza una y otra vez, la sensación de abusos de los poderosos. A diferencia de delitos de cuello y corbata más focalizados, las colusiones afectan a millones. Algunos, como el del confort, a todos. El perjuicio financiero para ciudadanos particulares suele ser modesto, pero el impacto simbólico casi nunca lo es.

La tabla siguiente muestra el listado de casos investigados por la justicia durante la última década.

Año	Involucrados	Acusación	Sentencia / estado
2008	Falabella y París	Presionaron a proveedores para que no participaran en una feria donde se venderían TV plasma.	Corte Suprema Multa de US\$8 millones.
2008	74 médicos de Punta Arenas	Acuerdos para fijar precios de prestaciones médicas.	Corte Suprema confirmó sentencia del TDLC.
2009	Asociación Gremial de Buses Interbus	Asignación de cuotas de mercado y exclusión de otras empresas del rubro.	Corte Suprema ratificó multa de US\$ 48 mil.
2012	Ahumada, Cruz Verde y Salcobrand	Fijación ilegal de precios entre 2007 y 2008.	Corte Suprema Multa por cerca de US\$20 millones.
2012	Grupo de radios, incluyendo Corporación, Valparaíso y Biobío	Coordinación para eliminar la competencia en concursos públicos convocados por la SUBTEL, con el objeto de adjudicarse concesiones radiales.	Corte Suprema Multa por cerca de US\$0,5 millones.
2013	Whirpool	Esquema internacional de colusión en fabricación de refrigeradores entre 2004 y 2008.	Corte Suprema ratificó decisión del TDLC. Multa por US\$10 millones.
2014	Pullman Bus, Atevil Mecánica, Alejandro Cabello	Colusión para repartir frecuencias y alzar tarifas.	Corte Suprema Poco más de US\$1 millón a dos empresas. Tercera

			se eximió por delación compensada.
2014	Pullman Bus y Bahía azul	Alza concertada en pasajes Santiago-Cartagena.	TDLC aplicó multa de US \$74 mil.
2015	Enex, ACh, QLa, Dynal Industrial S.A.	Asignación de la provisión de asfalto en obras entre 2011 y 2012. Una cuarta empresa.	TDLC aplicó multas por cerca de US\$3 millones. Enex se acogió a delación compensada.
2015	Agrosuper, APA, Ariztía y Don Pollo	Colusión en el precio de la venta de pollos por al menos diez años.	Corte Suprema confirmó sentencia por colusión del TDLC. US\$58 millones.
2015	Tres empresas de buses	Colusión para establecer alza de precios en la ruta Copiapó-Caldera.	Corte Suprema, US\$138 mil.
2015	Seis empresas navieras	Colusión en el transporte marítimo de automóviles.	FNE presentó acusación ante el TDLC.
2016	25 médicos ginecológicos de Ñuble	Colusión para fijar el precio de consultas y procedimientos quirúrgicos desde 2012 a 2014	Corte Suprema ratificó la decisión del TDLC. Multa de US\$63 mil.
2016	CMPC y Kimberly Clark	Alteración del precio de los pañales entre 2002 y 2009.	FNE cerró investigación por prescripción, aunque pudo comprobar contactos.
2017	CMPC y SCA (Chile)	Colusión en la asignación de cuotas en el mercado de venta de papel higiénico y fijar precios desde 2000 al 2011.	TDLC aplicó multas por US\$18 millones. Se eximió a CMPC por delación compensada.  En una salida atípica, CMPC pagó US\$ 150 millones o \$7.000 por cada persona mayor de 18 años, equivalente al 78% de la utilidad obtenida en los años en que se coludió.
2018	Laboratorios Fresenius Kabi	Colusión para participar en licitaciones convocadas por la	TDLC aplicó multas por US\$27 millones. Biosano

	Chile, Sanderson y Biosano	Central de Abastecimiento del Sistema Nacional del Servicio de Salud entre 1999 y 2013.	se acogió a delación compensada.
2018	Faasa Chile Servicios Aéreos y Martínez Ridao Chile	Colusión para restringir la competencia en el combate y extinción de incendios forestales entre 2009 y 2015, afectando los precios del mercado de aviones cisterna.	FNE presentó denuncia
2018	111 médicos cirujanos de la Región de Valparaíso	Colusión para fijar precios de atenciones médicas y procedimientos quirúrgicos.	FNE presentó denuncia
2018	11 empresas de transporte público en Temuco y Padre Las Casas	Colusión entre 2003 y 2017 para limitar la cantidad de buses y taxi-buses.	FNE presentó un requerimiento al TDLC.
2019	Cencosud, SMU y Walmart	Colusión para fijar precios de venta de pollos entre 2018 y 2011.	TDLC aplicó multa de US\$12,4 millones.
2019	Biomar, Skretting, Salmofood (hoy Vitapro) y Ewos (hoy Cargill)	Acuerdos para fijar precios de alimento para salmones desde 2003, hasta 2015.	FNE presentó denuncia

Tabla 4: Casos de colusión de 2008 en adelante. Conversión de dólar a \$720

Es de suponer que, en parte, esta cascada de casos saltó a la palestra porque desde hace poco contamos con una institucionalidad robusta. El Tribunal de Defensa de la Libre Competencia comenzó a operar en 2004 y la investigación de carteles le toma un promedio de 1.006 días (2,7) años a la FNE. No hace mucho que pesquisamos estas conductas, que solían pasar inadvertidas. Hasta hace poco no existía delación compensada y no había medidas intrusivas para la FNE. Casi todos los casos recientes fueron descubiertos con alguna de estas herramientas. No se puede afirmar a ciencia cierta, no hay contrafactual, pero hay buenas razones para suponer que esto está detrás del “de golpe y porrazo” del que fuimos testigos. Si tal fuera el caso, como sociedad estamos pagando el precio de revelar de forma más o menos repentina el polvo acumulado por décadas bajo de la alfombra, y de concentrar el caudal de ira en un periodo acotado como consecuencia del efecto repetición. No se pretende insinuar que la tasa de colusiones aquí sea baja o no muy grave. Es grave. Solo evidenciar que un destape más bien concentrado.

Es por lo demás llamativo que muchos siguen clamando por penas de cárcel para colusión en circunstancias de que tal medida ya se aprobó en 2016. Lo que ocurre es que toma años que los casos se detecten, se investiguen y se emita una sentencia condenatoria a firme.

Percepción de lenidad en las sanciones a delitos de cuello y corbata

A lo largo de años, Empresas Penta recurrió a facturas y boletas de honorarios “ideológicamente falsas”. Es decir, emitidas materialmente de acuerdo con la ley, pero de justificación fraudulenta. Entre los objetivos estaba financiar campañas electorales de varios políticos, la mayoría de la UDI.

Además, entre 2009 y 2010 se traspasaron recursos desde el Banco Penta a Penta Corredores de Bolsa por supuestos servicios no prestados. El SII denunció que como consecuencia de estas operaciones el conglomerado rebajó de forma indebida la renta líquida imponible de su Impuesto de Primera Categoría por \$2.058 millones.

Jovino Novoa, uno de los involucrados, fue condenado por delitos tributarios a tres años de pena remitida. Es decir, con la posibilidad de cumplir su pena en libertad, mediante una discreta observación y asistencia de Gendarmería. Junto con ello, se le aplicó una multa de 5 UTA o \$2,95 millones. Hasta ahí, la respuesta parecía razonablemente proporcional. Al menos, las redes sociales no estallaron en llamaradas de furia una vez emitida la sentencia.

A esto se suma que durante la investigación se pagaron cerca de \$10 mil millones por parte de Empresas Penta y sociedades familiares, además de Délano y Lavín como personas naturales. Esto incluye impuestos adeudados, intereses y reajustes.

El problema vino después.

Carlos Délano y Carlos Lavín, los controladores de Penta, fueron condenados en junio de 2018 por delitos tributarios. Se les exigió restituir el total del perjuicio fiscal, calculado en \$1.714 millones entre ambos (aparte de los \$10 mil millones ya sufragados), cuatro años de presidio con el beneficio de libertad vigilada intensiva y, este es el capítulo indigesto, clases de ética en la Universidad Adolfo Ibáñez. Lo de las clases fue una aplicación más del régimen habitual de penas sustitutivas de nuestro sistema penal, pero para el ciudadano de a pie, una bofetada en la cara. La restitución de lo defraudado, los cuatro años de libertad vigilada y los \$30 millones adicionales que debieron desembolsar por esas clases pasaron al olvido. Tampoco moderó la ira los 45 días de presidio y los otros 45 días de prisión domiciliaria, ni que no podrán ejercer como directores de una sociedad anónima, ni que nunca más podrán votar.

Pocos se enteraron de las otras sanciones. La imagen de dos poderosos empresarios, miembros del club de “los dueños de Chile”, ingresando a un aula en una universidad de élite de la precordillera santiaguina no podía sino ser interpretada como un arreglo tras bambalinas. “Se ríen de nosotros” se dibujaba en la conciencia de miles. Tampoco ayudó que, en noviembre de

2019, cuando la Estación Baquedano estaba ya transformada en una cantera para extraer proyectiles anticarabineros, Laurence Golborne obtuviera la salida alternativa de este mismo caso, tras el pago de \$11,4 millones.

Ahora bien, y aquí la discusión se vuelve impopularmente técnica, aunque no se discute la culpabilidad, no es un caso de burda lenidad como la mayoría cree. Un 42% de la población penal está sujeta a penas sustitutivas, como la libertad vigilada intensiva, que establece la obligación de someterse a programas de resocialización. En el caso Penta, esto se materializó bajo la forma de clases de ética. La medida se ve ridícula y amplificada por los medios intensifica el rencor hacia la élite empresarial, pero medidas de ese tipo son estándar dentro de nuestro sistema penal.

Es posible pensar en una reforma al régimen de penas sustitutivas que dé cuenta de ese déficit de legitimación de la sanción penal, pero no es tan fácil como suena. Las penas sustitutivas no solo son razonables sino absolutamente imprescindibles. El reo primerizo que comete un delito de gravedad mediana a baja representa una proporción elevadísima de la población penal. Si ellos padecieran pena efectiva, el sistema colapsa. Además, ese reo tiene mejores probabilidades de no reincidir si no se lo encarcela. Tratándose de reos jóvenes, esa consideración es de extrema importancia.

Una reforma razonable pasa por incrementar de manera muy sustancial las multas y por redefinir las condiciones de acceso a dichas penas sustitutivas, incorporando consideraciones basadas en la necesidad preventiva de la pena en ciertos casos. Dicho eso, la libertad vigilada intensiva en el caso Penta fue una condición de la negociación del procedimiento abreviado. Sin la misma, Délano y Lavín no habrían aceptado. El sistema no se puede entender en base a casos aislados. Hay que partir por entender el marco general, para luego discernir por qué resulta disfuncional tratándose de delitos de cuello blanco de alta connotación pública.

Esta aclaración no tiene por objetivo licuar la culpabilidad de Délano y Lavín. Son culpables y es justo que el peso de la ley haya caído sobre ellos. Lo que ocurre es que ni el peso de la ley fueron solo clases de ética en aulas precordilleranas ni es evidente que haya que modificar nuestro criterio general de penas sustitutivas por este caso.

En 2015, mientras la madeja del caso Penta se desenredaba, *The Clinic* reveló desviación de fondos de la Ley Reservada del Cobre, perpetrado por miembros de las Fuerzas Armadas. Se empleaban boletas y facturas falsas, no reconocidas por el Servicio de Impuestos Internos, a través de la compra de material bélico inexistente. Si bien la indagatoria judicial aún está en curso, el monto del desfalco supera los \$6.100 millones. La sentencia posiblemente será condenatoria, pero aún no se dicta. A ojos de los menos informados o de quienes necesitan de la narrativa de villanos y oprimidos, queda en el aire la sensación de impunidad.

Por desgracia, los destapes no acaban ahí. En marzo de 2016 el general director de Carabineros, Bruno Villalobos, reconoció la existencia de un “importante fraude fiscal”. ¿Qué ocurrió?

El tejemaneje comenzaba con los fondos de remuneraciones. Se depositaba en la cuenta personal de algún involucrado, quien luego entregaba el dinero en efectivo a sus cómplices, reteniendo el 10%. Para cubrir el déficit se efectuaba una transferencia desde la cuenta de desahucios hacia la cuenta de remuneraciones. El tercer paso era depositar asignaciones en exceso a funcionarios que ignoraban del fraude. A continuación, se les informaba que debían depositar en una cuenta privada haciéndoles creer que esta era una cuenta institucional.

A la fecha, 132 personas han sido formalizadas, 59 de ellos, civiles. Entre los uniformados figuran altos mandos como el ex general director de Eduardo Gordon. El llamado *Pacogate* suma \$28.300 millones, el mayor caso de corrupción desde la reforma al sistema procesal penal de 2000.

“¿O sea que Carabineros, los centinelas del imperio de la ley, se dedicaban a corromperla?” se escuchaba con cólera. Una tragedia para nuestra sociedad. Si hay una organización que requiere con desesperación de legitimación ciudadana esa es Carabineros, la verdadera primera línea institucional. Hay más de 58 mil carabineros y 60 o algo más, apenas un milésimo del plantel, podrían haber sucumbido al arreglín (a espera de la sentencia definitiva), pero en las barricadas no suelen desgastarse en esas distinciones. A ojos de muchos, la organización como un todo quedó cubierta por un manto de duda... o franca condena. A ese cabo honesto que da la cara en Plaza Italia/De la Dignidad, que nada tuvo que ver con las maniobras y que se enfureció como el que más al enterarse, le toca en suerte soportar que le escupan a diario el escándalo en el rostro. La vida a veces es injusta.

Ya quisiéramos que estos tres fuesen los únicos episodios. Por desgracia, no lo son. Se los ha tratado con mayor detalle solo por ser los más frescos en la memoria colectiva y los que más repiten en las consignas callejeras. En el desfile precedente destacan el caso Caval, que al involucrar al hijo y nuera de la expresidenta Bachelet manchó a toda la clase política con su bola de barro. Lo mismo, las influencias de CORPESCA en la ley de pesca, que acabó con el senador UDI Jaime Orpis desaforado y con arresto domiciliario por fraude tributario, fraude al fisco y cohecho. El también senador UDI Pablo Longueira fue sobreseído de presuntos pagos de parte de SQM durante la discusión del proyecto de ley del royalty minero, pero ¿cuántos siguieron el proceso judicial hasta el final y se enteraron del fallo? Imputado es para el grueso de la opinión pública sinónimo de juzgado.

Otro tanto son los “falsos exonerados”. En 2013, la Contraloría informó de al menos 3 mil casos de beneficiarios fraudulentos, quienes entre 2005 y 2012 cobraron indebidamente al Instituto de Previsión Social más de \$29 mil millones, amparados por las leyes que compensan a quienes fueron exonerados en dictadura por consideraciones políticas.

La lista podría extenderse. Con todo, la corrupción no es un fenómeno nuevo. ¿O acaso olvidó ya la ciudadanía el MOP-GATE, que hizo trastabillar el gobierno de Lagos, o el bullido escándalo de Chiledeportes? No es claro por qué los casos recientes han hecho ebullir la sangre con tanta más fiereza. Quizás en parte por la caja de resonancia en que se han erigido las redes sociales, y en parte por una sociedad más educada y, por lo tanto, más crítica.

Sea como sea, la gente está molesta. Eso no hace falta que te lo recordemos.

En lo referido al uso de información privilegiada, la situación no es muy distinta. Desde 2010, veinte casos han sido sancionados por la Comisión para el Mercado Financiero, pero ninguno ha terminado en cárcel. En el caso más reciente, el de Gabriel Ruiz Tagle, cuya sentencia se dictó en pleno estallido social, la multa ni siquiera alcanzó la ganancia obtenida en la operación.

FECHA DE SANCIÓN	PERSONAS SANCIONADAS	SANCIÓN CMF (EN UF)
13 de julio de 2010	José Francisco Montaner y Roberto Guzmán Lyon	500
11 de abril de 2011	Felipe Lyon Ramírez	100
9 de marzo de 2012	Mario Pérez López	400
9 de marzo de 2012	Rolando Hamisch Salazar	700
9 de marzo de 2012	Marta Bahamondes Arriagada	300
9 de marzo de 2012	Lorena Concha Saavedra	500
9 de marzo de 2012	Manuel de la Prida Bravo	250
9 de marzo de 2012	Jaime Ripoll Monsalve	300
9 de marzo de 2012	Juan Carlos Leiva	250
9 de marzo de 2012	Julián Moreno de Pablo	20.000
9 de marzo de 2012	María Isabel Farah	20.000
9 de marzo de 2012	Pablo Fuenzalida May	7.500
9 de marzo de 2012	Nicolás Ramírez Cardoen	13.000
10 de septiembre de 2012	Santiago Grage Díaz	1.000
26 de noviembre de 2015	Juan Bilbao Hormaeche	90.000
1 de julio de 2016	Cristóbal Tienken Fernández	400
8 de noviembre de 2019	Gabriel Ruiz-Tagle	7.500

Tabla 5: Sanciones por información privilegiada. Fuente, La Tercera, con información de la CMF

#### Percepción de abusos de políticos

En el ranking de percepción de corrupción que elabora Transparencia Internacional desde 1995, Chile se alza 27º de 180 países. Solo Uruguay logra una mejor posición dentro del concierto sudamericano. No es, sin embargo, la apreciación que se respira por estos días.

Para casi cualquiera, ser informado que de una deuda de treinta años habrá que pagar solo tres es una buena noticia. No si eres presidente de Chile, billonario y tus negocios son señalados con saña por tus opositores.

Es exactamente lo que le ocurrió a Sebastián Piñera con su casa en Caburgua. Fue un problema de secretaría. El mandatario la adquirió en 1989 sin certificado de recepción final. En consecuencia, no existía avalúo fiscal que permitiera al Servicio de Impuestos Internos calcular el monto a pagar. El caso fue denunciado, pero la ley establece que el límite para la retroactividad en el pago de contribuciones es de 3 años, por lo que Piñera solo tuvo que subsanar las cuotas de 2016 en adelante, por \$19,1 millones. En palabras de un airado Gabriel Ascencio (DC): “quedrán 27 años impagos que no se podrán pagar debido a la prescripción, mientras los chilenos deben pagar puntualmente, para no arriesgar el remate de sus viviendas”.

Independiente de la posición política, hay muy buenas razones para suponer que se trató de un error —estúpido y evitable, por cierto— y no de una decisión deliberada destinada a ahorrar. Si el objetivo de Piñera fuera escalar posiciones en el ranking *Forbes* sería difícil explicar la existencia de iniciativas como el Parque Tantauco o la Fundación Futuro, montos inmensamente mayores, o la propia decisión de abocarse a la presidencia en lugar de a los negocios. Algunos podrán argumentar que estas iniciativas se explican por altruismo, otros por ambición de poder, otros por una mezcla de ambos. Cualquiera sea el caso, revelan en los hechos una alta disposición a pagar por objetivos que el escándalo de las contribuciones erosiona a muy bajo costo. Desde luego, no lo leen así los detractores: “¿Fortuna de 2,8 miles de millones de dólares y eludiendo estos pocos pesos? ¡Se burla de nosotros!”.

Cual *deja vu* presidencial, en julio de 2019 el Juzgado de Policía Local de Cunco citó a Michelle Bachelet a una audiencia de conciliación, tras acoger una denuncia que la acusó de pagar menos contribuciones por su casa en el mismo Caburgua. La solicitud provino del diputado Miguel Mellado (RN), quien solicitó la inhabilidad de la vivienda, argumentando que el pago de \$80 mil era insuficiente, consecuencia del subavalúo fiscal. Sea o no el juego del empate, para la ciudadanía son más motivos de rencor hacia las élites.

Más abajo en la escala de poder, los casos son menos bulludos, pero más numerosos. La diputada Aracelly Leuquén (RN), por ejemplo, contrató a su expareja por más de \$ 3 millones mensuales, aun cuando solo ha cursado hasta cuarto medio. El diputado Jorge Durán (RN) contrató a una ingeniera en prevención de riesgos tan pronto egresó de INACAP, quien hoy recibe \$3,4 millones mensuales. Su hermana, graduada de la misma carrera técnica, rinde boletas por hasta \$1,9 millones en modo *freelance*. Así lo explica Durán:

*Me ayuda en forma parcial, no tiene horario. Justamente nos juntamos a coordinar a veces en horarios que no son de oficina, nos juntamos en los fines de semana, hacemos trabajo en terreno, me ayuda, me manda por WhatsApp, por correo, las pautas que vamos a discutir en las comisiones [...] justamente acá lo que prima es la confianza, el know how.*

En tanto el diputado Eduardo Durán Salinas, también RN e hijo del exobispo de la Iglesia Evangélica, pidió a la Cámara \$7,7 millones para la madre de su secretaria por una asesoría laboral.

Hay muchos ejemplos similares. La ciudadanía está sobradamente enterada.

### Desaciertos comunicacionales: por la boca muere el pez

Durante los primeros días de la crisis, memes como este circulaban con ubicuidad por los territorios digitales:



Figura 39: Desaciertos comunicacionales de autoridades

Detrás de los escándalos suscitados en torno a estas frases hay una combinación de errores objetivos del emisor y mala voluntad o intencionalidad del receptor. Cómo se pondera cada una de aquellas dos variables depende en inmensa medida de la predisposición previa, a su vez muy influenciada por la posición política.

La más vilipendiada de estas es la del exministro Fontaine. Vale la pena ver la entrevista ([link desde el tiempo exacto](#)), porque el contenido no se transmite de igual manera en una imagen intencionada, con fondo negro y rictus riguroso, que lo que trasciende con todas las expresiones que brindan el cuerpo y la voz. En un visible esfuerzo por empatizar y entendiendo que le tocaba en suerte dar una noticia ingrata, con tono de “pucha-espero-que-me-entiendan”, informó del alza

en la tarifa del Metro e intentó morigerar el mal rato, enfatizando la baja en horario valle y su extensión de 6:30 a 7:00. "Quien madrugue puede ser ayudado a través de una tarifa más baja". La frase es ambigua. ¿Quiso decir que a quienes ya les toca madrugar se verán beneficiados o hizo un llamado a madrugar aún más a todos los demás? La entrevistadora le pidió aclararlo: "Eso exige que la misma gente que recorre una gran cantidad de kilómetros, que se levanta temprano, tenga que levantarse todavía más temprano. ¿Es así?". Fontaine respondió esta vez en forma unívoca: "Desgraciadamente es necesario ese esfuerzo". Error. Indiscutible error.

Dado lo sombrío del tono (de verdad, ve el video), parece improbable que Fontaine pretendiera instar a media sociedad a trastocar sus horarios. Ahora, es indudable que eso dicen las palabras. Para ese sector social que busca narrativa de villanos y oprimidos, esto resultó una bomba confirmatoria. En redes sociales se lo presentó como un tecnócrata de manual, habitante del Olimpo y desconectado de la realidad, que no es capaz siquiera de imaginar los sacrificios que las familias menos acomodadas hacen a diario. Las redes sociales, martillando por días a una mayoría que ni siquiera vio el video, cimentaron a firme esta lectura. Ya lo decíamos: una combinación de errores y mala voluntad. Imposible asignar valor cero a cada una. El ejercicio de matizar el desacuerdo puede parecer una defensa partidaria. De verdad que el objetivo de este documento no es ese. Es ayudar a entender la dinámica de la arena de las comunicaciones que tanto influyó en los sucesos de la primavera de 2019.

Respecto al caso de Coeymans, no es evidente su pecado. En efecto, tras el alza anunciada, el precio real del Metro (i.e.: ajustado por inflación) mantenía su trayectoria más bien constante. En U. F., tras la revocación es de hecho *más barato* que en 2012. Y los bienes por definición suben en promedio ponderado a la par que la inflación. ¿Por qué, entonces, la diferencia? Es posible conjeturar algunas explicaciones. Primero, el transporte suele ser un porcentaje relevante del gasto total de los más pobres, desde luego mucho más que los tomates. En una comparativa de 56 ciudades, elaborada por CityLog de la Universidad Diego Portales, los santiaguinos son los novenos que mayor porcentaje de ingreso medio (6,2%) dedican a transporte. Luego, la reiteración: dos veces al día, cada día, chilla un bip que descuenta de tu plata disponible. Tercero, lo visible del monto del descuento en las pantallas de los torniquetes, repetido también dos veces cada día. Por último, el hecho de que muchos viajan en condiciones de hacinamiento. Es técnicamente muy difícil evitarlo, poquísimas ciudades a nivel mundial (si acaso alguna) ofrecen sistemas de transporte masivos holgados en horarios *peak*, pero eso no quita que el pago se siente ingrato.

Así que sí, sin duda fue un desacuerdo comunicacional. Da el caso, sin embargo, que el panel de expertos, haciendo honor a tan tecnocrático nombre, *no es de gobierno*. Es más, Coeymans es histórico simpatizante de la ex Concertación y exmiembro de la Juventud Demócrata Cristiana. No obstante, en la guerra de comunicaciones que se ha gestado estas semanas se lo presenta como secuaz del pretendido "equipo de la insensibilidad" de Piñera.

En medio de las evasiones masivas de la semana precrisis, la ministra Hutt también se pronunció desde la lógica estrictamente técnica. Es verdad que a los estudiantes no se les subió la tarifa, pero era fácil prever cuál sería su respuesta: "esa es la lógica neoliberal, cada uno se rasca con

sus uñas. Nosotros luchamos por todos, por nuestras familias y seres queridos". ¿Sentía cada estudiante que evadía un compromiso solidario así de irrevocable con sus padres? ¿Se refleja esa convicción en su relación de día a día? Como sea, es redondo como discurso y ofrece legitimación ética para su llamado a evadir.

Lo de las flores de Larraín es diferente. El consejo es, de nuevo, ver [el video](#). El exministro celebraba el IPC nulo de septiembre y terminó con un chiste blanco: "También destacar, para los románticos, que han caído las flores, el precio de las flores, así que los que quieran regalar flores, en este mes las flores han caído un 3,7%". Cosa muy distinta hubiera sido compartir tal chiste en el marco de un IPC alto, cuando las familias sienten un golpe en el bolsillo. En tal escenario, se habría entendido como una ácida burla, pero ¿con inflación nula?

El párrafo anterior no pretende operar como defensa desde una trinchera política. De nuevo, este documento pretende ayudar a la comprensión de los hechos y ello solo se logra abandonando nuestras banderas. En lugar de camisetarse, lo que se busca es evidenciar que en la arena comunicacional hay un enorme espacio para que quienes militan en la vereda del frente utilicen las armas de la descontextualización y la distorsión. Tal como con Fontaine, a sabiendas de que pocos verán la entrevista original, la repetición incesante del mensaje, teñido por intermediarios y con imágenes con fondo negro, se acaba imponiendo como verdad para la mayoría. De nuevo, el de un miembro del Olimpo con desconexión plena de la realidad.

Dicho lo anterior, es una indesmentible lección que, incluso con inflación nula, es impropio que el ministro de Hacienda emita chistes blancos que involucran el bolsillo de los ciudadanos. Denota una real desconexión con la percepción de realidad del ciudadano de a pie. Muchos perciben un aumento del costo de vida, conviven con deudas y dificultades para llegar a fin de mes y se topan en la tele con un ministro que no enfrenta esas tribulaciones. Pecando de general después de la batalla, es en ese contexto comunicacional en que las autoridades deben navegar y a la cual deben permanecer conectados. Es un medioambiente más bien nuevo, al que los políticos de mayor edad no estaban acostumbrados y al que no todos se han logrado adaptar con suficiente rapidez. No es lo mismo una talla en los 80, años en que aparecía fugazmente en un noticario, cuando más, que una en 2019, sometida sin descanso al tratamiento efervescente de las plataformas digitales.

Las polémicas no se agotan en esas cuatro famosas intervenciones. En julio de 2019, el entonces subsecretario de Redes Asistenciales, Luis Castillo, comentó en una radio de Coyhaique que "los pacientes siempre quieren ir temprano a un consultorio, algunos de ellos, porque no solamente van a ver al médico, sino que es un elemento social, de reunión social". Resultó agravante para la mayoría de los pacientes que se ven forzados a madrugar, con frío en invierno, para acceder a una salud que, como ya vimos, es groseramente desigual.

El último ejemplo es la decisión de Sebastián Piñera de no cancelar su asistencia al cumpleaños de uno de sus nietos, la mismísima noche de los atentados terroristas, mientras ardía el Metro y el edificio de Enel. Para peor, en una pizzería de Vitacura, la comuna más homogéneamente rica de Chile, y en una mesa visible desde la calle. Con demasiada frecuencia es ingrato ser

presidente de la república, de eso no cabe duda, pero hay que resignarse a vivir con eso y sacrificar la celebración del nieto regalón. El error, si bien de discutibles efectos operativos, autoinfligió un severo daño simbólico.

### Pérdida de tejido social: un choclo que se desgrana

Estamos cada vez menos conectados a través de instancias formales de participación. Si bien nos comunicamos más por WhatsApp y sabemos más de nuestros seres queridos a través de pantallas, nos hemos desafiliado del tejido social tradicional. Las instituciones intermediarias han perdido relevancia y dejan de ser representativas ante la alternativa expedita de establecer relaciones directas. Esta desintermediación es especialmente aguda entre los jóvenes, los mismos que pueblan cada viernes la Alameda. La progresiva desinstitucionalización social es lo que el sociólogo Émile Durkheim llamó anomia.

Como [escribe](#) Crescente Molina:

*Si bien más pobre, precaria y desigual, la sociedad chilena anterior a los años 70 estaba constituida por una serie de instituciones sociales que daban riqueza y sustento a la vida de los grupos medios y medios-altos del país: las familias, la Iglesia Católica, los sindicatos y gremios, los clubes sociales, los partidos políticos, etc. Todas estas instituciones mediaban y canalizaban de distinta manera tanto las alegrías como los problemas y frustraciones de los chilenos. El Estado era solo una de estas instituciones. Las familias eran primariamente responsables de proveer cuidado y sustento económico a los ancianos y niños. La Iglesia era responsable de proveer consuelo espiritual. Los sindicatos empujaban por mejores sueldos y condiciones de trabajo, y los gremios por sus intereses económicos particulares. Y los partidos políticos eran responsables de promover diferentes agendas ideológicas.*

Este distanciamiento se aprecia de manera brutal en las encuestas. La imagen siguiente muestra en azul el porcentaje de personas encuestadas por el Centro de Estudios Públicos que en septiembre-octubre de 1990 calificó el desempeño de cada institución como “Muy Bueno” o “Bueno”. En rojo, el porcentaje de encuestados por CADEM en diciembre de 2019 que marcó “Apruebo”. Son instrumentos distintos y en estricto rigor no comparables, pero da una buena idea del proceso antes descrito.

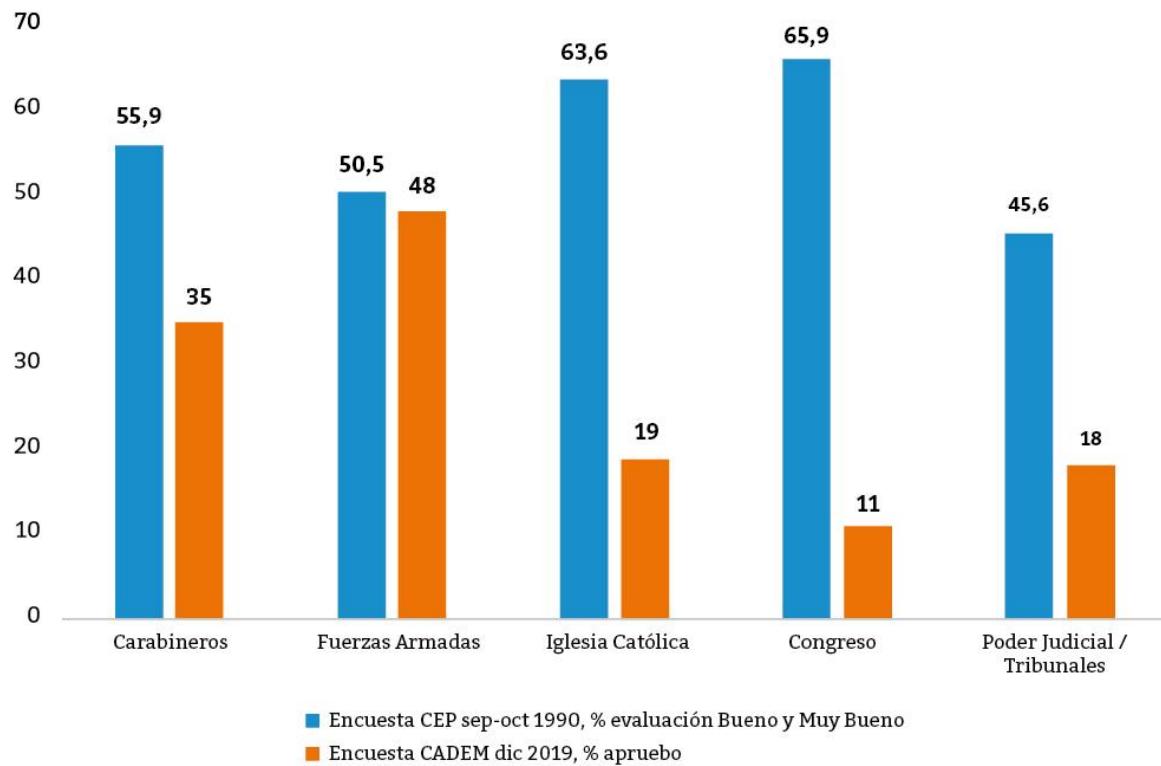


Figura 40: Variación de evaluación de instituciones, 1990-2019. Tres ramas de las Fuerzas Armadas fueron promediadas en CADEM y dos cámaras del Congreso promediadas la CEP. Fuente [CEP](#) y [CADEM](#)

Nadie pasa el corte a ojos de la ciudadanía. En una encuesta CADEM de octubre de 2019, la confianza en Chile Vamos fue del 36%, la Fiscalía 36%, Frente Amplio 28%, Grandes Empresarios 23%, Ex Nueva Mayoría 22%. Y eso que en el Índice de Calidad Institucional que publican desde hace 15 años la Red Liberal de América Latina (RELIAL) y la Fundación Libertad y Progreso de Buenos Aires Chile fluctúa entre las posiciones 21 y 25 de 190 países, el mejor en Latinoamérica.

Se suele repetir que se trata de un fenómeno global. Y hasta cierto punto lo es, pero aquí es más agudo que en otras latitudes.

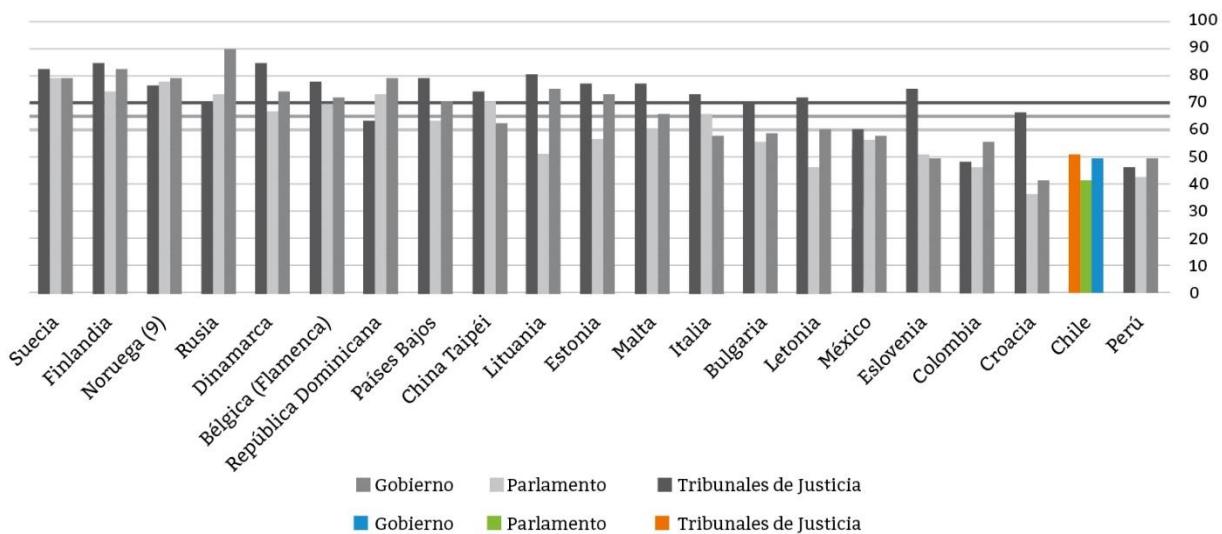


Figura 41: Confianza en las instituciones. Fuente: Estudio internacional de educación cívica y formación ciudadana, 2016

El desplome de la confianza institucional tiene lugar en paralelo con un marcado desarraigo electoral. Tras la implementación del voto voluntario en 2012, la participación se derrumbó. En la elección municipal de 2016 fue del 35%. En la presidencial de 2017 llegó al 47%. Solo el 27% de los habilitados para votar lo hicieron por el presidente en ejercicio.

La desafiliación religiosa es particularmente pronunciada. El gráfico siguiente exhibe la evolución de la denominación religiosa. La alternativa “ninguna” se cuadriplica desde 1998.

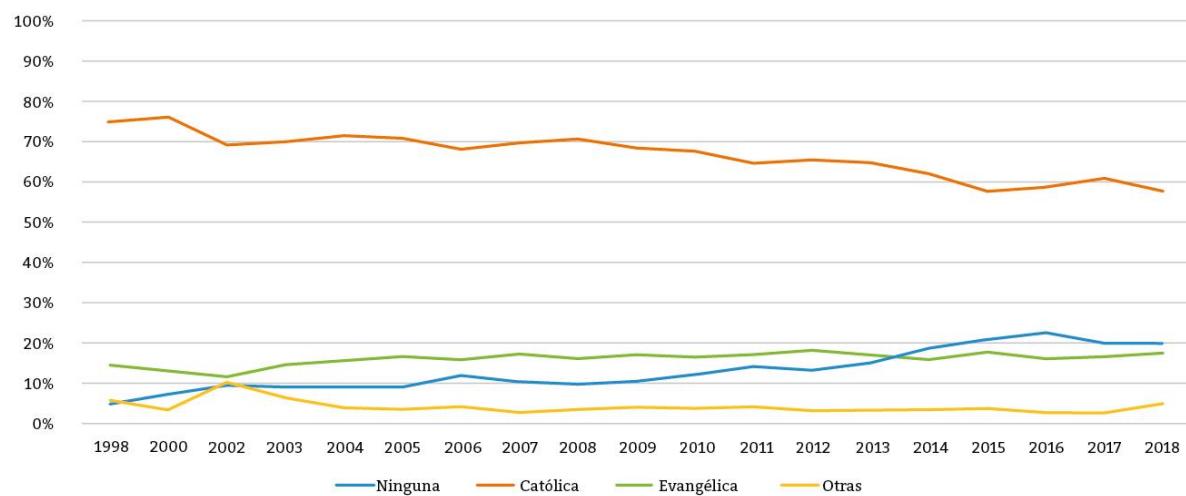


Figura 42: Evolución de la denominación religiosa. Fuente: [Encuesta CEP](#)

Puede parecer que un 20% de la opción “ninguna” sigue siendo modesto. Mal que mal, cuatro de cada cinco personas sí se identifican con alguna denominación. Sin embargo, la panorámica cambia cuando se considera que el guarismo total cambia lento a causa de la inercia demográfica. La secularización es mucho más aguda entre los más jóvenes. En el rango 18-34 años, el 36% se identificó como “sin denominación”. La pertenencia al credo cristiano, un pilar social incólume desde la llegada de Pedro de Valdivia y hasta hace un pestañazo atrás, trastabilla en forma inédita. Medio milenio de fe casi sin fisuras se fractura en apenas una generación. Los críticos de la Iglesia podrán sostener que son buenas noticias. Sin entrar en ese debate, lo indiscutible es que se está desdibujando un espacio tradicional de pertenencia.

La desafiliación a las organizaciones tradicionales coexiste con un marco institucional que ha probado ser inadecuado para reincorporar a los más vulnerables al tejido social. Es por todos conocido que el SENATE ofrece baja capacidad de reinserción. Nuestro sistema carcelario, por lo demás como es la tónica en el mundo, exhibe muy bajas tasas de rehabilitación.

En esta pérdida del sentido de comunidad no hay un solo culpable. Quienes achacan toda la culpa al “capitalismo salvaje” sobresimplifican un fenómeno complejo y multivariado. Entre muchas otras causas, la tecnología y el acceso ilimitado a la información asientan nuevas formas de aprender, relacionarse y vincularse, que propician una cultura de desintermediación. Sentimos que podemos interactuar directamente con cualquiera en cualquier parte. El mensajero ha perdido poder y para muchos incluso carece de sentido. La globalización y la apreciación de otras formas de vida desarraigan también de lo que nos rodea. Para los jóvenes, los procesos son rápidos y operan a través de una protección virtual. Poco esfuerzo y tiempo, resultados veloces y efectivos, gratificación instantánea. La interacción física es para convertir, para concretar resultados. Hay poca paciencia para procesos de largo plazo cuando se está acostumbrado a la retribución inmediata de un clic o para recibir como propuesta de solución a los problemas fórmulas que implican gradualidad.

Respecto a la corrupción, que tanto ha incidido en el descrédito institucional, no es claro que se haya agudizado en términos absolutos. Lo que nadie discute es que los márgenes de tolerancia se han constreñido. La siguiente anécdota así lo ilustra. Durante el segundo gobierno de Carlos Ibáñez, el presidente viajó al puerto libre de Arica con toda su familia en el avión presidencial y volvió con el aparato cargado de enaguas, calzones, medias y refrigeradores. Ante el escándalo, respondió con toda soltura: “Para mí, como gobernante, primero está mi familia, después mis amigos”. En otra ocasión le reclamaron porque no le dio una embajada a cierto tipo. Su respuesta fue: “El que toca camioneta no toca embajada” y a ese señor ya le había tocado camioneta. ¿Se imagina respuestas de ese tipo en el Chile de 2020?

En este contexto de desvinculación, el caceroleo y la marcha te hace sentir parte de algo colectivo. Provee cierto sentido de pertenencia que llena vacíos a quienes se sienten solos. Como escribe el antropólogo Pablo Ortúzar:

*En la calle se produce otra alquimia. Los sujetos radicales, que viven normalmente en el aislamiento de la competencia capitalista, cada uno cuidando su ranchito y*

*sin hablar entre sí, experimentan una eléctrica solidaridad frente al enemigo. De pronto, el otro, que solo ayer odiábamos, parece un ser benigno, alguien igual a uno y sometido a los mismos abusos. Y el sujeto neoliberal siente el raro sabor de la comunidad. De una comunidad, además, en lucha. Esto se presta para miles de pequeños gestos de fraternidad y compromiso que van arrastrando y fijando la posición de cada uno dentro del escenario. Cuando la comunidad de lucha generada es demasiado espesa –como en las tomas de Casa Central de la Chile— disolverla es sentido por sus miembros como una expulsión injusta del paraíso. Nadie quiere, después de suficiente tiempo, abandonar esa pequeña épica donde cada uno es el Ché Guevara o Tania la guerrillera y volver a sus aburridas vidas.*

El escritor Rafael Gumucio ha escrito en la misma línea:

*Entienden, con razón, que protagonizan el estallido social no solo los huérfanos del neoliberalismo, sino los huérfanos del liberalismo mismo. Que es mucho más la “buena onda”, permisiva pero olvidadiza, la que desespera a los que han quedado no solo sin Estado que los proteja, sino que también sin sindicato, sin partidos, sin clubes, sin familia en que abrigarse, pero fumando pito y bailando perreo hasta la 5 de la mañana.*

CADEM realizó un *focus group* al respecto en noviembre de 2019. El informe señala que varias de las respuestas reflejan que “la marcha se transforma en un objetivo en sí mismo, que da la oportunidad de recuperar el tejido social que estaba perdido”:

*Me gusta sentir que soy parte del mismo colectivo, luchando juntos por un objetivo, y que es tan noble, además.*

*A nivel de amistades ha sido bacán, hablamos de temas que antes nunca mencionábamos.*

*Compartir con otros el placer y la alegría de estar en la misma que uno.*

*El otro día salí y nos quedamos caceroleando con mi vecino que nunca habíamos hablado, fue muy bonito.*

*Me duele la guata quedarme sentado en mi casa y todos marchando.*

Esta sensación de desamparo ayuda a entender lo que pareciera una contradicción. La explosión de descontento tiene lugar en una sociedad que, de acuerdo con la encuesta CEP, exhibe un grado de satisfacción con la vida por lo general alto, consistente con la posición 26°/156 en el índice global de felicidad que publica cada año Naciones Unidas.

## Satisfacción con la vida

Encuesta CEP

0= mínimo, 10= máximo



Figura 43: Satisfacción con la vida. Fuente: CEP

Karen Thal, gerenta general de CADEM, [explica](#) la aparente contradicción en los siguientes términos:

*Si tú me hubieras contestado esta pregunta hace dos semanas, ¿qué me habrías dicho? “6 o 7” [en escala de 1 a 7], ¿por qué? Porque cuando la gente evalúa su grado de felicidad lo evalúa en base a su vida personal. “Mira, yo te hubiera puesto un 7, porque estoy bien con mi pololo, terminé mi práctica, estoy feliz. Si le preguntas a una señora de la población, no creo que esté menos feliz porque ese día tomó once con su amiga, vinieron sus hijos y estuvo con ellos, entonces está feliz”. Pero la gente nos dice: “El problema es que las pensiones indignas, el que no me puedo operar, son cosas que uno tiene que reprimir o esconder dentro de uno, porque si estuviera todo el día pensando en eso, no podría vivir. Pero cuando uno ve que están todos en la misma, salen. De alguna manera es como si la gente estuviera caminando en una cuerda floja en que no miran hacia abajo sino hacia adelante para poder estar tranquilos”.*

Inducción de falacias: el asombroso descalce entre percepción y realidad

El grado de malestar que podríamos denominar “objetivo”, derivado de fenómenos tales como pensiones bajas y un sistema de salud muy desigual, es además exacerbado por campañas de información, basadas en distorsiones de la realidad o francas mentiras. Seamos claros: hay

motivos de peso para sentir frustración por jubilaciones insuficientes o bajos salarios. Nadie pretende negarlo. El punto es que, a ese malestar natural, esperable a partir de los hechos indesmentibles, se le añade una capa extra de guerra sucia. Un embadurnado de desinformación que acentúa la disconformidad en base a la mala fe.

Bien lo saben quienes incurren en estas prácticas: “miente miente, que algo queda”. O, como expuso Alberto Brandolini en una hoy célebre formulación: “La energía necesaria para refutar una estupidez es un orden de magnitud mayor que la energía necesaria para producirla”. Las “revelaciones” de que poderes oscuros abusan de ti resuenan en los seres humanos y se propagan con eficacia viral. Los esfuerzos de personas serias por desmentirlas, en cambio, son mucho menos sensacionales y capturan apenas una fracción de la atención. El daño está hecho. El autor de [un estudio](#) que fue portada de *Science* en marzo de 2019, escribe: “Las noticias falsas se difunden [en Twitter] con mayor alcance, más rápido, más profundo y más ampliamente que las verdaderas en cada categoría de información que estudiamos, a veces por un orden de magnitud”. ¡La verdad es tanto más aburrida!

Es cosa de observar cuántas personas aún temen que las vacunas induzcan autismo, no obstante que el famoso estudio de 1998 que así lo sugirió, fue probado fraudulento, retirado por la revista que lo publicó, refutado múltiples veces por otros estudios, y que a [su autor](#) se le quitó la licencia de médico. Es como si no hubiera evidencia disponible en el universo capaz de hacer descreer a los creyentes.

Lo que sigue puede parecer un acto de militancia, escrito por y para un sector político particular. Genuinamente no es así. La propagación de información falsa es reprochable venga de donde venga.

Tomemos el caso de La Fundación Sol, una entidad de alta carga ideológica. Es del todo legítimo reprobar el sistema de AFP en base a argumentos veraces. Es parte del sano debate democrático y de la heterogeneidad propia de una sociedad libre. No es lícito, sin embargo, propagar la paparrucha de que “El Grupo Luksic recibe US\$ 8.956 millones de las AFP”. Las AFP invierten *nuestra plata* en muchas empresas, algunas de ellas en que las que también invierte o es controlador el Grupo Luksic, y nos convierte a todos en accionistas. Mientras más pingües sean las utilidades, mejores pensiones habrá para nosotros los afiliados, socios de los Luksic en sus negocios. No le endosan a él un sobre con billetes. La plata asociada a la propiedad de una empresa es totalmente diferente la plata de operación cotidiana de la misma empresa. Si CCU requiere renovar un estanque de cerveza lo va a financiar con recursos operacionales o deuda, lo que valen las acciones de CCU es harina de un costal totalmente diferente. La afirmación de la Fundación Sol es una burda falacia, que apela al poderoso [sesgo de confirmación](#) de los detractores del sistema y que así agudiza el rencor hacia un modelo que se visualiza injusto.



## ¿SABÍAS QUE?

El Grupo Luksic recibe  
**US\$8.956 millones de dólares**  
de los fondos de pensiones  
de los trabajadores y trabajadoras  
a través de 9 empresas  
entre las que destacan:

Banco de Chile



Fuente: Fundación SOL. ¿AFP para quién? (Mayo 2019)



[www.fundacionsol.cl](http://www.fundacionsol.cl) [contacto@fundacionsol.cl](mailto:contacto@fundacionsol.cl)  
[fundacionsolchile](https://www.facebook.com/fundacionsolchile) [@lafundacionsol](https://twitter.com/lafundacionsol)

Figura 44: Grupo Luksic y las AFP. Fuente: Fundación Sol

El objetivo aquí no es defender a las AFP. Como cualquier institución, son susceptibles de recibir críticas y es imprescindible la apertura a toda propuesta que permita mejorar las pensiones. Pero las batallas deben darse en la arena estrictamente argumental, sin los golpes bajos que otorgan las medias verdades ni el *doping* que proveen las francas mentiras.

Otra activa partícipe de esta dinámica es la senadora Ximena Rincón. Aun cuando fue directora de la AFP Provida y ministra del Trabajo de la segunda administración de la presidenta Bachelet, ha insistido en que las AFP calculan la pensión como si viviéramos 110 años. En realidad, se utiliza una tabla de mortalidad con probabilidades asociadas a distintas edades de muerte que *llega hasta los 110 años*. Es decir, existe una probabilidad casi casi casi cero, pero no cero, de vivir hasta los 110. Es astronómicamente diferente y es lo que se hace en casi todos los países. Más aun, en años recientes, 120 años se está convirtiendo el estándar del máximo de la tabla. En Suiza la tabla llega a los 140 años y en Japón sobrepasa los 125.

La acusación de la senadora, no obstante falsa, configura una narrativa chocante, fácil de entender, que encaja con la escasez que padecemos. Una vez lanzada la campaña, comienza a operar el Efecto de la Verdad Ilusoria: la tendencia a creer verdadera información falsa tras exposición reiterada.



Ximena Rincón

@ximerincon

@sebastianpinera Los Chilenos viven en promedio 85 años y solo un 3% supera esa edad! Bajemos la tabla de mortalidad de 110 años a cifras reales y subamos la pensión los jubilados ¡AHORA! (Tengo oficio de superintendente de pensiones que así lo acredita)  
#ChileQuiereCambios

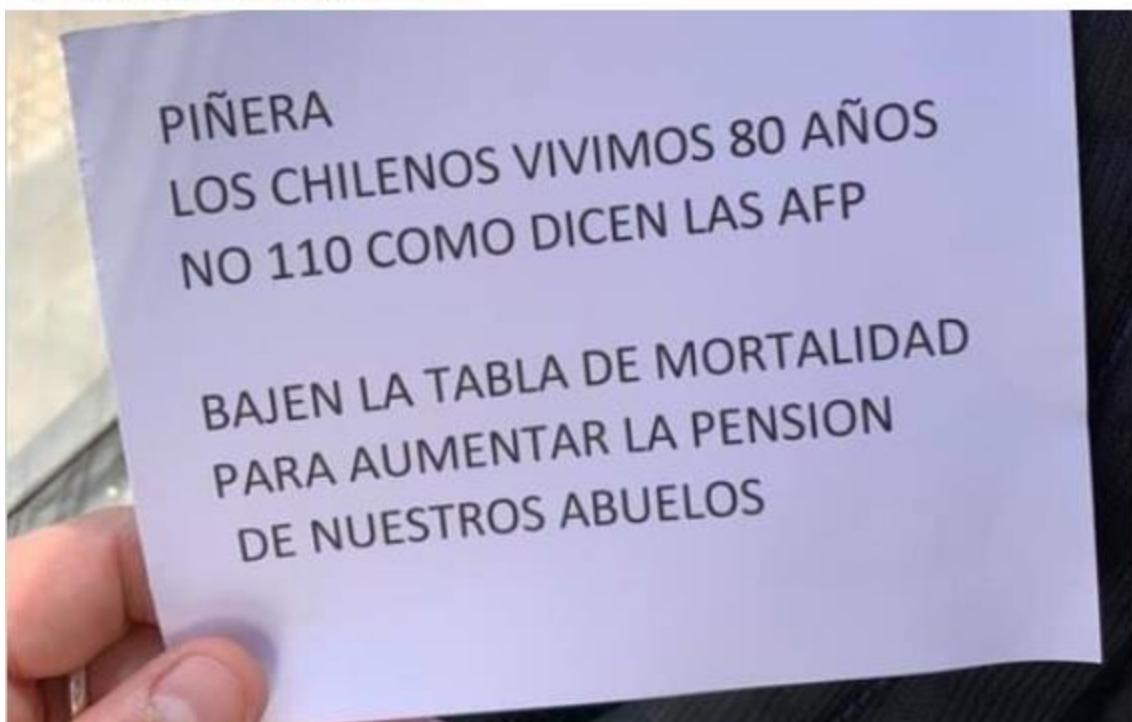


Figura 45: Ximena Rincón acusando que AFPs consideran que vivimos 110 años. Fuente: [Twitter](#)

Un tercer protagonista de estas prácticas es Felices y Forrados, una empresa que asesora a los cotizantes de AFP sobre cómo mover sus fondos. También han propagado el embuste de los 110 años:



Figura 46: Felices y Forrados y los 110 años de vida. Fuente: [Felices y Forrados](#)

635 mil personas siguen la cuenta de Facebook de Felices y Forrados, y esta publicación fue compartida ¡5300 veces! Es posible que haya sido vista por cientos de miles de personas, o incluso más de un millón, la gran mayoría de quienes lo dieron por cierto.

Otro ejemplo, aunque en este caso de autoría desconcentrada, fue la afirmación ubicua la semana previa al estallido de que el alza del Metro implicaba un notorio e injusto golpe al costo de vida. Lo cierto es que, como se mencionó a propósito de las declaraciones de Coeymans, desde 2012 el Metro se ha mantenido estable en términos reales. Los incrementos nominales a grandes rasgos han seguido la inflación, y ya vimos que los salarios crecen sistemáticamente más que el IPC. Más aún, desde 2012 la extensión de la red de Metro creció un 37%, por lo que el costo por kilómetro disponible es significativamente menor. Por supuesto, la calidad de servicio no es *directamente proporcional* al kilometraje de la red, pero sí es al menos *proporcional*.

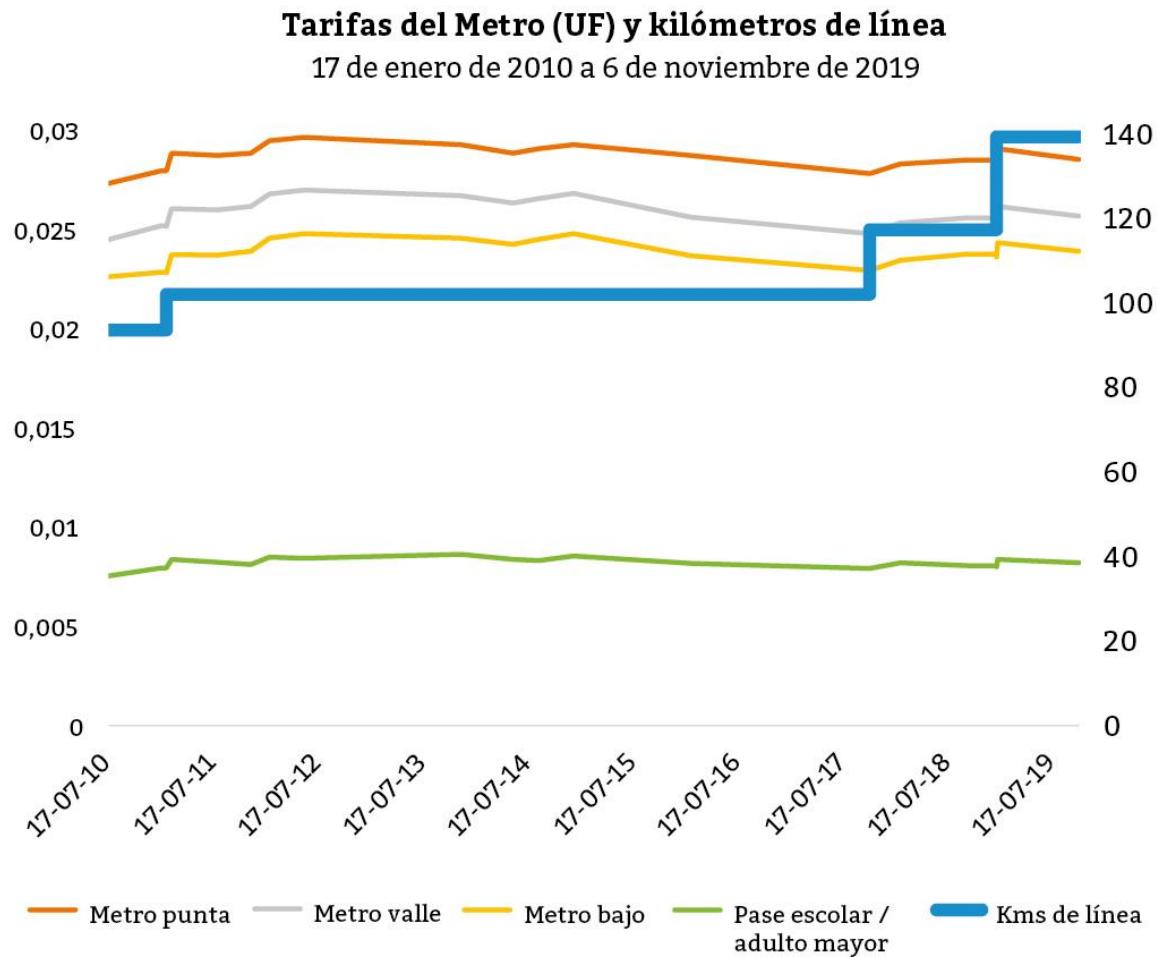


Figura 47: Tarifas reales de Metro y kilómetros de línea. Fuente: Elaboración propia

No se pretende negar que aun cuando tu sueldo sea reajustado por inflación las alzas son ingratis. Nuestra contabilidad mental funciona así. A los seres humanos nos duelen más las pérdidas que ganancias por el mismo monto, como demostró Daniel Kahneman. La información negativa es procesada más a fondo que la positiva, al punto que, de acuerdo con Eduard Punset, “científicamente se ha demostrado que son necesarios cinco cumplidos seguidos para borrar las huellas perversas de un insulto” Y ya vimos por qué el caso del transporte público resulta

particularmente sensible. No había legitimación objetiva para plegarse a la evasión masiva, pero la insistencia de que se cometía un atropello acabó por calar en parte de la ciudadanía.

Esta espuria legitimación social se ha cuantificado. En las encuestas CADEM, entre el 58% y el 65% (dependiendo de la fecha del sondeo) está de acuerdo con la evasión masiva del Metro. El porcentaje llega a un asombroso 79% entre los menores de 35:

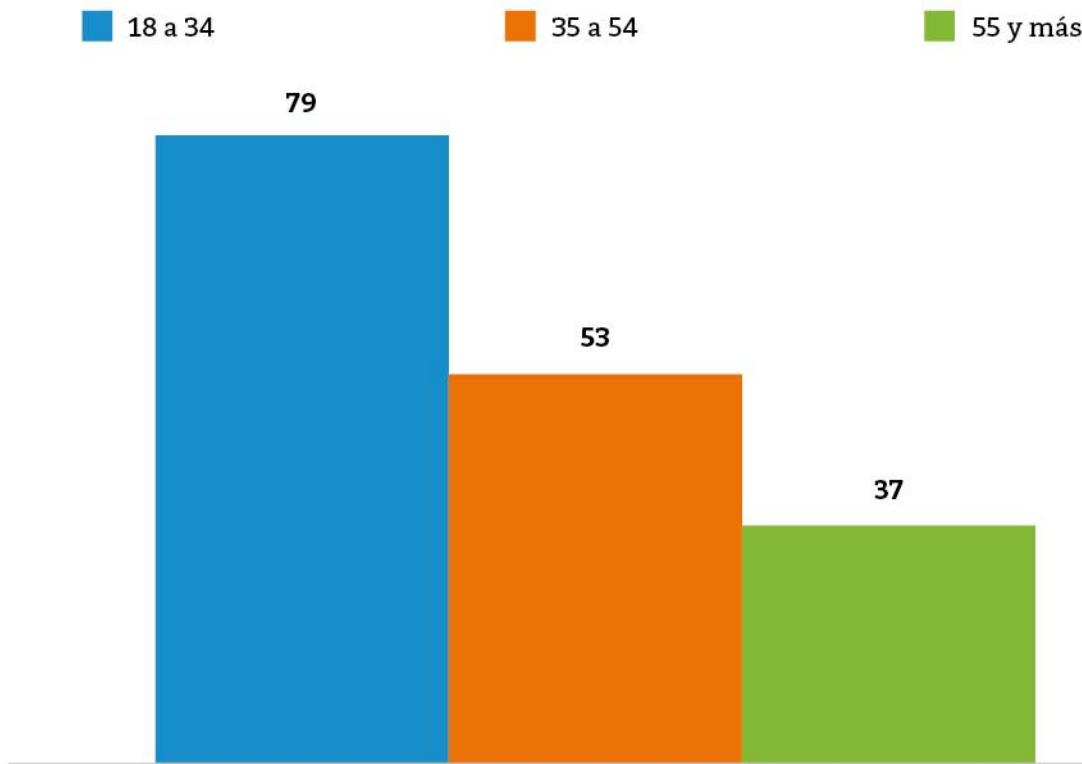


Figura 48: Porcentaje de personas que justifica la evasión masiva como forma de protesta frente al alza del precio del Metro, por tramo etario. Fuente: CADEM

Otra de las consignas desconcentradas que se ha instalado con fuerza desde el 18 de octubre es que “solo con violencia se logran cambios”. Quienes la impulsan sostienen que hubo cientos de marchas pacíficas o semipacíficas, en especial aquellas organizadas por el movimiento “No + AFP” y que “no se hizo nada en 30 años”, mientras que desde los atentados terroristas hemos activado una seguidilla de reformas.

Es verdad que no habíamos sido testigos de una andanada de reformas tan copiosa y veloz como la surgida desde la noche negra en que el Metro ardió, pero es falso que “no se había hecho nada en 30 años”. Esta afirmación es también víctima del efecto de la verdad ilusoria, que a fuerza de repetición acaba por asentarse como cierta.

Para bien o para mal, se implementó una megareforma a la educación superior, se creó el pilar solidario en el sistema de pensiones, se aumentó el impuesto de 1° categoría a las empresas

desde el 10% del retorno de la democracia al 27% vigente, se incrementó el sueldo mínimo 4,1 veces en términos reales, se echó a andar el AUGE, se instaló la jornada escolar completa, se eliminó el 7% de los jubilados, se amplió el posnatal a seis meses, se promulgó una importante reforma tributaria en 2014 y una copernicana reforma procesal penal, entre muchos, muchos otros ejemplos. Podemos discutir la conveniencia de cada una de estas medidas, pero no su existencia.

La idea de que “mostramos oídos sordos a las demandas de los más vulnerables” es políticamente correcta y suena empático, pero es empíricamente falso. En las últimas décadas el gasto social per cápita ha crecido a una tasa real (i.e.: ajustada por inflación) de 5,4% anual, bastante por sobre el 3,4% del aumento real anual del ingreso per cápita. Considerando al 80% de la población que recibe beneficios del Estado, el gasto social por persona en plata de hoy pasó de \$530.000 anuales en 1990 a \$2.500.000 en 2019. ¡Reducir la tasa de pobreza a la octava parte no era gratis!

La historia universal ofrece además un sinfín de ejemplos en que reformas sociales de envergadura fueron implementadas a partir de movimientos que no recurrieron a la violencia como mecanismo de cambio. Nos referimos a revoluciones que, si bien pueden haber experimentado violencia significativa en ciertos puntos del proceso, no basaban su método transformador en la fuerza, como sí es el caso de las revoluciones armadas.

En esta categoría caben episodios tan disímiles como la caída del muro de Berlín en 1989, la Perestroika en los 80, la caída de la monarquía italiana en 1947, la división de Checoslovaquia en 1992, la democratización de Taiwán en los 90, la desintegración de la Unión Soviética en 1991, la Revolución gloriosa de Inglaterra de 1688, los procesos constituyentes de Islandia en 2010 y Uruguay en 1967 (entre docenas de otros), el movimiento Solidaridad en la Polonia de los 80, los procesos de descolonización del Imperio británico a democracias angloparlantes (Canadá, Australia, Nueva Zelanda) durante los siglos XIX y XX, la Revolución de terciopelo en Praga en 1989 (y en general las revoluciones de los 80 en Europa del Este, a excepción de Rumania), la Revolución de los claveles en Portugal de 1974 (si bien con intervención militar), el movimiento por los derechos LGBT+ en Chile en el siglo XXI y el plebiscito y proceso de retorno a la democracia en Chile en 1988-1989 (lo que, desde luego, en ningún caso niega las horrendas atrocidades de la dictadura 1973-1990). En un famoso estudio empírico, Chenoweth et al [muestran](#) que campañas pacíficas fueron más del doble de eficaces que sus pares violentos, y que todo movimiento pacífico que ha involucrado a al menos el 3,5% de la población ha generado cambios.

Independiente de estos hechos, la propaganda cala. Eso en parte explica el descalce entre realidad y percepciones, graficado de manera impresionante por esta imagen.

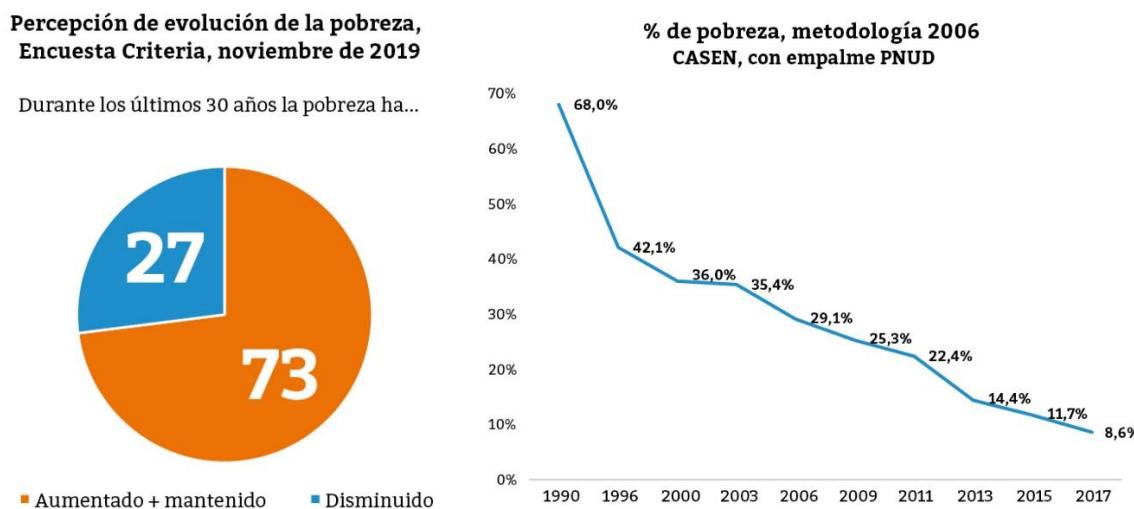


Figura 49: Evolución de la pobreza, constatada y percibida. Fuente: CASEN y encuesta Criteria de noviembre de 2019

## 2.3. Político y regulatorio: otras consignas que tiñen la calle

### Salarios de parlamentarios y políticos

La reducción del salario parlamentario se encumbra en el pináculo de las prioridades ciudadanas. Al menos, así lo reflejan varias encuestas. Ello pese a su casi nulo peso en las cuentas nacionales. Por ejemplo, si los salarios brutos se redujeran un 40% y el ahorro fiscal se canalizara a las pensiones, los afiliados a AFP e ISP recibirían \$41,7 mensuales. Si además se redujeran el número de diputados de 155 a 120 y los senadores de 43 a 40, los afiliados recibirían \$57,7 mensuales.

Por supuesto, el monto sería mayor si se focalizara en los más pobres y/o solo en quienes están jubilados hoy, pero el punto es que siempre va a ser muy poca plata en relación con la población total. Es otra prueba del tremendo peso de las componentes simbólicas, más allá de que algunos crean erradamente que la reducción será capaz de mover la aguja.

En el caso de [Chilecracia](#), una plataforma que a diciembre de 2019 acumulaba 7,6 millones de preferencias de 128 mil personas, las propuestas “reducción de dieta parlamentaria” y “fijar el sueldo de los políticos como una proporción del sueldo mínimo” emergen sistemáticamente en el top 10 semana a semana.

La encuesta Criteria de noviembre de 2019 preguntó cuál de los gatillantes de la movilización “te produce a ti más **rabia**”. Los altos sueldos de los parlamentarios asoman en el tercer lugar:



Figura 50: ¿Cuál de las razones que han impulsado la movilización “te produce a ti más rabia”? Fuente: Encuesta Criteria, nov. 2019

En una de las encuestas CADEM de noviembre de 2019, un abrumador 91% se mostró de acuerdo con la idea de reducir en al menos un 20% el sueldo de los parlamentarios y los altos cargos públicos. El 88% concordó con la propuesta de rebajar el número de diputados de 155 a 120 y los senadores de 52 a 40. El mismo sondeo preguntó acerca de la importancia relativa de los anuncios del presidente la noche del 22 de octubre. La reducción del sueldo de los parlamentarios, aun cuando ahorrará un monto ínfimo en comparación al aumento de 20% de la Pensión Básica Solidaria y del pilar solidario, emergió ¡en primer lugar!

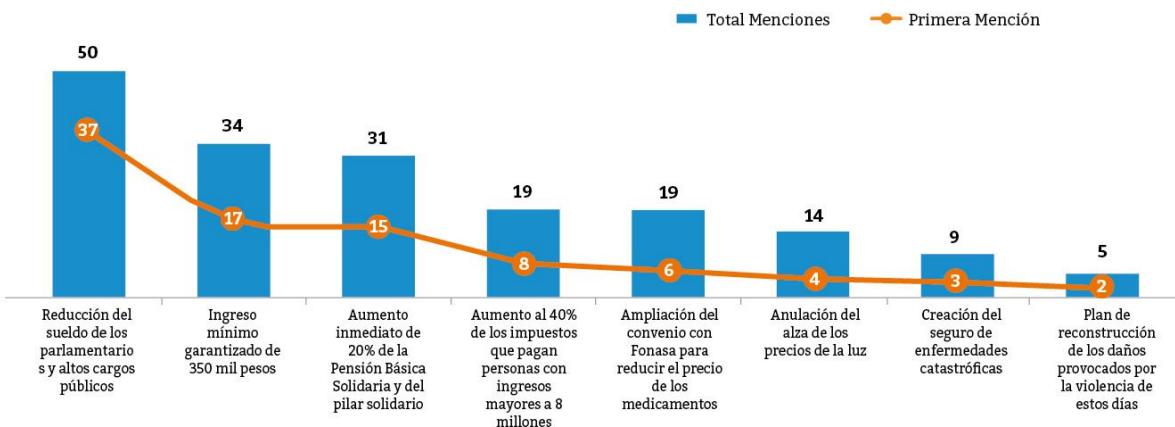


Figura 51: ¿Cuál de los siguientes anuncios [del martes 22 de octubre] considera que es el más relevante? Fuente: CADEM

En efecto, el salario de nuestros diputados y senadores, de \$9,35 millones brutos mensuales o algo más de \$6 millones líquidos, está ampliamente desfasado respecto a otros países. En 2016

el PNUD elaboró un informe para Chile titulado *Dietas parlamentarias de diputados y dedicación exclusiva parlamentaria: Experiencia Comparada*. El resultado es demoledor:

*En 2013, la Unión Inter Parlamentaria Mundial realizó un estudio sobre el monto de dietas parlamentarias y asignaciones en el que participaron 128 cámaras de 96 parlamentos. De acuerdo con el estudio, el promedio de ingresos mensuales correspondientes a la dieta parlamentaria para dichos legisladores es de \$5.173 dólares. Esto corresponde al 21% del salario de los legisladores chilenos, es decir, la dieta parlamentaria en Chile supera en 4,7 veces al promedio mundial.*

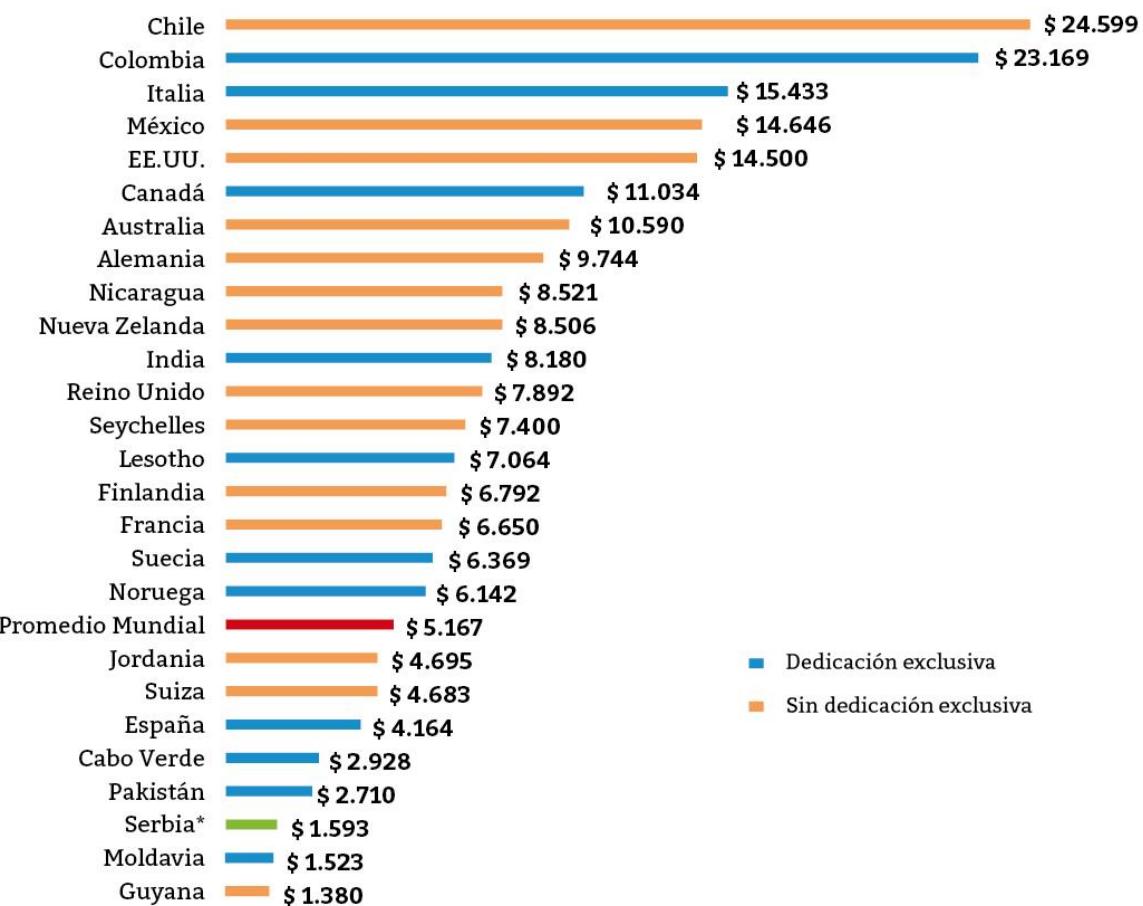


Figura 52: Salarios parlamentarios brutos mensuales en dólares ajustados por paridad de poder de compra. Fuente: PNUD

La Biblioteca del Congreso Nacional de Chile circunscribió el ejercicio a países de la OCDE. Al corregir por paridad de poder de compra (o PPA, barras naranjas) Chile obtiene el primer lugar por amplísimo margen. En términos nominales (barras azules) la diferencia es menos chocante, y nuestro país baja al segundo lugar tras Estados Unidos.

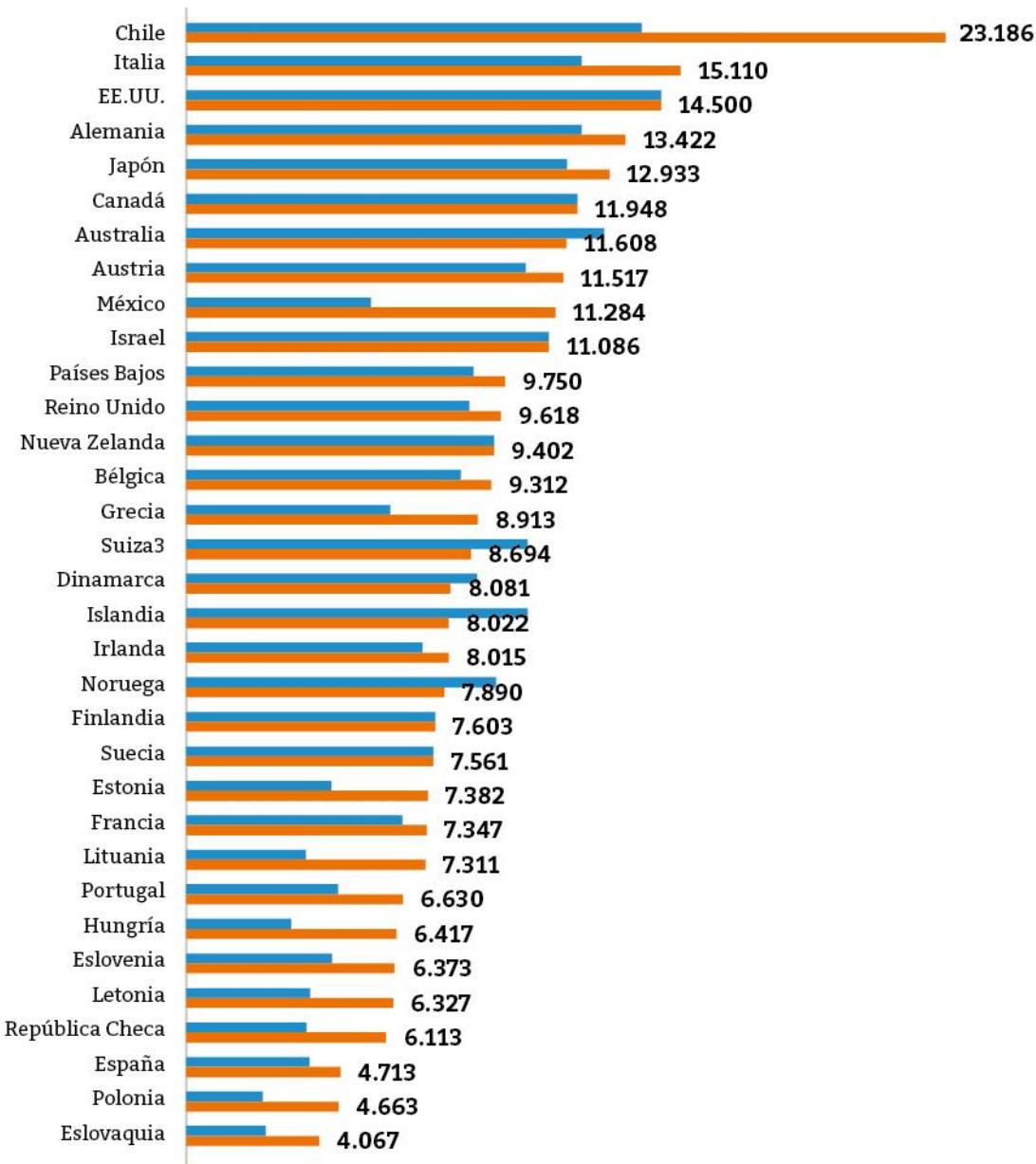


Figura 53: Dieta parlamentaria en países OCDE. Fuente: elaboración propia a partir de informe de Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

Estos gráficos han sido difundidos ampliamente en la prensa, siempre corregidos por PPA, y son pocos quienes recaban en esa consideración. Esto exacerba la molestia porque pareciera que la diferencia es incluso mayor de la que es. Es correcto corregir por PPA, esa es la comparación justa, pero para quienes omiten que se aplicó tal consideración metodológica (presumimos que la gran mayoría) y creen que se trata de los salarios a secas, la diferencia se vuelve erróneamente obscena. “Nuestros representantes ganan 2,7 veces más que en Suiza” leen en el gráfico, cuando lo cierto es que en dólares perciben 1,3 veces más. Demasiado, sin duda, pero menos de lo que suele interpretarse a primera vista.

El gasto fiscal no se acaba en los salarios. En 2018 el Estado gastó \$15,7 millones mensuales en promedio por cada diputado, entre dieta y asignaciones extra para solventar sus gestiones, tales como teléfonos, colaboradores, oficinas distritales y su personal asociado, transporte, alojamientos y viáticos. En el caso del Senado, el Fisco desembolsó un promedio de \$20,7 millones mensuales por cada honorable.

El gráfico siguiente muestra el gasto fiscal total asociado a cada legislador en distintos países, siempre ajustado por PPA. Si bien se trata de una muestra pequeña de países, es notorio que solo en Estados Unidos, donde cada diputado representa a 5 veces más población y cada senador a 6,9 veces más, el monto es mayor.

**Dieta + asignaciones brutas, en miles de US\$ PPA**  
**Fuente: BCN, octubre de 2019**

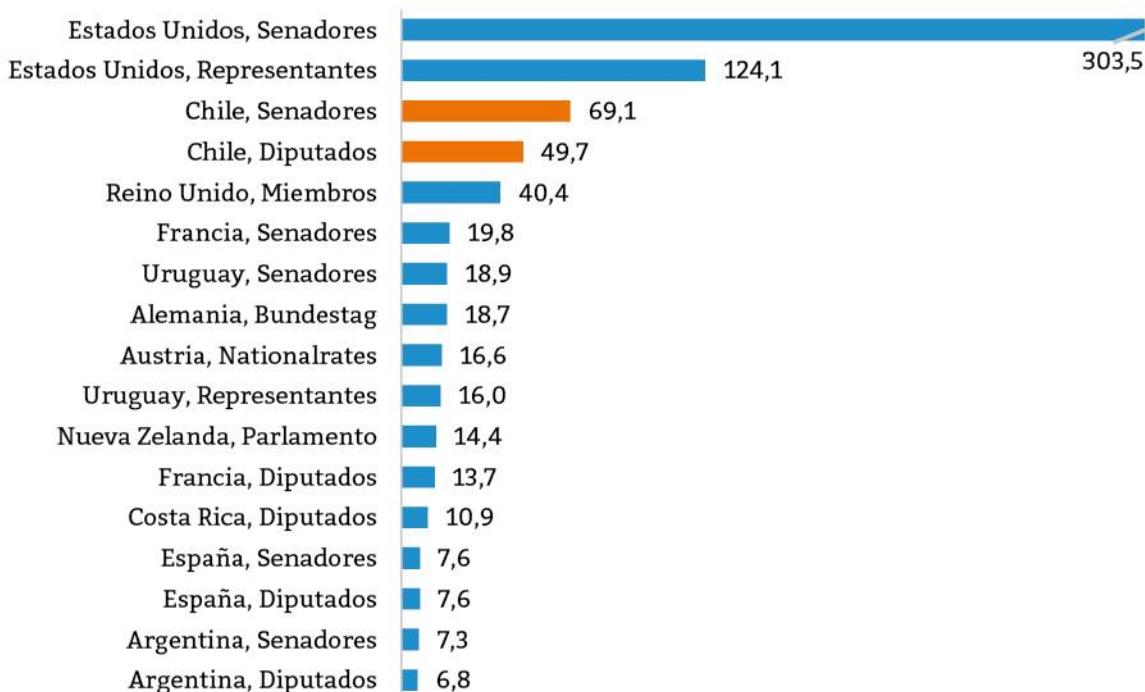


Figura 54: Dieta + asignaciones brutas, en miles de US\$ PPA. Fuente: elaboración propia a partir de informe de Biblioteca del Congreso Nacional de Chile de octubre de 2019

Es plausible que la molestia que suscitan tan generosos desembolsos se ha visto acentuada por la reforma electoral de 2015. En virtud del sistema electoral de D'Hont que reemplazó al binominal, ciertos escaños fueron obtenidos con muy pocos votos, gracias al arrastre de compañeros de lista exitosos. Algunos de estos representantes han sido criticados con dureza por lo que se ha señalado como falta de preparación para el cargo. “¿Y él/ella gana \$9,3 palos brutos?” se oye decir.

Existe un margen importante para podar. Si bien es poco lo que puede mejorar el bienestar material de todo el resto, es claro que para el ciudadano es un gesto requerido con urgencia.

## Aqua

Una de las consignas más repetidas y también parte del célebre “iceberg del neoliberalismo chileno” es aquello de que habitamos “el único país donde el agua es privada”. No es difícil entender de dónde viene, pero es falso.

El artículo 595 del Código Civil señala que “todas las aguas son bienes nacionales de uso público”. Luego, el Código de Aguas consigna en su artículo quinto: “Las aguas son bienes nacionales de uso público y se otorga a los particulares el derecho de aprovechamiento de ellas, en conformidad a las disposiciones del presente código”. Alguien podrá constatar el drama de la escasez hídrica en lugares como Petorca o Quilimari y asumir que estas normas no son más que tinterilladas. Que las letras de molde lo aguantan todo, pero que en la práctica el agua se comporta como un bien privado. No es así. Primero, porque debido a su condición de bien nacional de uso público, cualquiera puede navegar y hacer un uso no apropiativo del agua. Luego, esta definición justifica toda la institucionalidad que se ha montado para otorgar derechos de aprovechamiento y cómo estos deben ser utilizados. A diferencia de los bienes privados comunes y corrientes, la autoridad cuenta con un sinnúmero de atribuciones que le permiten restringirlos y regularlos. Aun existiendo propiedad sobre el derecho de aguas, sus titulares están expuestos a que la autoridad los limite, fiscalice, restrinja, etcétera.

Esta definición no nació en dictadura, como muchos creen. Mediante Decreto Supremo dictado por Bernardo O’Higgins en 1819, se declaró expresamente que los “regadores”, lo que hoy llamaríamos derechos de aprovechamiento de aguas, podían ser vendidos. Ni siquiera estaban ligados al dominio de la tierra o de las riberas. Desde 1857 el agua es reconocida y regulada como un bien nacional de uso público y los derechos de aprovechamiento de aguas (antes mercedes) han sido de dominio de sus titulares y se venían inscribiendo en los registros de propiedad de los Conservadores de Bienes Raíces desde 1908.

El Código de Aguas de 1981, salvo en lo referido a algunas modificaciones importantes a la normativa aprobada durante la Reforma Agraria, no cambió el estatus de bien nacional de uso público del agua ni instauró los derechos de aprovechamiento. De hecho, a esa fecha cerca del 90% de los derechos consuntivos ya estaban constituidos.

Lo que sí ocurrió en 1981 es que el derecho de propiedad fue elevado a rango constitucional. En palabras del exministro Büchi, el objetivo fue crear “derechos sólidos de propiedad, no sobre el agua misma sino sobre el uso de las aguas, y facilitar por todos los medios el funcionamiento ordenado del mercado”.

En otros países, el equivalente a nuestros derechos de aprovechamiento son concesiones, permisos, mercedes, etcétera. Lo que las diferencia es cuán precario es ese título y si acaso este una vez otorgado puede o no ser transferido a otro titular.

Es este último atributo del sistema chileno lo que acentúa la falsa noción de que somos el único país donde el agua es privada. Aquí se practica lo que en la jerga se conoce como *water trading* o mercados de agua. Los titulares de derechos pueden venderlos al mejor postor. Es un modelo inusual, pero no único. Se practica en países tales como Estados Unidos, Australia, Sudáfrica, España e Irán.

De modo más amplio, en el estudio *Are Water Markets Global Applicable?* publicado en 2018 por la Universidad de la Prefectura de Osaka, el Instituto de Tecnología de Tokio, la Universidad de Columbia y la NASA, se compararon 296 regulaciones con bases de datos de la FAO. El estudio concluyó que, en 58 de los casos analizados, entre ellos Chile, las legislaciones contemplan los tres elementos esenciales para que exista un mercado de aguas: legalidad de la reasignación del agua entre diferentes usos, separación de la propiedad del agua y la tierra, y penalización por el no uso del recurso. Entre las legislaciones similares a la chilena se encuentran las de Estados Unidos (15 estados), Australia (6 provincias), Canadá (6 provincias), Reino Unido, Nueva Zelanda, Alemania, Suecia, India, Indonesia, Corea del Sur y Corea del Norte, Japón, Rusia, Sudáfrica, Filipinas y Jordania. Estos 58 sitios concentran el 40% de la población mundial. En un caso notorio, China, está modificando su legislación para establecer un sistema de mercado y transacción de derechos de agua utilizando el modelo de Chile, Australia, EEUU y México.

La animadversión a estas transacciones emana de la imagen mental de una minera o de una gran empresa agrícola que acapara la escasa agua disponible de un valle y deja a sus habitantes y pequeños campesinos a secas. La escena resulta apabullante. Sin embargo, los dramáticos casos de escasez y el incesante caudal de camiones aljibes no son tanto resultado de nuestro sistema regulatorio y de manos codiciosas como de la sequía más severa de la historia de Chile. La imagen siguiente muestra las precipitaciones en Quinta Normal desde 1866 hasta 2019. Otras áreas, en especial en la región de Valparaíso y en el norte chico, han experimentado mermas aún más escalofriantes:

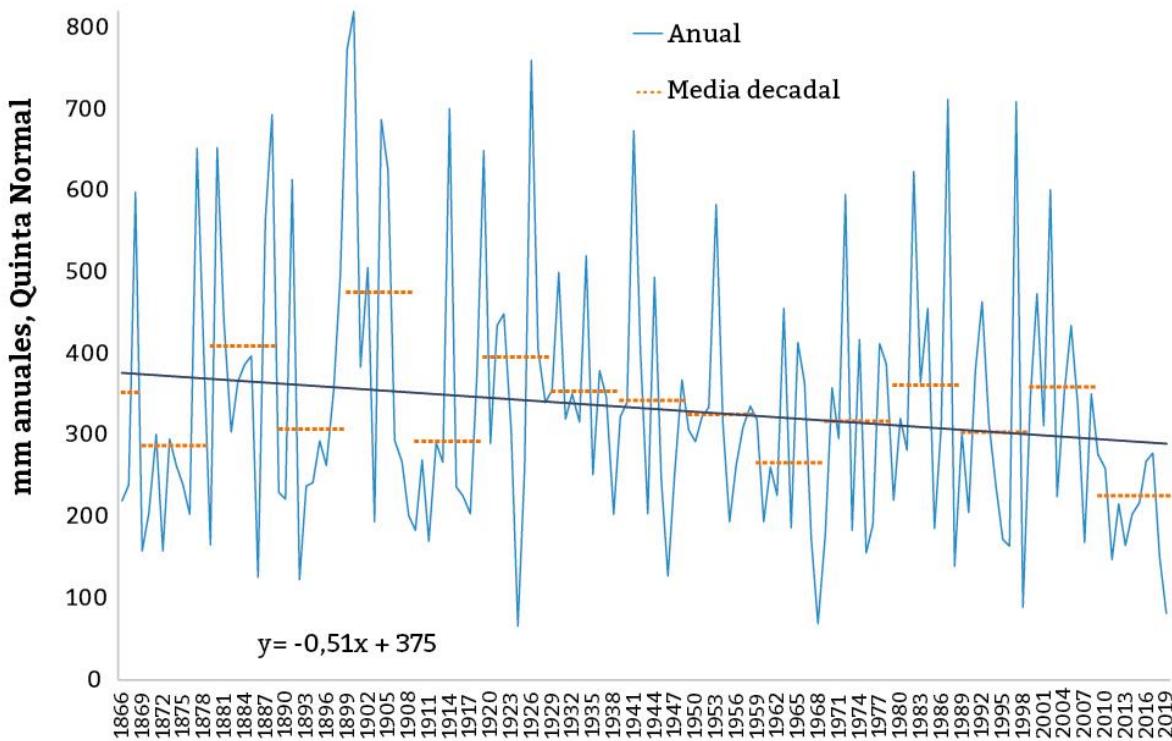


Figura 55: Milímetros anuales de lluvia en la estación Quinta Normal desde 1866 hasta 2019. Fuente: elaboración propia con información de MeteoChile

Otra parte de la tragedia es provocada por infractores. Hay quienes roban el recurso, ya sea a través de tomas ilegales o de extracciones de agua subterránea no autorizadas. Podemos discutir la efectividad de los mecanismos de fiscalización y del régimen sancionatorio, podemos sentarnos a repensar las penas, pero lo que es claro es que estas conductas no desaparecerían solo por rebarajar el naipe de la propiedad.

Es también necesario preguntarse si, frente a la escasez dictaminada por la naturaleza, un sistema que permite transacciones la empeora. En un extremo, nadie quiere ver a grandes corporaciones esquilmando pequeños campesinos. Dicho eso: un agricultor que ha decidido emprender nuevos rumbos, ¿debe carecer de la opción de obtener un valor económico por sus derechos de aprovechamiento? Se podría defender la imposibilidad de venta de modo de prevenir riesgos de presión indebida de parte de los poderosos, pero con tal criterio todo bien privado (casa, auto, tierras) podría recibir el mismo trato. La postura ante esta disyuntiva suele estar determinada por la posición política de cada cual.

Si estatizáramos el agua, la siguiente ineludible pregunta es: ¿cuál será el método de asignación para este recurso escaso? Supongamos que tras el eventual proceso constituyente volvemos a fojas cero y el Estado se hace acreedor de la totalidad de los derechos. El día de la promulgación, siguen existiendo las mismas plantaciones de paltos, minas de cobre y ciudades habitadas, con

las mismas necesidades de agua. Independiente de que la propiedad del agua sea del Estado, habrá que diseñar un mecanismo de distribución, con lo que de inmediato volveremos a un sistema no tan distinto al vigente, en que se adjudica derechos sobre un bien nacional de uso público. Pero ¿cuál será el mecanismo preciso?, ¿proporcional al área de los predios?, ¿por orden de llegada?, ¿sorteo? Una subasta debe descartarse de antemano, porque implicaría un retorno inmediato a las herramientas de mercado y beneficiaría a las empresas de gran tamaño. Y luego, una vez que el bien ha sido repartido, ¿quedará tallado en piedra, atado por siempre a la propiedad, a diferencia de lo que incluso ocurría en los años de Bernardo O'Higgins?

Lo anterior no debe entenderse como una defensa a rajatabla al *statu quo*. Las oportunidades de perfeccionamientos a la regulación, o incluso de reformas mayores, son numerosas. Pero no es verdad que solo aquí el agua sea privada y no es claro que, ante una hipotética estatización de los derechos de aprovechamiento, existan alternativas para reasignarlos de un modo que luzca sustancialmente menos “privado”.

Lo que pocos discutirán, y que explica parte de la oposición al régimen vigente, es que ninguna institución debiese generar escasez de agua potable. Cuando llega la hora de pasar tijera en una situación de carestía extrema, las sanitarias deben tener prioridad. En esto aún hay una deuda pendiente de nuestro sistema regulatorio. El gobierno ingresó en 2019 una indicación sustitutiva al proyecto de ley que reforma el Código de Aguas ([boletín N° 7543—12](#), de 2011), aún no aprobado, que reconoce el acceso al agua potable como un derecho humano y le concede uso prioritario. Este criterio operaría al momento de establecer limitaciones en el ejercicio de los derechos de agua, pero no al momento de su constitución. Es decir, donde exista dificultad de acceso la autoridad podría redistribuir y reducir temporalmente el ejercicio de este derecho a otros privados. La indicación no define usos prioritarios en el otorgamiento de nuevos derechos, como establecía en el proyecto original.

## TAG

El movimiento “No + TAG” se volvió uno de los protagonistas de los primeros días de la crisis. Fue inesperado, porque este gasto afecta poco y de manera indirecta a quienes se llevan la peor parte de la desigualdad.

La molestia surge porque las autopistas urbanas reajustan sus tarifas un 3,5% real. Esto es, 3,5% por sobre el IPC, lo que ha engendrado tarifas nada de módicas. Citando un ejemplo más bien extremo, quien cruza ida y vuelta la Costanera Norte completa de lunes a viernes, en horario típico de pega, afrontará \$12.508 diarios o unos \$261.000 mensuales. Dado que se trata de interés compuesto, de mantener esa tasa de incremento se alcanzarían niveles absurdos: en cuarenta años, esos mismos \$261.000 mensuales alcanzarán el millón de pesos en plata de hoy.

Instaurar gratuidad, como indica la consigna “No + TAG”, sería una medida profundamente regresiva, que beneficiaría a quienes tienen más. Habría que financiar la expropiación, operación

y mantenimiento de las autopistas con rentas generales. Es decir, impuestos. Ello obligaría a sacar plata de otros fines sociales, como salud y educación, mientras que hoy esos mismos gastos corren por cuenta de quienes aprovechan el servicio, y ese uso está estrechamente relacionado con los ingresos: en general quienes tienen más, conducen más. Es verdad que la gratuidad bajaría en algo los costos de transporte de mercadería, que eso se transferiría a precios y que ese fenómeno puntual beneficiaría a todos, pero este efecto sería de una envergadura muy inferior, de lejos incapaz de compensar el gasto de expropiación, operación y mantenimiento.

Ahora bien, la mayor parte de quienes protestan no piden gratuidad (no obstante lo explícita de la consiga que enarbolan), sino solo bajar los precios. ¿Son razonables las tarifas?

Un poco de historia. Los contratos de las autopistas urbanas de Santiago acumulan en torno a veinte años. Fueron firmados en 2000 o 2001, uno durante la administración Frei y los otros cinco con Ricardo Lagos, cuando Chile bregaba por salir del costalazo de la crisis asiática. El proyecto ofrecía un potencial enorme de atraer inversiones y generar empleo, lo que resultaba de sumo interés para todos en aquel entonces. Existía además un riesgo muy significativo respecto del modelo de negocios, porque no había experiencia local en algo así. ¿Estarían los usuarios dispuestos a pagar, existiendo alternativas gratuitas a metros de distancia? ¿Cómo evolucionaría el tráfico en el futuro?

Así que el reajuste de IPC+3,5% pareció apropiado en ese momento. Refleja las condiciones de entonces en cuanto a tasas de costo de capital, expectativas de crecimiento del tráfico e incertidumbre respecto a la demanda. Se crearon decenas de miles de empleos, la inversión resultó un puntal para retomar el crecimiento y se cortó cinta en medio de champaña y satisfacción general. Durante los primeros diez años, las concesionarias padecieron pérdidas o utilidades modestas en relación con la friolera invertida.

Y resultó que la gente sí estaba dispuesta a pagar aun habiendo alternativas gratuitas, y que como consecuencia del aumento de prosperidad la tasa de motorización se fue a las nubes en estas dos décadas. Las utilidades promedio de las concesionarias desde el 2000 en adelante son estándar, del orden de 6% de rentabilidad sobre el patrimonio en el caso de las autopistas interurbanas, y del orden de 9% en el caso de las autopistas urbanas. Pero en los últimos años, con demanda intensa y tarifas reales cada vez mayores, las cifras ya no son normales. El promedio de rentabilidad sobre las ventas de las cuatro autopistas, que a junio de 2019 llegó a 48%, fue casi siete veces superior al promedio de las 30 empresas que conforman el IPSA.

A riesgo de pecar de general después de la batalla, ¿debió negociarse desde el comienzo cláusulas que limitaran o incluso redujeran el aumento de las tarifas ante escenarios de alta demanda? Hoy sabemos que sí, debió hacerse. Fue una omisión que hoy pagamos caro. Pero eso lo decimos con el diario del lunes.

En octubre de 2019 el ministro de Obras Públicas negoció el fin del 3,5% sobre el IPC para las autopistas ya edificadas, de modo que el incremento será ahora solo por inflación (Vespucio Oriente ajustará IPC + 1%). Si se mantienen estas condiciones, el TAG seguirá siendo un gasto

importante para quienes viajan a diario distancias extensas y no están dispuestos a opciones gratuitas más lentas, pero en la medida en que los salarios crezcan más que la inflación, tal como ha ocurrido desde mediados de los 80, lo será cada vez menos. Y, a diferencia de otros problemas verdaderamente acuciantes como la salud, sí hay alternativas perfectamente dignas para quienes no pueden solventar las autopistas urbanas.

## TPP-11

Menos frecuente que salarios, pensiones, desigualdad o agua, pero de todos modos recurrente en las consignas callejeras, es el rechazo frontal al TPP-11, sigla de Trans-Pacific Partnership (Acuerdo de Asociación Transpacífico), un tratado de libre comercio multilateral entre once países con salida soberana al Pacífico. Estos son, además de nuestro país, Australia, Brunéi, Canadá, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam. El objetivo principal es rebajar y/o eliminar los aranceles al comercio entre los miembros, que suman 500 millones de habitantes. Durante la administración Trump, Estados Unidos se restó, pero en enero de 2018 dicho presidente declaró que reevaluaría la reintegración.

El tratado fue impulsado en el tramo postrero del segundo gobierno de Michelle Bachelet y retomado por la administración en curso. Chile es el único que no lo ha ratificado, aunque también el único que posee un acuerdo bilateral de libre comercio vigente con cada una de las partes. Fue aprobado por la Cámara de Diputados y se esperaba que su discusión en el Senado se diera en noviembre. Los sucesos que conocemos frenaron el avance, no solo por las nuevas prioridades del parlamento, sino también porque el rechazo es una de las banderas de lucha de parte de los movilizados.

¿De qué se lo acusa? Grupos ligados a la izquierda han señalado que el instrumento reduce el rango de maniobra del Estado y por ello su grado de soberanía en materias económicas, comerciales, derechos sociales y culturales. De acuerdo a [un artículo](#) de *La Izquierda Diario*, “dificultando la búsqueda de nuevas formas de autonomía nacional y de estrategias alternativas de desarrollo [...] va a continuar con las limitaciones de la estructura económica dual (sector exportador, puramente primario-extractivo; y un gran sector de servicios y construcción) [...] es una forma específica de socavar la soberanía, pues el proteccionismo añejo se cambió hacia un proteccionismo corporativo”. Critican lo restrictivas de las cláusulas sobre comercio electrónico, las que restringen los requerimientos indirectos de contenido local y las que limitan las actividades de las empresas públicas, y que “tanto EEUU y China buscan aumentar su influencia en Latinoamérica, dejando al descubierto la subordinación del gobierno de la derecha y de la ex Nueva Mayoría”.

Prosigue el artículo:

*Restringe el campo de acción de las empresas del Estado, donde además intervendrá en la asignación de las juntas directivas públicas. Afectará los bonos y valores emitidos por el Banco Central e intervendrá sobre los servicios sociales*

*de interés público; como bienestar, las AFP's, la educación pública, salud infantil, entre otros. En materia de derechos indígenas, perturbará en la preferencia y/o discriminación sobre algunos pueblos indígenas y tribales.*

*En recursos naturales y economía, el TPP11 actuará sobre la concesión de la acuicultura nacional y en las actividades pesqueras. También afectará a la agricultura y a las pequeñas comunidades productoras, donde se incorporarán nuevas tecnologías, abriendo paso a las transnacionales Bayer-Monsanto.*

*En el terreno cultural y apropiación intelectual; los servicios relativos al arte e industria cultural junto con los servicios relacionados a la organización de conciertos e interpretaciones culturales, distribución o exhibición de películas, radiodifusión pública, transmisión satelital y por cable quedarán completamente supeditado a las normativas internacionales, privatizando –aún más— la cultura y el acceso a ésta.*

Sería muy extenso evaluar cada una de estas afirmaciones. Este documento no pretende tomar posición, sino solo informar de lo que ha saltado a la palestra. Lo que queda claro es que el TPP-11 singulariza uno de los clivajes más decisivos del siglo XXI: quienes favorecen la globalización y quienes recelan de ella. Como todo instrumento que lima la fricción en el comercio internacional, traería algunos perdedores. A saber, quienes hoy se abocan a quehaceres en los que otras naciones gozan de ventajas comparativas. Los perdedores de procesos como este suelen ser claramente individualizables, lo que genera el rechazo decidido de pocos, mientras que los beneficios suelen ser difíciles de precisar y distribuirse a lo largo y ancho de la sociedad toda, lo que genera indiferencia de muchos. No es de extrañar entonces que se suscite una oposición focalizada, pero feroz.

### III. Constituir

#### 3.1. El ABC de la Constitución vigente

##### Contenido esencial

La Constitución Política de la República vigente (en adelante CPR) establece el gran edificio de esto que llamamos Estado. Los ladrillos principales se expresan en el Capítulo I, “Bases de la Institucionalidad”. Ahí se señala (art. 1) que el Estado:

*está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos*

*y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece.*

El artículo 5º añade:

*El ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. 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.*

Las bases de la institucionalidad configuran a nuestro país como una república democrática. Instaura una forma de gobierno representativa, basada en valores de dignidad, igualdad y libertad humana, conjuntamente con principios como la autodeterminación de los pueblos y respeto a los derechos humanos. Define a Chile como una república unitaria, tal como lo hemos sido desde la independencia, salvo por el fugaz ensayo federal de 1826. De los 193 miembros de Naciones Unidas, 165 son también unitarios. El resto son estados federales y uno es confederación (Suiza).

El sistema político es presidencial, lo que significa que el gobierno y la administración del Estado corresponden al presidente de la República, quien es a la vez jefe del Estado y de Gobierno. En la mayoría de los países (135 de 195, en su mayoría regímenes parlamentarios) estos roles son ocupados por distintos representantes y hay un jefe de gobierno con funciones ejecutivas —normalmente el primer ministro— y un jefe de Estado con funciones de representación, con frecuencia puramente simbólicas. Por ejemplo, en Alemania la jefa de gobierno es la por todos conocida Angela Merkel, canciller federal, mientras que el presidente es el por pocos conocido Frank-Walter Steinmeier. En la misma línea, la Reina Isabel II es jefa de Estado de 16 países. Luego, los ministros se definen como colaboradores directos e inmediatos del primer mandatario en las labores de administración y de gobierno. Son además de su exclusiva confianza, propio del presidencialismo (en sistemas parlamentarios lo habitual es que el Congreso les puede exigir responsabilidad política).

La Constitución es presidencialista en el sentido de que le otorga exclusividad al mandatario en la conducción política del gobierno y en ciertas materias de Estado. Esto se manifiesta en que solo el presidente puede presentar proyectos de ley en algunas materias, en la llamada iniciativa exclusiva del mandatario. Esta es una norma que data en su versión más escueta de 1925 (aplicada a leyes de presupuesto), extendida en 1943, y que adquirió una forma más parecida a la actual en 1970, en los últimos meses del gobierno de Eduardo Frei Montalva. La manifestación más relevante es que crear impuestos o cualquier materia que implique gasto fiscal es privativo del presidente. Esta restricción es tan determinante que es realmente difícil que una reforma de grueso calibre nazca de iniciativa parlamentaria.

Otra manifestación de nuestro presidencialismo es que solo el presidente posee la facultad de determinar las urgencias legislativas (simple, suma o discusión inmediata). Esta atribución, materializada a través de la SEGPRES, en la práctica le fija la agenda al Congreso.

El Poder Legislativo lo ejerce el Congreso bicameral, lo que de nuevo resulta una opción minoritaria, propio de países presidencialistas. De 185 países catastrados, 113 exhiben congresos o asambleas unicamarales. En nuestro caso, ambas cámaras concurren a la formación de las leyes.

La facultad de conocer las causas civiles y criminales, de resolverlas y de hacer ejecutar lo juzgado, pertenece exclusivamente a los tribunales de justicia. El Poder Judicial es independiente y la Corte Suprema lo encabeza, con facultades de evaluación y administración. Desde 1997, fruto de la reforma procesal penal del gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle, existe el Ministerio Público con la función de ejercer la persecución penal de los delitos.

La CPR es el pináculo del edificio normativo. Es más, lo autodeclara en el artículo 6° (“no hay nada más poderoso que yo”, aunque con otras palabras). Ningún otro instrumento jurídico puede infringirla. Aunque hay variaciones entre distintos autores y el estatus exacto de los tratados internacionales es discutido, una esquematización habitual es esta:

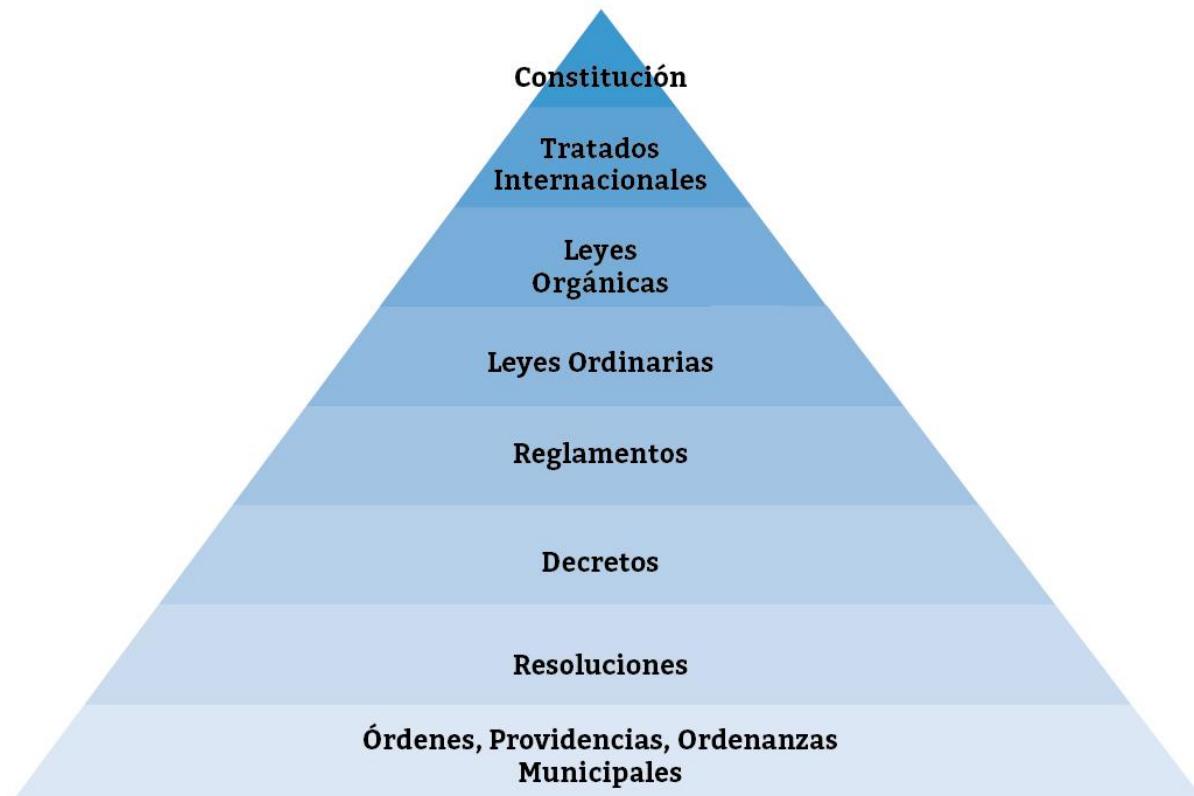


Figura 56: La CPR como pináculo normativo

El ente encargado de velar por la supremacía constitucional es el Tribunal Constitucional (TC). Esta institución nació en 1970 bajo el gobierno de Salvador Allende, a partir de un proyecto de ley presentado por Frei Montalva, y operó por tres años hasta el golpe de 1973. Se le asignó, ¡sorpresa!, control de constitucionalidad preventiva de la ley, control sobre decretos con fuerza de ley y posibilidad de pronunciarse sobre las inhabilidades de ministros, entre otras facultades. La Constitución de 1980 lo reconoció y otorgó amplias facultades para resguardar la preeminencia de la Constitución. El TC es un contrapeso al poder del presidente y el Congreso, destinado a asegurar que estos entes no violen la Constitución en sus actos.

El control preventivo en el proceso legislativo del TC implica que actúa antes de que el texto se convierta en ley. Opera a petición del presidente, de cierto número de parlamentarios o bien de manera de obligatoriedad para el caso de las leyes interpretativas de la Constitución y las leyes orgánicas constitucionales. También aplica el control de leyes ya promulgadas, a través del recurso de inaplicabilidad, que puede ser ejercido por un juez o cualquier persona, pero limitado a leyes que vayan a ser aplicadas en un juicio o litigio pendiente. El control preventivo del TC es quizás lo más polémico de la toda la CPR. No es raro ni menos único, en todo caso, como veremos en el capítulo respectivo.

La CPR reconoce todos los derechos y garantías tradicionales o clásicas, tales como libre opinión, libertad de asociación y circulación de las personas, juicio justo, irretroactividad de la ley penal, libertad de enseñanza y prohibición de la discriminación arbitraria, entre otros. Prohíbe también que los derechos garantizados sean afectados en su esencia, por medio de impuestos, límites, exigencias, trabas o restricciones indirectas que afecten en esencia su ejercicio.

En materia económica, establece varios principios:

1. Consagra y protege ampliamente el derecho de propiedad. Lo hace de forma particular, pues asegura el acceso y garantiza a los particulares la condición de propietarios, y no contempla para el Estado esa condición, sino que le reserva la condición de administrador de ciertos bienes para beneficio de la nación. Solo permite al Estado expropiar este derecho en casos precisos y previo el pago de una indemnización al contado por el valor económico del bien.
2. Define que solo el Estado puede desarrollar actividad empresarial cuando una ley de quórum calificado (mayoría absoluta de ambas cámaras) lo apruebe. Esta es la manifestación más clara del famoso “rol subsidiario del Estado”, si bien el articulado no emplea esta palabra. Esto es, el principio de que el Estado juega un rol de auxiliar en la economía, de regulador y fomento de las actividades económicas, y que debe intervenir como proveedor de bienes y servicios de forma directa solo en aquellas áreas en que no lo hacen o lo hacen de forma insuficiente o inadecuada los privados. Para admitir tales excepciones se requiere mayoría absoluta de los diputados y senadores en ejercicio. Esta sí es una ave *raris* de nuestro texto a nivel internacional y desmiente la defensa cerrada de algunos de que la CPR carece de injerencia alguna en materias económicas. Ha sido criticado por instaurar un modelo particular, que dificulta (aunque no impide) implementar

los cambios que administraciones de distinto signo político pretenden impulsar. Lo cierto es que todas las administraciones pueden regular, fomentar prestar servicios y hasta, en casos específicos, proveer bienes. Lo deben hacer con responsabilidad, transparencia, proporcionalidad y racionalidad. Los redactores dirían que el principio de subsidiariedad sí permite intervenir en la economía y la sociedad, solo que en auxilio y con fundamento, no para sustituir a los privados o fomentar el populismo y la demagogia.

3. Prohíbe la discriminación arbitraria en materia económica por parte del Estado.
4. Estipula la propiedad del Estado sobre los minerales. Sin embargo, otorga el derecho de otorgar concesiones para que los privados los exploten, salvo en ciertos casos estratégicos (por ejemplo, hidrocarburos) que no son concesibles.
5. Establece el Banco Central, autónomo de los otros poderes del Estado.
6. Prohíbe los impuestos manifiestamente desproporcionados o injustos.
7. Garantiza el derecho a desarrollar cualquier actividad económica.

La CPR establece también derechos sociales, pero son más bien programáticos. No encontramos un amplio catálogo de derechos sociales como en los textos de Ecuador o Bolivia. Más bien establece normas que imponen obligaciones del Estado en materia de educación, salud, trabajo, etc., derivadas de su obligación más general de crear igualdad de oportunidades y servir al bien común, en el centro de lo cual está el contribuir a la realización de las personas. Garantiza la acción estatal para asegurar el disfrute de los llamados derechos sociales, solo que asigna a la ley y las políticas públicas, en atención a las circunstancias y condiciones materiales, los mecanismos precisos para lograr el fomento de su disfrute por acción de los particulares y su otorgamiento en forma directa por parte del Estado (por ejemplo, la salud).

Una novedad de la CPR fue la creación del recurso de protección. Cualquier persona puede recurrir a los tribunales superiores de justicia si considera que sus derechos fundamentales garantizados por la CPR están afectados o bajo amenaza. Ahora, no todos los derechos reconocidos en el texto pueden ser protegidos a través de esta acción. Esta es útil solo para proteger de forma urgente e inmediata a ciertos derechos ante posibles violaciones, con pocas pruebas y lapsos breves. Para tutelar otros derechos, que requieren de muchas pruebas y más tiempo, se estimó que esta vía no es la adecuada y existen otras en la legislación vinculada con cada uno. Por último, hay derechos que en ninguna parte del mundo se pueden garantizar a través de acciones judiciales, ya que exigen la convergencia de condiciones y aportes tanto privados como públicos para poder satisfacerse: vivienda, acceso al trabajo, etc. Los derechos susceptibles de recibir recurso de protección son:

- A la vida.
- A la igualdad ante la ley.

- A ser juzgado por tribunales ya establecidos.
- A la protección de la vida privada y a la honra de la persona y su familia.
- A la inviolabilidad del hogar y de toda forma de comunicación privada.
- De libertad de conciencia y culto.
- A elegir el sistema de salud, sea estatal o privado.
- De libertad de enseñanza.
- De libertad de opinión e información.
- De reunión.
- De asociación.
- De libertad de trabajo, su libre elección y libre contratación.
- De sindicalización.
- De libertad para desarrollar cualquier actividad económica.
- A no ser discriminado en el trato del Estado en materia económica.
- De adquirir el dominio de toda clase de bienes.
- De propiedad.
- De propiedad intelectual e industrial.
- A vivir en un medio ambiente libre de contaminación, cuando sea afectado por un acto u omisión imputable a una persona o autoridad determinada.

Aclarada ya la enorme importancia de la CPR, la mayor parte de las materias que nos afectan en el día a día no están reguladas en ella, sino que por leyes. Por ejemplo, previsión, tributos, tribunales de justicia, sistema de salud, pensiones, educación, etc. Un ejemplo ilustrativo son las Isapres, cuya reforma no exige una nueva constitución. Esto colisiona con la noción de la gran mayoría de los manifestantes. El Núcleo de Sociología Contingente encuestó a 886 mayores de 18 años participantes de la manifestación en Plaza Italia/De la Dignidad. Se les preguntó cuán de acuerdo estaban con la afirmación “es posible realizar cambios significativos en la educación, salud, pensiones y otros derechos sociales, sin un cambio de constitución”. Los resultados son los siguientes:

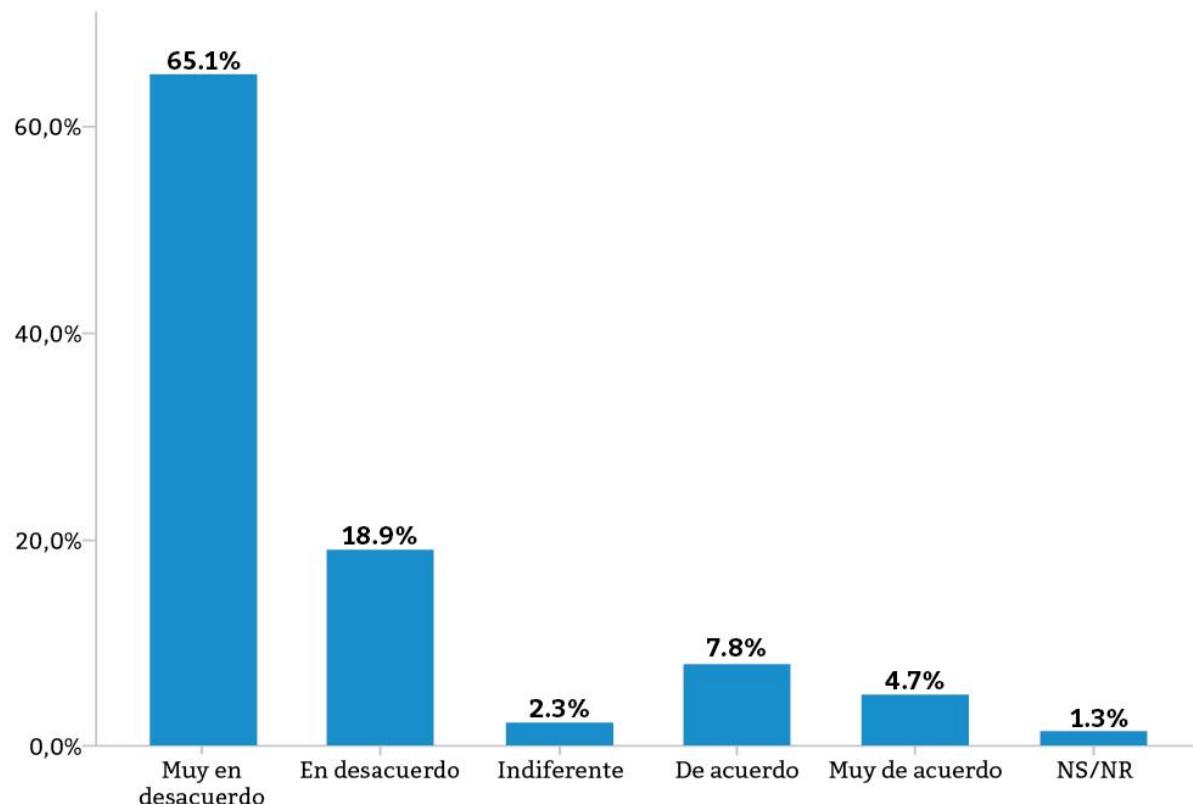


Figura 57: Encuesta en Zona 0. Fuente: NUDESOC

La aprobación de leyes que regulan algunas materias esenciales exige un quórum mayor. Son las llamadas leyes de quórum calificado (LQC), que requieren mayoría absoluta en ambas cámaras, y las leyes orgánicas constitucionales (LOC), que requieren 4/7 de ambas cámaras. Quizás el ejemplo más recordado de LOC es la que regula el sistema educacional, la famosa LOCE que tanto se discutió durante el movimiento pingüino de 2006. Otras son la ley de partidos políticos, estados de excepción, Congreso Nacional, Poder Judicial, etc. El objetivo de tal diseño, inspirado en el sistema constitucional francés, fue dotar de mayor estabilidad a materias fundamentales. Las mayorías calificadas no tienen por finalidad en ninguna parte del mundo impedir los cambios constitucionales o legislativos. Tampoco poner en situación de privilegio a una minoría o élite política de la sociedad. Su finalidad es obligar a los actores políticos que representan al conjunto de la ciudadanía, a llegar a acuerdos, a consensos, para que los cambios en materias fundamentales no sean imposiciones de una pequeña mayoría pasajera y para que una vez logrados gocen de estabilidad.

## Modificaciones

Viene al caso desempolvar la vieja discusión entre Thomas Jefferson, quien sostenía que los muertos no debían gobernar a los vivos y que las constituciones debían ser revisadas cada 19

años, y quienes, como James Madison, defendían el valor de la estabilidad. Hoy estamos con los segundos. Hay un grado importante de consenso de que un principio básico de toda constitución es su permanencia, de manera de proveer un grado razonable de certeza y estabilidad en el tiempo.

Por eso rara vez estos cuerpos admiten enmiendas por simples mayorías momentáneas. En nuestro caso, el órgano encargado de modificar la CPR es el Congreso con acuerdo del presidente. El quórum general son 3/5 de los parlamentarios en ejercicio (no los presentes en sala), pero en materias especialmente sensibles como derechos fundamentales e instituciones básicas se requiere de una mayoría de 2/3 de los parlamentarios en ejercicio.

Pese a eso, ha habido numerosas modificaciones. El texto original era de un autoritarismo que bien reflejaba su origen. Se otorgaba gran poder a organismos no electos y se entendía a las FF.AA. como garantes de la institucionalidad.

La primera gran reforma se aprobó en un plebiscito en 1989, entre el triunfo del “No” y la elección de Aylwin, fruto de un acuerdo entre el saliente oficialismo y la victoriosa Concertación. Un abrumador 91,3% votó “Sí”. Esta primera cirugía constitucional moderó el autoritarismo en asuntos como el procedimiento de reforma y estados de excepción. No se tocó, sin embargo, la mayoría de los elementos que más tarde el constitucionalista Jorge Correa Sutil llamaría “los tumores de la Constitución”, como los senadores designados.

Tras numerosas enmiendas en la siguiente década y media, llegó la reforma magna de 2005, aprobada casi por unanimidad —solo el senador Navarro se opuso— y firmada con pompa por Ricardo Lagos en un bello acto en que se reabrió la puerta de Morandé 80. La nueva redacción puso fin a varios enclaves autoritarios: restableció una clara subordinación de las FFAA al presidente y eliminó la inamovilidad de los jefes de las ramas castrenses, eliminó el rol político institucional del Consejo de Seguridad Nacional como parte del poder tutelador del gobierno (con mayoría de las FFAA), eliminó los senadores designados y vitalicios, modificó profundamente la composición del TC y fortaleció sus competencias, simplificó el procedimiento de reforma constitucional y fortaleció constitucionalmente el control parlamentario del gobierno mediante la constitucionalización de comisiones investigadoras e interpelaciones parlamentaria, entre otros cambios. La magnitud de la sacudida llevó al presidente Lagos a declarar:

*Este es un día muy grande para Chile. Tenemos razones para celebrar. Tenemos hoy por fin una Constitución democrática, acorde con el espíritu de Chile, del alma permanente de Chile, es nuestro mejor homenaje a la independencia, a las glorias patrias, a la gloria y a la fuerza de nuestro entendimiento nacional*

De hecho, la actual CPR lleva la firma de Ricardo Lagos, no de Pinochet.

Los huesos de la discusión

El siguiente es un listado no exhaustivo de los aspectos más recurrentemente cuestionados de la CPR.

**Ilegitimidad de origen:** Poca gente ha leído la CPR, pero todos saben que fue elaborada en dictadura. Fue aprobada por el 65,7% en un plebiscito, pero sin registros electorales y con las libertades públicas restringidas. El copioso número de reformas (41, la mayor parte de las cuales modifica a su vez varios artículos), logrado con amplio acuerdo de casi todos los sectores, no logra lavar ese “pecado de origen”. La siguiente es una encuesta CADEM de noviembre de 2019: “¿Por qué razones cree usted que Chile necesita una nueva Constitución?” El acta de nacimiento es el segundo motivo mencionado con mayor frecuencia.



Figura 58: encuesta CADEM de noviembre de 2019: “¿Por qué razones cree usted que Chile necesita una nueva Constitución?

Cuando se mira a otras latitudes resulta menos obvio por qué la paternidad despierta tal grado de escozor en esta sociedad particular. La Constitución de Alemania fue elaborada en un marco dado por las fuerzas de ocupación de la RFA tras la Segunda Guerra Mundial. Con enmiendas, se extendió al resto del territorio tras la reunificación en 1990. Caso similar es la carta fundamental de Japón, redactada por las potencias aliadas de la ocupación que siguieron a la misma guerra. El texto nipón contiene una inusual disposición, que almas nacionalistas podrían incluso catalogar de humillante: el Estado renuncia a la guerra como derecho soberano y prohíbe la resolución de disputas internacionales mediante la fuerza. Aun cuando se ha disputado su interpretación, el artículo sigue vigente.

La Constitución de Estados Unidos es para su pueblo una especie de tesoro nacional. Es considerada transversalmente como un gran acuerdo político, diseñada por intelectuales que todavía son admirados, y que ha originado una práctica constitucional democrática. Genera lo

que llaman patriotismo constitucional. Hay disputas respecto de contenidos específicos, por supuesto, pero la legitimidad de origen no es un invitado habitual al debate. Y, sin embargo, su principal arquitecto, James Madison, no liberó a ninguno de sus esclavos, ni mientras vivía ni en su testamento. Creía que la esclavitud era necesaria para la economía sureña y el comercio doméstico de esclavos fue explícitamente permitido por la Constitución. Desde su promulgación en 1789 esta Constitución ha sido enmendada 27 veces, no muy distinto a nuestra CPR.

Es difícil dilucidar por qué el peso de la historia nos ha aplastado de tal modo aquí. Sea como sea, es cosa de leer cualquier rayado callejero para comprobarlo.

**Composición y funciones del Tribunal Constitucional:** Las principales críticas son dos: elección de sus miembros y atribuciones.

Se esgrime que, por su conformación, cuoteada entre bloques políticos, opera como suerte de traba no democrática para las reformas que impulsa la centroizquierda. La crítica a la conformación del TC es por cierto atendible y muchas veces se ha cuestionado el carácter abiertamente político de sus miembros.

Respecto a sus atribuciones, ha sido llamado “tercera cámara”. Entre sus múltiples tareas, debe pronunciarse *ex ante* y con carácter de inapelable sobre la constitucionalidad de tratados internacionales y de determinadas leyes. Esta competencia es criticada desde la perspectiva democrática del ejercicio del poder. Es una crítica atendible, pero discutible. Su misión fundamental es vigilar precisamente que las acciones de una mayoría no violen derechos fundamentales. Por eso, tanto en Chile como en el resto del mundo, el TC es contra mayoritario. No porque esté en contra de alguien —de la mayoría parlamentaria, de un gobierno, de una parte de la ciudadanía—, sino porque debe ser siempre guardián de la supremacía constitucional y de los derechos inherentes a la persona humana, por encima de los cuales no está la regla de la mayoría democrática.

Si bien algunos de los bloqueos del TC han sido de gran impacto mediático, como la objeción de conciencia institucional en materia de aborto, entre 1980 y 2010 solo el 3,3% del total de 482 sentencias referidas a proyectos que contenían normas orgánicas constitucionales objeto de control preventivo forzoso fueron declaradas totalmente inconstitucionales. Es una muestra de que el TC se ajusta al principio de la autocontención o *self restraint*: en la generalidad de los casos debe presumir la constitucionalidad de la ley sujeta a consulta, para evitar el activismo judicial y la interferencia indebida en el proceso democrático de formación del derecho.

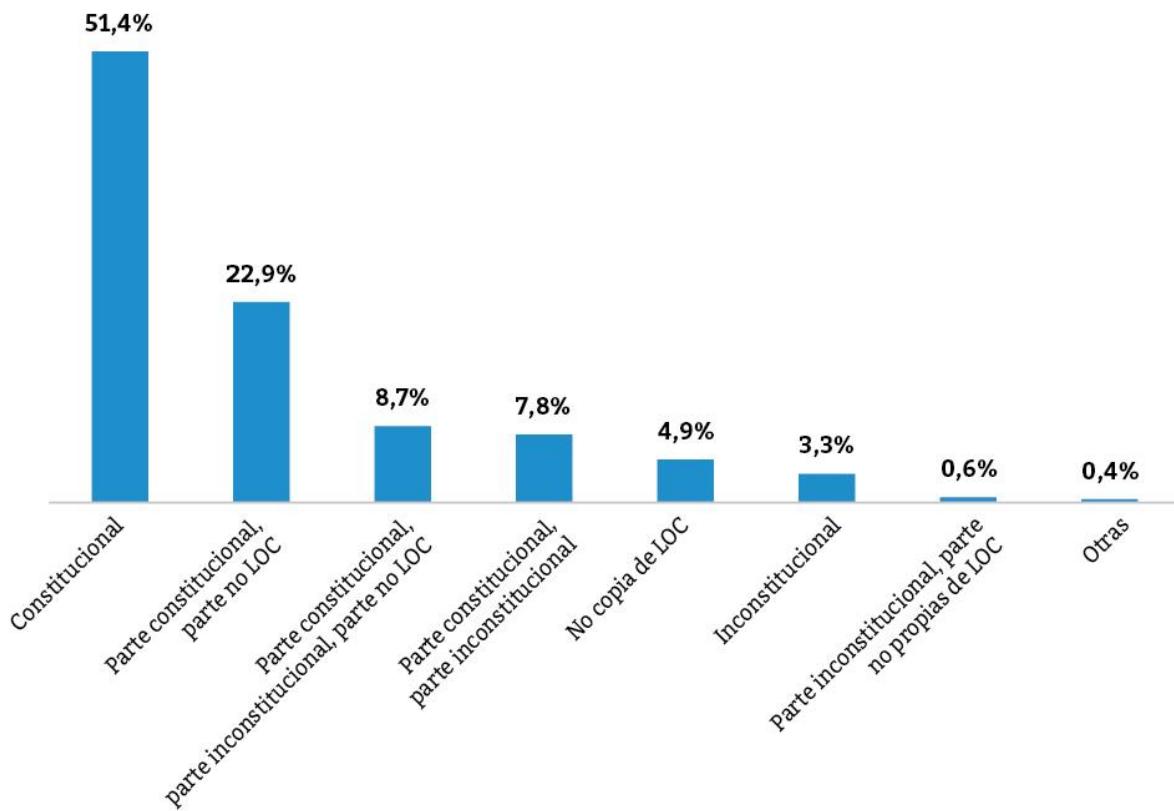


Figura 59: Sentencias de control preventivo forzoso del TC Periodo 1980-2010. Fuente: [Delaveau](#)

**Régimen “neoliberal”:** Se ha abogado por la supresión del llamado principio de “subsidiariedad”. Se señala que esta “camisa de fuerza” es la que habría impedido implementar cambios. Se ha instalado, independientemente del sustento jurídico, que la CPR permite tratar elementos básicos como la salud y la educación como bienes privatizables y de consumo.

Para efectos ilustrativos, veamos el caso de la salud. El Estado protege el libre e igualitario acceso al sistema que se quiera, ya sea público o privado. Las personas de más recursos optan por el privado y aportan más, por lo que este fondo es mejor que el público. Cosa similar ocurre con la educación. El Estado asegura el derecho a “abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales”, así como el derecho de los padres a escoger la escuela de su preferencia. Tal como con la salud, se genera un descreme socioeconómico: lo más ricos pagan por un mejor sistema y a los menos favorecidos no les queda otra que resignarse a un esquema público de peor calidad. Ahora bien, casi no hay sociedad en el mundo que no admita la posibilidad de entregar y de recibir educación privada.

Si bien la CPR permite la acción estatal y privada de las formas descritas, tampoco las manda. Es decir, no obliga a las autoridades y particulares a actuar ante los derechos o las necesidades de una determinada manera, ni les prohíbe considerar o evaluar diferentes opciones. Es a nivel de la legislación en cada materia y de las políticas públicas a aplicar en ellas, en el que esas opciones, ante el reclamo ciudadano, se deben y pueden evaluar y adoptar. Por eso la mayoría

de las inquietudes ciudadanas no requieren de una reforma constitucional. La CPR solo establece que el Estado tiene obligaciones en ellas, no prescribe formas o modos únicos de cumplir con esas obligaciones.

Por ejemplo, durante la reforma educacional se criticaba que el principio de no discriminación constitucional obliga a que el Estado trate por igual a los colegios subvencionados particulares y a los municipales. Por lo tanto, si se quiere mejorar la educación municipal incrementando los aportes, se sostenía, hay que dotar de similares recursos a los subvencionados. Ahora, el reclamo de tipo constitucional era más bien un fundamento para terminar con el lucro en la educación subvencionada particular, ya que el tema de fondo no era que se tratara por igual a los niños de colegios municipales y particulares subvencionados, sino que en estos últimos la plata iba en parte a los bolsillos de los sostenedores. Por tanto, para mejorar sustancialmente la subvención, que debía ser igualitaria, y para que la plata no fuera a parar al bolsillo de sostenedores, había que terminar el lucro. Aquí el problema no era la CPR, sino una falla regulatoria, de marco legislativo y de política pública, que no se hizo cargo del problema del lucro.

**Leyes Orgánicas Constitucionales (LOC) y Leyes de Quórum Calificado (LQC):** Las LOC requieren de 4/7 para su enmienda. La enseñanza, el servicio electoral, el Congreso y las Fuerzas Armadas y Carabineros, entre otras, pertenecen a este grupo. Esta exigencia vuelve muy difícil modificarlas. Son consideradas un amarre para forzar acuerdos entre los sectores mayoritarios.

**Recursos naturales:** Ciertos sectores sociales claman por un nuevo régimen de propiedad sobre los derechos minerales, las aguas y otros bienes públicos.

**Democracia solo representativa:** Se ha criticado la ausencia de mecanismos de participación directa de la ciudadanía en asuntos tales como plebiscitos revocatorios —por ejemplo, que pueda votarse la destitución del presidente— o el derecho a presentar cierto tipo de proyectos de ley, en la llamada “iniciativa popular de ley”.

**Percibida preeminencia del derecho de propiedad sobre los derechos sociales:** Esta crítica se basa en la visión dicotómica de que el derecho de propiedad colisiona con otros derechos.

**Pueblos originarios:** No hay reconocimiento constitucional ni definición de estatus especial. De acuerdo con el constitucionalista Tomás Jordán, quien trabajó en el gobierno de Bachelet, “Chile es el único país de Latinoamérica con pueblos indígenas, en cuya Constitución no tienen un reconocimiento expreso”.

**Quórum de modificación:** Los ya mencionados 3/5 de parlamentarios en ejercicio para el caso general, y 2/3 para capítulos particularmente sensibles. Veremos en el capítulo de derecho constitucional comparado que nuestra CPR no es particularmente rígida en relación con sus pares de la OCDE.

**Huelgas de funcionarios públicos:** Los funcionarios del Estado y de las municipalidades no pueden declararse en huelga. Cuando lo hacen, es de forma ilegal. Este precepto es una rareza a nivel internacional.

**Sistema “hiperpresidencial”:** Más abajo en la lista de urgencias ciudadanas y más cercano al mundo de los entendidos. Se señala que el presidente goza de amplias y numerosas atribuciones, y que el Congreso es comparativamente débil, con pocas facultades. La iniciativa exclusiva y el manejo de urgencias legislativas antes mencionado es la expresión más clara. Veremos en el capítulo de derecho comparado que nuestra carta fundamental no es anómala en esta materia en relación con las otras 189 inventariadas.

**Consejo de Seguridad Nacional (COSENA):** Las Fuerzas Armadas no solo existen para la defensa de la patria, sino que “son esenciales para la seguridad nacional”. El presidente puede convocar y ser asesorado por el COSENA, integrado por:

- Presidente de la República
- Presidente del Senado
- Presidente de la Cámara de Diputados
- Presidente de la Corte Suprema
- Comandante en jefe del Ejército
- Comandante en jefe de la Armada
- Comandante en jefe de la Fuerza Aérea
- General Director de Carabineros
- Contralor General de la República

Algunos lo ven como impropia injerencia militar en asuntos gubernamentales.

### 3.2. Derecho constitucional comparado

Visión general y poderes del Estado

Es habitual oír que tal o cual atributo de nuestra CPR es “único en el mundo”. Si bien el texto contenía numerosas anomalías al momento de su promulgación en 1980, el que hoy rige se encuentra dentro de estándares normales de acuerdo con las métricas disponibles.

La primera unidad a observar es el alcance (scope), un indicador desarrollado por Elkins, Ginsburg y Melton en *The Endurance of National Constitutions*. De un universo de 70 contenidos recurrentes, esta variable mide el porcentaje abordado por cada texto. Estos 70 tópicos incluyen materias tales como si provee leyes orgánicas, religión oficial o quién detenta el poder de declarar la guerra (ver [lista completa](#)). La nuestra está en la posición 32º de mayor alcance (en empate con varias otras) de un total de 190. Más bien completa, pero no en extremo. Las de mayor alcance son las de Kenia y Zimbabue, que contienen un 81% de los elementos, y la de menor alcance es la de Nueva Zelanda, que solo abarca un 21%, a buena distancia del 33% del

penúltimo, Nauru. En extensión bruta medida por cantidad de palabras, figuramos bastante más abajo (64º de 190), lo que indica que el texto es conciso en relación con la cantidad de elementos contenidos.

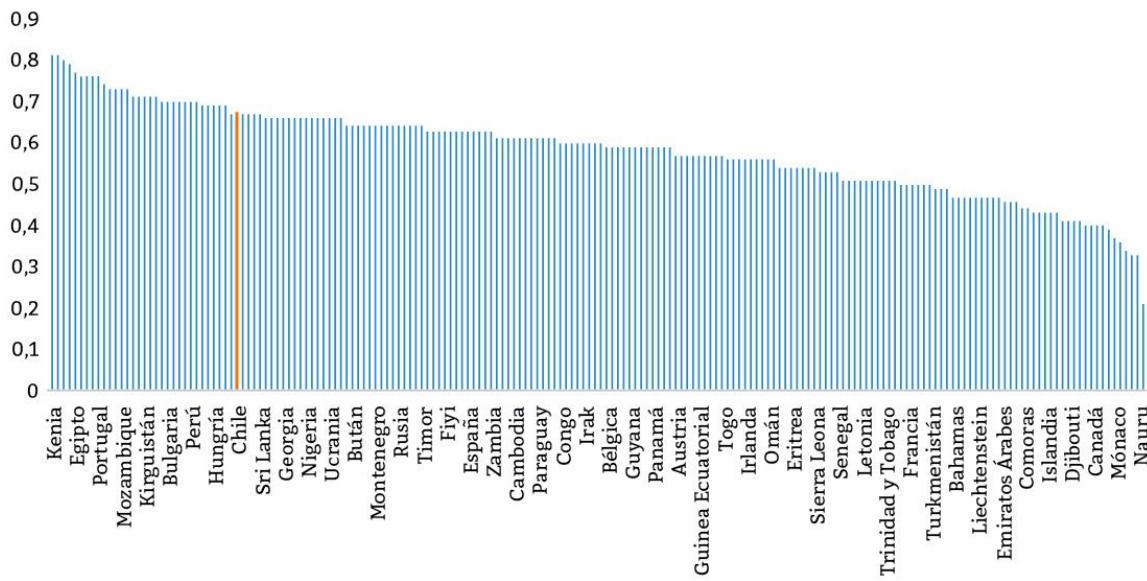


Figura 60: Alcance de 190 constituciones. Fuente: [Comparative Constitutions Project](#)

Luego, el indicador “poder ejecutivo” captura la presencia o ausencia de siete aspectos de la formación de ley desde ese poder del Estado:

1. Poder para iniciar la legislación
2. Poder para dictar decretos
3. Poder para iniciar reformas constitucionales
4. Poder para declarar estado de emergencia
5. Poder de veto
6. Poder para cuestionar la constitucionalidad de la legislación
7. Poder para disolver la legislatura

El indicador va desde 7, para aquellas constituciones que conceden al poder ejecutivo todas esas facultades, hasta 0, que es el caso de Israel y del Reino Unido. Chile obtiene un 6. El único atributo excluido de nuestra CPR es el poder para disolver la legislatura.

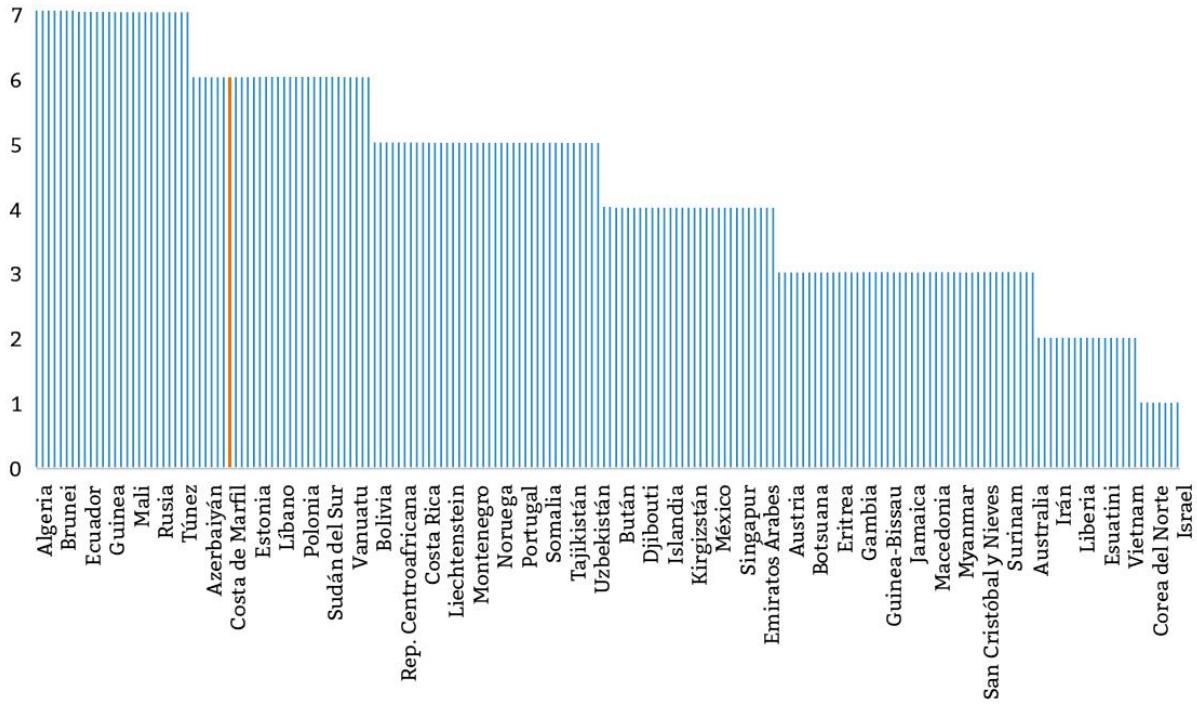


Figura 61: “Poder ejecutivo” de 190 constituciones. Fuente: [Comparative Constitutions Project](#)

La variable “poder legislativo” mide el grado formal de poder asignado a la legislatura. En este caso, se constata la concesión o no de 32 facultades al Congreso. Chile se ubica en la posición 59º de 190. Es decir, el Congreso cuenta con un número relativamente amplio de atribuciones, pero dentro de rangos normales a nivel comparado.

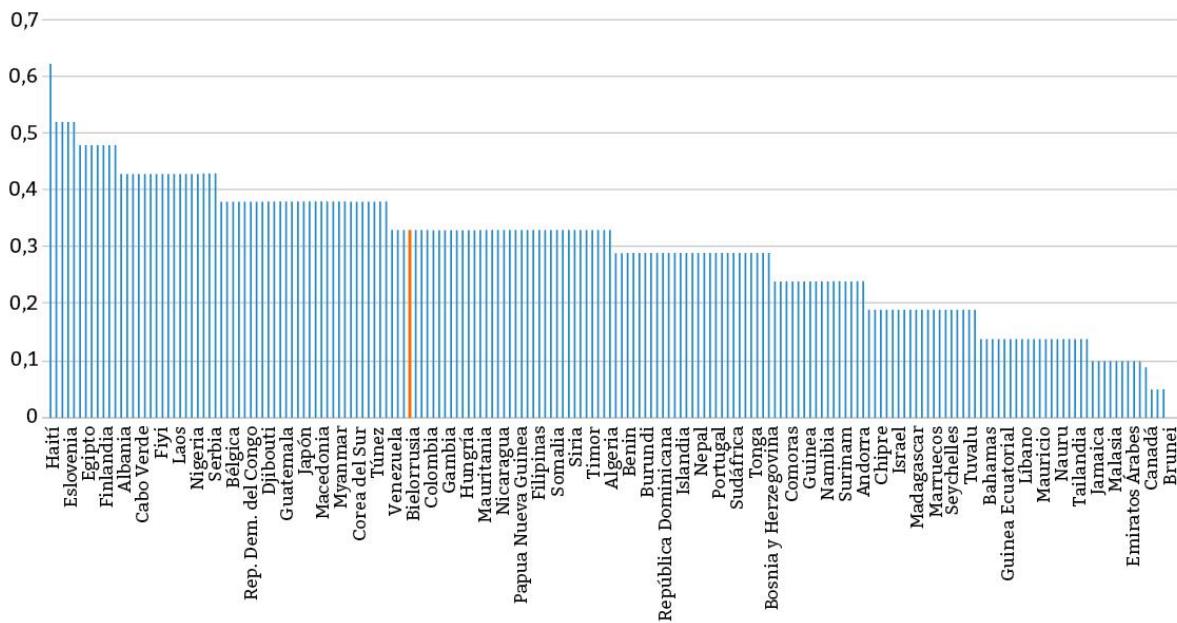


Figura 62: “Poder legislativo” de 190 constituciones. Fuente: [Comparative Constitutions Project](#)

En cuarto lugar, la independencia judicial captura la presencia o ausencia de seis rasgos:

1. Si la Constitución explicita la independencia judicial
2. Si provee que jueces tendrán asignaciones de por vida
3. Si los nombramientos de la Corte Suprema involucran o consejo judicial o al menos dos actores
4. Si la remoción está prohibida o limitada de modo tal que requiere un voto de supermayoría en la legislatura, o si solo el consejo público o judicial puede proponer la remoción y otro actor político es requerido para aprobar tal propuesta
5. Si la remoción está limitada explícitamente a crímenes y otras formas de mala conducta, traición o violaciones a la Constitución.
6. Si los salarios de los miembros de la judicatura están protegidos de reducción

Chile obtiene cuatro de los seis puntos, de nuevo dentro de los rangos normales.

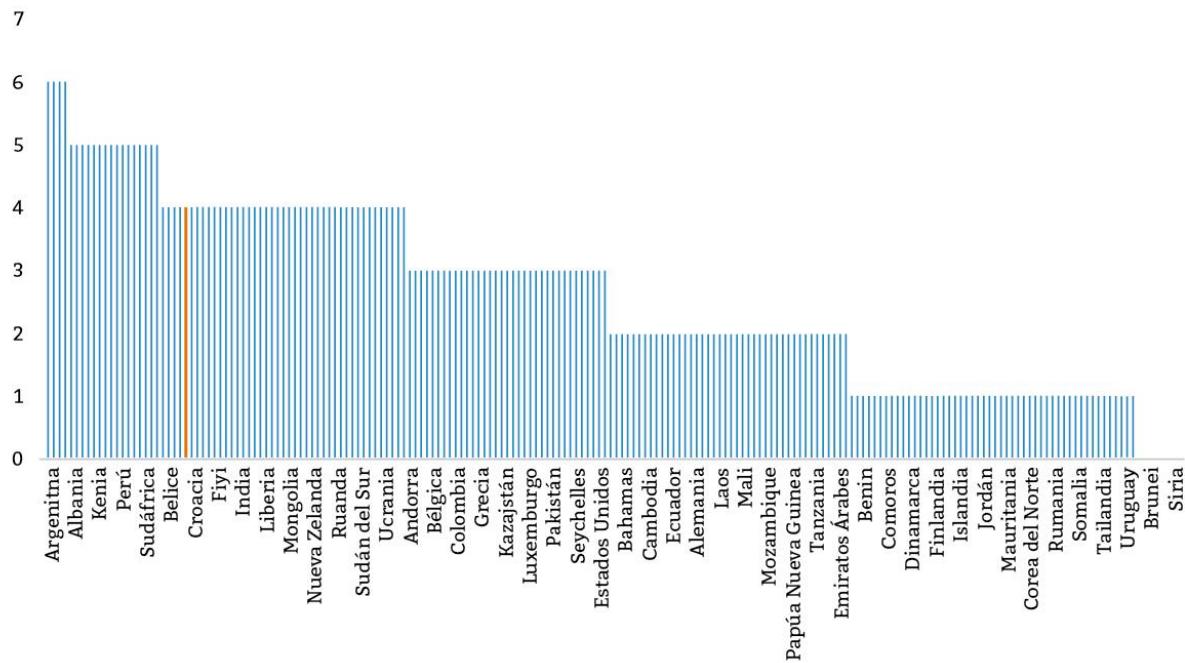


Figura 63: Independencia judicial de 190 constituciones. Fuente: [Comparative Constitutions Project](#)

## Derechos

El ranking de derechos consagrados va desde los 99 de la Constitución ecuatoriana, redactada durante la administración de Correa, hasta los apenas dos contenidos en los textos de Tailandia y Brunéi. Nuestra carta fundamental consagra 46, justo debajo de la mediana de la OCDE, lo que nos posiciona en el lugar 106° de 190 naciones.

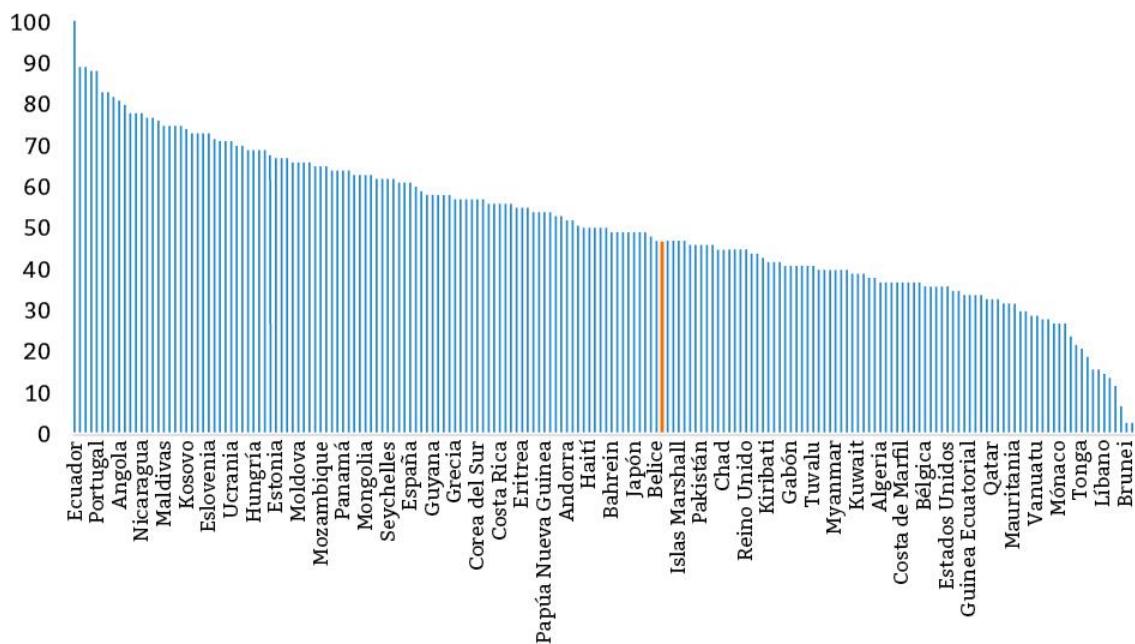


Figura 64: Número de derechos de 190 constituciones. Fuente: [Comparative Constitutions Project](#)

La tendencia con el tiempo es a incluir un catálogo de derechos cada vez más extenso. Las constituciones más nuevas han elevado en forma sustancial el listado, como muestra la imagen siguiente.

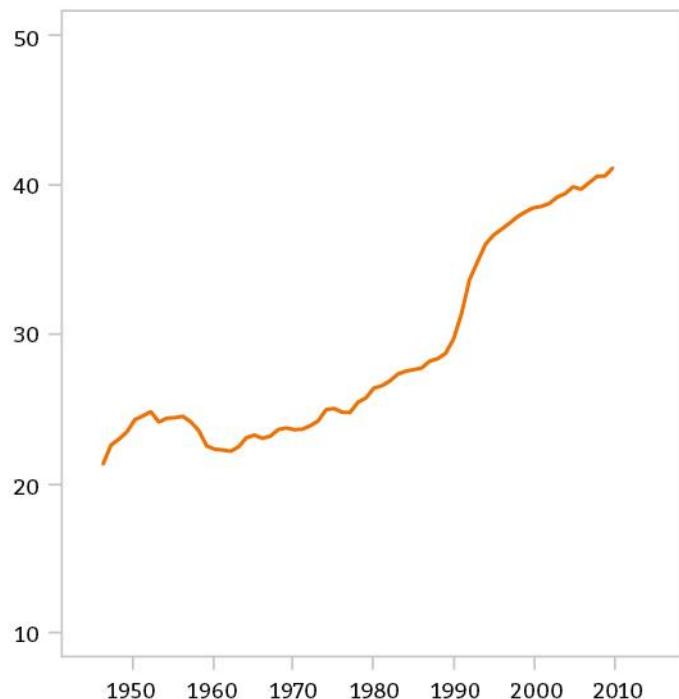


Figura 65: Número promedio de derechos en el tiempo. Fuente: [Chilton y Versteeg, 2016](#)

Chilton y Versteeg ofrecen un *zoom* a algunos de los derechos más importantes. El primero de ellos es educación.

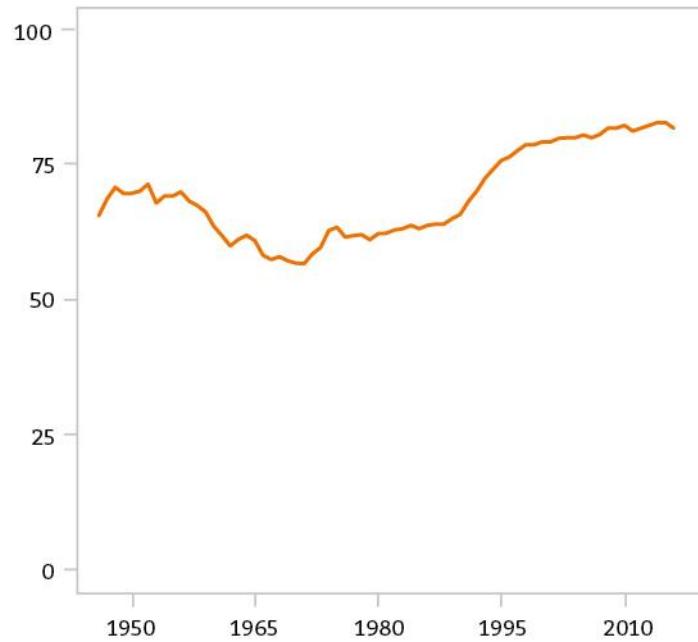


Figura 66: Porcentaje de constituciones que incluyen derecho a la educación. Fuente: [Chilton y Versteeg, 2016](#)



Constituciones que incluyen derecho a la educación. Fuente: [Chilton y Versteeg, 2016](#)

Derecho a la salud:

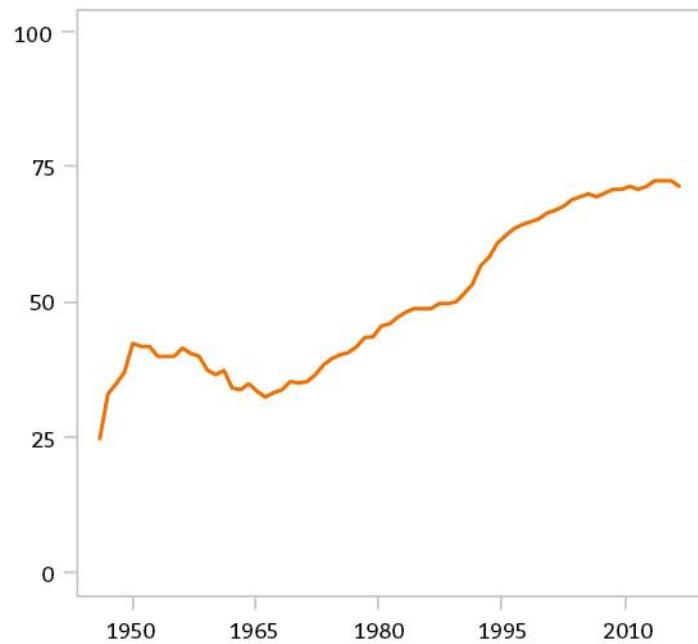


Figura 67: Porcentaje de constituciones que incluyen derecho a la salud. Fuente: [Chilton y Versteeg, 2016](#)



Constituciones que incluyen derecho a la salud. Fuente: [Chilton y Versteeg, 2016](#)

La siguiente tabla muestra cómo se operativiza el acceso a la salud a nivel constitucional en los países de la OCDE.

País	Asegura Salud	Paga el Estado	País	Asegura Salud	Paga el Estado
AUS	No Asegura	No Aplica	ISL	No Asegura	No Aplica
AUT	No Asegura	No Aplica	ITA	Sí Asegura	Sí Paga
BEL	Sí Asegura	No Paga	JPN	No Asegura	No Aplica
CAN	No Asegura	No Aplica	KOR	Otro	No Aplica
CHE	Otro	No Aplica	LTU	Sí Asegura	Otro
CHL	Sí Asegura	Sí Paga	LUX	Otro	No Aplica
CZE	Sí Asegura	Sí Paga	MEX	Sí Asegura	No Paga
DEU	No Asegura	No Aplica	NLD	No Asegura	No Aplica
DNK	No Asegura	No Aplica	NOR	No Asegura	No Aplica
ESP	Sí Asegura	No Paga	NZL	No Asegura	No Aplica
EST	Sí Asegura	Otro	POL	Sí Asegura	Sí Paga
FIN	No Asegura	No Aplica	PRT	Sí Asegura	Sí Paga
FRA	No Asegura	No Aplica	SVK	Sí Asegura	Sí Paga
GBR	No Asegura	No Aplica	SVN	Sí Asegura	Sí Paga
GRC	No Asegura	No Aplica	SWE	No Asegura	No Aplica
HUN	Sí Asegura	No Paga	TUR	Sí Asegura	Otro
IRL	No Asegura	No Aplica	USA	No Asegura	No Aplica

Tabla 6: Acceso a la salud a nivel constitucional en los países de la OCDE. Fuente: Guillermo Burr, con datos de [Comparative Constitutions Project](#)

Derecho a la vivienda:

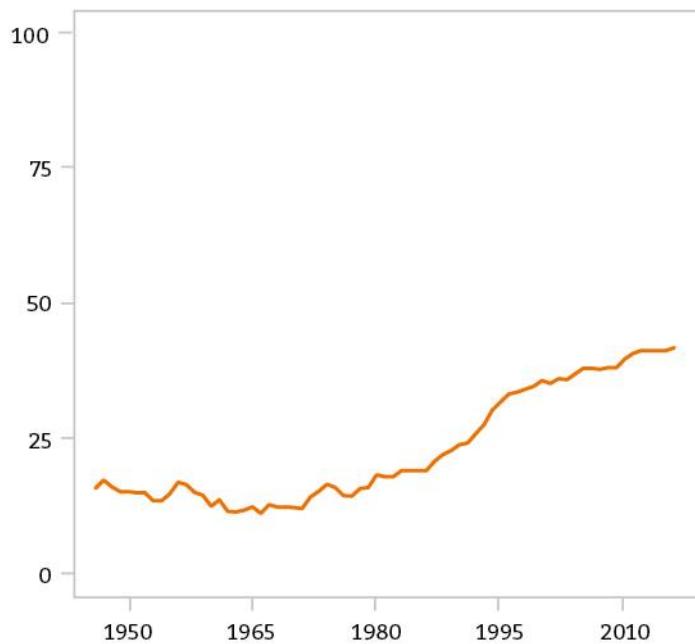


Figura 68: Porcentaje de constituciones que incluyen derecho a la vivienda. Fuente: [Chilton y Versteeg, 2016](#)



Figura 69: Constituciones que incluyen derecho a la vivienda. Fuente: [Chilton y Versteeg, 2016](#)

Por último, derecho a seguridad social. La Organización Internacional del Trabajo la define como “una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo, o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte; también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos”.

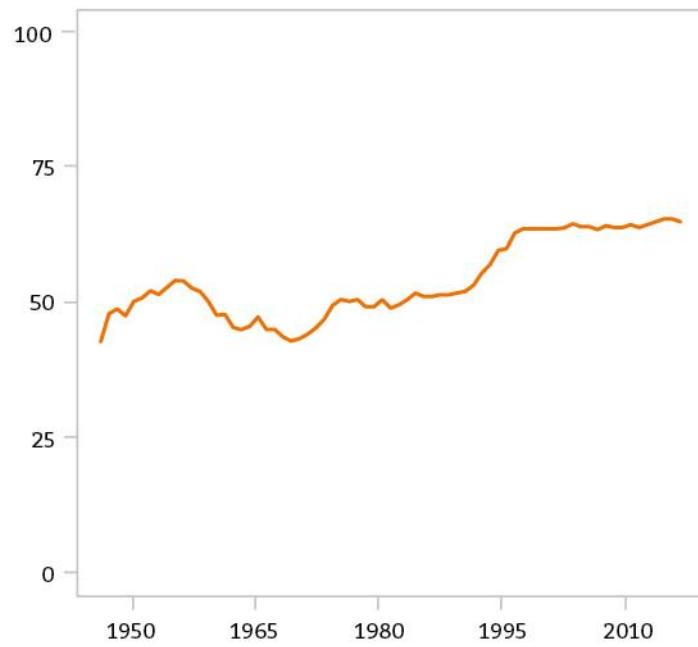


Figura 70: Porcentaje de constituciones que incluyen derecho a la seguridad social. Fuente: [Chilton y Versteeg, 2016](#)



Figura 71: Constituciones que incluyen derecho a la seguridad social. Fuente: [Chilton y Versteeg, 2016](#)

Adicionalmente, son varias las constituciones que declaran el derecho a cierto estándar de vida. Los sinónimos pueden incluir “bienestar adecuado”, “existencia adecuada” o “vida digna de un ser humano”. La siguiente tabla lo muestra para el caso de los países de la OCDE. Una provisión

de salario mínimo se codifica como “Otro”. Si el derecho se otorga solo a ciertos subgrupos (trabajadores, profesores), se clasifica como “Otro”.

País	Asegura Estándar	País	Asegura Estándar
AUS	No Asegura	ISL	No Asegura
AUT	No Asegura	ITA	Sí Asegura
BEL	No Asegura	JPN	Sí Asegura
CAN	No Asegura	KOR	Sí Asegura
CHE	No Asegura	LTU	No Asegura
CHL	No Asegura	LUX	Otro o no determinable
CZE	No Asegura	MEX	Otro o no determinable
DEU	No Asegura	NLD	No Asegura
DNK	No Asegura	NOR	No Asegura
ESP	Sí Asegura	NZL	No Asegura
EST	No Asegura	POL	No Asegura
FIN	No Asegura	PRT	Sí Asegura
FRA	No Asegura	SVK	Sí Asegura
GBR	No Asegura	SVN	No Asegura
GRC	No Asegura	SWE	Otro o no determinable
HUN	Otro o no determinable	TUR	Sí Asegura
IRL	Sí Asegura	USA	No Asegura

Tabla 7: Derecho constitucional a cierto estándar de vida en los países de la OCDE. Fuente: Guillermo Burr, con datos de [Comparative Constitutions Project](#)

## Mecanismos de modificación

De los “tumores” que mencionaba Correa Sutil solo permanecen los quórum supramayoritarios (2/3 y 3/5) para reformas constitucionales y algunas reformas legislativas. Está instalada la idea de que es algo atípico, un resabio autoritario, fijado por Jaime Guzmán para dejar todo “atado y bien atado”. No es lo que indica la comparación internacional. El esquema siguiente con los países de la OCDE, de Elkins y Ginsburg, muestra en el eje vertical la rigidez constitucional. Es decir, cuán exigentes son las normas para modificar el texto. Depende de magnitud de quórum, de si se exigen plebiscitos de entrada o ratificatorios, etcétera. El eje horizontal muestra la frecuencia de enmiendas efectivamente operativizadas. Es llamativo que nuestra carta magna supone una rigidez menor que la de la mayoría de los países listados.

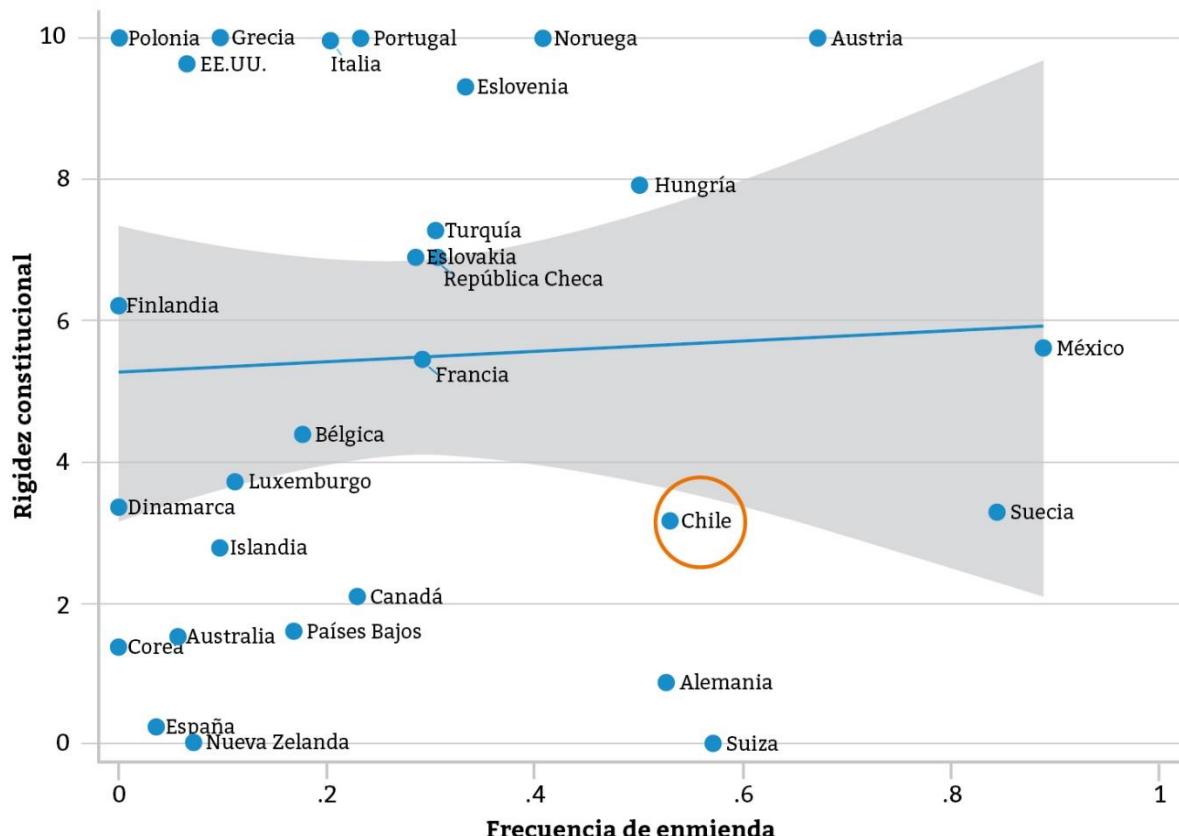


Figura 72: Fuente: [Elkins y Ginsburg](#) (adaptado por [Tsebelis y Nardi](#))

Es notorio que muchas de las constituciones más rígidas han sido de todas maneras enmendadas numerosas veces. Casi no hay correlación en el gráfico. Esto muestra que las sociedades son capaces de implementar modificaciones cualesquier sean las exigencias impuestas, pues ello depende más de los consensos que de las mayorías exigidas.

Aquí hay dos polos en tensión. Por un lado, omitir mayorías calificadas para reformas constitucionales o legislativas se interpreta como la eliminación de “trampas” o “privilegios” de las élites. Por otro, excesiva facilidad para aprobar cambios, sin depender de consensos, negociaciones o consultas ciudadanas, involucra el riesgo de inestabilidad jurídica, manejo populista y clientelar de la legislación o el cambio constitucional, incertidumbre contraria a la inversión económica, uso autoritario de los cambios normativos, sin considerar a minorías o costos de los cambios, entre otros.

### Control de constitucionalidad



Se ha mencionado ya que las atribuciones del Tribunal Constitucional, en especial el control preventivo, es uno de los aspectos más cuestionados, sobre todo a raíz de casos mediáticos recientes. Con el paso del tiempo, la existencia de órganos de ese tipo se ha vuelto la regla más que la excepción. Rodrigo Delaveau, Suplente de Ministro de nuestro Tribunal Constitucional, ha acometido el trabajo de comparar las 196 constituciones vigentes disponibles. Si en 1951 cerca del 38% los sistemas constitucionales contaban con organismos que ejercían control de constitucionalidad, hoy son 176 de 196, o un 89,8%. Lo que Alexis de Tocqueville describió en su momento como una “peculiaridad estadounidense” es ahora el estándar. Los veinte países que carecen de esta herramienta son en su mayoría distantes a las democracias occidentales: Arabia Saudita, Brunéi, Catar, China, Ciudad del Vaticano, Corea del Norte, Cuba, Guinea-Bissau, Irak, Kuwait, Laos, Lesoto, Liberia, Libia, Maldivas, Omán, Países Bajos, Sudán del Sur, Turkmenistán y Vietnam.

Hay dos grandes vertientes de control constitucional: el modelo norteamericano, mediante un tribunal no especializado, y el modelo europeo de tribunal especializado, que recibe distintas denominaciones, tales como Tribunal Constitucional, Corte Constitucional, Consejo Constitucional, etcétera. A inicios del siglo XX la inmensa mayoría de las constituciones optaba por organismos no especializados. El modelo alternativo comenzó a ganar terreno en forma paulatina, al punto que hoy, de los 176 países catastrados, 103 (59%) exhiben un tribunal especializado, Chile entre ellos.

Como ya se ha mencionado, otro de los aspectos que ha suscitado desasosiego en parte de la opinión pública es el control preventivo. Pues bien, de la totalidad de tribunales con atribuciones de control de constitucionalidad, 61 (35%) cuentan con control preventivo. Esto ya está lejos de conformar la regla, pero está también lejos de conformar una excentricidad criolla. Por último, del total de naciones con control preventivo, en el 42% de los casos es de tipo obligatorio.

## Otros aspectos

Suele oírse también que establecer el Banco Central a nivel constitucional es una rareza criolla. De nuevo, no es así. La mayoría de los países con economías sanas, en las que no hay manipulación irresponsable de la moneda, de los intereses, de la balanza de pagos y otros elementos macroeconómicos y de política monetaria, son aquellos en que la autonomía de su Banco Central está constitucionalmente garantizada, o tal autonomía se le reconoce sin posibilidad de modificación legislativa. Ha probado ser una cura eficaz para flagelos como la inflación, pérdida del poder adquisitivo, especulación cambiaria, etc.

Esta tabla muestra que trece países de la OCDE consagran también la autonomía del Banco Central:

País	Banco Central	País	Banco Central
USA	No	CZE	Sí
CAN	No	SVK	Sí
MEX	Sí	ITA	No
CHL	Sí	SVN	Sí
GBR	No	GRC	No
IRL	No	EST	Sí
NLD	No	LTU	Sí
BEL	No	FIN	Sí
LUX	No	SWE	Sí
FRA	No	NOR	No
CHE	Sí	DNK	No
ESP	No	ISL	No
PRT	Sí	TUR	No
DEU	No	KOR	No
POL	Sí	JPN	No
AUT	No	AUS	No
HUN	Sí	NZL	No

Tabla 8: Constituciones que consagran la existencia del Banco Central. Fuente: Guillermo Burr, con datos de [Comparative Constitutions Project](#)

La tabla a continuación muestra las constituciones que incluyen referencias explícitas al voto obligatorio, así como sanciones por no votar, tales como la pérdida de privilegios o multas. Solo Austria, Bélgica y Grecia estipulan voto obligatorio.

Algunas notas metodológicas para entenderla: si la Constitución especifica que los ciudadanos tienen el deber cívico de votar o registrarse como votantes, se codifica "No". Si votar es obligatorio para ciertas categorías de personas (por ejemplo, hombres) y opcional para otras (por ejemplo, mujeres), se codifica "Sí". Si la votación se vuelve opcional después de cierta edad, se codifica "Sí".

País	Obligatorio	País	Obligatorio
AUS	No obligatorio	ISL	No obligatorio
AUT	Obligatorio	ITA	No obligatorio
BEL	Obligatorio	JPN	No obligatorio
CAN	No obligatorio	KOR	No obligatorio
CHE	No obligatorio	LTU	No obligatorio
CHL	No obligatorio	LUX	No obligatorio
CZE	No obligatorio	MEX	No obligatorio
DEU	No obligatorio	NLD	No obligatorio
DNK	No obligatorio	NOR	No obligatorio
ESP	No obligatorio	NZL	No obligatorio
EST	No obligatorio	POL	No obligatorio
FIN	No obligatorio	PRT	No obligatorio
FRA	No obligatorio	SVK	No obligatorio
GBR	No obligatorio	SVN	No obligatorio
GRC	Obligatorio	SWE	No obligatorio
HUN	No obligatorio	TUR	No obligatorio
IRL	No obligatorio	USA	No obligatorio

Tabla 9: Obligatoriedad del voto en los países de la OCDE. Fuente: Guillermo Burr, con datos de [Comparative Constitutions Project](#)

La tabla siguiente muestra la edad mínima para votar en países de la OCDE.

País	Edad	País	Edad
AUS	No especificada	ISL	18
AUT	18	ITA	Mayoría de edad
BEL	18	JPN	No aplica
CAN	No especificada	KOR	No especificada
CHE	18	LTU	18
CHL	18	LUX	18
CZE	18	MEX	18
DEU	20	NLD	18
DNK	No fijada por constitución	NOR	18
ESP	No especificada	NZL	No aplica
EST	18	POL	18
FIN	18	PRT	18
FRA	Mayoría de edad	SVK	No especificada
GBR	18	SVN	18
GRC	No fijada por constitución	SWE	18
HUN	Mayoría de edad	TUR	18
IRL	18	USA	18

Tabla 10: Edad para votar en los países de la OCDE. Fuente: Guillermo Burr, con datos de [Comparative Constitutions Project](#)

### 3.3. Procesos constituyentes internacionales

En 2015, el PNUD publicó [Mecanismos de cambio constitucional en el mundo: Análisis desde la experiencia comparada](#). Es un panorama más movido de lo que podía pensarse. Entre 1947 y 2015, se redactaron 239 nuevas constituciones.

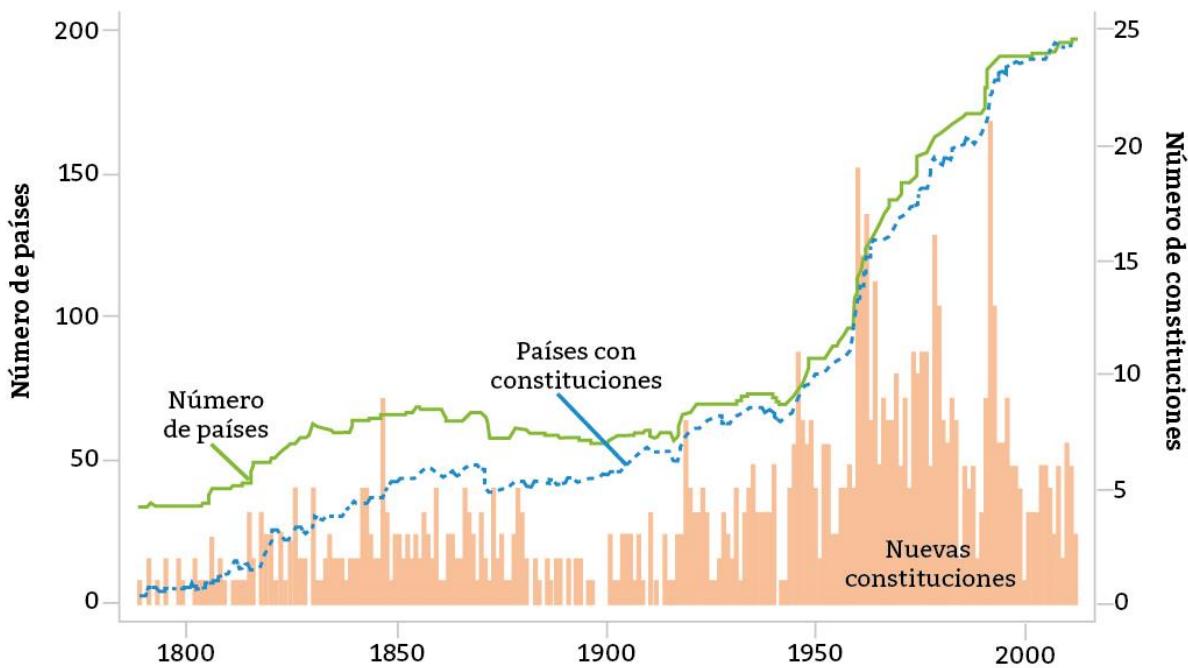


Figura 73: Creación de nuevas constituciones. Fuente: [Comparative Constitutions Project](#)

Si bien encontramos textos constitucionales centenarios, como el de Estados Unidos, la longevidad promedio de es de solo 19 años. Mientras en gran parte del siglo XX los rediseños estaban vinculados en forma casi exclusiva a cambios sustantivos de régimen político (guerras civiles, levantamientos populares, etcétera), en la actualidad no son pocas las democracias que impulsan estos cambios desde la institucionalidad. Tales son los casos de Islandia y Colombia.

El estudio del PNUD analizó 95 de un total de 239 nuevas constituciones redactadas entre 1947 y 2015. En la mayoría (36), el método de elección fue Comisiones Constituyentes o de Expertos, por lo general designadas por regímenes autoritarios. En 26 casos, la mayoría latinoamericanos, se optó por una asamblea constituyente. En 21 ocasiones, la tarea fue abordada por el Poder Legislativo, y en otros 10 por un Congreso Constituyente *ad hoc*. Se registran además cuatro procesos diferentes, catalogados como “Otros”, con intervención de la comunidad internacional, o de gobiernos extranjeros, que restringieron o eliminaron la participación de local.

Mientras entre 1947 y 1965 el método más recurrente fue la asamblea constituyente, entre 1966 a 1989 y entre 1990 a 1999 primaron las comisiones de expertos. En la década en curso, las asambleas constituyentes han retomado el rol mayoritario, al ser utilizadas en 7 de los 17 procesos de 2000 a 2015.

Poder Legislativo	Asamblea constituyente	Congreso constituyente	Comisión de expertos	Otros
-------------------	------------------------	------------------------	----------------------	-------

Bolivia (1994)	Bolivia (2009)	Bolivia (1967)	Brasil (1967)	Angola (1992)
Brasil (1988)	Colombia (1991)	Nicaragua (1974)	Chile (1980)	Kenia (1963)
El Salvador (1992)	Ecuador (1967)	Paraguay (1967)	Ecuador (1978)	Malasia (1957)
Nicaragua (1995)	Ecuador (1998)	Paraguay (1992)	Argelia (1976)	Bosnia-Herzegovina (1995)
Uruguay (1967)	Ecuador (2008)	Perú (1993)	Argelia (1989)	
Venezuela (1961)	El Salvador (1962)	Sudáfrica (1996)	Argelia (1996)	
Angola (2010)	El Salvador (1983)	India (1950)	Afganistán (1977)	
Kenia (1969)	Honduras (1957)	Irak (2005)	Afganistán (1987)	
Camboya (1976)	Honduras (1982)	España (1978)	Afganistán (2004)	
China (1954)	Nicaragua (1987)		Kenia (2005)	
China (1975)	Perú (1979)		Iraq (1968)	
China (1978)	Venezuela (1953)		Iraq (1970)	
China (1982)	Venezuela (1999)		Marruecos (1962)	
Corea (1987)	Somalia (2012)		Marruecos (1972)	
Tailandia (2007)	Túnez (1959)		Marruecos (1996)	
Croacia (1990)	Túnez (2014)		Marruecos (2011)	
Croacia (2000)	Uganda (1995)		Kenia (2010)	
Grecia (1975)	Camboya (1993)		Corea (1980)	
Polonia (1997)	Irán (1979)		Fiyi (1990)	
República Checa (1993)	Nepal (en proceso)		Fiyi (1997)	
	Tailandia (1997)		Filipinas (1987)	
	Timor Oriental (2002)		Irán (1989)	
	Italia (1947)		Nepal (1990)	
	Portugal (1976)		Tailandia (1976)	
	Islandia (2010)		Tailandia (1978)	
			Tailandia (1991)	
			Eslovenia (1991)	
			Francia (1958)	
			Kosovo (2008)	
			Rusia (1993)	
			Ruanda (2003)	
			Sudáfrica (1983)	
			Suiza (1999)	
			Turquía (1982)	

Tabla 11: Procesos constituyentes. Fuente: [PNUD](#)

Entre las formas de participación, el informe consigna los mecanismos de democracia directa como elecciones para decidir si se realiza la convocatoria (casos de Colombia, Venezuela,

Ecuador) y para aprobar el nuevo texto, elecciones para elegir al equipo redactor y mecanismos consultivos y deliberativos que permitan conocer la opinión ciudadana ya sea al iniciar el proceso, durante la redacción del texto o al final.

La forma más habitual y acotada de participación han sido los plebiscitos de ratificación. El PNUD sugiere que hoy por hoy este es el mínimo en términos de estándar participativo, y añade que este mecanismo suele ser utilizado por régimenes autoritarios que buscan legitimar procesos constituyentes poco inclusivos. En años recientes se ha constatado, particularmente en América Latina, plebiscitos que consultan la convocatoria a una asamblea constituyente.

*Lo que es evidente es que si hace un siglo era posible redactar una nueva constitución por un grupo reducido de especialistas por encargo del respectivo gobierno o gobernante, sin involucrar o consultar a la ciudadanía, hoy el estándar de participación ciudadana ha cambiado en forma significativa. En sociedades contemporáneas, y en especial en aquellas con regímenes democráticos, lo/as ciudadano/as piden ser parte de los procesos de deliberación en todas las etapas del proceso constituyente y aspiran a que estos cumplan, a lo menos, los mismos estándares de transparencia y entrega de información que la definición regular de políticas públicas o diseño legislativo.*

### 3.4. El proceso preconstitucional de Bachelet II

Una de las principales promesas de campaña de Michelle Bachelet en 2013 fue la promulgación de una nueva constitución. Durante 2015 el gobierno dio inicio al proceso de confección participativo. La entonces mandataria dio a conocer el siguiente itinerario:

- Etapa de educación cívica constitucional hasta marzo de 2016
- Proceso ordenado de diálogos ciudadanos iniciando en comunas y concluyendo con una síntesis a nivel nacional
- Octubre de 2016: entrega de los documentos de dichas bases ciudadanas
- Fines de 2016: envío de proyecto de reforma para establecer una nueva constitución. Las alternativas serían:
  - Comisión bicameral
  - Convención constituyente mixta de parlamentarios y ciudadanos
  - Convocatoria a asamblea constituyente
  - Plebiscito
- Anuncio de un consejo ciudadano de observadores con ciudadanos y ciudadanas de reconocido prestigio
- La base ciudadana sería utilizada en la redacción
- Inicios del segundo semestre de 2017: proyecto sería presentado al Congreso
- Plebiscito vinculante ratificaría o rechazaría el proyecto definitivo

El puntapié inicial fue en octubre de 2015. En palabras de la expresidenta, “abrimos el Proceso Constituyente a un verdadero diálogo cívico, para que la nueva Carta Fundamental fuera una construcción colectiva, legítima, y que nos permita asumir los nuevos desafíos del Chile de hoy”.

Entre abril y agosto de 2016 tuvieron lugar los encuentros locales autoconvocados (ELA) y cabildos ciudadanos. Una síntesis de la participación se muestra en la tabla siguiente:

Regiones	Nº Comités individuales	%	Nº ELA	%	Nº Mesas Cabildos Provinciales		Nº Mesas Cabildos Provinciales	
					%	%	%	%
Arica y Parinacota	1.154	1,3	90	1,1	21	3,2	25	5,1
Tarapacá	1.517	1,7	138	1,7	17	2,6	17	3,5
Antofagasta	3.188	3,5	187	2,3	20	3,0	16	3,3
Atacama	1.080	1,2	154	1,9	20	3,0	19	3,9
Coquimbo	3.076	3,4	326	4,1	42	6,4	32	6,5
Valparaíso	9.793	10,8	831	10,4	70	10,7	32	6,5
Metropolitana de Santiago	46.059	50,7	3.760	47,2	208	31,7	128	26,1
Lib. Gral. Bernardo O'Higgins	2.964	3,3	316	4,0	30	4,6	27	5,5
Maule	2.998	3,3	403	5,1	34	5,2	39	7,9
Biobío	7.485	8,2	553	6,9	59	9,0	42	8,6
La Araucanía	3.134	3,5	306	3,8	31	4,7	34	6,9
Los Ríos	1.549	1,7	167	2,1	24	3,7	23	4,7
Los Lagos	3.353	3,7	373	4,7	31	4,7	22	4,5
Aisén del Gral. Carlos Ibáñez del Campo	1.166	1,3	114	1,4	24	3,7	16	3,3
Magallanes y de la Antártica Chilena	1.124	1,2	124	1,6	25	3,8	19	3,9
<b>Total nacional</b>	<b>89.640</b>	<b>98,7</b>	<b>7.842</b>	<b>98,5</b>	<b>656</b>	<b>100</b>	<b>491</b>	<b>100</b>
<b>Total extranjero</b>	<b>1.164</b>	<b>1,3</b>	<b>122</b>	<b>1,5</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>TOTAL</b>	<b>90.804</b>	<b>100,0</b>	<b>7.964</b>	<b>100,0</b>	<b>656</b>	<b>100</b>	<b>491</b>	<b>100</b>

Tabla 12: Información sistematizada en el proceso preconstituyente de 2016, según regiones y participación desde el extranjero. Fuente: [Comité de Sistematización](#)

El resultado de ese diálogo fue sistematizado por el Consejo Ciudadano de Observadores y el Comité de Sistematización. Las siguientes tablas muestran las ideas más recurrentes en cada uno los capítulos preestablecidos por la organización. M\* indica el porcentaje de ocasiones en que el concepto fue mencionado en los ELAs y cabildos, mientras que A\* indica el porcentaje de acuerdo reflejado en las actas.

Valores y principios:

Prelación	Consulta Individual	M*	Encuentros Locales	M*	A*	Cabildos Provinciales	M*	A*	Cabildos Regionales	M*	A*
1	Justicia	47,6	Justicia	53,6	91,7	Democracia	98,0	87,3	Democracia	99,2	88,5
2	Igualdad	37,8	Democracia	52,2	91,7	Justicia	95,4	88,8	Igualdad	97,1	81,8
3	Democracia	37,5	Respeto/conservación de la naturaleza o medio ambiente	52,1	92,6	Igualdad	95,3	80,4	Descentralización	96,3	78,9
4	Respeto/conservación de la naturaleza o medio ambiente	34,2	Igualdad	51,4	90,4	Respeto/conservación de la naturaleza o medio ambiente	95,3	86,2	Justicia	96,3	89,6
5	Descentralización	32,0	Descentralización	41,4	88,8	Descentralización	95,0	77,7	Respeto/conservación de la naturaleza o medio ambiente	95,7	86,4
6	Bien Común / Comunidad	24,8	Bien Común / Comunidad	38,3	89,7	Respeto	79,3	73,9	Respeto	83,9	75,2
7	Seguridad	24,4	Respeto	34,2	91,0	Bien Común / Comunidad	74,5	85,7	Bien Común / Comunidad	79,2	86,1

Tabla 13: Siete primeras menciones de principios y valores

Derechos:

Prelación	Consulta Individual	M*	Encuentros Locales	M*	A*	Cabildos Provinciales	M*	A*	Cabildos Regionales	M*	A*
1	A la educación	64,1	A la educación	73,6	95,1	A la educación	97,4	93,0	A la salud	95,9	97,3
2	A la salud	62,6	A la salud	73,0	96,1	A la salud	94,2	95,5	A la seguridad social	93,7	92,2
3	Igualdad ante la ley	39,5	Igualdad ante la ley	37,0	93,6	A la vivienda digna	86,4	89,3	A la educación	93,1	96,1
4	Al salario equitativo	28,7	A la vida	34,4	80,2	Igualdad ante la ley	85,4	94,6	A vivienda digna	92,1	92,0
5	A la vivienda digna	27,4	A vivienda digna	33,4	93,7	A la vida	83,7	59,2	Igualdad ante la ley	90,8	99,5
6	A la libertad de expresión	25,4	A la libertad de expresión	29,5	94,1	Respeto a la naturaleza/ medio ambiente	83,7	85,6	Respeto a la naturaleza/ medio ambiente	87,0	85,3
7	Respeto a la naturaleza/ medio ambiente	24,8	Respeto a la naturaleza/ medio ambiente	27,9	92,3	A la seguridad social	82,5	93,7	A la vida	86,4	54,7

Tabla 14: Siete primeras menciones de derechos

Deberes y responsabilidades:

Prela-ción	Consulta Indivi-dual	M*	Encuen-tros Locales	M*	A*	Cabildos Provin-ciales	M*	A*	Cabildos Regiona-les	M*	A*
1	Protec-ción, promoción y respeto a los DDHH funda-menta-les	68,6	Protec-ción, promoción y respeto a los DDHH funda-menta-les	81,0	96,5	Deberes de pro-tección y de conser-vación de la natura-leza	99,7	94,5	Deberes de pro-tección y de conser-vación de la natura-leza	100	96,4
2	Deberes de pro-tección y de conser-vación de la natura-leza	63,3	Deberes de pro-tección y de conser-vación de la natura-leza	80,9	95,0	Respeto por la Constitu-ción	91,8	88,7	Respeto por la Constitu-ción	95,1	90,8
3	Cumpli-miento de las leyes y normas	60,1	Respeto por la Constitu-ción	65,4	93,6	Protec-ción, promoción y respeto a los DDHH funda-menta-les	91,8	95,7	Protec-ción, y conser-vación del patri-monio histó-rico y cultural	94,7	93,5
4	Respeto de los dere-chos de otros	58,0	Protec-ción, y conser-vación del patri-monio histó-rico y cultural	63,6	92,3	Respeto de los dere-chos de otros	89,6	90,3	Respeto de los dere-chos de otros	94,5	91,4
5	Ejercicio legítimo y no abusivo de los dere-chos	51,2	Respeto de los dere-chos de otros	62,2	83,8	Protec-ción, y conser-vación del patri-monio histó-rico y cultural	88,1	92,7	Cumpli-miento de las leyes y normas	94,3	86,2
6	Protec-ción, y conser-vación del patri-monio histó-rico y cultural	46,2	Cumpli-miento de las leyes y normas	52,6	91,8	Cumpli-miento de las leyes y normas	86,9	86,7	Protec-ción, promoción y respeto a los DDHH funda-menta-les	93,1	98,5
7	Respon-sabili-dad	41,4	Ejercicio legítimo y no abusivo de los dere-chos	49,6	91,9	Ejercicio legítimo y no abusivo de los dere-chos	80,9	87,0	Ejercicio legítimo y no abusivo de los dere-chos	87,0	86,7

Tabla 15: Siete primeras menciones de deberes y responsabilidades

Instituciones:

Prelación	Consulta Individual	M*	Encuentros Locales	M*	A*	Cabildos Provinciales	M*	A*	Cabildos Regionales	M*	A*
1	Plebiscitos, referendos y consultas	48,1	Plebiscitos, referendos y consultas	69,5	94,3	Plebiscitos, referendos y consultas	98,6	94,9	Plebiscitos, referendos y consultas	99,8	95,3
2	Poder Judicial (estructura y funciones)	43,6	Congreso o Parlamento (estructura y funciones)	50,5	89,6	Defensor del Pueblo / Ciudadano	87,7	87,6	Congreso o Parlamento (estructura y funciones)	96,7	79,2
3	Congreso o Parlamento (estructura y funciones)	41,2	Defensor del Pueblo/ Ciudadano	46,3	91,4	Congreso o Parlamento (estructura y funciones)	87,3	79,9	Defensor del Pueblo/ Ciudadano	90,8	87,9
4	Presidencia de la República	40,5	Poder Judicial (estructura y funciones)	40,5	92,6	Poder Judicial (estructura y funciones)	82,8	91,0	Poder Judicial (estructura y funciones)	86,2	89,8
5	Cambio o reforma constitucional	33,6	Fuerzas Armadas	39,4	86,7	Fuerzas Armadas	78,0	66,6	Asamblea Constituyente	80,9	80,8
6	Defensor del Pueblo / Ciudadano	32,6	Gobierno Regional	37,1	90,8	Gobierno Regional	62,8	89,5	Fuerzas Armadas	77,6	59,8
7	Gobierno Regional	31,0	Régimen de Gobierno no presidencial /semi-presidencial/ Parlamento	35,9	78,4	Asamblea Constituyente	60,1	85,8	Gobierno Regional	76,8	88,6

Tabla 16: Siete primeras menciones de instituciones

Este trabajo dio lugar a la entrega de las Bases Ciudadanas del Proceso Constituyente. El 6 de marzo de 2018, a cinco días de dejar el gobierno, Bachelet firmó el proyecto de ley por una nueva constitución.

De acuerdo con el ya citado Rodrigo Delaveau, el contenido coincide en más de un 80% con la CPR vigente. Entre las innovaciones, se declara la inviolabilidad de la dignidad humana y el respeto y protección de los derechos humanos. El proyecto de ley consigna los derechos de los niños, niñas y de los adolescentes, así como el derecho a la información, a trabajo o a la gratuidad en la educación. Amplía el derecho al debido proceso, el derecho a huelga, el derecho a la libertad individual, el derecho a la protección de datos privados o a la calidad en la salud pública.

En el texto figura la igualdad ante la ley entre hombres y mujeres, especialmente en materia salarial. Profundiza el derecho a la educación, a la protección de la salud, a la seguridad social, a la inviolabilidad del hogar y toda forma de comunicación privada.

Garantiza el reconocimiento constitucional de los pueblos originarios, así como también sus derechos, identidad, cultura y su aspiración de tener una representación en el Congreso.

Extiende además el mandato presidencial a seis años, sin reelección ni en el periodo siguiente ni en los posteriores. Elimina los quórum supramayoritarios en las leyes y el control preventivo voluntario del Tribunal Constitucional. En general, modera el carácter presidencialista del Estado, disminuyendo la asimetría de poder entre poder Ejecutivo y Legislativo.

La nueva administración descartó avanzar con la iniciativa. Andrés Chadwick, entonces ministro del Interior, señaló: "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".

### 3.5. Línea cronológica del proceso constituyente venezolano

*Por Luis Alfonso Herrera Orellana y Mayerlin Matheus Hidalgo*

Estamos en la antesala de un eventual cambio constitucional, a través de una instancia que, al margen del nombre que al final reciba, podría operar como asamblea constituyente. De cara a un proceso tan importante, es útil tener presente cómo fue que ocurrió aquello que no queremos que nos ocurra. Nos referimos al caso de Venezuela. No pretendemos plantear que en Chile ocurrirá lo mismo y que ese caso específico demuestra que todo cambio constitucional se debe evitar a como de lugar. Ya vimos que ha habido numerosos procesos constituyentes exitosos, incluyendo asambleas, y que la tragedia de Venezuela no es el desenlace inevitable. El objetivo es advertir, a partir de aquellos errores y excesos cometidos, sobre los errores y excesos que aquí se podrían verificar también si no le prestamos atención a la historia.

Se relatan cronológicamente los hitos más importantes del proceso constituyente venezolano de 1999. También formula algunas observaciones que aspiran a contribuir para asegurar la institucionalidad y la seguridad jurídica durante el proceso de posible cambio constitucional en Chile.

Contexto que legitimó la vía constituyente ante la ciudadanía venezolana:

En la década del 90 se hizo en Venezuela más patente la crisis política que se arrastraba por años. De por medio se vivió el llamado "caracazo" o protestas populares que estallaron en febrero

de 1989 y que acabaron con cientos de muertos, así como dos intentos de golpe militar en 1992. Este escenario respondía al colapso del sistema partidista instalado en el año 1958, con el conocido “Pacto de Punto Fijo”, que dio lugar posteriormente a la Constitución de 1961 (en adelante C61).

Con la puesta en vigencia de la C61 retornó a la democracia, luego de una década de dictadura militar. Rápidamente se consolidó la democracia representativa, que con el pasar de los años recayó cada vez más en los partidos. La pluralidad de antaño dio paso a un sistema bipartidista, en el que el poder se repartía con alternancia entre Acción Democrática (AD) y COPEI, de ideas socialdemócratas y socialcristianas, respectivamente.

Esto, aunado a la crisis económica causada en un Estado petrolero que acostumbró a las masas a las dádivas y la creciente corrupción, fueron el caldo de cultivo para la intención de “transformar el Estado y crear un nuevo ordenamiento jurídico que permita el funcionamiento efectivo de una Democracia Social y Participativa”, tal y como quedó plasmado en la pregunta número 1 del referéndum consultivo en el que una minoría de venezolanos decidieron convocar a una asamblea nacional constituyente (ANC).

Observación: Algunas expresiones que se afianzaron en la opinión pública y crearon un ambiente favorable al proceso constituyente fueron: “hay una crisis terminal de la democracia”, “la Constitución es ilegítima”, “todos los políticos son corruptos”, “Venezuela necesita refundarse”, “llegó el fin de la ‘cuarta República’”, solo la “acción del pueblo soberano a través del ‘poder constituyente originario’ puede evitar una guerra civil”, entre otras. Todas ellas operaron en el plano emocional y simbólico, poco en el racional. En el caso de Chile, observamos expresiones similares que exageran o distorsionan la realidad, y que tienden a atribuir poderes irreales tanto a la constituyente como a la Constitución, lo que supone el riesgo de la frustración suscitada por expectativas incumplidas.

Actuaciones jurídicas que dieron cauce a la instalación de la vía constituyente:

a) Sentencias de enero de 1999 de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) conocidas como las sentencias casos Referéndum I y Referéndum II:

Hugo Chávez ganó las elecciones presidenciales en 1998 y asumió en febrero del año siguiente señalando:

*Juro delante de Dios, juro delante de la Patria, juro delante de mi pueblo, que sobre esta moribunda Constitución impulsaré las transformaciones democráticas necesarias para que la República nueva tenga una Carta Magna adecuada a los nuevos tiempos. Lo juro.*

Condenaba con su juramento la entonces vigente constitución y lo hacía no solo movido por su deseo de cambiarla, sino también amparado en las sentencias de enero de la CSJ. La CSJ, a

partir de interpretaciones ambiguas, concluyó que el poder soberano reside en el pueblo y este puede, a través de referéndums consultivos, plantearse usar vías no previstas en la C61 para cambiarla. En concreto, una asamblea constituyente. La C61 disponía expresamente de dos formas para su cambio (total o parcial): la reforma por referéndum consultivo y la enmienda mediante asambleas legislativas de los Estados (el equivalente a las regiones en Chile).

Observación: En Chile no se ha usado la vía judicial para condicionar las reglas y objetivos que seguirá la instancia que elaborará el hipotético nuevo texto constitucional. De ocurrir, la Corte Suprema debe ser muy prudente al momento de emitir pronunciamiento, en especial si admite a trámite el requerimiento que se le haga. Ello porque si el poder judicial se pronuncia para limitar tajantemente a la futura instancia, puede generar un clima de mayor conflictividad política que derive en futuras exigencias a la instancia constituyente de intervención del poder judicial. En cambio, si por temor a la presión social y política, el poder judicial se pronuncia de forma ambigua o complaciente con quienes apoyan una constituyente “originaria”, su decisión podría usarse a futuro para justificar actuaciones arbitrarias de la instancia de cambio constitucional.

b) Decreto Presidencial No. 3 de febrero de 1999

El mismo día en que Chávez asumió el poder, dictó el Decreto No. 3, en el cual convocó a referéndum consultivo para que “el pueblo se pronuncie sobre la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente” y fijó las preguntas que se harían en la consulta:

“Primera: ¿Convoca usted una Asamblea Nacional Constituyente con el propósito de transformar el Estado y crear un nuevo ordenamiento jurídico que permita el funcionamiento efectivo de una Democracia Social y Participativa?

Segunda: ¿Autoriza usted al Presidente de la República para que mediante un Acto de Gobierno fije, oída la opinión de los sectores políticos, sociales y económicos, las bases del proceso comicial en el cual se elegirán los integrantes de la Asamblea Nacional Constituyente?”.

Observación: En el caso de Chile, hasta ahora, ninguna instancia diferente al Congreso o la autoridad electoral (SERVEL) ha participado en el proceso de elaboración de las preguntas a formular y las reglas a seguir para realizar el plebiscito de aprobación o rechazo a la redacción de una nueva constitución. Así debe seguir siendo. Solo esas instancias tienen la legitimidad democrática y competencia jurídica para hacerlo. En Venezuela, debido a la negativa de la clase política a participar en el proceso, no fue el Congreso sino el Gobierno el que terminó definiendo lo sustancial del proceso.

c) Resoluciones del Consejo Supremo Electoral (CSE):

La Resolución 990217-32 de febrero de 1999 fijó la realización del referéndum consultivo para abril de ese año. En este acto se reprodujo casi íntegramente lo dispuesto en el Decreto No. 3. Tanto el Decreto No. 3 como esta Resolución fueron objeto de diferentes recursos de nulidad ante la CSJ, contra la pregunta 2 que delegaba en Chávez la decisión de fijar de forma unilateral

las bases comiciales. En tal sentido, Chávez dictó otro Decreto en marzo que no fijó de una vez las bases, sino que las “propuso”, cosa que en efecto hizo ante el CSE. Este último modificó su Resolución inicial e incluyó la “propuesta” de Chávez. Por sentencia de marzo la Corte Suprema anuló la pregunta número 2 e instó al CSE a dictar una nueva resolución sobre el referéndum.

Resolución 990323-70 de marzo de 1999: En “acatamiento” de la sentencia de la Corte Suprema, el CSE dictó una nueva resolución que reprodujo las bases comiciales propuestas por Chávez y fijó el referéndum para abril. Ante esto, la CSJ ordenó suprimir la frase “como poder originario que recoge la soberanía popular” que se atribuía a la ANC en la base comicial octava.

Observación: Además de ser el Congreso y SERVEL las instancias que deben preparar las reglas de la instancia de cambio constitucional que se elija mediante plebiscito (sea Convención Mixta Constitucional o Convención Constitucional) y las preguntas que serán consultadas, deben también procurar que en las preguntas explícitamente se diga que la referida instancia tendrá como único objetivo elaborar un nuevo texto constitucional, sin interferir con el funcionamiento del poder constituido bajo la vigencia de la Constitución actual. No es lo que hasta ahora está planteado, ya que se asume que al estar eso dicho en la recién aprobada reforma constitucional, la futura instancia de cambio constitucional respetará lo que la vigente Constitución diga. Tal postura, sin embargo, podría resultar muy equivocada.

En efecto, solo si se tiene un mandato directo de los ciudadanos (del pueblo soberano, que es titular del poder constituyente) a esa instancia, de que solo puede elaborar un nuevo texto constitucional, es que se podrá con mayor efectividad política e institucional impedir que la futura instancia se declare “originaria”.

Es posible que defensores del carácter “originario” de la instancia de cambio constitucional activen tanto la vía política como la jurídica para que se reconozca de antemano tal condición. Lo prudente es ratificar el carácter derivado de la instancia y que así lo reconocen los ciudadanos al asistir al plebiscito de abril 2020 bajo las normas que se incluyeron en la recién aprobada reforma constitucional, a fin de incluir el “procedimiento para elaborar una nueva constitución política de la República”.

Si es requerido el propio SERVEL, no se debe perder de vista que la última palabra la tendrá la propia ciudadanía cuando vote en el plebiscito de abril de 2020, oportunidad en la cual esta aceptará y legitimará las normas de la reforma constitucional y no algún órgano del poder constituido.

Con todo, lo adecuado es que por anticipado en el plebiscito se consagre un mandato directo del poder constituyente a la instancia de cambio constitucional que se elija. Esta última deberá estar solo facultada para redactar un nuevo texto constitucional sujeto a aprobación por plebiscito. No ha de poder, por el contrario, perturbar al poder constituido, que debe atender los temas sociales y continuar cumpliendo con la actual Constitución mientras rija. Las instancias de cambio en las buenas experiencias constituyentes fueron derivadas y no originarias, mientras que en las malas (Venezuela, Bolivia, Ecuador) siempre fueron originarias.

Por lo anterior, el autor sugirió en su momento que la primera pregunta del plebiscito de abril de 2020 dijera:

¿Quiere usted convocar un órgano encargado únicamente de redactar una nueva Constitución con pleno respeto del funcionamiento y competencias del poder constituido?

d) Realización de referéndum consultivo de abril de 1999: Se celebra el referéndum con una participación de 4.1 millones de electores y una abstención del 62.2%. El “sí” ganó con un 92,4%.

Observación: En Chile, en el acuerdo del 15 de noviembre, se estableció voto obligatorio para la elección de los integrantes de la instancia de cambio a realizarse en octubre, pero no para el plebiscito de convocatoria o de rechazo a la instancia de cambio constitucional de abril. Es pertinente discutir la fijación de un porcentaje mínimo de participación para conferir validez tanto al plebiscito de convocatoria como al plebiscito para la aprobación o rechazo.

En Venezuela, al no existir ese mínimo, la convocatoria del proceso constituyente se aprobó con una participación muy inferior a la mitad más uno de los electores inscritos en el padrón electoral. No luce ni democrático ni legítimo que una mayor minoría decida sobre el marco normativo más importante para una sociedad.

e) Elección de integrantes de ANC de julio de 1999:

Se realizó la elección de los “constituyentes”, con una abstención de 53.7% de los electores. Según las bases comiciales, se eligieron 131 miembros: 24 de la circunscripción nacional, 104 de las 24 circunscripciones regionales y 3 representantes de las comunidades indígenas.

Si bien el Polo Patriótico (partidos apoyados por Chávez) obtuvo el 65% y los partidos no agrupados en torno a Chávez obtuvieron el 22,1%, en virtud del tendencioso sistema de postulaciones, la ANC quedó con 125 candidatos favorables a Chávez y solo 6 para el resto.

Observación: Si se cumple con lo establecido en el acuerdo de noviembre respecto de las reglas electorales aplicables a la elección de quienes integrarán la instancia de cambio constitucional —las que rigen elecciones de diputados—, el desequilibrio en la composición de la ANC generada por Chávez al fijar las bases comiciales para la elección de sus integrantes se estará evitando. Las condiciones propician algo similar a lo observado en el proceso constituyente colombiano de 1991, en el que la composición de la ANC, en general, reflejaba de forma muy similar la composición política del Congreso.

Los partidarios del carácter “originario” y “revolucionario” de la ANC posiblemente presionarán por vías políticas y jurídicas para intentar alterar en lo posible lo establecido por el acuerdo de noviembre, a fin de que la composición de la instancia, en especial si es una convención constitucional, no se parezca a la composición del Congreso actual. Buscarán un espacio de

acción revolucionaria para actores políticos no tradicionales, camuflados como representantes de la “sociedad civil”.

El acuerdo reciente respecto de cuotas de representación por género, pueblos originarios, etc., será por muchos debatido no con una lógica de justicia hacia esos sectores, sino de conveniencia electoral.

El Congreso, SERVEL y el poder judicial, pero en especial la ciudadanía que no apoya una constituyente originaria, han de apoyar el acuerdo de noviembre respecto del método de elección de los integrantes de la instancia, insistiendo en la transparencia, probidad, igualdad ante la ley y justicia de las reglas que se aplicarán.

Actuaciones “jurídicas” de la ANC:

a) Instalación ANC y Estatuto de Funcionamiento:

En agosto de 1999 se instaló la ANC y comenzó a sesionar para definir de inmediato su Estatuto de Funcionamiento. En tal estatuto, la ANC —con mayoría chavista— se autoproclamó soberana y originaria. Es decir, desvinculada de cualquier normativa existente, con poderes ilimitados y por encima del poder constituido, declarando de forma expresa que todos los poderes quedaban “subordinados” a la ANC. Estableció además que las decisiones respecto de la discusión constitucional se tomarían por mayoría absoluta (mitad más uno) de los asistentes, siendo el quórum obligatorio para sesionar la mitad más uno, es decir cualquier decisión podía quedar aprobada por el 25% de los representantes de la ANC.

Observación: Si triunfa la opción de la Convención Mixta cabe presumir que la posibilidad de que esa instancia se declare originaria es casi inexistente, ya que la mitad de su composición provendría de un órgano del poder constituido (el Congreso). En cambio, si triunfa la opción de la Convención Constitucional, esa posibilidad se incrementa y dependerá de la composición que tenga en definitiva si ello, en los hechos, ocurre o no.

En Colombia, de manera puramente simbólica, la ANC de 1991 se declaró originaria, pero en los hechos actuó como derivada, ya que se limitó a redactar una nueva constitución sin dictar “actos constituyentes” o crear un “régimen supraconstitucional” (normas por encima superiores en rango a la Constitución), lo que sí ocurrió en Venezuela. Ello se explica por la composición que tenía esa ANC y los acuerdos entre los partidos tradicionales y el actor emergente (M19) de conducir en Colombia el proceso de cambio constitucional de forma no revolucionaria.

En este segundo escenario, si en el plebiscito de abril de 2020 gana el SÍ en la primera pregunta, pero en ella misma queda dicho que el objetivo de la instancia que se elija es únicamente redactar una nueva constitución que se debe someter a plebiscito y que no puede desconocer los órganos del poder constituido, cabe suponer que la tesis del carácter originario no podrá plantearse sin asumir el costo político y jurídico de ir en contra de un mandato directo del poder constituyente,

de la ciudadanía mediante el voto. Si de todos modos se plantea, tanto la ciudadanía como las vías jurídicas han de sancionar a los integrantes de la instancia que se hayan alzado en contra del mandato popular.

b) Sentencia de la CSJ en Pleno de octubre de 1999 que reconoció el carácter originario de ANC:

En esta sentencia la CSJ, al conocer de un recurso de nulidad contra un “acto constituyente” de los que se habla más adelante en este informe, afirmó que la ANC “no es un poder derivado, pues su función de sancionar una nueva Constitución implica el ejercicio del poder constituyente, el cual no puede estar sujeto a los límites del orden jurídico establecido, incluyendo la Constitución vigente”. Más allá del apoyo que en lo simbólico y sentimental había recibido la propuesta de la ANC de parte de muchos venezolanos, que creyeron esa era la vía para la solución de sus principales problemas (pobreza, desempleo, acceso a servicios, vivienda, corrupción, inseguridad, etc.), esta sentencia fue muy importante porque le dio “base jurídica” definitiva ante las fuerzas militares y policiales internas como ante la comunidad internacional, a todas las arbitrariedades cometidas por la ANC. Sin esta sentencia, todo lo ocurrido habría sido de facto. Es decir, de hecho, a la fuerza y, por lo tanto, ilegítimo.

Observación: Luego de instalada la instancia de cambio constitucional, en especial si es la Convención Constitucional, cabe esperar que quienes apoyan una constituyente “originaria” intenten, vía judicial, que se libere en lo posible a dicha instancia de cambio constitucional de las reglas y fines, que el poder constituido, Congreso y SERVEL, hayan propuesto a la ciudadanía y se aprueben a través del plebiscito de abril.

Hasta ahora, no está planteado incluir en las preguntas del plebiscito de abril de 2020 parte de las normas de la reforma constitucional, a fin de reforzar con un mandamiento popular directo la legitimidad e intangibilidad de dichas normas, frente a la futura Convención que se pueda elegir, acción esa que haría inútil todo intento de cambiar las cosas por la vía judicial.

Mientras ello sea factible, lo más recomendable es que el Poder Judicial y el Tribunal Constitucional se involucren lo menos posible en el “proceso constituyente” para disminuir el riesgo de escenarios más complejos, producto del miedo, el chantaje o las agendas personales. Y en caso de que tuvieran que pronunciarse, es importante que los ministros responsables de las decisiones encuentren el modo de reforzar la legitimidad de las normas de la reforma constitucional hoy vigentes, no obstante haber sido aprobadas por órganos del poder constituido, en particular el Congreso.

c) Redacción, discusión y sanción del nuevo texto constitucional:

Con las características antes señaladas, en septiembre de 1999 comenzó la ANC la discusión de la nueva constitución. La base de trabajo fue un documento entregado por Chávez, llamado “Ideas fundamentales para la Constitución Bolivariana de la V República”.

Se constituyeron 20 comisiones permanentes, para cada una redactar una parte del nuevo texto Constitucional, lo cual hicieron en apenas 26 días. La Comisión Constitucional inició el proceso de integración de las partes emanadas de las 20 comisiones, todo lo cual realizó en solo 20 días. Así, en octubre el anteproyecto de Constitución fue entregado a la plenaria de la ANC para su discusión. La primera fase de discusión contó con 19 sesiones de trabajo hasta el 9 de noviembre, la segunda fase contó con solo 3 sesiones de trabajo, finalizando el 14 de noviembre de 1999. En solo 2 meses se redactó y discutió el nuevo texto constitucional y solo bastaba que fuera aprobado por referéndum.

Observación: El acuerdo de noviembre fija a la instancia de cambio constitucional que se elija un cronograma de trabajo, con lapsos y mayoría exigida para tomar decisiones. Estos límites pueden ser cuestionados por los defensores del carácter originario de la instancia que se elija, ya que serían reglas que el poder constituido por la constitución vigente estaría imponiendo al “poder constituyente” que solo redactará, en el mejor de los casos, el nuevo texto constitucional. Se podrá alegar que una cosa es que se lo limite a esa redacción, sin poder dictar “actos constituyentes”, y otra que se le limite en su funcionamiento, duración y mayoría requerida para decidir.

Habría que considerar si en la segunda pregunta del plebiscito de abril de 2020 se incluyen estas reglas que, cabe presumir, estarán próximamente en una reforma constitucional o una normativa (legal o reglamentaria) que se dictará con base en esa reforma, a fin de que, si gana la opción del SÍ en ese plebiscito, haya un mandato ciudadano, del “poder constituyente”, de que la instancia elegida respete y obedezca las reglas fijadas por el acuerdo político.

Si esto no se hace, como hasta ahora se observa, el riesgo es que una vez constituida, la instancia no se declare originaria, pero sí haga a un lado las reglas previstas en ese acuerdo y en su estatuto de funcionamiento fije otras, argumentando con apoyo en los juristas revolucionarios que ello es legítimo desde que el poder constituyente no puede estar subordinado al poder constituido ni a la Constitución que será cambiada. Y de este modo, extender el tiempo de funcionamiento, cambiar la mayoría requerida para aprobar cada artículo del nuevo texto, etc.

La pregunta podría ser: ¿Qué tipo de órgano, en estricto cumplimiento de las reglas de funcionamiento y toma de decisiones previstas en el acuerdo político, debiera redactar la nueva Constitución?

d) Aprobación y promulgación del nuevo texto constitucional:

En diciembre de 1999, a solo un mes de terminada la discusión por la ANC, el texto, con más de 300 artículos, se sometió a elección popular. No solo con poco tiempo para que el electorado pudiera conocer y analizar el texto, sino que las elecciones se hicieron en medio de una serie de aludes conocidos como “tragedia de Vargas”, que devastó a la región aledaña a la capital, dejando a miles de muertos y familias sin hogar.

Con una abstención del 54,7% y un padrón electoral que superaba los diez millones de inscritos, la nueva Constitución quedó aprobada por casi 3 millones de votos. Se publicó con la Exposición de Motivos que hasta ese momento quienes votaron desconocían.

Observación: Si no se fija un mínimo de participación, es factible que la participación sea inferior a la mitad y el nuevo texto termine siendo aprobado por una minoría, lo que supondría que nacerá para un sector mayoritario de la sociedad chilena con la misma ilegitimidad que se le acusa a la Constitución vigente.

e) Los “actos constituyentes” contenidos en el “Decreto mediante el cual se declara la Reorganización de todos los órganos del Poder Público”, de agosto de 1999, el “Decreto del Régimen de Transición del Poder Público” de diciembre de 1999 y el “Estatuto Electoral del Poder Público” de enero de 2000

Mediante estos “actos constituyentes”, dictados por la ANC luego de declararse a sí misma “originaria” y lograr el reconocimiento de tal condición en una parte de la sociedad venezolana y en las autoridades responsables del orden público, la constituyente avanzó en su plan de intervención y disolución de los poderes públicos, intervención de autoridades regionales y municipales, aprobación de leyes orgánicas “supraconstitucionales”, designación de personas para ocupar los cargos creados por la nueva Constitución y adopción de reglas “supraconstitucionales”. Se dictaron otros más, adicionales a los antes mencionados.

Tan grave como la intervención y disolución o control de los órganos del poder constituido (congreso, tribunales, alcaldías, etc.) fue la puesta en vigencia de una serie de normas que, además de regular el régimen de transición que debía permitir el paso de la Constitución a derogarse a la nueva Constitución por aprobar —tema que debe estar en las disposiciones transitorias de la nueva Constitución y ser aprobadas por las personas en plebiscito—, estarían vigentes, con rango superior a la Constitución, por tiempo indefinido, esto es, sin la posibilidad de ser derogadas por otras normas dictadas por el nuevo poder legislativo, ya que este no dicta normas de “rango supraconstitucional”. Todo ello a través de los actos constituyentes.

Observación: Si es derrotada la tesis del carácter originario y además se cumplen las reglas del acuerdo de noviembre, en ningún supuesto debería plantearse este escenario de actos constituyentes. Esto es, actos que (1) implican la intervención e interrupción del funcionamiento del legítimo poder constituido, que lo es desde que el cambio constitucional no se hace a través de una ruptura revolucionaria de fuerza sino conforme al marco institucional vigente; y (2) suponen la puesta en vigencia de normas que incluso luego de aprobada la nueva Constitución, de ser el caso, seguirán rigiendo el funcionamiento del Estado y la sociedad, por tiempo indefinido, ya que tendrán un rango superior al de la Constitución misma, así como a cualquier norma internacional suscrita por el Estado chileno.

f) Continuación de la ANC en funciones luego de publicación de la nueva Constitución:

El día del referéndum la ANC debió quedar disuelta, al haber cumplido su objeto. En lugar de ello, siguió funcionando, dictando más actos constituyentes y hasta una “exposición de motivos” que era contraria a normas de la Constitución aprobada, hasta enero de 2000. Ello se debió, entre otras razones, a que en las bases del referéndum no quedó definido en detalle ni el periodo máximo de funcionamiento de la ANC ni el momento en el que se entendería que dicha instancia cesaría en sus funciones por cumplir con su objeto.

Observación: En el acuerdo de noviembre se establece el lapso máximo de funcionamiento de la instancia de forma explícita. Pero en cuanto al momento en que los integrantes de esa instancia cesarán en sus funciones no es igual de claro, ya que en el No. 5 señala que el órgano constituyente “se disolverá una vez cumplida la tarea que le fue encomendada”. Este lenguaje en exceso coloquial no debe reproducirse en la o las normas que regulen este aspecto del proceso.

Al contrario, deberá indicarse, por ejemplo, que los integrantes de la instancia de cambio constitucional cesarán en sus funciones a partir de la fecha en que sancionen con la mayoría exigida el texto constitucional y lo remitan a la autoridad competente para convocar el plebiscito aprobatorio o reprobatorio del texto constitucional.

Lo anterior describe de forma sintética el camino seguido en Venezuela para cambiar la C61 y, entre otros objetivos, impedir la alternancia en el ejercicio del poder desde hace más de 20 años, en abierta violación a la democracia y al Estado de Derecho. Las observaciones formuladas tienen por finalidad contribuir a que, desde la experiencia venezolana, se evite que el proceso constituyente y la nueva Constitución de Chile (si es que triunfa la opción del Sí) impliquen la ruptura del marco institucional y la aprobación de un traje hecho a la medida de una facción política en busca de imponer su visión contra el espíritu democrático y republicano que ha hecho de Chile el país más próspero de nuestra región, brindando ejemplo y oportunidades a propios y foráneos.

#### IV. Proyectar

Si te instalaras a verificar con tus propios ojos el retroceso glaciar provocado por el cambio climático, la experiencia sería decepcionante. Si te sentaras expectante frente a la lengua de hielo con cámara de fotos y paquete de cabritas, sucumbirías en breve al tedio. Transcurridos varios días de observación, casi con seguridad, no serías testigo de cambio relevante alguno. Y, sin embargo, hay consenso científico respecto a que la actual tasa de pérdida no tiene precedentes en el registro geológico. ¿Quién yerra? ¿Quién experimenta con sus propios sentidos o el ratón de laboratorio?

La respuesta es obvia: la velocidad de retroceso sí es inédita, solo que incluso esa velocidad resulta cansina para la escala temporal humana. Algo parecido ocurre con la prosperidad material. Lo conseguido en estos últimos 35 años es sencillamente espectacular, como sea que

se lo mida. Nunca en nuestros más de dos siglos de vida independiente habíamos pulverizado la pobreza a apenas un octavo en 27 años. No son muchas las sociedades que lo han hecho aún mejor. Japón entre 1960 y 1990. Corea del Sur en el último medio siglo. Singapur, Irlanda, Estonia y Taiwán saltan también a la vista. Pero, como con el retroceso de los glaciares, incluso este progreso se siente insuficiente para quien no llega a fin de mes. Sí, jibarizamos la pobreza de 68% a 8,6%, pero 8,6% son 1,6 millones de personas, y detrás hay 1,6 millones de testimonios estremecedores. Nunca habíamos avanzado tanto, pero de todas formas podríamos saturar los matinales con mil y un dramas humanos cada día.

La pregunta es: ¿hay realmente un menú de fórmulas disponibles en la vitrina internacional de políticas públicas que nos permitiría avanzar mucho más rápido de lo que lo hemos hecho? ¿Está sobre la mesa una opción de rediseño que nos permita evolucionar desde el progreso incremental de los últimos 35 años a un salto discreto? ¿Optaron Japón, Corea del Sur, Singapur, Irlanda, Estonia o Taiwán por modelos en esencia diferentes?

Si la nuestra fuera una comunidad homogéneamente pobre es posible que la resignación se antepondría al rencor. Si mirásemos a nuestro alrededor y viéramos en los otros espejos de nuestra propia miseria, quizás primaría la convicción de que la vida es dura y no queda más que sudar laborando para cambiar nuestra suerte. No es el caso. Pertenecemos al triste club de las sociedades más desiguales del mundo. Nos explota en la cara cada vez que llega el momento de educarnos, de sanarnos, de transportarnos, de vivir. En un espacio humano así, es comprensible que muchos pierdan la paciencia con la estrategia de *agrandar la torta*, hasta ahora exitosa, pero de velocidad insuficiente, y se vuelquen a las calles a clamar por su *redistribución*. Es infinitamente más sexy convocar a una revolución que a otro par de décadas de gradualidad.

Sería contumaz negar que hay más que un germe de verdad en estas pulsiones. Si bien una redistribución radical —una vía que ya intentamos a inicios de los 70— provocaría una estampida que perjudicaría sobre todo a quienes más queremos ayudar, en el extremo contrario es de verdad muy difícil sostener que hemos hecho todo lo posible para repartir mejor los frutos del trabajo.

Pero esta crisis no es solo material. Es en gran medida simbólica. Y esto son buenas noticias, porque las opciones para diseñar soluciones son más inmediatas. No hay con qué ropa resolver de una buena vez las pensiones de millones de jubilados, porque es el tipo de procesos que, como el devenir de los glaciares, necesariamente requiere de lapsos incompatibles con la paciencia humana para apreciar cambios sustanciales. Por el contrario, esas uñas en el pizarrón social que configuran las colusiones, los sueldos parlamentarios o las sanciones a delitos de cuello y corbata, ofrecen oportunidades de sanación a solo un par de proyectos de ley de distancia.

Nos aprontamos a vivir un 2020 memorable. Las decisiones constitucionales ofrecen potencial para redibujar buena parte de lo que llamamos Chile. Así como en el colegio muchos estudiamos nuestra historia hasta el 11 de septiembre de 1973, los libros de historia del futuro cerrarán un

capítulo y comenzarán otro el 18 de octubre de 2019. Es responsabilidad de todos que sea para mejor.

## V. Bibliografía

Agencia de Calidad de la Educación (2017). *Estudio Internacional de Educación Cívica y Formación Ciudadana*.

Banco Mundial (2014). *Chile: Efectos Distributivos de la Reforma Tributaria de 2014*.

Banco Mundial (2019). *GDP per cápita*.

Banco Mundial (2017). *La evolución hacia una sociedad más próspera. República de Chile diagnóstico sistemático de país*.

Brewer-Carías, Allan R. (1999). *Poder Constituyente Originario y Asamblea Nacional Constituyente. Comentarios sobre la interpretación jurisprudencial relativa a la naturaleza, la misión y los límites de la Asamblea Nacional Constituyente*. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.

Brewer-Carías, Allan R (2002)., *Golpe de Estado y proceso constituyente en Venezuela*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

CADEM - Plaza Pública (2019). *Estudio N°305, Segunda semana de Noviembre*.

CADEM - Plaza Pública (2019). *Estudio N°306, Tercera semana de Noviembre*.

CADEM - Plaza Pública (2019). *Estudio N°307, Cuarta semana de Noviembre*.

CADEM - Plaza Pública (2019). *Estudio N°309, Segunda semana de Diciembre*.

Centro de Estudios Públicos (2018). *ESTUDIO SOCIAL DE OPINIÓN PÚBLICA. SEPTIEMBRE-OCTUBRE 1990*.

Centro de Estudios Públicos (2018). *Estudio Nacional de Opinión Pública, octubre-noviembre 2018*.

CEPAL, N. (2019). *Social Panorama of Latin America 2018*. ECLAC.

Chenoweth, E., Stephan, M. J., & Stephan, M. J. (2011). *Why Civil Resistance Works: The Strategic Logic of Nonviolent Conflict*. Columbia University Press.

Chilton, A., & Versteeg, M. (2017). *Rights Without Resources: The Impact of Constitutional Social Rights on Social Spending*. The Journal of Law and Economics, 60(4), pp. 713-748.

Cifuentes, Cecilia (2020). *El mito de los oídos sordos*. El Mercurio, 4 de febrero de 2020.

Comité de Sistematización (2017). *Sistematización de la Etapa Participativa del Proceso Constituyente abierto a la ciudadanía Informe Ejecutivo*.

Comparative Constitutions Project (2019). *Constitution Rankings*.

Delaveau, R. (2016). *La Supramayoría en la potestad legislativa chilena*. pp. 60-65. con datos de Anexo I de Sierra y McClure (2012).

Delaveau, R. (2019). *Control de constitucionalidad: análisis empírico desde el derecho comparado*. Working Paper

Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda de Chile (2019). *Evaluación de Programas e Instituciones*.

Elkins, Z., Ginsburg, T., & Melton, J. (2009). *The Endurance of National Constitutions*. Cambridge University Press.

Endo, T., Kakinuma, K., Yoshikawa, S., & Kanae, S. (2018). Are Water Markets Globally Applicable? *Environmental Research Letters*, 13(3), 034032.

Equifax y Universidad San Sebastián (2019). *XXV Informe de Deuda Morosa, Segundo Trimestre 2019*.

Ferrer, Consuelo. *Estudio ubica a Santiago en el top 10 del ranking del transporte público más caro en función del ingreso medio*. El Mercurio Online, 18 de octubre de 2019.

Fiscalía Nacional Económica (2019). *Estudio de Mercado sobre Medicamentos. INFORME PRELIMINAR*.

Flores, I., Sanhueza, C., Atria, J., & Mayer, R. (2019). Top Incomes in Chile: A Historical Perspective on Income Inequality, 1964-2017. *Review of Income and Wealth*.

Fondo Monetario Internacional (2017). *World Economic Outlook 2017*.

Fondo Monetario Internacional (2019). *Household Debt, Loans and Debt Securities Percent of GDP*.

García Soto, Carlos (2017). *La Asamblea Nacional constituyente en Venezuela. Origen y situación actual de un proceso fraudulento*. Cuadernos Manuel Giménez Abad, No. 14, 2017.

Hernández, Rafael (2019). *Dieta parlamentaria en los países de la OCDE*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

Hernández, Rafael (2019). *Dietas y asignaciones parlamentarias Cifras y antecedentes para once casos seleccionados*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

IDE OCUC (2016). *Tipología de áreas verdes y grupos socioeconómicos predominantes por manzana, Santiago*.

Institute for Health Metrics and Evaluation, University of Washington (2017). *Global Burden of Disease Study 2016*.

Instituto de Previsión Social (2019). *Tasas del Régimen General*.

Instituto Nacional de Estadísticas (2019). *Encuesta Suplementaria de Ingresos*.

Layard, R., Mayraz, G., & Nickell, S. (2010). Does relative income matter? Are the critics right. *International differences in well-being*, 28, 139-66.

Libertad y Desarrollo (2019). *El efecto del gasto público en la reducción de la desigualdad*. Temas públicos nº 1395.

Mercer (2019). *Melbourne Mercer Global Pension Index*.

Núcleo de Sociología Contingente (2019). *Encuesta de resultados Zona Cero. Noviembre de 2019*.

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (2019). *Income Distribution Database - OECD Statistics*.

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (2018). *A Broken Social Elevator? How to Promote Social Mobility*.

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (2017). *Pensions at a Glance*.

Organización de Naciones Unidas (2018). *Human Development Indices and Indicators: 2018 Statistical Update. Briefing note for countries on the 2018 Statistical Update. Chile*.

Organización de Naciones Unidas (2018). *World Population Prospects: 2017 Revision*.

Maddison, A. (2013). The Maddison-Project. <http://www.ggdc.net/maddison/maddison-project/home.htm>, 1, 14.

Mercer (2019). *Melbourne Mercer Global Pension Index 2019*.

Ministerio de Desarrollo Social (2019). *Casen 2017 - Observatorio Social*.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2017). *Desiguales*.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2016). *Dietas parlamentarias de diputados y dedicación exclusiva parlamentaria: Experiencia Comparada*.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2015). *Mecanismos de cambio constitucional en el mundo: Análisis desde la experiencia comparada*.

Punset, E. (2011). *Excusas para no pensar*. Barcelona, Destino.

Sapelli, C. (2013). Movilidad intrageneracional del ingreso en Chile. *Estudios Públicos*, 131, pp. 1-35.

Superintendencia de Pensiones (2019). *Número, monto promedio de las pensiones autofinanciadas, según años cotizados y sexo*.

Tsebelis, G., & Nardi, D. J. (2016). A Long Constitution is a (Positively) Bad Constitution: Evidence from OECD Countries. *British Journal of Political Science*, 46(2), pp. 457-478.

World Inequality Database (2019). *Informe sobre la Desigualdad Global 2018*

## VI. Agradecimientos

Esta compilación nació de una conversa con Marcos Allende que solo sobre la marcha convertimos en libro. Gracias por la confianza, y mucho más que eso. En el proceso de horneado, fue un especial estímulo el punch de Andrés Barriga para *getting shit done*, así como las correcciones de José Gandarillas, Cristóbal Merino y, muy especialmente, la nutrida sábana de sugerencias de Pelayo Herrera. Vaya también un reconocimiento a todos esos colegas de *Impulsemos Chile* que han puesto de su tiempo, de su plata, o ambos, en particular a Felipe Bendek y Felipe Varas.

El ABC constitucional no hubiera sido lo mismo sin el puntapié inicial de Edmundo Soto, ni el diagnóstico previsional sin las precisiones de Alicia Montes. Mención especialísima para Rodrigo Delaveau, quien padeció mi hostigamiento digital con una frecuencia digna de commiseración; es que ni Kiribati escapa a su asombroso manejo del derecho constitucional comparado.

Liberado ya al terreno salvaje de la webósfera, fueron muchos quienes dedicaron tiempo a ofrecer ideas y a limpiar el texto del campo minado de motes que era en sus días de posparto. Gracias a Pilar Barañao y María Luisa de a Noi; a Carlos Vásquez por sus macizas propuestas; a Soledad y Raúl Bertelsen por su erudición constitucional, y a Mauricio Reyes por la capacitación penal; a María de los Ángeles Besoain por su perenne entretejer de redes; y a Trinidad Díaz por interrumpir sus vacaciones para desplegar una portada con reacción felina.

Reconocimientos al *team* Trayecto por poner lo suyo para rebalsar el ecosistema digital. A la paciente Natalia Valdés, la rigurosa Constanza Cariola y Felipe Briones, de un entusiasmo y optimismo que levanta muertos.