

Juan Cristóbal Portales Echeverría  
Aldo Rojas Silva  
Editores

RODRIGO AGURTO · MARCELO ALBORNOZ · FELIPE ALESSANDRI · PABLO ALLARD · CONSUELO ALVIAL

ROCÍO ANDRADE · MARÍA SOL ANIGSTEIN · ALEJANDRA ARRATIA · JOSÉ MIGUEL BERNUCCI · FELIPE BERRÍOS

CLAUDIA BOBADILLA

JOSÉ INOSTROZ

MICHELLE BORDACHAR

MARÍA JARAQUEMADA

LUIS EDUARDO BRESCIAM

TOMÁS JORDÁN

VERÓNICA CABEZAS

CAROLINA LEITAO

CLAUDIO CASTRO

MACARENA LOBOS

GERMÁN CODINA

DANIEL LOEWE

JOSÉ DE GREGORIO

JOSÉ MAZA

GLORIA DE LA FUENTE

HELIA MOLINA

LUCAS DEL VILLAR

NICOLÁS MORALES

FELIPE DELPIN

PÍA MUNDACA

LEONOR ETCHVERRY

PATRICIA MUÑOZ

ALEJANDRO FERREIRO

ALEJANDRA MUSTAKIS

CARLOS FRANCO

JUAN LUIS OSSA

GABRIELA GARCÍA

DIEGO PARDOW

CARLOS GAJARDO

VERÓNICA PINILLA

HUMBERTO GARRIDO

CLAUDIA PIZARRO

RUBÉN GENNERO

PAULA POBLETE

PABLO GUTIÉRREZ

IVÁN PODUJE

MARÍA PAZ HERMOSILLA

CARLOS PORTALES

HUGO HERRERA

VALENTINA QUIROGA

FELIPE ILLANES

CLAUDIA SANHUEZA

CLAUDIO SEEBACH · SOLEDAD OVANDO · MAX RAIDE · MARINA ROSENBERG · SEBASTIÁN SICHEL

JUAN PABLO SWETT · JULIÁN UGARTE · ANDRÉS VELASCO · JOSÉ TOMÁS VICUÑA

HEINRICH VON BAER · JEANNETTE VON WOLSFERDORFF · MARÍA JOSÉ ZALDÍVAR



IDD

INSTITUTO DESAFÍOS DE LA DEMOCRACIA



KONRAD  
ADENAUER  
STIFTUNG

# Diálogos para el nuevo mundo

70 propuestas para el Chile pospandemia



Juan Cristóbal Portales Echeverría

Aldo Rojas Silva

Editores

# Diálogos para el nuevo mundo

70 propuestas para el Chile pospandemia

Instituto Desafíos de la Democracia

Fundación Konrad Adenauer

# Diálogos para el nuevo mundo

70 propuestas para el Chile pospandemia

© 2021, Juan Cristóbal Portales Echeverría y Aldo Rojas Silva

ISBN: 978-956-7684-35-9

Primera edición: agosto 2021

Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida ni en todo ni en parte ni registrada o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio sea mecanismo, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia o cualquier otro sin el permiso previo escrito por el autor.

Corrección de textos:

Agencia Litteralis

Diseño de portada y diagramación:

[www.edicionesondemand.cl](http://www.edicionesondemand.cl)



EDITORIAL

Dr. Sótero del Río 326 of 1003, Santiago de Chile

[www.trayecto.cl](http://www.trayecto.cl)

Impreso en Chile/Printed in Chile

# Índice

Mensaje de los editores . . . . .	11
Mensaje de la Fundación Konrad Adenauer . . . . .	13
Participantes . . . . .	15

<b>Capítulo 1. El camino para construir mayor cohesión social y enfrentar condiciones de desigualdad permanentes.</b> . . . . .	27
El problema de la inclusión social. . . . .	29
La gobernanza. . . . .	34
La pertenencia. . . . .	37

<b>Capítulo 2. Democracia resiliente: Cómo preparamos la institucionalidad para enfrentar crisis.</b> . . . . .	43
El proceso electoral y pluralismo. . . . .	44
El funcionamiento del gobierno. . . . .	45
La participación política. . . . .	46
La cultura política. . . . .	49
Las libertades civiles. . . . .	50

<b>Capítulo 3. Derechos de las personas y la libertad, ¿categorías en riesgo?</b> . . . . .	51
El impacto de la pandemia en los derechos humanos. . . . .	54
Afectaciones a la libertad y al sistema democrático. . . . .	57
El acceso a la justicia. . . . .	61

<b>Capítulo 4. Seguridad de los datos personales ante la vigilancia digital, biopolítica y biopoder.</b>	63
La seguridad de los datos.	65
Las redes sociales y los datos personales.	67
La gobernanza del tratamiento de los datos personales y su regulación.	68
Las categorías biopolítica y biopoder en las comunicaciones.	73
<b>Capítulo 5. Nueva salud pública.</b>	77
Sobre una nueva salud pública.	78
<b>Capítulo 6. Educación. Desarrollo de habilidades y competencias para el mundo pospandemia.</b>	83
Los impactos en el aprendizaje.	84
<b>Capítulo 7. ¿Más Estado y gasto público? Respuestas de la economía social de mercado.</b>	91
El modelo económico.	94
Debilidades del modelo.	98
El rol del emprendimiento en la economía.	99
Sobre la nueva constitución.	101
<b>Capítulo 8. Trabajo, teletrabajo, automatización productiva y nuevas prácticas laborales en el sistema productivo chileno.</b>	105
La calidad de los ingresos.	111
Seguridad en el mercado laboral / niveles de protección social.	112
La inclusión laboral y brecha salarial de género en grupos menos privilegiados.	114
Condiciones de resiliencia como la productividad laboral o las competencias de nuestra fuerza laboral.	118

<b>Capítulo 9. Agenda prodescentralización y ciudades justas: Hacia la superación de la segregación, hacinamiento e inequidades territoriales.</b>	125
Descentralización y empoderamiento de los gobiernos locales.	130
Lucha contra el cambio climático.	134
Demandas globales por justicia social.	135
Transformación tecnológica para construir ciudades compartidas.	140
Ciudades más humanas y resilientes.	141
<b>Capítulo 10. Modernización del Estado y atención eficaz de las nuevas demandas ciudadanas</b>	145
Un Estado eficiente.	148
Un Estado con una mirada estratégica de desarrollo y un foco claro en innovación y competencia.	152
Un Estado que no establece estándares éticos.	157
Un Estado cooptado por ciertos intereses políticos y privados.	160
<b>Capítulo 11. Pymes y emprendedores, foco de innovación y desarrollo del Chile posplebiscito</b>	163
El escenario emprendedor en Chile	163
El emprendimiento en Chile y la realidad e inequidades demográficas existentes.	167
Fondo de Garantías para Pequeños Empresarios (FOGAPE) y otras herramientas.	172
Instancias de innovación, emprendimiento social e innovación abierta.	174
Nuevos marcos regulatorios e impositivos que fomenten creación y desarrollo de emprendimientos.	176



## Mensaje de los editores

Pandemias hubo muchas en la historia: la peste negra en la Edad Media, la gripe española o las enfermedades que llegaron de Europa y arrasaron con la población autóctona de América en tiempos de la Conquista. Sin embargo, nunca vivimos en estado de cuarentena global. Nunca pensamos que la instalación de un estado de excepción transitorio se volvería permanente. Al tiempo que se cierran fronteras externas, se instalan controles internos, se expande el paradigma de la seguridad, se exige el aislamiento y el distanciamiento social.

La pandemia nos arroja a los grandes debates societales: cómo pensar nuestra vida en común de aquí en más, cómo salir de la crisis, qué democracia necesitamos para ello, qué Estado, qué mercado, qué tipos de trabajo, qué seguridad social, qué relación con la naturaleza, entre otros muchos aspectos.

El Instituto Desafíos de la Democracia se constituye como un espacio de diálogo y reflexión con el propósito de fortalecer la democracia chilena y sus instituciones, y contribuir a la construcción de una sociedad más cohesionada. Creemos que los debates deben canalizarse de forma transversal y multidisciplinaria para levantar una agenda con objetivos, estrategias y acciones que superen lógicas de contención o moderación de las políticas públicas propuestas en las últimas décadas. Una agenda proactiva, que promueva las virtudes del Estado y del mercado, y que aborde de manera sistémica cuatro grandes desafíos para conseguir un desarrollo inclusivo. Estos son: la alta desigualdad de ingresos, acceso a bienes y oportunidades de un porcentaje importante de la ciudadanía; la concentración económica y escasa adaptación de nuestra matriz productiva a nuevos estándares de innovación, complejidad y sostenibilidad; una clase media frágil; y un Estado que tiene espacios de mejora en modernización, eficiencia y transparencia.

Para pensar una agenda proactiva, que aborde las brechas y desafíos del nuevo mundo, invitamos a 70 líderes de opinión que dialogaron en grupos de trabajo sobre 11 temáticas que constituyen capítulos de este libro. A saber: El camino para construir

mayor cohesión social y enfrentar condiciones de desigualdad permanentes; Democracia resiliente y cómo preparamos la institucionalidad para enfrentar la crisis actual; Derechos de las personas y la libertad, ¿categorías en riesgo?; Seguridad de los datos personales ante la vigilancia digital, biopolítica y biopoder; Nueva salud pública; Educación y el desarrollo de habilidades y competencias para el mundo pospandemia; ¿Más Estado y gasto público? Respuestas de la economía social de mercado para un nuevo desarrollo económico; Trabajo, teletrabajo, automatización productiva y nuevas prácticas laborales en el sistema productivo chileno; Agenda prodescentralización y ciudades justas: Hacia la superación de la segregación, hacinamiento e inequidades territoriales; Modernización del Estado y atención eficaz de las nuevas demandas ciudadanas; Pymes y emprendedores como foco de innovación y desarrollo del Chile posplebiscito.

En cada encuentro contamos con la colaboración de destacados profesionales que moderaron estas discusiones y apoyaron en su organización. Agradecemos especialmente a Monserrat Álvarez, Bárbara Briceño, Josefina Ríos, Consuelo Saavedra, Matías del Río, José Antonio Neme, Edmundo Bustos, Guillermo Herrera y Nicolás Preuss.

El resultado de estos diálogos y trabajo resultan en el libro que aquí presentamos: Diálogos para el nuevo mundo. 70 propuestas para el Chile pospandemia. Publicación editada por el Instituto Desafíos de la Democracia con el apoyo de la Fundación Konrad Adenauer.

Esperamos que sea un verdadero aporte a la reflexión pública sobre los caminos más idóneos de desarrollo humano, político, económico y social del país, así como un insumo relevante en la discusión y programas que la dirigencia política y nuestras instituciones de la democracia están sosteniendo en medio de un escenario constitucional y electoral que marcará el Chile de las próximas décadas.

Juan Cristóbal Portales  
Aldo Rojas Silva

## **Mensaje de la Fundación Konrad Adenauer**

Este libro es el resultado de un ejercicio compartido, de una invitación a pensar sobre el escenario y desafíos de la pospandemia. Durante varios meses 70 personas, líderes de opinión y referentes de diversas áreas participaron de un diálogo horizontal y constructivo sobre 11 ámbitos clave para el desarrollo de Chile. Pilares, también, del sistema democrático. Se discutió, por ejemplo, acerca de cohesión social, educación, salud, democracia, desarrollo económico, pymes, seguridad, medioambiente. El debate tuvo como norte consensuar propuestas capaces de orientar a quienes decidan sobre las políticas públicas que el país necesita en esta nueva etapa.

Las ideas aquí planteadas se hacen cargo de los cambios sociales, de la necesidad de Estado y el nuevo contrato social que se requiere para sostener una convivencia democrática, pacífica y solidaria. Así, por ejemplo, se plantea la cohesión social como un deber del Estado, como un compromiso hermano del bien común. En educación, se habla del derecho a la conectividad. En el ámbito de la salud, se propone un seguro público universal. Se trata de bases comunes que ponen a la persona al centro de la sociedad y de las ocupaciones del Estado.

Todo este proceso tiene como telón de fondo el desafío global de la crisis climática. Sus consecuencias son tan evidentes como la necesidad de contrarrestarlas mediante decisiones certeras. La urgencia política que debe darse a este tema también se recoge entre las propuestas.

Para la Fundación Konrad Adenauer, el trabajo contenido en este libro es un aporte a las discusiones vigentes en Chile. En un contexto marcado por transformaciones sociales y económicas, que impactan en lo político, en pleno desarrollo de la Convención Constitucional y ad portas de una nueva elección presidencial, este ejercicio de anticipación de respuestas es un aporte que queremos

destacar. Confirma que el diálogo libre y transversal no solo es posible, sino necesario para lograr puntos de encuentro, para construir confianzas y favorecer una democracia estable y sólida.

Andreas Klein

Representante de la Fundación Konrad Adenauer en Chile

# Participantes

## **Rodrigo Agurto**

Periodista y magíster en Gestión de la Comunicación de la Universidad de Concepción. Fundador y director de Fake News Report.

## **Marcelo Albornoz**

Abogado de la Universidad de Chile. Socio principal de Albornoz & Cía. Exdirector del Trabajo y exsubsecretario de Justicia. Director del Instituto Desafíos de la Democracia.

## **Felipe Alessandri**

Abogado y máster en Derecho de la Empresa en la Universidad de Los Andes. Exalcalde de la Municipalidad de Santiago.

## **Pablo Allard**

Arquitecto de la Universidad Católica de Chile, máster en Architecture and Urban Design y Ph.D. en Design Studies por la Universidad de Harvard. Exdirector nacional del Consejo de la Cultura y las Artes. Actual decano de la Facultad de Arquitectura y Artes de la Universidad del Desarrollo.

## **Consuelo Alvia**

Cientista político de la Pontificia Universidad Católica de Chile y MBA de la ESE Business School. Directora ejecutiva del Instituto Libertad.

## **Rocío Andrade**

Arquitecta de la Pontificia Universidad Católica de Chile, máster en Urban Development Planning por University College London, diplomada en Políticas Públicas. Excoordinadora técnica de Proyectos en Un Techo Para Chile, exasesora de la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Actual asesora urbanista de la Municipalidad de Renca.

## **María Sol Anigstein**

Antropóloga social, magíster en Antropología y Desarrollo, y doctora en Ciencias Sociales de la Universidad de Chile. Profesora asistente en la Escuela de Salud Pública de la Universidad de Chile.

## **Alejandra Arratia**

Psicóloga por la Universidad Católica de Chile, Ph.D. en Educación por la University of Melbourne. Excoordinadora nacional de la Unidad de Currículum y Evaluación en el Ministerio de Educación de Chile. Actualmente es directora ejecutiva de la Fundación Educación 2020 y académica en la Pontificia Universidad Católica de Chile.

## **José Miguel Bernucci**

Médico cirujano de la Universidad San Sebastián, Concepción, y especialista de Medicina Interna por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Secretario nacional del Colegio Médico de Chile.

## **Felipe Berríos**

Sacerdote jesuita, activista y escritor. Capellán y fundador de diversas organizaciones no gubernamentales, entre las que destacan INFOCAP y TECHO.

## **Claudia Bobadilla**

Abogada por la Universidad Diego Portales. Fundadora de Puente Social. Directora de empresas. Consejera del Instituto Desafíos de la Democracia.

## **Michelle Bordachar**

Abogada por la Universidad de Chile. Magíster © en Derecho Internacional, Inversiones, Comercio y Arbitraje (LL.M.), de la Universidad de Heidelberg y la Universidad de Chile y diplomada en Ciberseguridad. Investigadora en asuntos de ciberseguridad, datos personales y desinformación en el Centro de Estudios en Derecho Informático de la Universidad de Chile.

## **Luis Eduardo Bresciani**

Arquitecto de la Pontificia Universidad Católica de Chile, máster en Diseño Urbano de la Universidad de Harvard. Expresidente del Consejo Urbano de Desarrollo Urbano, profesor y actual director de la Escuela de Arquitectura de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Director del Instituto Desafíos de la Democracia.

## **Verónica Cabezas**

Ingeniera civil industrial por la Pontificia Universidad Católica de Chile, máster en Política Educativa y Ph.D. en Economía de la Educación por la Universidad de Columbia. Académica de la Facultad de Educación de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

## **Claudio Castro**

Ingeniero civil de la Pontificia Universidad Católica de Chile, máster en Políticas Públicas por la London School of Economics and Political Science. Alcalde de la Municipalidad de Renca.

## **Germán Codina**

Administrador público y máster en Ciencia Política por la Universidad de Chile. Exconcejal y actual alcalde de la Municipalidad de Puente Alto.

## **José de Gregorio**

Ingeniero civil industrial por la Universidad de Chile, magíster en Ingeniería y doctor en Economía del Massachusetts Institute of Technology (MIT). Decano de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile. Expresidente del Banco Central de Chile.

## **Gloria de la Fuente**

Cientista política por la Universidad Católica de Chile, y doctora en Ciencias Sociales de la Universidad de Chile. Actual presidenta del Consejo para la Transparencia y consejera del Consejo Asesor Permanente para la Modernización del Estado.

## **Lucas del Villar**

Abogado y magíster en Derecho Penal de los Negocios y de la Empresa por la Universidad de Chile. Director nacional del Servicio Nacional del Consumidor.

## **Felipe Delpin**

Profesor en Física y Matemáticas de la Universidad de Talca, alcalde de la Municipalidad de La Granja. Expresidente de la Asociación Chilena de Municipalidades.

## **Leonor Etcheverry**

Abogada de la Universidad de Chile. Abogada integrante de la Corte Suprema de Justicia de Chile. Directora Nacional de las Escuelas de Derecho de la Universidad Santo Tomás. Consejera del Instituto Desafíos de la Democracia.

## **Alejandro Ferreiro**

Abogado de la Universidad de Chile y Master of Arts de la Universidad de Notre Dame. Exministro de Economía, exsecretario ejecutivo de la Comisión Nacional de Ética Pública y miembro de la Comisión Resolutiva Antimonopolios. Exsuperintendente de Isapres, Electricidad y Combustibles; de las Administradoras de Fondos de Pensiones; y de Valores y Seguros. Actual investigador sénior de Cieplan y director de varias empresas.

## **Carlos Franco**

Periodista por la Universidad Católica de la Santísima Concepción. Magíster en Comunicación Estratégica por la Universidad Adolfo Ibáñez. Profesor instructor de la Escuela de Comunicaciones y Periodismo de la Universidad Adolfo Ibáñez. Consejero del Instituto Desafíos de la Democracia.

## **Gabriela García**

Diseñadora de la Universidad Católica de Chile, máster en Comunicación Estratégica por la Universitat Pompeu Fabra, y postítulo en Usabilidad por ELISAVA Escola Superior de Disseny i Enginyeria de Barcelona. Fundadora y directora de la Fundación Nexos, exdirectora área de experiencia en PROCORP S.A. y actual gerenta de transferencia en DILab Engineering Design Initiative UC.

## **Carlos Gajardo**

Abogado y licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales por la Universidad de Chile, especialista en delitos económicos, informáticos, lavado de activos y corrupción. Exabogado del Consejo de Defensa del Estado, exfiscal del Ministerio Público y exfiscal jefe de la Fiscalía de Alta Complejidad Oriente.

## **Humberto Garrido**

Profesor y magíster en Educación por la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación. Actual director del Liceo de Aplicación de Santiago.

## **Rubén Gennero**

Médico cirujano por la Pontificia Universidad Católica de Chile, especialista en Salud Pública. MBA de la misma casa de estudios y Master in Public Health en Salud Pública del Imperial College London.

## **Pablo Gutiérrez**

Abogado de la Universidad Central, magíster en Derecho Regulatorio por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Académico de la Universidad de Valparaíso. Consejero del Instituto Desafíos de la Democracia.

## **María Paz Hermosilla**

Periodista de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Master of Public Administration, por la New York University. Directora del GobLab UAI, laboratorio de innovación pública de la Escuela de Gobierno de la Universidad Adolfo Ibáñez.

## **Hugo Herrera**

Abogado por la Universidad de Valparaíso, máster en Filosofía de la Universidad de Valparaíso y Ph.D. en Filosofía de la Universidad de Wurzburg. Académico, escritor y columnista. Director del Instituto Desafíos de la Democracia.

## **Felipe Illanes**

Experto en políticas públicas, seguridad y defensa. Exasesor internacional del Ministerio de Defensa Nacional de Chile. Consejero del Instituto Desafíos de la Democracia.

## **José Inostroza**

Abogado y magíster en Gestión y Políticas Públicas por la Universidad de Chile. Consultor, investigador y docente asociado al Centro de Sistemas Públicos (CSP) en gestión pública. Implementó y fue el primer director del Programa de Modernización del Sector Público del Ministerio de Hacienda de Chile (2015-2018), actual Secretaría de Modernización.

## **María Jaraquemada**

Abogada por la Pontificia Universidad Católica de Chile y magíster en Derechos Fundamentales de la Universidad Carlos III de Madrid. Actual Oficial de Programa para Chile y los países del Cono Sur en IDEA Internacional.

## **Tomás Jordán**

Abogado y magíster en Ciencia Política por la Universidad de Chile. Magíster y diploma en Derecho Público, mención Derecho Constitucional, por la Universitat Autònoma de Barcelona. Profesor de Derecho Constitucional en la Universidad Alberto Hurtado y consejero del Instituto Desafíos de la Democracia.

## **Carolina Leitao**

Abogada por la Universidad de Chile. Alcaldesa de Peñalolén.

## **Macarena Lobos**

Abogada por la Universidad de Chile y doctora en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Exsubsecretaria de Hacienda en el segundo gobierno de Michelle Bachelet, asesora del Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias y docente del Magíster de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

## **Daniel Loewe**

Licenciado en Filosofía por la Pontificia Universidad Católica de Chile, y Ph.D. in Political and Moral Philosophy por la Eberhard Karls Universität Tübingen, Alemania. Profesor titular de la Facultad de Artes Liberales de la Universidad Adolfo Ibáñez.

## **José Maza**

Licenciado en Astronomía por la Universidad de Chile, máster y Ph.D. en Astronomía por la Universidad de Toronto. Profesor titular y exdirector del Departamento de Astronomía de la Universidad de Chile. Premio Nacional de Ciencias Exactas de 1999.

## **Helia Molina**

Médica cirujana y magíster en Salud Pública de la Universidad de Chile. Decana de la Facultad de Ciencias Médicas de la Universidad de Santiago de Chile. Exministra de Salud de Chile.

## **Nicolás Morales**

Ingeniero civil industrial de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Global MBA de la Universidad de Chile y MBA de University of Queensland en Australia. Socio fundador y gerente general de Trabajo con Sentido.

## **Pía Mundaca**

Cientista política por la Pontificia Universidad Católica de Chile y máster en Políticas Sociales de la London School of Economics and Political Science. Exdirectora social de la Fundación Techo, exjefa del Departamento de Política Migratoria en el segundo gobierno de Michelle Bachelet y actual directora ejecutiva del Centro de Estudios Espacio Público.

## **Patricia Muñoz**

Abogada por la Universidad Católica de Temuco, magíster en Docencia Universitaria de la Universidad del Desarrollo, y diplomada en Derechos y Garantías de niños, niñas y adolescentes en procesos judiciales de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Actual Defensora de la Niñez.

## **Alejandra Mustakis**

Diseñadora industrial y emprendedora chilena, socia fundadora de diversas compañías. Presidenta de la Asociación de Emprendedores de Chile, ASECH. Directora del Instituto Desafíos de la Democracia.

## **Juan Luis Ossa**

Licenciado en Historia por la Pontificia Universidad Católica de Chile y doctor en Historia Moderna por la Universidad de Oxford. Director ejecutivo del Centro de Estudios de Historia Política de la Universidad Adolfo Ibáñez y profesor investigador de la Escuela de Gobierno de la misma universidad.

## **Diego Pardow**

Abogado por la Universidad de Chile, máster y doctor en Derecho por la Universidad de California, Berkeley. Presidente ejecutivo del Centro de Estudios Espacio Público, profesor y columnista.

## **Verónica Pinilla**

Administradora pública por la Universidad Central de Chile, máster en Gestión y Políticas Públicas del Departamento de Ingeniería Industrial por la Universidad de Chile y Ph.D. en Políticas Sociales y Administración por la Escuela de Sociología y Políticas Sociales, Inglaterra (Nottingham). Exdirectora académica de FLACSO, exasesora de la Subsecretaría de Economía y directora del Instituto Desafíos de la Democracia.

## **Claudia Pizarro**

Administradora pública por la Universidad de Los Lagos. Concejala por tres periodos y actual alcaldesa de la Municipalidad de La Pintana. Integra la Comisión de Seguridad Ciudadana junto a otros destacados alcaldes.

## **Paula Poblete**

Economista y *minor* en Sociología por la Pontificia Universidad Católica de Chile, y magíster en Políticas Públicas de la Universidad de Chile. Directora de estudios de Comunidad Mujer.

## **Iván Poduje**

Arquitecto de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso y máster en Desarrollo Urbano de la Pontificia Universidad Católica. Exintegrante de las comisiones presidenciales de Desarrollo Urbano y Transporte. Actual director de la Fundación Espacio Público, y de su estudio Atisba.

## **Carlos Portales**

Ingeniero comercial por la Pontificia Universidad Católica de Chile, MBA por Georgetown University, EE.UU. y Ph.D. in Economics and Management por el IESE, Universidad de Navarra, España. Académico de la Escuela de Administración de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Consejero del Instituto Desafíos de la Democracia.

## **Valentina Quiroga**

Máster en Economía Aplicada e ingeniera civil por la Universidad de Chile. exsubsecretaria del Ministerio de Educación en el segundo gobierno de Michelle Bachelet.

## **Claudia Sanhueza**

Ph.D. en Economía de la Universidad de Cambridge. Investigadora adjunta de la línea Las Dimensiones Socioeconómicas del Conflicto de COES y directora del Centro de Economía y Políticas Sociales de la Universidad Mayor. Preside el Consejo Consultivo Previsional (CCP) y es académica del Proyecto Puentes.

## **Claudio Seebach**

Ingeniero industrial eléctrico por la Pontificia Universidad Católica de Chile y máster en Ingeniería de Stanford University. Cofundador de Enseña Chile y de Elige Educar. Fue director nacional de Un Techo para Chile, director ejecutivo del Centro de Políticas Públicas UC y secretario ejecutivo del Consorcio para la Reforma del Estado. Actual presidente ejecutivo de la Asociación de Generadoras de Chile.

## **Soledad Ovando**

Ingeniera civil industrial por la Universidad de Chile. Exconsejera de la Comisión Nacional de Productividad, exgerenta de pequeñas empresas en BancoEstado. Actual subgerenta de Asuntos Públicos de BancoEstado.

## **Max Raide**

Licenciado en Derecho por la Universidad de Los Andes. En su carrera profesional ha trabajado como columnista y periodista para periódicos de renombre como *La Segunda*, *El Mercurio* (Economía y Negocios), *El Mostrador*, y las revistas *Capital*, *Poder* y *Q Magazine*. Actual presidente del Grupo Liderazgo.

## **Marina Rosenberg**

Licenciada en Ciencia Política y máster en Estudios de Diplomacia, Seguridad y Relaciones Internacionales de la Universidad de Tel Aviv. Exdirectora adjunta de agencias especializadas de la ONU, exenviada especial para Medio Oriente de la oficina de la Dirección General, exconsejera para asuntos exteriores en la Embajada de Israel en Berlín, exdirectora del departamento del Golfo en el centro de investigación política MRE. Actual embajadora de Israel en Chile.

## **Sebastián Sichel**

Abogado y magíster en Derecho Público de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Exministro de Desarrollo Social y Familia, exvicepresidente ejecutivo de CORFO, profesor universitario y expresidente de BancoEstado.

## **Juan Pablo Swett**

Ingeniero comercial por la Universidad Finis Terrae. Fundador de Trabajando.com, presidente de la Multigremial Nacional, *past president* de la Asociación de Emprendedores de Latinoamérica (ASELA), y de la Asociación de Emprendedores de Chile (ASECH).

## **Julián Ugarte**

Licenciado en Diseño Industrial por DUOC y egresado de la Singularity University. Emprendedor social, pensador del diseño y profesional de la estrategia. Creador de SocialLab.

## **Andrés Velasco**

Licenciado en Economía y Filosofía, magíster en Relaciones Internacionales de la Universidad de Yale y Ph.D. en Economía de la Universidad de Columbia, con estudios de posdoctorado en Economía Política de la Universidad de Harvard y el Massachusetts Institute of Technology (MIT). Exministro de Hacienda de Chile. Decano de la Escuela de Políticas Públicas de la London School of Economics.

## **José Tomás Vicuña**

Ingeniero comercial por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Exdirector ejecutivo del Servicio Jesuita a Migrantes. Actual gerente general de DataLab.

## **Heinrich von Baer**

Médico veterinario y licenciado en Ciencias Pecuarias de la Universidad de Chile, doctor en Medicina Veterinaria por la Tierärztliche Hochschule, Hannover, Alemania. Académico de la Universidad de La Frontera, es presidente de la Fundación Chile Descentralizado.

## **Jeannette von Wolfersdorff**

Economista de la RWTH Aachen University en Alemania. Cofundadora del Observatorio del Gasto Fiscal en Chile. Expresidenta de la Comisión Asesora Ministerial para mejorar la Transparencia, Calidad y el Impacto del Gasto Público de Chile.

## **María José Zaldívar**

Abogada y magíster en Derecho Público de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Exministra del Trabajo y Previsión Social.

# Capítulo 1

El camino para construir mayor cohesión social y enfrentar condiciones de desigualdad permanentes

En Chile todo indica que tenemos problemas muy importantes de cohesión social. ¿Qué relación tienen nuestros problemas de cohesión social con las brechas sociales o condiciones de desigualdad que se han venido perpetuando en materia de acceso a una salud, educación, vivienda o una protección social, en general, digna y de calidad?

La desigualdad se ha convertido en uno de los principales desafíos para la cohesión social en Chile. Según algunos autores, las aspiraciones democráticas modernas exigen, entre otras cosas, cierta equidad en la distribución de los bienes socialmente relevantes, de modo tal que todos los ciudadanos puedan sentirse parte de un proyecto comunitario.

El proceso de modernización chileno de las últimas décadas, si bien ha logrado significativos avances en muchas materias, no ha alcanzado resultados trascendentes en la disminución de la desigualdad, la que presenta nuevas formas y características. Esta desigualdad, entre sus consecuencias, provocaría el distanciamiento de las élites del resto del entramado social, con efectos en los vínculos sociales que articulan la comunidad política.<sup>1</sup>

---

1 Catalina Siles, Instituto de Estudios de la Sociedad. Disponible en <https://bit.ly/3jHUI2h>.

Elementos subjetivos como las percepciones de desigualdad y pertenencia pueden afectar la confianza en las instituciones y la democracia. De forma importante, la percepción de que el voto tiene alguna influencia —o es un deber ciudadano—, ha venido decayendo sostenidamente en los últimos años, del mismo modo que la confianza en las instituciones. Distintas investigaciones<sup>2</sup> han evidenciado que este malestar incluye una creciente crítica a las élites y a quienes encarnan la autoridad o el poder.

En general, existen en el mundo dos modelos de cohesión social: el modelo europeo continental, articulado sobre la base de un estado de bienestar, con un fuerte componente redistributivo y con garantía de derechos sociales universales; y el modelo estadounidense, donde la cohesión social se fundamenta en la sociedad civil, la ética individual y el mercado, que es el principal mecanismo de distribución del bienestar y el reconocimiento. Su promesa no es la igualdad ni la fraternidad, sino la movilidad social asociada al esfuerzo, como algunas instituciones académicas han puesto de manifiesto en sus investigaciones. Chile, en el contexto latinoamericano, necesita encontrar su propio modelo de cohesión social que se ajuste a su realidad e idiosincrasia.<sup>3</sup>

En la búsqueda de soluciones, CEPAL ha sostenido que los tres pilares de una cohesión social democrática debiesen ser:

- la inclusión social
- la gobernanza
- la pertenencia

En ese contexto es que invitamos a una primera conversación a Pía Mundaca, Luis Eduardo Bresciani, Hugo Herrera, José Tomás Vicuña, Carolina Leitao y Verónica Pinilla, para establecer ciertos diagnósticos y causas de desigualdad y falta de cohesión social, pero también sus vías de solución desde la experiencia, mirada particular y disciplinaria de cada panelista.

---

2 Las investigaciones del Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES). Disponible en <https://coes.cl/geografias-del-conflicto/>

3 <https://bit.ly/3hrcn5Y>.

## **El problema de la inclusión social**

Pía Mundaca. La inclusión social como un problema de confianza

Cuando uno habla de cohesión social, no es ningún secreto que las confianzas interpersonales en nuestro país, en comparación con países de América Latina, es bastante baja, y no ha ido mejorando en los últimos años. En la encuesta de valores del 2010-2014, nuestra disposición a confiar en el otro era de un 12 %. Es realmente preocupante que no estemos dispuestos a generar contactos significativos con quienes no conocemos porque, finalmente, en nuestra vida cotidiana nos relacionamos en grupos bastante homogéneos.

En un país tan desigual como el nuestro y en una ciudad particularmente segregada como esta, como Santiago, las formas en las cuales uno convive y se relaciona no propician a mejorar la cohesión social de nuestro país porque finalmente nos quedamos siempre en contactos primarios y así es muy complejo confiar. La desconfianza está directamente relacionada con la carencia de cohesión social, porque nos impide tener un proyecto de país que nos una a todos, acceder a experiencias de ciudadanía que nos hagan iguales. Incluso en los pocos espacios donde podríamos ser iguales en derechos y definir nuevos liderazgos y propuestas para emparejar la cancha, esto es la experiencia electoral, hemos visto que la participación presenta un sesgo por nivel socioeconómico enorme.

En la medida en que no propiciemos el desarrollo y diseño de acceso a bienes públicos que nos permitan encontrarnos, me cuesta imaginar que nuestra cohesión social pueda mejorar. Se me ocurren muchos ejemplos en materia de política pública que pueden contribuir en esta línea. Perfectamente podríamos hablar del acceso a la ciudad en términos espaciales y sociodemográficos, del diseño de nuestras comunas y su integración heterogénea, que permita que nuestras confianzas interpersonales vayan creciendo,

porque no confío solamente en quien es exactamente igual a mí, quien salió de mi colegio, que es la clásica experiencia vital en nuestro país.

Otro ejemplo tiene que ver con uno de nuestros grandes déficit que opera como factor de desigualdad: la salud. Yo no soy de las que cree que los países europeos lo hacen todo bien pero, en esto, creo que el NHS (*National Health Service*) en el Reino Unido es un excelente ejemplo de un sistema de salud creado y pensado durante una crisis como herramienta de inclusión social y reducción de desigualdad. Un sistema que permite que la ciudadanía se encuentre, acceda a las mismas prestaciones con la misma oportunidad, independiente de dónde uno provenga. Y eso, indudablemente, tiene un impacto muy profundo y enriquecedor en la cohesión social y de un proyecto de país que se encuentra. Creo que si tuviéramos una encuesta, lo más probable es que el NHS sería un símbolo de unificación dentro del Reino Unido, y me encantaría que en nuestro país pudiéramos tener símbolos tan potentes de unidad nacional.

Luis Eduardo Bresciani. La cohesión social desde una equidad territorial y el combate al principal segregador: el mercado de suelo

Conocer el problema de la desigualdad y falta de cohesión social, hasta ahora, no nos ha servido para resolverlo. Más aún cuando hablamos de una de sus aristas principales, relacionada con la segregación social de las grandes urbes chilenas. Un problema que a la fecha ha sido típicamente tratado como una fuerza de la naturaleza. Pero no lo es. Buena parte del error ha sido insistir en las recetas de los años noventa ante urgencias que no son las de entonces. Además de un Estado centralista, nos lastran inercias ideológicas que «impiden permanentemente correr la línea»<sup>4</sup>. En ese sentido, la pandemia solo ayudó a agudizar cinco patologías preexistentes:

---

4 <https://bit.ly/3hgdQNq>.

- La segregación social territorial como resultado de los vicios del mercado del suelo.
- Hacinamiento, allegamiento. En promedio es 7 % en algunos sectores 15 %-20 % (problemas internos).
- Desigualdad urbana, es un paisaje desigual. Los bienes públicos son desiguales (distintos presupuestos en municipios).
- Disminución del transporte público versus el privado.
- Participación desigual en bienes públicos.

Las ciudades no son solo el efecto de la desigualdad, son la causa de diversas patologías, son ciudades que enferman a las personas. Y, por tanto, desde ahí debemos diseñar una estrategia de intervención sistémica, ampliamente reflexionada y compartida que vaya más allá de políticas públicas parciales. Una estrategia que, desde mi punto de vista, se debe ordenar sobre tres políticas clave.

En la primera, el Estado tiene que definir garantías y mecanismos que igualen las condiciones de acceso a los bienes públicos. La equidad territorial no es un deseo, no es algo que uno plantee como una utopía, sino que es una obligación del sistema público, una obligación del Estado que genera, por lo tanto, patrones de formas de vida y de calidad de barrios que finalmente fomentan mejores comunidades. No solo eso. Desde el punto de vista de la ciudad, una de las cosas que hemos descubierto con la pandemia es que la cohesión social o ciudades más saludables requieren reconstruir un espacio que se ha vaciado dentro de las políticas públicas, entre el Estado y el mercado, que yo diría que es el espacio de las comunidades. Es un espacio que usamos como palabra, pero a la cual no hemos dotado ni de instrumentos ni de poder ni de atribuciones de manera de construir ese triángulo más virtuoso donde está el Estado, está el mercado, pero también están las comunidades con mayor poder.

La segunda es una política que viabilice una verdadera integración social. Eso implica definir no solo dónde ponemos, sino cómo

mezclamos. Cómo llevamos ciudad donde no la hay. Y eso implica operar con políticas que generen obligaciones, que fuercen y que intervengan el mercado. El mercado genera incentivos perversos en materia de integración. Nuestras ciudades están indexadas al funcionamiento de los mercados de suelo y, por lo tanto, son la expresión física, la radiografía de cómo está distribuida la capacidad de pago de las personas. Por lo tanto, hay que romper esa cadena maldita que indexa a las personas en términos de cuánto tengo-dónde vivo. Eso significa políticas de suelo, pero también mixtura, llevar empleo, llevar actividades, llevar servicios a los lugares donde no los hay. Eso no ocurre espontáneamente, tampoco a través de regulación. Requiere un Estado distinto, pero también legitimidad en esa toma de decisiones. No un Estado central, tradicional, que toma todas las decisiones.

En tercer lugar, requerimos una reforma política. Una redistribución del poder, de la toma de decisiones. Los recursos siempre van a ser escasos, por lo tanto, la legitimidad en la toma de decisiones es fundamental y el único camino para reconstruir cohesión social, legitimidad y confianza es, claramente, una democracia más participativa y mucho más descentralizada. Transferir poder y recursos desde el actual Estado centralista y sectorialista que tenemos en Chile a un Estado más descentralizado no es el sinónimo de la fragmentación del territorio y que cada comuna se las arregle, es recomponer un equilibrio que perdimos hace mucho tiempo, y ese es un equilibrio, además, que demandan las comunidades y eso le da legitimidad. Lo piden los alcaldes pero estoy seguro de que el próximo año lo van a pedir los gobernadores regionales.

José Tomás Vicuña. Inclusión social de los migrantes como nuevo problema social y demográfico

La migración es un tema en el mundo que provoca polarización, divisiones, extremismos y, a la postre, exclusión social. En el mundo cerca del 4 % de las poblaciones están compuestas por migrantes. En Chile representan cerca del 8 %. En ese sentido, hoy contamos

con tres grupos de migrantes. Un grupo que se quiere volver, quizás sea un 5 % o menos. Un gran grupo que se quiere quedar y que lo está pasando mal, y otro grupo, quizás también menor, menos de un tercio, eso sí, que lo está pasando bien, o sea, no está con mayores problemas. Migrante, entonces, no es sinónimo de vulnerabilidad. Todo lo contrario. Si uno mira la década pasada, a nuestro país ingresó un millón de personas y la tasa de desempleo fue de un 7 %. El aporte anual de esta población es de 0,5 % del PIB. Podríamos estar hablando de unos \$4.000.000.000 netos. Entre el 2012 y el 2020, y a propósito de nuestra capacidad para abordar la pandemia, ingresaron 12.000 médicos migrantes al área de la salud. Al mismo tiempo, muchos de nosotros nos hemos podido quedar en nuestras casas gracias a un reparto a domicilio provisto por una persona migrante.

No obstante, independiente de su aporte a la sociedad, al migrante, por lo general, siempre lo vemos y lo tratamos como migrante. ¿Cuándo empieza a ser un ciudadano? Las políticas públicas tienen que estar desde un principio orientadas a las personas, al migrante, para su rápida inclusión. La migración tiene un periodo acotado, luego los migrantes deben integrarse a la sociedad y el Estado tratarlos como ciudadanos.

Y, en lo particular, respecto del migrante más vulnerable, el Estado debe establecer una estrategia para acogerlo e integrarlo a la sociedad. Pero eso, en la práctica, no sucede. En los últimos dos gobiernos no ha habido ninguna campaña de cohesión social con la población migrante. Somos las fundaciones las que hacemos las campañas de ayuda e integración. Yo, al menos, no he visto información respecto al COVID-19 en creole, dirigido a población migrante. También son personas y se pueden contagiar. ¿Cómo considerarlas parte del territorio? Ellos también pasan frío, se enferman y tienen derecho a educarse.

Por tanto, si queremos generar integración, convivencia armónica y menos prejuicios y discriminación, necesitamos diseñar a nivel central, políticas públicas para que se hagan cargo de esa realidad. Desde erradicar los campamentos de migrantes,

como en Antofagasta, adecuar los currículos en los colegios considerando que hay establecimientos donde el 50 % o más de los estudiantes son migrantes, o políticas de empleo específicas para que las empresas consideren dentro de su planta laboral a personas migrantes.

Pero a nivel local también hay trabajo por hacer. Eso significa dotar a los municipios de mayores recursos para trabajar esta temática. Los alcaldes, alcaldesas, se quejan permanentemente de sus escasas facultades para lidiar con problemas derivados del hacinamiento.

## **La gobernanza**

Hugo Herrera. Hay que avanzar a un republicanismo popular, reconectar a las instituciones con la ciudadanía y sus demandas

Una explicación a lo ocurrido a partir de octubre de 2019 requiere reparar en dos aspectos principales de la crisis actual. Por una parte, las clases medias por primera vez en la historia de Chile son mayoritarias. Esas clases ponen a la política ante nuevos desafíos. Las nuevas exigencias son complejas y difíciles de satisfacer. Además, creo que hay un segundo factor que no ha estado bien tematizado, pero que se ha manifestado de distintas maneras en la crisis, que es el factor territorial. En el malestar hay un factor territorial, que se percibe de distintas maneras —como el despliegue de la protesta hacia barrios acomodados, que el Metro no haya sido defendido— y que exige que, al pensar las maneras de acoger a las nuevas clases medias angustiadas y a los pobres, en los sistemas políticos y económicos, se pregunte también cómo integramos al pueblo con el paisaje.<sup>5</sup> En la historia de Chile, hay ocasiones que sí se ha logrado dar cauce a las pulsiones y anhelos populares de manera adecuada, de manera que el pueblo se siente reconocido en esa institucionalidad.

---

5 <https://bit.ly/2UV1tha>.

Hoy, nuevamente hay una tensión entre un polo más abstracto de las instituciones y los discursos que las respaldan o, eventualmente, critican, y la situación concreta del pueblo en su territorio. En el momento de crisis epocal como el que estamos pasando, esa tensión se acentúa. Entonces, al final, estamos en presencia de un desafío hermenéutico o de ajuste de estos polos.

Por otra parte, creo que también es importante llamar la atención en que los sistemas democráticos más maduros o más asentados o mejor asentados tratan siempre de volver compatibles dos principios, que uno podría calificar como republicano, y otro popular, territorial. El principio republicano lo entiendo acá más en un sentido kantiano de división institucional del poder. De división institucional del poder social primero, entre una esfera civil fuerte y una esfera estatal vigorosa pero, a su vez, dentro de la esfera civil entre distintos tipos de organización de trabajadores, de productores, de consumidores; y por otra parte, dentro del ámbito estatal, a partir de una división, la división clásica de poderes, y a eso agregaría algo que en Chile no existe, que es la división territorial del poder dentro del Estado. Es decir, se requiere de una nueva gobernanza que se haga cargo de esa división territorial del poder estatal.

Carolina Leitao. El paso de una gobernanza centralista a otra radicada en los poderes e iniciativas territoriales

Los municipios tenemos pocas herramientas para avanzar en cohesión social. Siguiendo con el problema planteado por José Tomás Vicuña respecto a la situación de los migrantes, desde la gestión municipal hoy día tenemos que buscar la manera de, por ejemplo, hacer aportes sociales a familias migrantes que no tienen RUT. ¿Cómo lo hacemos? A través de donaciones de privados que no requieren pasar por el sistema de aporte social municipal, gestionado por Contraloría, y que a veces puede tomar bastante tiempo. Lamentable, porque en la práctica, un municipio debiese poder entregar ayuda social de cualquier tipo a personas sin

distinción de su procedencia, por el solo hecho de ser personas, de estar viviendo en un lugar.

De ahí surge el desafío de cómo vamos a vivir la pospandemia, si vamos a seguir replicando las mismas brechas que hoy explican el alto nivel de desigualdad social existente y qué podemos hacer desde la gobernanza pública y municipal.

Primero, me parece que debemos cambiar el enfoque, la manera de diseñar las soluciones de política pública a nivel central. Eso significa pasar de una mirada centralista a otra territorial. Si tomamos la gestión gubernamental de la pandemia como ejemplo, veremos que se adoptó un enfoque más bien centralista-hospitalario. Durante largo tiempo, el Ministerio de Salud puso el énfasis en la dotación de ventiladores mecánicos, de camas UCI, y muy poco en la prevención y combate desde la primera línea sanitaria, la salud primaria. Sobre todo a nivel de financiamiento e infraestructura. Y eso hizo un daño tremendo. Por otra parte, el fijar la prevalencia y riesgos de la enfermedad a nivel sanitario y comunicacional solo en los adultos mayores o personas con preexistencia, sin atención a lo que ocurría en la calle y en la evidencia territorial desde los municipios, generó una desaprensión e incidencia brutal de la enfermedad en población más joven transmisora de la enfermedad con los resultados que conocemos.

Luego, tener una mirada más de largo plazo de los problemas gatillantes de exclusión. En el mismo caso de la salud, poco y nada se dice o prevé respecto de todas esas familias que antes, durante y pospandemia, y respecto de patologías no COVID-19, vivían en estado de desatención. En el caso nuestro en Peñalolén, el 80 % de las personas son Fonasa A, por lo tanto, frente a ciertas patologías, sobre todo traumatológicas o neurológicas, van a seguir siendo presas de las listas de espera.

Por último, debemos avanzar a una redistribución del poder, donde los municipios y los vecinos, no solo tengan más voz y capacidad de autodeterminación, de autogobernanza frente

a ciertos temas y factores de exclusión. Pero también mayores recursos garantizados de manera permanente para hacer frente a esas desigualdades.

## **La pertenencia**

Hugo Herrera. Superar la lógica de los «cuatro Chiles» para avanzar a un proyecto común

Este último ámbito, «la pertenencia», resulta altamente desafiante, pues involucra no solo la reducción de brechas materiales, sino que repensar el lugar de lo subjetivo, de la autonomía y de la dignidad de las personas. Reconocer la demanda de un trato más digno será fundamental para enfrentar los desafíos de la cohesión social actual en Chile.<sup>6</sup> Pero ello es difícil con el grado de desconexión y desfonde de las instituciones y las élites que las rigen. Élites que devienen, en cierto modo, en oligarquías cuando pierden capacidades comprensivas, y por otra parte, de una capacidad de asumir conscientemente la necesaria tensión, pero relación, que tienen que mantener el principio republicano y el principio popular. Por distintas razones, pero una eminentemente territorial, de pertenencia exclusiva y excluyente, las élites han perdido contacto con la situación concreta del pueblo en su territorio. Se habla mucho del problema de la segregación. Por ahí se menciona el problema mapuche, pero uno podría agregar las zonas de sacrificio, el abandono de las provincias, que el norte sea un desierto que está constituido ya y reconocido ya como desierto, nadie piensa en irrigarlo, por ejemplo, de verdad. El sur es un parque nacional. El territorio en Chile no es tema de preocupación de las élites y la consecuencia es que la institucionalidad territorial es muy frágil o no existe. En Chile es mucho más importante ser subsecretario en Santiago que intendente regional. Las regiones no tienen competencias relevantes y esto ha producido una especie

---

6 Martín LaMonica, Chile: Contra la violencia, un nuevo pacto social. Disponible en <https://bit.ly/3heuUDz>.

de círculo vicioso, porque las élites, incluidas las élites políticas, las élites económicas y culturales, se instalan en Santiago.

Y en el caso de la capital, no hay un lugar en el que un rico y un pobre se puedan encontrar en igualdad de condiciones y eso, por supuesto, altera las capacidades comprensivas de las élites. Hay que hacer una especie de ejercicio para ponerse en el lugar del otro y ese ejercicio, claro, va contra la tendencia habitual.

A partir de estas deficiencias comprensivas o de estos problemas se han llegado a constituir «cuatro Chiles». En verdad, no hay dos Chiles, hay cuatro y cualquier esfuerzo por implementar la cohesión social tiene que tenerlos en cuenta. El Chile pobre y el Chile rico, el Chile de Santiago y el Chile de las provincias. Al menos, cuatro.

Entonces, ¿cuáles son los desafíos, y cuál debiera ser el método para reconstituir? Por un lado, hay que volver a lo concreto. La integración y los desafíos de integración son desafíos, también, de espaciamiento. Tienen que ver fundamentalmente con la dimensión espacial de la política, con el paisaje, con el urbanismo, con cómo nos localizamos en el espacio. Si en ciudades con paisaje o en ciudades sin paisaje, si en ciudades integradas, con plazas de verdad y parques de verdad.

Y, por otro lado, cuando hablamos de cohesión social, que es un concepto bien amplio, pudiéramos decir de alguna manera que está muy vinculado con este sentido de pertenencia que tienen las comunidades. Sentido de pertenencia o sentido de vinculación a un proyecto común, a un ideario, a un imaginario social. Hugo habló de cuatro Chiles, yo creo que en el sistema de salud, fundamentalmente, conviven dos Chiles, que son efectivamente aquellos que convive en el sistema público y aquellos que conviven en el sistema privado. Me gustaría hablar de eso, pero antes, quisiera retomar algo que mencionó en algún momento José Tomás. Finalmente, la cohesión social es un tema muy cultural y lo que pueden hacer los Estados y lo que pueden hacer las sociedades es crear los incentivos y los mecanismos y los elementos fundamentales para que este cambio cultural, finalmente, se

desarrolle. De alguna manera, el estallido de octubre tuvo que ver con un sentido, con una percepción de sentido común, cuyas consecuencias nos permitieron abordar, algunos más que otros obviamente, la necesidad de cambio y transformación.

Eso yo creo que hay que considerarlo fuertemente porque la falta de cohesión social en términos más de esta ausencia de pertenencia a un proyecto común, nos generó en algún momento también la necesidad de tener ese sentido común. Y yo creo que parte de esa manifestación, además de ser un reclamo muy económico por una necesidad o por una existencia de una tremenda desigualdad en el país, también, de alguna manera, genera esta sensación de que se requieren proyectos nacionales colectivos que aúnen esfuerzos y también ideas de un Chile relativamente unitario.

Yo no tengo hoy día elementos para decir si finalmente la descentralización ayuda a aquello, pero sí creo que hay elementos del Estado y de la modernización que sí ayudan, efectivamente, a la cohesión social.

Cuando se está produciendo un estallido como se produjo en Chile y que dio la vuelta al mundo, la reacción que vemos es que finalmente hay una demanda por más Estado o por un nuevo Estado, porque se entiende que es el que debe generar las condiciones necesarias para una cohesión social.

Pudiéramos decir que el mercado también podría aportar a esa cohesión social, si es que funciona competitivamente, con ciertos valores que ayudan a la competencia. Rawls, que es un liberal, también lo dice. El Estado genera o puede llegar a generar condiciones adecuadas para que su presencia sea fuerte en aquellos espacios que la sociedad determine que son necesarios.

Entonces, creo que ahí, probablemente, la gran respuesta del estallido social es que necesitamos un nuevo Estado. Desde la perspectiva de la modernización y desde la perspectiva de la reforma del Estado, que es algo que a mí, por lo menos, hoy día me convoca, creo que la discusión sobre el sistema de salud es totalmente pertinente.

Debemos asumir una posición de mediación entre los dos principios con que se organizan las democracias más maduras. Un principio republicano que vele por la división del poder social como garantía también de una sociedad civil fuerte y de esferas de libertad y, por otra parte, un principio popular telúrico desde políticas de Estado, que tenga por objetivo establecer condiciones razonables de existencia para todos. Y cuando digo todos, no digo solamente preocupándose especialmente de los pobres, sino también, del problema espacial. Todos somos menesterosos en este sentido. Las provincias, por abandonadas, y Santiago por diversos problemas como el hacinamiento, los bolsones de pobreza, o el narcotráfico.

Verónica Pinilla. Sentido de pertenencia construido desde políticas públicas que pongan en el centro a las personas y se definan bajo una activa participación ciudadana

La pertenencia forma parte de un ideario social, un imaginario o un sentido de proyecto común. También es cultural, donde el Estado es responsable de su desarrollo. La ausencia de pertenencia a un proyecto común explica la perplejidad frente al estallido social de octubre y, anteriormente, la falta de cohesión social en el país.

Cuando hablamos de cohesión social, que es un concepto bien amplio, pudiéramos decir que está muy vinculado con este sentido de pertenencia que tienen las comunidades. Y en la generación de un sentido de pertenencia, de ese imaginario colectivo, el Estado, y el Estado moderno, en forma, tienen un rol fundamental. Es el Estado el que debe generar las condiciones necesarias para una cohesión social. Pero, para ello requerimos de un Estado moderno, menos burocrático, descentralizado, que pueda generar respuestas y políticas efectivas a esa falta de cohesión social desde una mirada integral que abarque lo local, lo provincial, lo regional y lo nacional, con una perspectiva de largo plazo.

Luego, el mercado también es un actor relevante en esta anhelada cohesión social. Ello en la medida que avancemos a mercados que funcionen competitivamente, con ciertos principios y prácticas que ayuden a la competencia, expandan la libertad de las personas y no fomenten los abusos.

Por último, una cohesión social desde la lógica de una pertenencia a un proyecto e ideario colectivo y valorización de las instituciones y condiciones democráticas que facilitan dicha cohesión, está relacionada primero con la necesidad de cambiar la mirada a la hora de diseñar políticas públicas. Poner en el centro a las personas y dejar de lado dogmatismos y lógicas políticas de corto plazo. En segundo lugar, con la capacidad y la posibilidad de participación ciudadana. Ejemplos hay varios, y van desde estudios de satisfacción del usuario; instrumentos de participación ciudadana en el espacio económico, a través de consejos económicos sociales (COSOC); el fortalecimiento de instrumentos como la Ley 20.500 (de Participación Ciudadana); el acercamiento de herramientas digitales a las necesidades y condiciones de uso de las personas que faciliten servicios, prestaciones o mejoren sus condiciones de vida; o de mecanismos plebiscitarios.



## Capítulo 2

### Democracia resiliente: Cómo preparamos la institucionalidad para enfrentar crisis

En diciembre de 2019 *The Economist* analizó el tema «Qué le espera a América Latina el año próximo» y concluyó que tendrá que prepararse para «más turbulencias». Calificó a 18 países de la región a través de siete indicadores que considera los más relevantes para determinar la «probabilidad de disturbios sociales».

Señaló factores claves a tener en cuenta. En primer lugar, afirma que distintos países de América Latina, como por ejemplo Bolivia y Chile, se vieron sacudidos por la agitación política en 2019,

aunque cada episodio de malestar social es claramente distinto del otro, las raíces de las frustraciones públicas en toda la región radican en sistemas políticos disfuncionales y malestar económico [...]. Los problemas que enfrentan los países de toda la región son estructurales y, con algunas excepciones, los gobiernos carecen de las capacidades fiscales e institucionales para abordar suficientemente las preocupaciones de los ciudadanos. En consecuencia, América Latina seguirá siendo un caldo de cultivo para los disturbios políticos.

Por su parte, en enero de 2020 el Índice de Democracia 2019<sup>7</sup> realizado por la Unidad de Inteligencia de la misma revista británica,

---

7 Disponible en <https://bit.ly/36dLJIu>.

ubicó a Chile como la tercera mejor democracia latinoamericana. A nivel global, en tanto, nuestro país alcanzó el puesto 21.º, y por primera vez se ubicó en el puesto de «democracias plenas», siendo superado, en cuanto a sus pares latinoamericanos, por Uruguay (15.º) y Costa Rica (19.º).

Tras haber sido calificada anteriormente como «democracia defectuosa», Chile mejora su ranking producto del estallido social iniciado el 18 de octubre.

El estudio califica a cada país con notas de 0 a 10, evaluando características como «Proceso electoral y pluralismo», «Funcionamiento del Gobierno», «Participación política», «Cultura política» y «Libertades civiles».

En este capítulo, Felipe Berríos, Gloria de la Fuente, Diego Pardow, Claudia Pizarro y Juan Luis Ossa, analizan características que debiera poseer esta democracia resiliente y cómo preparamos la institucionalidad para enfrentar la crisis.

## **El proceso electoral y pluralismo**

Felipe Berríos. Debilitamiento de la Democracia representativa

La democracia representativa está sufriendo un cambio muy grande en el sentido del poder, de la autoridad. Creo que estamos pasando de una cultura patriarcal a una más matriarcal en la forma de encarar el poder. De una autoridad excluyente, competitiva, selectiva, que no termina representando a la gente o la gente no sintiéndose representada, a un sentido de autoridad, de poder —en la política, también en las empresas, en la Iglesia, en distintas instituciones—, con un matiz más de discusión, de diálogo, de protección al más débil. Es un cambio cultural lento que tenemos que hacer quienes hemos sido formados de otra manera. Entonces, no sabemos cómo se hace.

## **El funcionamiento del gobierno**

Felipe Berríos. Deterioro institucional, debilitamiento del Estado

Se hace evidente una creciente informalidad en lo económico y en lo institucional. La base social está muy penetrada por el narcotráfico. El Estado está siendo de alguna manera reemplazado por grupos de poder, uno de ellos, que es creciente, es el microtráfico, el narcotráfico. Eso a mí me desespera, que ese tema no se hable con la fuerza que se tiene que hablar. Porque todo lo que uno planifique arriba, si están minados los valores desde abajo en la sociedad, es difícil mantener la estabilidad democrática.

Claudia Pizarro. Rescatar el valor de la organización vecinal, la comunidad es clave

Las comunidades y regiones son distintas. Cada una tiene una identidad y cultura propia. Las raíces de las comunidades son determinantes para la construcción y el comportamiento de las personas. Es importante que el gobierno planifique desde abajo hacia arriba para generar propuestas validadas por las propias comunidades. Hoy día la construcción de lo que queremos para cada comuna tiene que ser con participación ciudadana. Para nosotros ha sido sorprendente cómo renace la solidaridad, la pertenencia y la colaboración en nuestras comunidades.

Es muy importante que los políticos que toman decisiones vayan a los territorios, que tengan que salir a la calle. Es necesario que pongamos la cabeza donde están los pies.

## La participación política

Juan Luis Ossa. Crisis y Constitución en la historia de Chile

En términos conceptuales, una crisis podría ser definida como aquellos momentos en los que sobresalen altos grados de incertidumbre institucional, un cierto vacío de poder, una crisis o un problema de legitimidad, el surgimiento de agendas alternativas o extrainstitucionales y un profundo faccionalismo.

Esas características, esa definición conceptual se puede apreciar, por ejemplo, a lo largo de la historia republicana de Chile. Ocurrió durante la independencia; también se encuentran dichas características en las distintas guerras civiles que experimentó el país en el siglo XIX, que no fue únicamente la guerra civil del 91 —que es la que generalmente se suele citar—, sino que hubo, al menos, tres más. Ocurrió también en los movidos años 20, en el siglo XX, es decir, hace 100 años, cuando tuvimos una crisis política que tiene reminiscencia con la actual, crisis que como todos sabemos derivaría en la Constitución de 1925. Y, por supuesto, encontramos esas características en la crisis más grande de todas, la que derivaría en el golpe militar de 1973. En todos esos casos vemos a distintos grupos disputándose el poder con el objetivo de llenar el vacío dejado por esta gran crisis de legitimidad que experimenta la autoridad que hasta ese entonces, hasta la explosión de la crisis, es considerada la autoridad constituida. Entonces, son grupos de poder que se disputan la legitimidad con el objeto de crear una nueva autoridad.

Ahora, ¿qué papel podríamos decir que jugó la democracia en aquellos momentos de crisis? La respuesta a esta pregunta, como suele pasar en la historia, depende del momento en el que nos enfoquemos. Es muy distinto hablar de la democracia en el siglo XIX, en la primera mitad del siglo XIX, que hablar de la democracia en la segunda mitad del siglo XX. A pesar de eso, me parece que se pueden decir dos cosas generales respecto al papel

de la democracia en esos momentos de crisis. En primer lugar, el consenso democrático no siempre fue inmediato. El consenso por la democracia hubo que construirlo. Ese consenso, esa idea, esa impresión de que la democracia es el menos malo de los regímenes, digamos, por no decir el mejor, es una idea más bien del siglo XX. La propia democracia tuvo que experimentar un proceso de legitimación. Para que se llegara a ese consenso democrático, la democracia tuvo que vivir su vida. Ese sería un punto.

El segundo punto es que la democracia siempre, incluso antes del consenso democrático, siempre ha sido un problema y un concepto en disputa. No hay definiciones unívocas sobre ella, lo que explica por qué cuando hablamos de democracia no sabemos muy bien, al menos de forma inmediata, a qué nos estamos refiriendo. Si, por ejemplo, a la democracia electoralista, a la democracia representativa, a la democracia directa, deliberativa, protegida —no hay que olvidar que ese fue un concepto muy de moda en los setenta y los ochenta—, lo que significa entonces que la democracia tiene su historia y que esa historia, además, es muy disputada.

La pregunta es si acaso podría decirse que estamos ante una crisis parecida a lo que Chile ha enfrentado con anterioridad. Es decir, hasta qué punto la historia se repite. Conceptualmente, me parece que efectivamente uno puede encontrar ciertos paralelos con crisis anteriores. Vivimos tiempos de incertidumbre institucional muy marcados, utilizando la definición conceptual que usé al principio. Existe un cierto vacío de poder o, al menos, un conflicto demarcatorio no resuelto entre el Ejecutivo y el Legislativo y ahí está embullado el parlamentarismo de facto.

Nos vamos a enfrentar a dos tipos de preguntas que muchas veces creemos que son iguales pero, yo creo, son muy distintas. Una es, ¿qué cabe en una constitución?, ¿qué debería ir en una constitución con el objetivo, entre otros, de superar la crisis actual? Y la otra pregunta es, ¿qué tipo de sociedad quisiéramos tener en el futuro? Creo que los sueños de sociedad son muy difíciles de replicar en una constitución y que, por lo tanto, esa segunda

pregunta más vale tenerla en un contexto no constituyente, igualmente político, pero no constituyente.

Felipe Berríos. Deterioro de participación,  
deterioro democrático

En Chile se observa un deterioro en la base de la sociedad, un deterioro de participación, un deterioro democrático. La mayoría de los dirigentes de campamentos se adueñan de los campamentos. No son los dirigentes que uno conocía en los noventa o hacia atrás. Los que vivimos en los años ochenta y hablamos con romanticismo de las ollas comunes. En los años ochenta no solo era alimento físico, había un alimento político, social, de compartir, hoy eso no está presente, y es muy difícil que se dé. Los dirigentes están muy maleados y no hay presencia de la Iglesia católica. No hay presencia de partidos políticos en la población, no hay participación, es muy pobre. Los valores que uno encontraba antes en la sociedad, la base que era la solidaridad, eso la verdad es que es muy difícil encontrarlo.

Gloria de la Fuente. Crisis de las democracias  
representativas en el mundo y la incapacidad de las  
élites para articular acuerdos

La situación política de Chile se inscribe en el contexto de la crisis de las democracias representativas en el mundo y esta se extiende a los partidos políticos como elemento fundamental de esa crisis de las democracias representativas. Ahí encontramos, desde la primavera árabe hasta los movimientos de indignados, pasando por los movimientos que hemos visto en la propia región nuestra, en Ecuador, en Colombia en los últimos años, en el último año en particular. Hemos visto movilizaciones de ciudadanos de distinto tipo, que probablemente no tienen un origen común, pero sí vemos un denominador común: cierta mirada crítica respecto de la democracia representativa, respecto a las élites y la incapacidad,

en general, de estas de articular de manera clara lo que está pasando en la sociedad.

Hay ahí una responsabilidad importante de los partidos políticos que ya vivieron una transformación institucional, pero que no conversa con las necesidades de la sociedad. Los partidos políticos han terminado alejándose de la ciudadanía no solo en términos de militancia, sino también en cuanto a las temáticas que importan a la sociedad.

Las democracias representativas requieren de los partidos políticos como un actor fundamental. No me imagino una democracia representativa del futuro sin la incorporación o las estructuras de representación que representan los partidos políticos.

## **La cultura política**

Diego Pardow. La crisis de octubre es, fundamentalmente, una crisis generacional de jóvenes contra viejos

La crisis de octubre es, fundamentalmente, una crisis generacional de jóvenes contra viejos, donde las percepciones de los jóvenes son distintas a las percepciones de los viejos.

En una de nuestras encuestas (Espacio Público) preguntamos sobre qué hechos consideran violentos. Posestallido social, las pensiones, la salud, la impunidad, los delitos de cuello y corbata son uniformemente considerados violentos por distintos sectores etarios. La violencia simbólica es percibida como una manifestación de violencia por todos los segmentos etarios. La violencia física, de barricadas, o los cortes de tránsito, es percibida de manera violenta con muchísima más intensidad por sectores de más edad, que por sectores más jóvenes. Hay alguna evidencia en etnografías que hizo la Universidad de Chile con participantes en las protestas que eran menores de edad, que incluso en ese segmento es todavía más pronunciada la justificación de la violencia como forma de protesta.

Preguntamos lo mismo, pero al revés, digamos. ¿Qué porcentaje justifica las siguientes acciones? Barricadas, incendios, saqueo a comercio, incendios a recintos privados. Y de nuevo observamos esta misma tendencia. Hay una mayor justificación por parte de los jóvenes y una menor justificación por parte de los viejos. Casi el 70 % de los jóvenes justifican las barricadas versus cerca de la mitad, en el caso de los más viejos, los mayores de 60 años.

## **Las libertades civiles**

Juan Luis Ossa. Incorporar elementos de democracia deliberativa será inevitable

En el contexto de la Convención Constitucional tendremos una discusión sobre la democracia. Creo que vamos a estar más o menos de acuerdo, y así lo espero, en que la democracia es el único sistema, digamos, razonablemente bueno en una sociedad moderna y compleja como la chilena, pero va a ser difícil que nos pongamos de acuerdo en qué es la democracia y cómo debe funcionar.

Me atrevo, sin embargo, a proponer una impresión general como piso mínimo. La democracia que tengamos deberá garantizar la separación de los poderes, la igualdad ante la ley, todas cuestiones que suenan obvias, pero que vale la pena recordar. La libertad para expresar opiniones sin ser perseguidos por ellas, la defensa irrestricta de los derechos humanos y la creación de instancias que permitan la intervención de los ciudadanos en la toma de decisiones a través de los canales formales y periódicos de acción política.

Si uno tuviera que resumir conceptualmente, entonces, creo que se va a tener una discusión conceptual en torno a la democracia representativa —lo que generalmente se entiende por democracia representativa—, aunque aceptando también ciertos aspectos de democracia deliberativa. La antigua democracia representativa de la primera mitad del siglo XX es altamente probable que no siga funcionando, pues la sociedad está mucho más compleja y, en ese sentido, alguno que otro elemento de democracia deliberativa va a ser inevitable introducir, al menos, en la discusión constitucional.

## Capítulo 3

Derechos de las personas y la libertad,  
¿categorías en riesgo?

En abril de 2020, preocupada por cómo los derechos humanos pueden verse afectados por la crisis del coronavirus, la Organización de Naciones Unidas hizo un llamamiento para que los países aborden la pandemia con un enfoque más cooperativo, global y basado en los derechos humanos. El secretario general António Guterres calificó esta pandemia como «una crisis humana».<sup>8</sup> En tanto, en el mismo documento, Fernand de Varennes, relator especial de las Naciones Unidas para las Minorías, precisaba que

El COVID-19 no es solo un problema sanitario, también puede ser un virus que agrave la xenofobia, el odio y la exclusión. Existen informes acerca de la violencia física que sufren los chinos y las personas asiáticas; de los discursos de odio que culpan a minorías, como a los romaníes y a los hispanos, de la propagación del virus; y de políticos que piden que no se permita el acceso de los inmigrantes a los servicios médicos. Todo muestra que los estados deben enfatizar de forma urgente que los derechos humanos de todos, particularmente de los más vulnerables y marginados, deben ser protegidos.

---

8 Organización de las Naciones Unidas (2020). *La protección de los derechos humanos durante la crisis del COVID-19*. Disponible en <https://bit.ly/3ximoZT>.

Mientras, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) redactó algunas directrices para que la respuesta al COVID-19 se centrara en las personas. Entre ellas, las siguientes:

- Las estrategias sanitarias no deberían centrarse tan solo en los aspectos médicos de la pandemia, sino que deberían tratar las consecuencias que la respuesta sanitaria tiene en los derechos humanos.
- Las facultades excepcionales deben ser empleadas para legitimar metas de salud pública, no utilizadas para aplastar a la oposición o silenciar el trabajo de periodistas o defensores de los derechos humanos.
- Es imprescindible que el aumento del control de fronteras, las restricciones de viajes o las limitaciones a la libre circulación no impidan la huida de personas que escapan de la guerra o de la persecución.

En tanto, acá en las Américas, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)<sup>9</sup> advertía que los Estados ya han tomado medidas de contención con el fin de enfrentar y prevenir los efectos de la pandemia:

La CIDH ha observado que se han suspendido y restringido algunos derechos, y en otros casos se han declarado «estados de emergencia», «estados de excepción», «estados de catástrofe por calamidad pública», o «emergencia sanitaria», a través de decretos presidenciales y normativa de diversa naturaleza jurídica con el fin de proteger la salud pública y evitar el incremento de contagios. Asimismo, se han establecido medidas de distinta naturaleza que restringen los derechos de la libertad de expresión, el derecho de acceso a la información pública, la libertad personal, la inviolabilidad del domicilio, el derecho a la propiedad privada; y se ha recurrido al uso

---

9 Corte Interamericana de Derechos Humanos (2020). Resolución 1/2020. Disponible en <https://cutt.ly/Hn8ddDO>.

de tecnología de vigilancia para rastrear la propagación del coronavirus, y al almacenamiento de datos de forma masiva.

Al respecto, realizó una serie de recomendaciones, entre ellas las siguientes:

Las medidas que los Estados adopten, en particular aquellas que resulten en restricciones de derechos o garantías, deben ajustarse a los principios «pro persona», de proporcionalidad, temporalidad, y deben tener como finalidad legítima el estricto cumplimiento de objetivos de salud pública y protección integral, como el debido y oportuno cuidado a la población, por sobre cualquier otra consideración o interés de naturaleza pública o privada. [...] Aún en los casos más extremos y excepcionales donde pueda ser necesaria la suspensión de determinados derechos, el derecho internacional impone una serie de requisitos —tales como el de legalidad, necesidad, proporcionalidad y temporalidad— dirigidos a evitar que medidas como el estado de excepción o emergencia sean utilizadas de manera ilegal, abusiva y desproporcionada, ocasionando violaciones a derechos humanos o afectaciones del sistema democrático de gobierno.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) adoptó esta resolución con estándares y recomendaciones bajo la convicción de que las medidas adoptadas por los Estados en la atención y contención de la pandemia deben tener como centro el pleno respeto de los derechos humanos.

Para conversar sobre estos aspectos de la crisis sanitaria convocamos a Patricia Muñoz, Daniel Loewe, Leonor Etcheverry, Tomás Jordán y Consuelo Alvial.

## **El impacto de la pandemia en los derechos humanos**

Patricia Muñoz. La pandemia es una crisis de derechos que ha afectado de manera particular a los niños, niñas y adolescentes

Es un hecho, y de manera bastante brutal, cómo niños, niñas y adolescentes siguen invisibles en nuestro país y no hay capacidad de entenderlos como sujetos de derecho, y por tanto, tratarlos como tales. Se los hace pertenecer, en apariencia, como si fueran personas de una categoría inferior a quienes somos adultos.

Esta no es solo una crisis sanitaria, sino también una crisis de derechos, que ha afectado de manera particular a este grupo de la población (menores). Esta invisibilización a la que hacía referencia tiene un impacto directo en que precisamente quienes son los llamados a abordar la situación vital de las personas que están siendo afectadas por esta situación de pandemia no sean capaces de ver medidas específicas que estén destinadas a un grupo de población que definitivamente no aparece en las discusiones, no aparece en los análisis, no aparece en las definiciones.

Cuando hablamos de lo que se ve en relación con niños, niñas y adolescentes todos coincidirán conmigo en que, en general, lo único que se conoce respecto de definiciones asociadas a este grupo de la población tiene que ver con el retorno a clases o no, como si en definitiva niños, niñas y adolescentes tuvieran un ámbito de ejercicio de vida que estuviese relacionado únicamente con el aspecto académico o de educación formal que se da en los colegios, y como si todo el resto de posibles afectaciones generadas por este virus, efectivamente, no estuviesen ocurriendo. Es decir, como si no hubiera afectación desde el punto de vista emocional; como si no hubiera un impacto económico también en el desarrollo de niños, niñas y adolescentes, en razón de cómo impacta a sus padres o a sus familias; como si no hubiera un efecto psicológico asociado al temor, a la ansiedad y a todas esas consecuencias en relación con, por ejemplo, aquellos padres que han tenido que seguir

saliendo a trabajar a pesar de tener que exponerse al contagio, en circunstancias que no tienen otra posibilidad, de manera tal de tener que cumplir con exigencias mínimas que les permitan alimentar a sus familias.

Desde ese punto de vista y sin perjuicio de aspectos éticos, me parece que todo lo que tiene que ver con los imperativos jurídicos, así como con las obligaciones legales que imponen las instituciones del Estado, no solo están teñidas por lo que se establezca en una ley, sino también por aquello que proviene desde la lógica y la perspectiva ética. Priorizar un grupo de la población particularmente vulnerable como son niños, niñas y adolescentes representa un desafío que no ha sido asumido de manera debida en el contexto de esta crisis sanitaria, y que tampoco ha sido asumido, por muchos años, no solo en este gobierno, en términos generales, en relación con este grupo de la población.

La verdad es que las brechas que esta pandemia ha reflejado no solo se quedan en el ámbito de la salud. La pandemia ha demostrado cómo la brecha en el ámbito del acceso a computadores y a internet, impacta en la posibilidad de acceder a contenido, fortaleciendo la desigualdad que viven en relación con otros niños porque sus padres o sus familias no tienen las herramientas suficientes para acompañar ese proceso de aprendizaje y, por tanto, guiar adecuadamente la forma en la que ellas y ellos puedan desempeñarse en este ámbito teniendo un aprendizaje significativo. Este derecho humano debe ser satisfecho de manera efectiva por el Estado.

Finalmente, niños, niñas y adolescentes no han contado con posibilidades de tener espacios para manifestar lo que están viviendo en relación con la pandemia. Esa carencia de espacios no solo implica una desatención del Estado en algo evidente —que tiene que ver con la posibilidad de diseñar políticas públicas con enfoque de derechos humanos—, sino que, además, refleja un incumplimiento de la obligación adquirida, a través de la Convención sobre los Derechos del Niño, de brindar un espacio que se llama derecho a ser oído de niños, niñas y adolescentes en los casos que les afecten y el derecho a participar.

## Consuelo Alvial. Generar una atención integral del Estado a los grupos más vulnerables

Hoy día, para poder tener políticas públicas eficientes y garantizar libertades, necesitamos tener un Estado más moderno y que sea más ágil en responder las demandas ciudadanas. Para eso tenemos que repensar cuáles son los instrumentos con los que medimos la vulnerabilidad.

El Estado no llega de manera oportuna a los ciudadanos cuando requieren ayuda, y tenemos que volver a poner el foco en la pobreza, y salirnos de una mirada más simplista que sea subir o bajar impuestos, sino más bien fijarla en generar una atención integral del Estado a los grupos más vulnerables.

En ese sentido, no podemos recuperar plenas libertades o no podemos tener una libertad completa mientras existan condicionamientos sanitarios, sociales o económicos, los que demandan acometerlos a través de fortalecer los cambios en el mundo del trabajo.

También necesitamos avanzar en una figura que garantice y defienda derechos ciudadanos desde el mismo Estado. No más abusos por parte del Estado. Esta puede ser la figura del *ombudsman* o defensor del ciudadano, porque efectivamente hoy en día hay servicios públicos que no están entregando servicios adecuados ni oportunos. Nos falta una figura que garantice los derechos de los ciudadanos frente a un Estado.

Luego, es necesario fortalecer de verdad el rol de los municipios, que son claves para salir de la crisis a nivel local y para entregar herramientas a los ciudadanos, mediante el reforzamiento de la estructura y la institucionalidad más allá de lo que es el fondo común municipal.

Otro tema que es fundamental para potenciar la libertad es tener perspectiva de género en las políticas públicas. No tenemos una discriminación positiva, por ejemplo, para todo lo que tiene que ver con instrumentos de fomento, créditos para las microempresas o el FOGAPE. Hoy día sabemos que las mujeres están en una

posición de desventaja porque, por la feminización del trabajo doméstico no remunerado, el cuidado de niños, enfermos y adultos mayores, viven una carga adicional. Hay un retroceso importante en los espacios que ocupamos las mujeres en la sociedad, y esta pandemia ha profundizado aún más esa brecha.

## **Afectaciones a la libertad y al sistema democrático**

Daniel Loewe. Medidas restrictivas de nuestra libertad en tiempos de pandemia

Una de las cosas que más llama la atención cuando se examina el proceso de esta pandemia es con qué velocidad nos acostumbramos y aceptamos la idea de las medidas restrictivas de nuestra libertad. Es impresionante. Sobre todo cuando tomamos en consideración —y es algo que se ha ido haciendo crecientemente con el tiempo pero ya desde el comienzo era claro—, las tremendas consecuencias negativas que tienen las medidas restrictivas en la vida humana. No solo hablo de la contraposición usual, como lo hizo el semanario *The Economist* entre salud y economía, no es ese el punto. El punto es que la economía es una aproximación para otro tipo de indicadores. No tenemos que ser economicistas, no tenemos que reducir todas las variables a la economía para darnos cuenta de las consecuencias negativas que tiene una economía que no funciona en la vida humana. Hay pérdida de empleo, de posibilidad de realizar las propias actividades, los sueños, brechas educacionales.

No solamente todos vamos a estar peor, sino que los que están peor, van a estar mucho peor. Los primeros estudios longitudinales acerca de cómo afecta el encierro a la vida de las personas, ya aparecieron a comienzos de junio de 2020 en Inglaterra por la cuarentena que tuvieron en abril y mayo, y esos resultados ya eran bastante catastróficos. Estos se ven confirmados con el primer estudio longitudinal que apareció en Chile. Aumenta la depresión, la ansiedad, el estrés, las dificultades para dormir, etcétera. Y los

que más dificultades tienen son los jóvenes, justamente, más que las personas mayores.

Pero eso no es solo eso. No es solamente una contraposición entre vida la que resguardamos mediante las medidas de salud y otros bienes como el estrés, la depresión, el empleo, el ingreso, etcétera, sino que también es una contraposición entre vida y vida. Es decir, está más que estudiado que perder el empleo es un choque económico exógeno fuerte. En promedio, la persona que está perdiendo el empleo hoy día, a menos que lo recupere muy rápidamente, va a haber perdido un año y medio de su vida. Es decir, una contraposición entre vidas.

Lo único que varía es el momento en que ocurre la muerte. Aquellos que mueren hoy en día producto del coronavirus pierden ese espacio vital que media entre su muerte y la muerte que hubiesen tenido de manera anticipada. Mientras aquellos que mueren en el futuro, por las medidas tomadas hoy en día contra la enfermedad, pierden el espacio vital que media entre la muerte anticipada que habrían tenido en el futuro y la muerte no anticipada que habrían tenido en el futuro. Es exactamente lo mismo, y en mi opinión, una diferencia temporal en el momento en que ocurre la muerte no puede significar una evaluación tan grande, tan diferente de los dos casos.

Para continuar, aquellos que están ingresando al mercado laboral en un momento de crisis se llevan algunas de las consecuencias más fuertes de la crisis económica. Proporcionalmente, desarrollan más enfermedades cardíacas; actividades, formas de vida y estilos de vida riesgosos; sexo riesgoso, alcoholismo, mayor drogadicción; tienen una tasa mucho más alto de fracaso en los matrimonios en su vida de pareja; tienen menos hijos. Además, aumenta la violencia de género y el abuso sexual.

Y es que, independientemente de lo que pase con la economía, estar confinados es algo que atenta contra nuestra herencia evolutiva. Somos una especie que ha logrado un enorme éxito evolutivo. Calculen, piensen en los 7.500.000.000 de seres humanos que hay sobre la Tierra, que viven mediante estrategias de cooperación y conflicto, cooperación y competencia. Somos animales sociales y

el encierro prolongado, es decir, la imposibilidad de tener contacto social con los otros durante un tiempo prolongado, como a todos los mamíferos, nos trata muy mal.

La pregunta es si la eficiencia, en el sentido de la generación del mayor valor ético, es el único criterio que debiese contar al examinar el modo cómo nos debiésemos enfrentar a una situación como el coronavirus. Pienso que no, porque hay otro tipo de consideraciones que también son importantes. Como miembros de una sociedad, es decir individuos que están bajo las mismas constituciones políticas, guardamos ciertas responsabilidades hacia nosotros, y en un caso específico como la pandemia, en que parece ser una amenaza exterior a nosotros, que no depende de nuestro comportamiento, pareciese ser que lo que nos debemos los unos a los otros es que el sistema de salud no colapse. Ojo, no evitar la muerte producto del coronavirus, sino que el sistema de salud no colapse. Eso es lo que nos debemos los unos a los otros. Y en la medida en que las medidas restrictivas apuntan a ese punto y son temporalmente limitadas, parece ser lo que las justifica.

Entender el derecho a la vida como un derecho que implique evitar todo riesgo posible de la muerte es una interpretación que no se sostiene y que nunca se ha tratado, tampoco, de sostener. La vida implica riesgos y me parece que eso hay que considerarlo bajo el escenario que acabo de presentar de las tremendas consecuencias negativas que tiene el encierro en la vida de las personas, ya sea por razones económicas o de otro tipo.

Tomás Jordán. La nueva constitución debe fortalecer el sistema de libertades personales

Un elemento que nos ha mostrado la pandemia es cómo hemos aceptado la restricción de nuestra libertad, incluso cuando jurídicamente es discutible. Voy a tratar de explicar en una doble mirada.

El estado de excepción constitucional permite restringir la libertad ambulatoria, la libertad de locomoción y la libertad de

reunión, y para que operen los estados de excepción constitucional tiene que haber una autorización de la ley a una autoridad. O sea, por una disposición legal, quién la va a restringir y cuándo puede hacerlo. Eso se denomina, en el caso del estado de excepción, el toque de queda, y este último funciona desde las diez de la noche en adelante, pero las restricciones de la libertad han ocurrido durante el día, y el fundamento para ello han sido la normativa sanitaria, el artículo 36 del código sanitario, y el código sanitario, que no regulan ninguna hipótesis de restricción de libertad, ninguna. Es decir, hemos habilitado a la autoridad administrativa a que, mediante resoluciones, nos restrinja la libertad ambulatoria y la libertad de reunión, sin haber habilitación legal.

Lo que pasa es que desde el punto de vista del diseño institucional de los estados de excepción no hay una habilitación, no hay un engranaje coherente respecto de cuándo y cómo nuestras libertades pueden estar restringidas. Entonces, hemos autorizado a la autoridad sanitaria por un decreto, una resolución muchas veces, a que nos restrinja a través de lo que se llaman cordones sanitarios o aduanas sanitarias.

Y la pregunta que uno se hace es cuál es la facultad que tienen ellos para restringir la libertad si no hay toque de queda a esa hora, a las cinco de la tarde. No encuentro la razón de por qué eso no se ha discutido. ¿Por qué lo digo? Porque en Alemania, tempranamente, se discutió en el tribunal constitucional si la libertad de reunión y de poder expresarse era o no posible en el estado de pandemia. ¿Y qué dijo el tribunal constitucional alemán? Que había que aplicar la típica regla de proporcionalidad, es decir, que de acuerdo a las circunstancias y características de ese hecho, había o no que restringirlas mayor o menormente, pero que no se podía impedir las.

Entonces, hacia dónde avanzar. Creo que la nueva constitución tiene que fortalecer el sistema de libertades personales.

## **El acceso a la justicia**

Leonor Etcheverry. Medidas para asegurar el derecho a la justicia

Un valor que quisiera rescatar al inicio de mi intervención es que creo que la comunidad jurídica, no solo el Poder Judicial, se trató de organizar lo más rápido posible. Así, con todos los defectos, con todas las limitaciones que puede tener, el Poder Judicial ha seguido funcionando, aspecto muy relevante porque una de las cosas que se tiene que garantizar es el acceso a la justicia.

El retraso que se ha evaluado en la Corte Suprema alcanza casi dos años de tramitación. Esta situación ha vuelto a plantear la idea que en la esfera judicial no todo debiera ser confrontacional. O sea, yo creo que si hay algo que en la pandemia nos tiene que ayudar es a darle preponderancia a una ley de mediación. Hoy en día, solo en materia de familia es donde puede ser obligatoria. Pero en materia civil, en materia laboral, debiéramos abrirnos a la mediación.

Otro aspecto importante en el acceso a la justicia es la igualdad de acceso. Al igual que en educación, en este ámbito también se evidencia la brecha digital. Si un abogado o una persona no tiene acceso a los medios remotos, bueno, tampoco va a poder establecer y defender sus derechos. Por lo tanto, en esta materia hay que establecer, primero, que se tenga acceso; y luego, que se tenga acceso igualitario a la justicia.

Las personas de más recursos en Chile recurren cada día más a la justicia arbitral y mucho menos a los tribunales de justicia. Por lo tanto, si logramos construir un buen sistema de mediación, vamos a lograr que mucha gente tenga un acceso más igualitario a la justicia sin pasar por una serie de procesos eternos, que al final no logran solucionar los problemas a la gente.



# Capítulo 4

Seguridad de los datos personales ante la vigilancia digital, biopolítica y biopoder

En junio de 2020 el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional), organización intergubernamental integrada por 34 países, entre ellos Alemania, Suecia, Finlandia, Canadá y Chile, realizó un elocuente llamado para defender la democracia.

En ella menciona aspectos claves del impacto de la pandemia en las democracias occidentales y alerta sobre fenómenos sobre los que se debe poner especial atención, entre ellos la seguridad de los datos personales.

La pandemia de COVID-19 amenaza algo más que la vida y el sustento de pueblos de todo el mundo. Es también una crisis política que amenaza el futuro de la democracia liberal.

Algunos gobiernos democráticamente electos vienen combatiendo la pandemia concentrando poderes extraordinarios en esta emergencia que restringen los derechos humanos y refuerzan el Estado de vigilancia sin consideración alguna por las restricciones legales, o los marcos temporales para la restauración del orden constitucional.

La democracia no es solo un ideal valioso. Ella es el sistema de gobierno más idóneo con que enfrentar una crisis de la magnitud y la complejidad del COVID-19. Los flujos creíbles y libres de información, el debate en torno a las opciones de

política con base en los hechos, la autoorganización voluntaria de la sociedad civil y la libre interacción entre el gobierno y la sociedad, son todos activos vitales con los cuales luchar contra la pandemia. Y son todos elementos claves de la democracia liberal.

Es solo a través de la democracia que las sociedades pueden construir la confianza mutua que les permite perseverar en una crisis, conservar la resiliencia nacional ante la adversidad, sanar las profundas divisiones sociales mediante la participación inclusiva y el diálogo, y conservar la confianza en que los sacrificios serán compartidos y que los derechos de todos los ciudadanos serán respetados.

Es solo a través de la democracia que una sociedad puede alcanzar un equilibrio sostenible entre necesidades y prioridades rivales: entre luchar contra la propagación del virus y la protección de la seguridad económica, y entre la implementación de una respuesta eficaz a la crisis y la protección de los derechos cívicos y políticos del pueblo, en conformidad con las normas y garantías constitucionales.

Es solo en las democracias que el estado de derecho puede proteger las libertades individuales de la intrusión y las restricciones impuestas por el Estado y que van bastante más allá de lo necesario para la contención de una pandemia.

Es solo en las democracias que los sistemas de rendición de cuentas públicas pueden monitorear y limitar los poderes de emergencia del gobierno, y ponerles fin cuando ya no se les necesita.

Es solo en las democracias que podemos creer en los datos gubernamentales acerca del ámbito de la pandemia y su impacto sobre la salud.

Sin embargo, la mayor fortaleza de la democracia es su capacidad para corregirse a sí misma. La crisis del COVID-19 es una alarmante llamada de atención, una advertencia urgente de que las libertades que valoramos se encuentran en riesgo y que no debemos darlas por sentado. Es a través de la democracia que los ciudadanos y sus líderes electos pueden aprender y crecer. Nunca fue más importante hacerlo.<sup>10</sup>

---

10 IDEA Internacional (2020). *Una llamada para defender la democracia*. Disponible en <https://bit.ly/3heKiQn>.

Para conversar sobre el tema «Seguridad de los datos personales ante la vigilancia digital, biopolítica y biopoder» invitamos a los expertos Felipe Illanes, Rodrigo Agurto, Michelle Bordachar, Lucas del Villar, María Paz Hermosilla y Carlos Franco.

## **La seguridad de los datos**

Felipe Illanes. Ciberseguridad y derechos humanos desde la perspectiva de la defensa

Nuestra mirada en el sector defensa es siempre el Estado. Sin embargo, hay un cambio importante que se está produciendo, dejando la seguridad estatal y pasando a la seguridad humana, poniendo en el centro a las personas.

Los Estados se están preparando para el desafío de la ciberseguridad, están haciendo camino, no sin dificultades y riesgos que implica un fenómeno nuevo. Un primer riesgo es la brecha tecnológica que existe entre países. Hay algunos países que están desarrollando herramientas y tecnología, y hay otros, como nosotros, que estamos adquiriendo esa tecnología. Estamos comprando los conceptos, estamos comprando las ideas.

Hay también a nivel global algunos problemas con el desarrollo teórico en esta materia. Un ciberataque, ¿qué es exactamente?, ¿un virus?, ¿es un arma? Si es un arma, ¿siempre un virus es un arma o un arma —no lo sé—, puede no serlo? En realidad, lo que estamos encontrando es que esto es más que un espacio. Es una expansión de las capacidades cognitivas de las personas. Esto que llamamos el ciberespacio sería una expansión de lo que somos, de la manera de ver, de la manera de comprender, de la manera de comunicarnos. Y lo que la tecnología, nuestros computadores, los artefactos lógicos es expandir estas capacidades que tenemos y que durante mucho tiempo han estado dentro del mundo físico, en el mundo analógico.

Vemos que los conceptos todavía no están completamente acuñados, en el caso de la calificación de los delitos contra

los derechos humanos. En el ámbito de lo ciber hablamos de ciberdelito, pero hasta ahora no hemos encontrado esta dimensión de la violación a los derechos humanos. No existe la ciberviolación a los derechos humanos. La violación a los derechos humanos sigue siendo la tortura, la desaparición, el maltrato, la violencia cometida por agentes del Estado. Pero nos cuesta ver la violación a los derechos humanos también en el ámbito de lo ciber. ¿En qué momento ocurre? ¿Cuando agencias del Estado usen, por ejemplo, biopoder, biopolítica o utilicen recursos que estén en manos de esas agencias para entrometerse en la vida privada para acceder a información de un modo que no sea legítimo? Quizás ahí estemos no solo frente a un ciberdelito, sino que estemos frente a una ciberviolación de los derechos humanos.

¿Cuáles podrían ser algunas de las respuestas para enfrentar esto? En primer lugar, un enfoque de políticas públicas. Creo que el tema de la ciberseguridad es una cuestión que tiene que cruzar, igual que el género, igual que el medioambiente, todo el arco, todo el espectro de las políticas públicas en todos los sectores. Esa es una cuestión que debiera ser un desafío importante de lograr en el futuro.

En segundo lugar, un desafío que llamo ideológico. Este problema de la ciberseguridad está imbricado dentro de la agenda de seguridad general y esa agenda de seguridad general va a ir siendo copada a partir de este año y durante los próximos diez años, durante la próxima década, va a ir siendo copada por los efectos del cambio climático, que va a ser, probablemente, el gran problema de la agenda pública global, regional y nacional. No lo vemos todavía con la misma gravedad con que vemos la pandemia, pero en diez años más va a ser así, y les aseguro que tendrá efectos desde el punto de vista de la seguridad.

Esta cuestión implica cosas para la ciberseguridad. ¿Por qué? Porque una de las salidas a los problemas que va a presentar el cambio climático, se asocia a un crecimiento económico, un nuevo modelo de desarrollo en el que la apuesta por la tecnología sea una de las claves. En el futuro ¿cómo vamos a enfrentar la

agenda pública que viene? Este escenario también puede significar una gran ventana de oportunidad para todas las alternativas no democráticas: la aparición de un fascismo verde, nuevas formas de autoritarismo, nuevas formas de populismo, y eso nos exige, además, apostar por el fortalecimiento de la institucionalidad democrática.

## **Las redes sociales y los datos personales**

Rodrigo Agurto. Crisis de los datos personales

Estamos en medio de una crisis de datos personales. El tema es que no lo sabemos aún, o no hemos tomado conciencia como ciudadanos, como usuarios de tecnologías, de que nuestros datos personales están expuestos, y que además están siendo utilizados para generar desinformación.

Es relevante entender que el fenómeno de la desinformación no es nuevo. Uno de los hitos en la historia de la humanidad que marca la primera gran desinformación que tuvo consecuencias a nivel mundial, es la guerra hispano estadounidense de 1898. Recordemos que entonces magnates de la prensa como Randolph Hearst, entonces dueño del *New York Journal*, y Joseph Pulitzer del *New York World*, publicaron muchos artículos tendenciosos que finalmente resultaron ser falsos. De hecho, el punto de inflexión que llevó a la guerra fue una noticia falsa publicada por el diario *New York World*. Por ese lado, digamos que la desinformación y la posverdad son fenómenos muy antiguos, casi tan antiguos como la prensa misma.

Las redes sociales entendidas como servicios de conexión entre personas han generado una distorsión de la realidad por parte de los usuarios. ¿En qué sentido? En el sentido en que los usuarios o una gran parte de los usuarios no reconoce a estas empresas como empresas que trabajan con datos personales, sino que más bien las ven como «plazas públicas», o como lugares de encuentro o de reunión con sus amigos y sus seres queridos. Cosa que es así,

pero, finalmente, lo que subyace detrás de estos servicios es que solo buscan recolectar la mayor cantidad de información personal de los usuarios.

Si miramos otra arista, la elección que llevó a Donald Trump a la presidencia en Estados Unidos estuvo teñida por una polémica derivada de la actuación de la empresa Cambridge Analytica que se dedicaba a recolectar información personal de los usuarios de Facebook para generar contenido político dedicado, aprovechando que los algoritmos que hacen funcionar estas redes sociales están diseñados para reforzar lo que a nosotros nos gusta. Eso quiere decir que, finalmente, si soy de una tendencia política, las redes lo que van a hacer es reforzar el mensaje que a mí me gusta, no la realidad.

Se ha abierto un nicho escalofriante en cuanto a gobernanza y democracia porque, finalmente, un usuario que está desinformado no puede tomar decisiones en plenitud de conciencia.

## **La gobernanza del tratamiento de los datos personales y su regulación**

Michelle Bordachar. ¿Hay algún límite al tratamiento de los datos personales en Chile?

En nuestra legislación los organismos del Estado tienen dos habilitaciones para hacer tratamiento de datos. Una podría ser que haya una ley especial que diga específicamente que usted puede tratar el dato para esto, y una habilitación excepcional que puede ir más allá de lo autorizado en la Ley Orgánica Constitucional del servicio.

¿Carabineros de Chile está autorizado para tratar los datos de las denuncias o direcciones o determinados datos? En pandemia les dieron, además, derecho a recolectar datos sensibles que antes no hubieran tenido acceso si no hubiera sido en virtud de la llamada «comisaría virtual». Ese caso sería un caso de habilitación especial. Luego está la habilitación general, que establece que los

organismos del Estado, siempre que traten datos conforme a sus atribuciones, no necesitarán consentimiento del titular.

Dicho lo anterior, sí enfrentamos desafíos de protección de datos.

Hay desafíos legislativos actuales. ¿Por qué tendríamos que limitar el derecho a acceso? Entiendo que en ciertos casos se limite el derecho de oposición, es decir, a oponerse al tratamiento de mis datos, o de cancelación, a pedir que los eliminen, pero si voy a una clínica y pido que eliminen mi ficha de salud, claramente voy a estar provocando un problema, pero, ¿por qué no puedo tener acceso a esos datos? En otras legislaciones esa situación es impensable. Uno siempre tiene derecho a saber quién está tratando sus datos, entonces, creo que este es un problema legislativo actual que tenemos.

Otro es eliminar el principio de lealtad. Puede que a los autores del proyecto de ley de protección de datos les haya parecido que, en realidad, el principio de lealtad estaba de más, pero el principio de lealtad será el gran principio de datos personales en el futuro porque es el que asegura que se traten los datos de manera justa, hacer un tratamiento leal.

Corremos el riesgo de llegar tarde a la regulación de la protección de datos. El derecho a la protección de los datos personales siempre ha sido entendido como el derecho a controlar los datos, a saber dónde están, dónde van, para qué los tratan, y hoy en día lo que se está empezando a evidenciar es que este control es una ilusión, porque en realidad es muy difícil controlar los datos y quizás se deba repensar el concepto de qué es, en qué consiste la protección de los datos personales y darle menos énfasis a las facultades de control, porque por mucho que yo tenga la facultad de acceder, cancelar u oponerme, la verdad es que hoy día no sabemos quién trata los datos.

Hay que enfocarse en el derecho a saber y la obligación de transparentar el tratamiento de datos. ¿Por qué las empresas no transparentan el uso de datos personales? Cuando las empresas no quieren decir de la manera que están tratando los datos y

para qué los están tratando, es porque están escondiendo algo, pero a nosotros nos cuestionan porque no queremos que traten nuestros datos. Las personas podrían estar dispuestas a ceder en el tratamiento de sus datos si tuvieran claridad de qué se va a hacer con ellos. Si hubiera un compromiso del otro lado.

Lucas del Villar. El tratamiento de los datos y los consumidores

El consumo tiene muchas particularidades y ese dinamismo viene dado también porque no solamente es utilizado para satisfacer necesidades básicas o no tan básicas, sino que también es un acto democrático. Así se ha tornado en las sociedades modernas en las cuales los mismos ciudadanos entienden que con sus actos de consumo dirigen cómo se estructura la sociedad. Premian a empresas que tienen una visión del mundo similar a la que ellos tienen en materia de sostenibilidad, en materia de consumo responsable, con los recursos naturales.

El derecho del consumidor hay que entenderlo como un derecho humano de tercera generación, muy cercano al derecho de tratamiento de datos personales, que es de cuarta generación, pues trata las asimetrías del mercado. Estas básicamente se refieren a que un consumidor, como somos todos, frente a una gran empresa, tenemos obviamente un poder de negociador muy limitado y un escaso acceso a la información. Esto provoca que el Estado ha tenido que intervenir estableciendo derechos básicos a la información, a la no discriminación y asegurando la libre elección, o sea, la posibilidad que tiene el ciudadano de optar en un mercado libre por aquel producto, servicio o empresa que más satisface sus necesidades.

El mercado de datos debiera considerar que si entrego mis datos personales para recibir cualquier servicio, ver vídeos o acceder a información en una red social, si estos adquieren valor mercantil porque una gran transnacional los adquiere, en términos agregados debería haber una diferencia (valor monetario) que

me debería corresponder a mí como titular de datos personales. Evidentemente, hay datos que son tan sensibles que no pueden seguir esta lógica mercantilista.

Observo varios desafíos en relación con los consumidores y el tratamiento de los datos. Uno es el resguardo y autocontrol del tratamiento de datos personales por parte del Estado. Este tiene acceso a un volumen muy importante de datos sensibles de los consumidores y tendría que autorregularse en el tratamiento de los mismos y en el cruce que puede realizar de estos. El Estado tiene la potencialidad de obtener información a través de los mecanismos de *big data* y determinar una vigilancia propiamente tal del comportamiento de los consumidores.

Lo segundo es la utilización de los datos en función del bien común y el principio de servicialidad del Estado con acotación, con proporcionalidad, con propósito y con transparencia respecto de cómo se usa y para qué se usa el dato.

El tercer desafío es la coordinación de los distintos Estados para efectuar un control en la utilización de los datos principalmente por el sector privado. Grandes plataformas poseen un control importante de mercados, una posición dominante, por no decir monopólica. Si pensamos en Google, Amazon, Netflix, Spotify, Uber, los cruces de las bases de datos que puedan tener a nivel global pueden ser tan relevantes que generan un efecto de vigilancia total como en el caso de China, lo que crea un riesgo tremendo.

Finalmente, es necesario incorporar en el proyecto de protección de datos personales la posibilidad de reclamar la compensación efectiva a través de juicios colectivos, ante la ineficacia de las cláusulas que otorgan o autorizan el tratamiento de datos personales.

María Paz Herмосilla. ¿Cómo usamos los datos para que el Estado esté al servicio de las personas y haga mejores políticas públicas?

Existen formas y existen países que sí han desarrollado una gobernanza adecuada respetando la protección de los derechos

humanos. Por una parte, tenemos el modelo neozelandés y el modelo sueco donde existen bases de datos integradas, donde todos los organismos públicos aportan su base de datos a un ente coordinador como el organismo de estadísticas. Ese organismo anonimiza estas bases de datos y da acceso a los distintos investigadores, que son previamente chequeados para permitirles el acceso.

Básicamente, se permite que la Junji cuando está diseñando un nuevo programa de educación inicial, lo haga incorporando información sobre impactos de la educación inicial en temas como aumento de ingreso, reducción de la criminalidad, de bienestar u otros.

Debiera estar en la agenda la posibilidad de avanzar en un sistema que permita al Estado hacer uso de los datos de las personas para diseñar mejores políticas públicas.

En otra arista, es importante detenerse en la realidad que vivimos, donde se está instalando como una especie de cultura de la vigilancia. Por ejemplo, en Estados Unidos se usan datos para efectos punitivos. O el caso inglés, donde el gobierno decidió fijar las notas de ingreso a la universidad con un algoritmo. Se está experimentando en nuevos usos de datos.

Los sectores públicos y privados están probando nuevas cosas, y esas pruebas se están haciendo con falta de ponderación. Debiéramos tener una nota de cautela y no poner por delante a la tecnología, como el tecno-optimismo. Hay que procurar un balance que es delicado.

Por otro lado, sabemos que en el Estado hay poca transparencia. El año pasado hicimos una investigación que recién vamos a publicar ahora, una tesis de transparencia algorítmica. Le preguntamos por Ley de Transparencia a siete organismos públicos sobre su uso de algoritmos, y realmente fue muy poca la información que pudimos obtener. Solo el Ministerio de Educación respondió en tiempo y forma. Estábamos buscando algoritmos de apoyo en sistemas de toma de decisiones automatizados. La Ley de Transparencia debiera contemplar mecanismos para asegurar una mejor transparencia algorítmica en Chile.

Finalmente, quisiera dejar instalado otro tema importante, cual es la equidad. Se están desarrollando en el mundo y en Chile sistemas que usan datos con un parámetro como la equidad. Si el Estado trabaja en desarrollar sistemas capaces de detectar una enfermedad, quisiéramos que estos sistemas funcionen de manera equitativa.

## **Las categorías biopolítica y biopoder en las comunicaciones**

Carlos Franco. Lo legítimo suele ser aquello que se parece a lo que yo pienso, y eso es igual a la posverdad

A propósito de quienes estamos acá y de lo que estamos hablando, diría más o menos que somos cuerpos subyugados por los mecanismos de normalización del poder para controlarnos y, desde ese lugar, hablamos lo que hablamos hoy día. Es decir que el poder ya operó en nosotros antes, y a partir de eso nos preguntamos lo que nos preguntamos. Me parece interesante plantearlo porque es Michel Foucault quien plantea los términos biopolítica y biopoder, que también ofrece algunas ideas bien interesantes sobre normalidad, que aparecen mucho en nuestra forma de comunicarnos hoy día.

No estoy de acuerdo en todo con el filósofo francés. No soy tan radical en mi percepción, pero me parece que los términos que él plantea nos sirven, por lo menos, para centrar en algo la conversación.

Si miramos los medios de comunicación hoy, observaremos que la naturaleza de estos es distinta. Mientras los medios tradicionales crean y distribuyen contenido con lógicas verticales, las lógicas en las redes sociales han desplegado posibilidades interactivas distintas, multidireccionales, en varias manos, las de los llamados prosumidores, mediante esta doble connotación de producir y consumir contenidos.

Es posible identificar cierta equivalencia en las dinámicas de biopoder que pueden llegar a representar ambos tipos de medios de comunicación. Es distinta la manera en que operan, puede ser, pero el riesgo al que nos exponen es más o menos parecido.

Parto con los medios tradicionales. Los medios tradicionales, bajo esa verticalidad donde ellos producían los contenidos y las masas, eran los que recibían ese contenido. ¿Qué pasó con esos medios? Hipotecaron su misión de generar contenidos de calidad, jugando con la maquina del *people meter* durante mucho tiempo. Con esos 600 aparatos se definían las pautas que llegaban a todo Chile. Pautas en las que se entendía lo normal, lo aceptable, lo bueno, términos que también están en la lógica de lo que planteaba Foucault.

Cambió el ecosistema, se nos ha dicho que todos podemos generar contenidos hoy día, la gente tiene sus preferencias, sus necesidades y estas pueden ser leídas ya no desde los 600 aparatos del *people meter*, sino desde lo que manifiestan a través de las redes, a través de nuestras acciones e interacciones, y eso ofrecía posibilidades de democracia, de discurso diverso.

Aparecen los científicos sociales. Voy a nombrar a Kosinski y Stillwell que hablan sobre cómo las redes sociales sirven a través de esas acciones e interacciones que las personas, al generar contenido, van dejando, dejan una huella que, finalmente, ¿sirve para qué? Para sacar conclusiones sobre sus maneras de ser. La producción de un dato o el arrastre de un dato. Buen momento, entonces, para hacerse una pregunta: ¿qué es un dato?

Diría que un dato sobre mí es una representación sobre mí, dice algo de mí. Ahí hay una estructura, que alguien sacó, a propósito de unas preguntas que se hizo sobre mí, por lo tanto, podría decir que si bien es cierto no es el Carlos Franco completo, es una representación, y Carlos Franco pasa a ser algo así como un dato no estructurado o una serie de datos no estructurados. Entonces, las personas somos más o menos eso, datos no estructurados caminantes o encerrados hoy día, en pandemia.

Entonces, pasan dos cosas. Primero, los medios tradicionales por fin ven la posibilidad de afinar el ojo. A las audiencias ya no les ofrecen contenidos que al parecer andaban buscando, de manera intuitiva o a tientas, y se asocian desesperadamente con empresas como Facebook, que se toman de eso para ofrecernos aquello que más coincide con nuestras preferencias. Empresas que generan contenido nos van a ofrecer la noticia que a nosotros nos hace más sentido de acuerdo a lo que creemos, y entramos ahí en la teoría de burbujas, donde se pierde la diversidad y finalmente nos miramos el ombligo y dialogamos con todo aquello que se parece a nosotros.

¿Hay biopoder ahí? Por supuesto que hay biopoder. ¿Hay biopolítica ahí? Probablemente, sí. ¿Por qué? Basta mencionar nada más que cuando los medios de comunicación entienden tan bien a sus audiencias y dejan de mirar esa posibilidad de leerlas bien para entregarles contenido de calidad y se ponen a leerlas bien para dejarlas al servicio de otro, la cosa se vuelve más peligrosa. Y ahí quiero mencionar el proyecto Alamo en Estados Unidos que es la primera parte de la campaña de Donald Trump, no cuando entra Cambridge Analytica, sino lo que hace Stephen Bannon. Bannon, recuerden ustedes, era el director y editor de *Braven News*, un medio de ultraderecha que sabiendo exactamente cómo se comportan sus lectores, diseñó mensajes hechos a la medida. Por lo tanto, ¿coquetean estos poderes? Sí, coquetean estos poderes.

Así como los medios nos decían cuál es el sexo normal a través de un sacerdote que nos hablaba en los medios tradicionales, hoy día las redes sociales, a través de las personas que interactuamos, nos dicen cuál es la verdad política, cuál es la ideología que vale, qué es lo realmente legítimo y no legítimo. Decía Foucault que cuando el poder no puede explicar lo bueno y lo malo, lo explica entre normal y anormal. Hoy día podríamos decir que las redes sociales lo explican entre legítimo e ilegítimo, y lo legítimo suele ser solo aquello que se parece a lo que yo pienso, y eso es igual a la posverdad. Veo un tremendo riesgo y un desafío enorme para enfrentar eso.



# Capítulo 5

## Nueva salud pública

Frente a la pandemia los países han decidido actuar individualmente, vía ensayo y error, asumiendo estrategias diferentes. Unos han puesto el acento en testear, aislar y tratar de manera masiva e intensa, otros han optado por cuarentenas totales, otros muchos por mezclas incompletas de ellas en tiempos diversos.

La experiencia ante esta pandemia está señalando lo esencial de varios aspectos: la capacidad de los gobiernos de conducir una respuesta unitaria, rápida y eficaz; la fortaleza institucional en salud pública; la facultad de actuar en los territorios identificando y manteniendo el nivel de las desigualdades sociales; el peso de las determinantes sociales de la salud y el soporte social básico que ofrece la sociedad a sus grupos más vulnerables, con el objeto de que puedan soportar cuarentenas prolongadas y efectivas; la calidad de la comunicación que se entrega a la población, mediante vocerías unificadas, claras, transparentes y veraces; la confianza que la población tiene en sus autoridades e instituciones; la asociatividad y capacidad de las personas para actuar organizada, disciplinada y solidariamente, con sentido de bien común; y la calidad de la información disponible para la toma de decisiones.

En esta conversación buscaremos intercambiar ideas sobre los desafíos de la salud pública para enfrentar crisis epidemiológicas como la actual, referirnos al nuevo paradigma impuesto por la pandemia a la salud mental y su priorización como política pública

en la era pos-COVID-19. Para ello invitamos a exponer sus ideas a Helia Molina, Rubén Gennero, María Sol Anigstein y José Miguel Bernucci.

## **Sobre una nueva salud pública**

Helia Molina. La salud como un derecho

Si la salud es un derecho, el Estado debe ser garante de esta. Si consideramos que el Estado tiene que ser garante, debe entonces haber un sistema único de salud. Jamás el sistema privado va a ser garante de derechos, a no ser que sean establecidos por un contrato. Pero los derechos humanos son continuos e indivisibles, por lo tanto, hay que buscar el sistema que los garantice. Por eso creo que esta discusión sobre la salud tiene que ser central en el ámbito de la discusión de la nueva constitución, porque no cabe duda que la salud hoy día no está en la constitución como un derecho.

Otro desafío que enfrenta la salud pública es el financiamiento. Si ayer era complejo mejorar la asignación de presupuesto a salud, después de la pandemia se competirá con otros aspectos tanto o más relevantes. La Organización Mundial de la Salud ha propuesto como piso presupuestario para un sistema de salud público un 6 % del Producto Interno Bruto, en Chile tenemos al año 2020 un 5,2 %. Los países que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) gastan un promedio de USD 3.000 per cápita en salud, en Chile, casi USD 2.000. La salud de Chile requiere de una profunda reforma.

Rubén Gennero. Gobernanza e innovación en la salud pública

Estamos frente a una crisis de gobernanza del prestador público de salud. La ley de autoridad sanitaria en gestión desde el año 2005, nos dejó un gran legado. Esta fue la última gran reforma que tenemos como sector, que de alguna forma separó las funciones

de salud pública y de prestación, y creó las dos subsecretarías que, al día de hoy, no hablan, no conversan. Las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI) y los servicios de salud no están comunicándose. Por otro lado, existe un ministerio ocupado de realizar control y poco preocupado de diseñar estrategias.

Esta crisis de gobernanza termina en que la innovación y las tecnologías de la información no logran entrar en el sector prestador, particularmente hospitalario, porque no hay autonomía para construir su presupuesto, lo que termina en que no hay estrategia ni planificación. Es necesario dar más competencias de gestión, más ámbitos de acción y evaluar a los directivos, permitir hacer gestión local y en red.

Si lográramos hacer innovación en el nivel hospitalario podríamos moldear los procesos clínicos y mejorar la gestión. En materias de sistemas de información, al día de hoy, tenemos un desorden total. Hospitales y servicios han evolucionado hacia comprar soluciones de empresas, como registro clínico electrónico, como ERP, que tienen soporte y desarrollos propios, con todas las ventajas de una customización a los requerimientos del cliente. Un servicio bastante adaptable pero poco exportable, sin coherencia como sector público de salud. Como señalaba, hay falta de gobernanza y de visión estratégica.

Creo que la humanización del sector es la gran deuda al día de hoy. Mirar al usuario como el centro de lo que hacemos.

María Sol Anigstein. Criterios para construir una nueva salud pública

Antes de la llegada de la pandemia Chile vislumbraba un horizonte de construcción colectiva que apuntaba, y que apunta aún, a una buena vida o una vida digna.

El actual sistema de salud de los «Elige...», olvida incluir a la atención primaria y a la comunidad en sus estrategias y decisiones, lo que deriva en un vacío estatal en términos de prestaciones y lineamientos, en una suerte de desatención y abandono de la

población que, por una parte, impidió controlar el avance del virus. Por otro lado, dio lugar a que la comunidad organizada, y algunos de los gobiernos locales, de manera autónoma y con recursos dispares decidieran cubrir falencias que no estaban siendo atendidas desde el Estado.

Al respecto, propongo trabajar algunos criterios para construir una nueva salud pública. En primer lugar, una ampliación del concepto de salud. Es necesario comprenderlo como un proceso de salud: enfermedad, atención, cuidado, autocuidado, y el cuidado comunitario, que es construido socioculturalmente.

En segundo lugar, un enfoque territorial. Si bien la experiencia y la enfermedad son individuales, los procesos, las redes simbólicas, las acciones y emociones que moviliza y en las cuales se inscribe, son necesariamente colectivas y territorialmente situadas. Se establecen en territorios concretos, con ciertas condiciones materiales de existencia. Estos pliegues, tensiones y aperturas que se van corporizando en las poblaciones, dan como resultados formas diversas de enfermar, pero también de cuidarse y de mantenerse a salvo.

En tercer lugar, un abordaje desde la desigualdad. En los procesos de salud, enfermedad y atención se expresan intersecciones y ensamblan el género, la clase, la historia social y el territorio, constituyéndose en el pivote en la que se estabilizan las inequidades. Desde el feminismo, sostener la vida y colocarla en el centro de las acciones colectivas se ha ido constituyendo en el eje articulador y la demanda fundamental. Se trata de una vida digna de ser vivida.

En cuarto lugar, y último, pensar y poner al Estado al servicio de las definiciones colectivas de la salud y la vida digna. Desde un sistema único y universal de salud, pero con formas vinculantes de participación social, en las que la gente, las decisiones y las acciones sean colectivas. Las políticas públicas no solamente debieran contemplar esto a nivel local y desde la atención primaria, sino que también avanzar en formas de articulación e integración en todos los niveles con una amplia participación social.

José Miguel Bernucci. Hacia un seguro universal de salud

Tras el estallido social quedó en evidencia la diferencia en el trato y dignidad de la atención de salud entre ricos y pobres, desigualdad entre quienes se atienden en clínicas versus quienes se atienden en hospitales públicos. Había cosas que estaban bajo la mesa o que estaban escondidas, o que no eran visualizadas ante los logros en salud pública que Chile exhibe.

Nuestro sistema de salud presenta problemas. Si vemos el financiamiento de este, solamente un 32 % de gasto público, un 37 % de gasto de bolsillo, un 11 % de cotización voluntaria y un 22 % de cotización obligatoria. Y si nos vamos al gasto de bolsillo en salud, casi un 38 % de este gasto de bolsillo se va en fármacos. En Chile, casi un 70 % es un gasto que es directo de las personas y esto se refiere a gasto de bolsillo, sumado a las cotizaciones que pueden ser obligatorias o pueden ser individuales, y solamente un 30 % es parte del gobierno. En contraste, casi un 80 % del gasto en Reino Unido es del gobierno, un 2,2 % de los empleadores, y solamente un 20 % de las personas.

Desde el Colegio Médico, junto con la Escuela de Salud Pública de la Universidad de Chile, hemos planteado una serie de propuestas de reforma integral al financiamiento de la salud orientadas a la cobertura universal y a un sistema de aseguramiento de salud universal. Por un lado, eliminar el pago directo, porque es una barrera para el acceso; aumentar el gasto público en un par de puntos del PIB; usar un financiamiento mancomunado solidario; aumentar la eficiencia en el sistema de salud, y racionalizar la incorporación de tecnología.

Por otro lado, ampliar el acceso equitativo al servicio de salud e integrar la calidad, centrada en las personas y las comunidades; fortalecer la rectoría y la gobernanza; fortalecer la coordinación intersectorial para abordar los determinantes sociales de la salud; y aumentar y mejorar el financiamiento con equidad y eficiencia.

La propuesta está basada principalmente en fortalecer el seguro público, mediante su universalización; transitar a un seguro nacional a partir de la institucionalidad actual; incrementar el

financiamiento mediante impuestos generales; definición de un plan de salud universal con beneficios integrales y un nuevo rol de aseguradores y prestadores privados, todo esto en el contexto de fortalecer la rectoría y la gestión del sistema en sí.

Los beneficios que pensamos son el fin de toda forma de discriminación, asegura un financiamiento solidario, acceso equitativo, mayor protección financiera para la población, al disminuir el gasto de bolsillo de las personas; una mayor eficiencia al reducir los costos de administración del sistema, y un pagador único que permite regular a los prestadores privados de manera efectiva.

Como Colegio Médico creemos que esta reforma tendería a generar un círculo virtuoso, tanto en los problemas que hemos visto de gobernanza, de gestión, de eficiencia en el sistema y de, principalmente, cobertura y de inequidad en el acceso que tenemos hoy.

# Capítulo 6

## Educación. Desarrollo de habilidades y competencias para el mundo pospandemia

En junio de 2020, el Centro de Políticas Económicas y Sociales (Caples)<sup>11</sup> planteaba que el sistema educativo no es ajeno a los negativos efectos de la pandemia. A nivel mundial se estima que 1.600.000.000 de niños y jóvenes —80 % de la población en edad de estudiar— se han visto imposibilitados de acudir a sus centros de estudio a raíz del virus. En el caso de la educación superior se estima que 20.000 instituciones y alrededor de 200.000.000 de estudiantes han dejado de asistir a clases presenciales, mientras los centros educativos clausuran temporalmente las actividades presenciales y suben sus programas de enseñanza a plataformas on line (Brown y Salmi, 8 de abril de 2020).

En Chile, desde mediados de marzo de 2020 aproximadamente 3.300.000 estudiantes reciben educación virtual a causa del brote. En este contexto los estudiantes vulnerables resultan los principales afectados y aumenta el riesgo de que abandonen sus estudios, tal como se ven más aquejadas las instituciones con una mayor proporción de estudiantes sin acceso, o con acceso limitado o precario, a los medios tecnológicos necesarios y a internet.

Desde antes de la pandemia el país experimentaba una crisis de aprendizaje. Según el Banco Mundial, el 37 % de los estudiantes es

11 Redroban, S. (2020). *Educación: Desafíos post pandemia*. CLAPES UC. Disponible en <https://bit.ly/3dH9P2J>.

incapaz de leer adecuadamente a los diez años, el 30 % de aquellos que terminan la educación básica no alcanzan el mínimo nivel de competencias y el 9 % de los niños en edad escolar no están inscritos en una institución educativa. Asimismo, los resultados de PISA 2018, además de ubicar al sistema educativo chileno por debajo de los demás miembros de la OCDE, mostraron una brecha entre los estudiantes del primer y último decil de ingresos de 22 % en matemática y de 23 % en lenguaje. Dado que uno de cada cuatro estudiantes vulnerables no tiene acceso a internet, la educación virtual podría acentuar las brechas existentes.

En otra arista del tema, investigadoras como Alejandra Mizala y Magdalena Claro<sup>12</sup> plantean que la educación es una institución social clave en el funcionamiento cotidiano de nuestra sociedad: la provisión de educación formal ofrece una comunidad de pertenencia para los estudiantes y su entorno familiar, además de permitirles expresarse y comunicarse con sus pares, así como con adultos significativos en sus establecimientos educacionales. Por ello, su interrupción producto de la pandemia trae consigo no solo impactos en los aprendizajes, sino efectos psicológicos y sociales.

Para conversar sobre esta realidad invitamos a los expertos Verónica Cabezas, Alejandra Arratia, Valentina Quiroga, Humberto Garrido y José Maza.

## Los impactos en el aprendizaje

Alejandra Arratia. La importancia de la arquitectura del currículum

En el contexto de la cuarta revolución industrial la pregunta que surge en medio de trabajos automatizados, inteligencia artificial, inteligencia digital, todo el contexto previo a la pandemia se ha potenciado. Surge la pregunta de qué es lo netamente humano.

---

12 Mizala, Alejandra y Magdalena Claro (2020). *La educación frente a la pandemia: la mirada a mediano y largo plazo es imprescindible*. Universidad de Chile. Disponible en <https://bit.ly/3yqXSGh>.

Qué es lo nuestro, lo que nos hace humanos. La escuela debe dar espacio para esa respuesta.

En el fondo, la educación es una promesa de una educación integral. Y para eso el currículum articula estos objetivos, estas demandas de la sociedad que se plasman en una promesa. En este sentido es importante que el currículum sea un espejo en el cual todos nos podamos reflejar. Algunos plantean que el currículum es al sistema educacional, lo que la constitución a las sociedades. Por eso es importante que podamos converger hacia un acuerdo en eso. El currículum es, de alguna manera, la selección natural que hacemos como país. Qué es lo que queremos ofrecer a las nuevas generaciones. Cuál va a ser nuestra promesa.

Una educación por un nuevo Chile implica que tenemos que repensar la arquitectura del currículum que nos permita dar cuenta de esta complejidad, de esta diversidad que tenemos en la sala de clases y que tenemos en todas las salas de clases de Chile. La diversidad al interior de las salas de clases es incluso mayor que la diversidad afuera, entre escuelas.

Entonces, el principal desafío y oportunidad que vemos desde Educación 2020 a propósito de la pandemia, es repensar la arquitectura del currículum, avanzando en uno de objetivos más nucleares, más globales, sin tanto detalle fino.

La pregunta fundamental que está a la base de esta conversación es ¿qué sociedad queremos construir? Es muy importante tener esta reflexión si queremos efectivamente avanzar en una sociedad más equitativa, más justa y más humana. Si el sistema educacional no se plantea cambios, será muy difícil llegar a puerto.

Valentina Quiroga. El Estado y la estrategia para abordar la educación en pandemia

La situación que enfrentamos ocurre en un contexto o en una realidad en donde ya teníamos desafíos previos, que todavía eran desafíos enormes y de los cuales el país todavía no terminaba de hacerse cargo. Algunos desafíos habían empezado a aparecer

en el último tiempo. Uno de ellos es que como país estábamos enfrentando una expectativa frustrada o no cumplida de los propósitos que la sociedad demandaba sobre el sistema educativo, donde el sistema no estaba siendo capaz de relevar y potenciar de manera profunda y consistente todas las capacidades o potencialidades de toda la población.

Previamente, veníamos del desafío de avanzar hacia el acceso, ante un porcentaje importante de la población que estaba fuera del sistema educacional. Hoy día, claramente, Chile ha ido cerrando fuertemente esas brechas, a pesar de que todavía tenemos en algunos territorios ciertos desafíos más importantes.

A nivel macro, el desafío más fuerte era tener acceso a un proceso educativo capaz de desplegar las capacidades y potencialidades de todas las personas. La reforma educacional se formuló con varios propósitos, pero uno de ellos era poder hacerse cargo de las razones de por qué no lo estábamos logrando.

La pandemia nos pilla parados sobre una realidad que ya era fuertemente compleja. Sin lugar a dudas, en los promedios siempre Chile ha aparecido regionalmente con buenos resultados que eran muy engañosos sobre la realidad nacional. Hoy en la pandemia aparecen y se refuerzan varios desafíos. Hay una primera prioridad que surge sobre los niños, niñas y adolescentes, que es el bienestar físico, sin lugar a dudas, entendido en el amplio sentido de la palabra. No solamente hay un tema de riesgos de contagio.

En una primera aproximación de la pandemia se planteó que los niños eran de bajo riesgo, en el sentido que solo eran vectores de transmisión. Hay un segundo concepto que es el bienestar emocional de los estudiantes. Otra arista es la violencia dentro de la familia que sufren niños y adolescentes. A eso sumamos las amenazas de la deserción, la no continuidad de la trayectoria escolar y la pérdida de aprendizaje.

El país ha tenido experiencias previas de pandemias, por ejemplo, el H1N1 donde la educación sí se sumó a las estrategias sanitarias. Si bien se valoran los esfuerzos que el ministerio ha hecho por aumentar conectividad y mejorar los temas de infraestructura, creo que fue un error plantear que esa era la estrategia principal del

Estado. En mi opinión, había que apelar a temas que estuvieran masivamente presentes en los hogares, y estos, claramente, no eran los temas de conectividad.

Humberto Garrido. La visión desde los establecimientos educacionales

Me gusta dar una visión desde los que estamos dentro del sistema educacional, es decir, cómo se vive en el mismo establecimiento esta pandemia, cómo afectó a nuestros estudiantes.

El domingo 16 de marzo de 2020, cuando se suspenden las clases a nivel nacional, fue para nosotros un hito. Siempre pensamos que, en algún momento, íbamos a volver presencialmente. La información era muy confusa por parte del ministerio, volvíamos en mayo, después de vacaciones, se adelantaron las vacaciones de invierno. ¿Y qué produce eso en un colegio? Un desajuste tremendo.

Entonces, ¿qué fue lo que sucedió? Nos dimos cuenta de que había problemas tecnológicos, brechas digitales. No todos nuestros estudiantes tenían computador y eso produce angustia y estrés en ellos. Se intentaban comunicar con los profesores por distintos medios. Y aquí me saco el sombrero ante los profesores. Nos tuvimos que adaptar a las formas de los alumnos, a su lenguaje. Muchos departamentos creamos Instagram, que es uno de los lenguajes que usan bastante los estudiantes. No sabían usar un correo electrónico para pasar a una plataforma como Google Classroom, que se usa en la educación pública.

Tenemos profesores que no tienen competencias y herramientas tecnológicas. No existió capacitación, entonces, ¿qué tuvimos que hacer? Autocapacitación.

No todo viene de las políticas públicas, no todo viene desde el alcalde, no todo viene del gobierno. Si no nos capacitaron, nos autocapacitamos. Si a nuestras familias les bajaron sus ingresos, por ejemplo, en pandemia, ¿qué hicimos? campaña solidaria, y en el Liceo de Aplicación alcanzamos a hacer una que benefició a 37 familias, con un pequeño aporte por tres meses, y ya estamos en

la segunda. Faltaban computadores, bueno, hicimos una campaña de donación de computadores con exalumnos y con empresas privadas. Conseguimos 36 computadores. La Superintendencia flexibilizó el gasto en la Subvención Escolar Preferencial, recién a finales de julio de 2020. Ahora ya podemos comprar computadores y darlos en forma de comodato.

Entonces, hay cosas que dependen también del rol que se tiene como director o profesor, y creo que hemos estado a la altura. Creo que los profesores se han esforzado, han dado lo mejor de ellos.

Este fue nuestro camino, un paradigma que se está construyendo hoy, entonces, no hay recetas mágicas, solo buenas prácticas y aprendizaje.

José Maza. Enseñar a pensar

Tengo un muy fuerte convencimiento en que debemos enseñar conceptos de ciencias a estos niños de ahora que van a vivir 100 años. No podemos hacer nada más que enseñarles a pensar y darles conceptos, alfabetizarlos científicamente, porque no tenemos idea cómo van a ser las cosas en 30 años más, mucho menos en 60 años más.

Hace 30 años, la primera vez que vi unos zapatos así (celular) yo dije, qué cuestión más ridícula andar por ahí hablando por teléfono en la calle. Hoy día, uno no podría casi vivir sin celular. ¿Pero qué va a pasar en 30 años más? Estos celulares van a estar en los museos pero, ¿qué es lo que va a haber? No les podemos enseñar a los niños lo que va a haber en 30 años más porque no tenemos idea, pero lo único que podemos tratar es enseñarles a pensar a los niños.

El capital cultural de algunas familias en Chile es bastante alto, pero el capital cultural medio es bastante mediocre. En muchos casos, es muy bajo. Sin involucrar a las familias, llevamos 200 años manteniendo analfabeta o semianalfabeta al 50 %, 60 %, 70 % de la población.

El 26 de agosto se cumplieron 100 años de la promulgación de la Ley de Instrucción Primaria Obligatoria. Nadie lo recordó. Fue una noticia que pasó sin pena ni gloria y creo que es uno de los

pocos hitos de cierto nivel de decencia que ha tenido esta república en 210 años.

Por 110 años tuvimos a la inmensa mayoría de la gente analfabeta porque para qué les vamos a enseñar a leer o a pensar a un campesino o a un obrero. No, enseñémosles lo suficiente para el desempeño que tienen, y vamos a seguir con eso. Y me pregunto, un país que tiene el nivel de analfabetismo que tiene Chile, ¿puede ser un país desarrollado?

Me parece que es una de las maravillas que está empezando a aparecer en el horizonte es la educación preescolar. E insisto, el currículo tiene que enseñarles ciencias a los que van a ser humanistas, porque es la última oportunidad de que aprendan ciencias. Y para manejar un auto, si no se tienen conceptos de ciencia, no va a saber usarlo. No les quiero enseñar ciencias para que sepan resolver ecuaciones, sino para que tengan criterio. ¿Puedo enchufar una estufa, la secadora de la casa y además prender el microondas? No, porque se me van a caer los interruptores del sistema eléctrico, cuestiones de criterio, de alfabetización.

A los niños tenemos que enseñarles a pensar. El otro día en *El Mercurio* salía este experimento de las chinitas que hicieron unas niñas del Liceo 1 y salían las chiquillas ahí, 21 años después, una es la médico jefe del hospital El Carmen en Maipú, la otra es una de las jefes en el hospital Barros Luco, otra que hizo un doctorado en física en la Universidad de British Columbia y ahora está haciendo programación para computadores cuánticos. Me preguntaba, estas chiquillas que hicieron ese experimento de las chinitas que las mandaron en el transbordador espacial, ¿serían lo que son hoy día si no hubieran participado en ese proyecto de ciencia escolar?

Si no educamos a los niños para surfear esta ola de tecnología los vamos a hacer que sean irrelevantes. Hay un libro de Harari de las *21 lecciones para el siglo XXI* donde dice que el problema es que con esto que viene, un 20 %, un 30 % de la población mundial va a pasar a ser irrelevante. A lo mejor van a ser mantenidos en la sociedad, o a lo mejor se van a morir de hambre, pero hay un porcentaje enorme que si no se sube en esta ola, se va a quedar fuera. La inteligencia artificial viene y se va a quedar,

va a estar acá, pero tenemos que ir un poquito por delante de la inteligencia artificial porque, si no, incluso pensando, aunque sea artificialmente, las máquinas nos van a terminar ganando y ahí sí que sería la derrota completa para el país.

Verónica Cabezas. El bienestar docente

Directores y docentes están desempeñando un papel clave en esta pandemia. Ellos han garantizado que niños y jóvenes sigan participando y aprendiendo en circunstancias muy complejas. La crisis está presionando a los educadores para que también ajusten muy rápidamente toda su forma de enseñanza usando nuevas plataformas, sitios web, enviando hasta guías, usando mensaje de texto.

Al mismo tiempo, es bueno recordar que el cierre de escuelas, la extensión de las cuarentenas y la evidencia muestra que las mujeres son quienes se ven más afectadas en esta crisis. Un ejemplo: el 99,8 % de las educadoras de párvulo son mujeres. Esta problemática de género emerge en este contexto.

El tema del bienestar docente es un bien en sí mismo, pero también es un elemento central porque es el componente básico en una organización escolar para también gatillar y generar experiencias de aprendizaje significativas y efectivas para nuestros estudiantes. Surge entonces la pregunta de cómo se están generando e implementando programas para mejorar condiciones de bienestar. Sin duda, acá la política pública a nivel central tiene también un rol clave.

Finalmente, quiero alertar sobre un desafío paralelo muy relevante. En Chile hay un alto nivel de rotación y riesgo de deserción docente. Se proyecta que para el 2025 faltarían 32.000 profesores idóneos para los niveles de básica y educación media. Acabamos de terminar un estudio para educación de párvulos y los datos nos arrojan que serían otros miles los que debiéramos sumar.

# Capítulo 7

## ¿Más Estado y gasto público? Respuestas de la economía social de mercado

El estallido social de octubre de 2019 y la pandemia actual han develado profundas fisuras en el sistema político y social de Chile. Los desafíos que enfrenta la institucionalidad democrática son de gran envergadura y tendrán como foco conseguir una sociedad más cohesionada, más humana y donde las personas puedan desarrollarse en libertad.

Frente a este desafío, ¿cuál es la respuesta o el aporte de la economía?, ¿qué rol asumen Estado, empresarios y trabajadores? Cuando todo está en cuestión, cuando sectores sociales y políticos abogan por una hoja en blanco para las próximas definiciones constitucionales ¿a qué esquema económico recurrimos?

Una interesante respuesta es la que nos ofrece la economía social de mercado, desarrollada en Alemania de la posguerra por los gobiernos de la Democracia Cristiana, y que ancla sus principios en la libertad de las personas y en la justicia social. La adopción de este modelo explica en buena parte la recuperación de su economía y el liderazgo político y económico que ostenta hoy ese país en el mundo. Como define Resico (2019)<sup>13</sup> en el libro *Introducción a la Economía Social de Mercado*,

---

13 Resico, M. F. (2019). *Introducción a la Economía Social de Mercado*. Fundación Konrad Adenauer. Disponible en <https://cutt.ly/tn6lWWe>

este es un sistema económico que trata de combinar las necesidades de libertad económica, por un lado, con la justicia social, por otro. En la Economía Social de Mercado, la libertad y la justicia social como valores sociales fundamentales constituyen los dos aspectos de una relación que guarda un delicado equilibrio. No es posible inclinar la balanza en forma permanente en beneficio de ninguno de los dos términos. Por otra parte, la Economía Social de Mercado tampoco puede ser entendida como un simple compromiso entre la libertad y la justicia social, en el que la libertad se subordina a la justicia y viceversa. Por el contrario, ambos valores se complementan.

La libertad económica implica evidentemente la ausencia de coerciones que van en contra de la esfera de derechos de la persona y, desde el punto de vista económico, implica la liberación de la iniciativa individual, el espíritu de empresa y las innovaciones que, según la teoría moderna, son las fuentes más importantes de la productividad y el crecimiento económico. Por otra parte, la justicia social implica la búsqueda en el plano económico de la igualdad de oportunidades para el despliegue de los propios talentos y se basa en la solidaridad con el resto de los ciudadanos. La justicia social es un ideal o valor social que caracteriza la convivencia humana y guía la creación de lazos sociales. De acuerdo con ella, todos los miembros de la sociedad deben participar en el bienestar así como en la creación, multiplicación y conservación de la riqueza.

Según destaca el artículo *La economía social de mercado como proyecto de paz internacional* (Gohl y otros, 2020),<sup>14</sup> esta

no es solamente un modelo normativo alemán y, ciertamente, no se debe equiparar con una política de austeridad de corazón endurecido. En cualquier caso, hace mucho tiempo que llegó a Europa: con el artículo 3 del Tratado de Lisboa, los Estados miembros de la Unión Europea se comprometieron ya en 2009 a lograr una «economía social de mercado

---

14 Christopher Gohl, Nils Goldschmidt, Ulrich Hemel y Jeffrey Sachs (2020). *La economía social de mercado como proyecto de paz internacional*. Disponible en <https://bit.ly/2Tx1SWI>.

competitiva» con objetivos sociales y ecológicos. También fuera de Europa hay que buscar la manera de poner en práctica sus principios y desarrollarlos aún más, respetando las experiencias históricas de cada lugar, las tradiciones culturales y las costumbres económicas de los diversos países. Se requiere un equilibrio entre el desarrollo de la libertad y normas justas, especialmente en lo que respecta a la digitalización y los mercados financieros, que desde hace algún tiempo están cada vez más desconectados de la economía real. La economía social de mercado, como orden humano, es capaz de proteger contra la completa comercialización digital, así como contra el estado de vigilancia digital. Todas las personas deben preservar su soberanía digital con la ayuda del sistema legal, una infraestructura digital adecuada y la educación. Asimismo, determina el esquema para una economía financiera que sirva a la paz social. Cualquiera que esté comprometido con la economía social de mercado también debe plantearse la cuestión de cómo hacer frente a las desigualdades de la riqueza y de los ingresos, sin rigideces ideológicas. La desigualdad social excesiva genera tensión social.

Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible adoptados por los 193 países de las Naciones Unidas, entre los que se incluyen la buena educación, la lucha contra la pobreza, la justicia entre géneros, el trabajo justo y las instituciones estables y promotoras de paz, se corresponden con ello. Si tenemos éxito en alinear la libertad económica con la responsabilidad global, habremos preparado el camino para los procesos innovativos y de aprendizaje que requerimos urgentemente para lograr la paz social y el desarrollo sostenible del hoy y del mañana.

Para explorar aspectos claves del modelo económico de Chile, el rol del Estado en la economía y las respuestas que ofrece la economía social de mercado, invitamos a conversar a Claudia Sanhueza, José de Gregorio, Jeannette von Wolfersdorff, Andrés Velasco y Alejandra Mustakis.

## **El modelo económico**

Claudia Sanhueza. Crisis del sistema neoliberal

La pregunta por el sistema no es solo sobre lo económico, sino que es económico, social y político. Hasta ahora, en Chile, en el sistema ha prevalecido el uso de las herramientas de mercado para la distribución de bienes que, en general, en otros países se refieren a ellos como derechos sociales. Considero que el mercado sirve para asignar muchos bienes y servicios, pero asignar derechos sociales es complicado, porque la distribución del mercado es desigual, y lo que se quiere con esos derechos es tratar de igualar la cancha. De proveer una educación de igual calidad para todos, de proveer de un acceso a la salud de igual calidad para quienes lo necesitan. Cuando esas áreas están mercantilizadas estamos en presencia de un sistema neoliberal.

Visto desde el lado productivo, el Estado se ha retirado de la apropiación de recursos que son del país, como recursos naturales, recursos mineros. La regulación de muchos de esos mercados finalmente falla, y cuando el Estado desregula demasiado se producen problemas con el medioambiente y con las comunidades.

La democracia no empieza a funcionar si las decisiones de inversión en el sistema se producen de una manera muy económica pero sin preguntarle a las comunidades. Estas son dos características importantes de nuestro sistema económico que hoy día están en crisis.

Andrés Velasco. La fórmula chilena al desarrollo

Las economías, las sociedades y las democracias que en el mundo funcionan son todas quiltras. No son puramente de mercado, no son puramente de Estado. Por ejemplo, la salud hoy día, en medio de la pandemia, es el tema más acuciante. En Gran Bretaña, donde vivo hoy, hay un gran y justificado orgullo por el servicio nacional de salud, que es público. Pero resulta que los

consultorios son privados, y tú vas primero a un consultorio privado que después te remite a un hospital público con financiamiento del Estado. En Canadá, que tiene estándares de salud tan buenos como los de Gran Bretaña, el financiamiento es público, pero los hospitales y los consultorios son privados. Y si vas a Noruega o a Nueva Zelanda o a muchos otros países avanzados vas a descubrir que hay distintas mezclas.

Los países evolucionan en el tiempo, porque cuando alguien dice, el modelo chileno, lo que está detrás de esa afirmación es que el Chile de 1980 era el mismo que el del año 90, que era el mismo que el del año 2000, 2010 y 2020, y eso es, a todas luces, falso. El año 90, en Chile, no había plan Auge, no había seguro de desempleo, no había acceso universal a la educación media, no había gratuidad en la educación superior, no había pensión básica solidaria, no había complemento previsional, y la lista es muy larga. Evidentemente, el Chile del año 2020 no es perfecto y estoy de acuerdo en que ha habido fracasos patentes, me atrevería a decir fracasos escandalosos de visión, de audacia o de competencia por parte de la élite.

Soy de los que piensan que cuando uno tiene una casa, hay que arreglarla de a poco. La casa que heredamos de la dictadura era una casa pobre, era una casa injusta, era una casa fea y era una casa maltrecha, y a lo largo de veintitantos años o treinta años de democracia, la hemos ido mejorando. Evidentemente, sigue siendo una casa injusta, con grandes brechas, con piezas muy chicas y con desigualdades. Y, por lo tanto, más que una discusión del modelo o los modelos, lo que sugiero que hagamos es que nos pongamos de acuerdo en cómo mejoramos los niveles de prestación para que, al final, los derechos sociales se transformen en algo concreto.

Tenemos que encontrar la fórmula, que va a ser a la chilena, va a ser una fórmula de empanadas y vino tinto.

## José de Gregorio. La responsabilidad de las élites en el problema político - económico de Chile

Los derechos sociales están relacionados con la riqueza del país. Los derechos a la educación son muy distintos a los que uno puede esperar en un país de África subsahariana, de lo que puede aspirar un país desarrollado, o de lo que puede aspirar Chile. Por eso, el tema clave es de qué manera, como país, vamos respondiendo a lo que podemos hacer y lo que nos corresponde hacer. Y al respecto, mi sensación general es que nos fuimos quedando atrasados.

Nos pasó con el copago en la educación. Teníamos un sistema *voucher*, al cual se le agregaron dos cosas bastante *sui generis*. Primero, el copago, y segundo, la selección. Este subsidio acabó generando un sistema en el cual la oferta podía discriminar, lo cual provocó una tremenda segregación. Terminamos eliminando la selección, incluso eliminando los liceos de excelencia como el Instituto Nacional, que hoy día perdió todas las características que tenía, precisamente porque nos fuimos al otro extremo. No fuimos capaces de avanzar y de ir resolviendo los problemas en el momento oportuno.

Creo que la élite fue negligente y todos nos podemos incluir en distinta medida pero hay cosas como el tema previsional que podríamos haber hecho diez años atrás. Estas cosas hay que cambiarlas antes de que empiecen a manifestar problemas, y precisamente eso es lo que pasó: negligencia. El sistema político estaba funcionando y no nos dimos cuenta de estas tremendas inequidades y segregaciones que se fueron generando y que, obviamente, necesitan arreglo urgente. Y el riesgo que tenemos es que después se desborda y las soluciones no son las mejores, precisamente porque caemos en estas cosas del populismo, de la solución rápida, de pensar que la solución es fácil.

Jeannette von Wolfersdorff. Economía social de mercado, la respuesta de Alemania

La responsabilidad principal la han tenido y la siguen teniendo los que tienen el poder en su mano, sea la élite económica o la élite política. Chile, un país pequeño, tiene múltiples oligopolios que son típicos para un país de ese tamaño, pero no veo que hayamos creado la regulación para estos oligopolios, no solamente anticolusión, sino una regulación procompetencia que es el desafío que compartimos con los países grandes en la OCDE.

Tenemos una alta concentración económica y ante todo no tenemos *data* (información) de nuestra economía. Si a los empresarios les importa mostrar que tenemos movilidad social, que el mercado no es dinástico, que no es neofeudal, deberían ser los primeros dispuestos a mostrar más datos y promover que tengamos información. El país necesita entender realmente las concentraciones, el comportamiento y precios de los oligopolios comparados con otras empresas, estudiar la movilidad social.

Lógicamente, si la élite económica no impulsa reformas para que el mercado sea más mercado, para que haya justicia económica y no solamente una redistribución posterior, si la élite no lo hace, corremos el riesgo de que finalmente las propuestas que puedan impulsarse puedan ser mucho más radicales, menos consensuadas. Por eso encuentro tan importante movilizar a la élite, que sea parte de la solución.

En Alemania se creó este concepto de la economía social, justamente después de la Segunda Guerra Mundial, cuando el país estaba económicamente destruido. Para Chile es ahora el momento, justamente cuando la gente espera que haya señales de que lo que se va a construir de aquí en adelante será una economía más justa. Creo que Europa puede inspirar mucho lo que hoy día pasa a nivel de regulación en sostenibilidad en empresas, en materia de regulación versus autorregulación, transparencia, tener datos que acompañan cómo la empresa y la economía se van moralizando.

Alemania lo hizo después de la Segunda Guerra Mundial con el concepto de la economía social de mercado inspirado en Walter Eucken, y creo que debería inspirar el debate. Efectivamente, en Chile, eso requiere una visión y regulaciones sistémicas, un entendimiento sistémico de la economía.

## **Debilidades del modelo**

José de Gregorio. La rendición de cuentas y la transparencia en la economía

La economía política es supercomplicada. Lo primero que necesitamos es *accountability*, es información, es transparencia a la sociedad, porque esto tiene que ser al final una demanda social. El mejor fiscalizador es la ciudadanía. Hay que ser transparentes en materia de eficiencia, de lo que estamos gastando, de lo que nos está costando.

Jeannette von Wolfersdorff. El objetivo del gasto público

Desde el Observatorio de Gasto Fiscal estamos promoviendo una reforma presupuestaria que une distintas debilidades que tiene el sistema chileno, en un acuerdo político. Primero, acordar entre Congreso y Hacienda cómo medir y hacer seguimiento a los programas gubernamentales y cómo vincular estos programas gubernamentales mejor a la contabilidad del Estado. El gobierno ahora está trabajando en una revisión muy holística de los programas uniendo los 700 programas e iniciativas sociales y no sociales en una matriz, en un trabajo muy promisorio. Pero el gasto sigue siendo mal registrado y, ante todo, sigue siendo un sistema que los parlamentarios dicen que no aceptan porque no están de acuerdo con la clasificación, con la metodología, etcétera.

Necesitamos no solamente mejorar el flujo de información, sino ponernos de acuerdo sobre para qué es el gasto. Creo que en Chile

podemos avanzar en un *wellbeing budget*, un presupuesto de bienestar, como Nueva Zelanda. Dijeron que el gasto, evidentemente, no es solo para que el PIB crezca, sino, ante todo, para mejorar el bienestar de la ciudadanía, y como tal, debería ser medido. En Nueva Zelanda se definieron indicadores de bienestar, también de calidad del capital natural. Se diseñó lo que llamaron un *Living Standards Framework Dashboard*, y lo levantaron desde la ciudadanía en un proceso participativo desde el Ministerio de Hacienda. Ahí tienen su *set* de indicadores que muestran cómo está la ciudadanía en Nueva Zelanda.

Andrés Velasco. Límites de la eficiencia del Estado

Sobre la eficiencia del Estado hay que hacer ciertas prevenciones. Pongámosle un poco de número a las cosas. El Estado chileno gasta dependiendo del año entre 22 y 23, a veces 24 puntos del PIB. Los gastos que son a todas luces ineficientes, que se podrían recortar serán 2 puntos del PIB. ¿Por qué? Porque las grandes partidas son transferencias: pensiones, subsidio educacional, salarios de los empleados públicos. En esas tres grandes categorías ya debes tener 15 o 17 puntos del PIB. Por lo tanto, el gran trabajo que hay que hacer para recortar, mejorar, revisar, ser más eficientes, no dan las decenas de miles de millones de dólares necesarios para arreglar los problemas sociales de Chile. Entonces, es importante, pero no es una panacea.

## **El rol del emprendimiento en la economía**

Alejandra Mustakis. El emprendimiento y la pyme son el futuro de la economía de Chile

El emprendimiento y la pyme son el futuro de la economía del país y eso habla de una economía más inclusiva. Hoy día dos mil empresas tienen el 87 % de las ventas del país y un millón de empresas tienen solo el 13 % restante, entonces, deberíamos

partir por pensar qué política pública, cómo podemos empujar a que ese número cambie, y eso no pasa por achicar la grande. Necesitamos cientos de miles de empresas grandes, tanto como necesitamos pymes más productivas, más eficientes, que les vaya mejor, y necesitamos emprendedores que puedan partir.

Para eso necesitamos una cancha justa, con libre mercado, donde realmente se pueda competir, donde se pueda llegar a ser grande. En Chile una empresa con ventas de USD 3.500.000 tiene que competir con una que vende USD 4.000.000.000, con las mismas reglas. No tiene sentido.

Chile es un país de microempresarios. Chile no es un país de pymes, ojalá tuviéramos más pymes. Tenemos mucha microempresa, mucho emprendedor precario. ¿Y por qué tenemos eso? Porque, de alguna manera, no están las garantías para que las personas puedan emprender por opción, sino que tienen que emprender por necesidad. A mí me fascinaría soñar con un país en el que todos podamos emprender por opción, no por necesidad. Y para eso debería haber garantías de los mínimos para que las personas puedan tener la educación o puedan partir emprendiendo, pero con una garantía de un mínimo.

Veo dos maneras de generar movilidad social. Una es el emprendimiento, la otra, la educación. Por lo tanto, el país necesita que todos tengan oportunidad de tener educación o de emprender.

Andrés Velasco. Políticas públicas para que pequeñas empresas pasen a ser grandes

Es importante indicar que en Chile no es que haya muy pocas empresas chicas, hay demasiadas empresas chicas. Hay un estudio fascinante del Banco Mundial que señala que así como uno puede mirar la distribución de los ingresos, también puede mirar la distribución de las empresas. Cuántas empresas grandes hay, cuántas medianas, cuántas chicas, cuántas micro, y lo que salta a la vista en América Latina comparada con Estados Unidos y Europa, es que hay demasiadas microempresas que tienen un

dueño, que prácticamente no tiene capital y que son admirables. La persona que trabaja ahí se saca la mugre, pero económicamente no son viables y probablemente nunca van a ser demasiado más productivas. Entonces, lo que necesitamos hacer no es una política para que las pymes sean pymes. Necesitamos una política para que las pequeñas sean medianas el día de mañana y las medianas sean grandes, para que haya la posibilidad de que las empresas crezcan. Y esto no es solo un problema de financiamiento, es un problema de ecosistema.

## **Sobre la nueva constitución**

José de Gregorio. Crear comunidad, el objetivo de la nueva constitución

Sobre la nueva constitución, un tema interesante e importante, creo que se ha puesto demasiada fe. La constitución, primero, tiene que cumplir un rol de convocarnos y de unirnos, nuevamente, como chilenos bajo un mismo techo. No va a resolver los problemas, sino será un primer paso para encontrarnos con igualdad ciudadana. La constitución es algo que nos debería unir y proveer de un mejor sistema político.

En Chile se entiende la subsidiariedad como un principio en el cual el Estado no tiene que meterse nada y dejárselo todo a los privados, y solo llegar cuando el sector privado está haciendo agua, y ese no es el origen del principio. El origen del principio de subsidiariedad tiene un elemento importante que hemos olvidado, y que es esta gran discusión entre Estado, privados y comunidad. Esta idea no es mía, es de Raghuram Rajan, profesor de la Universidad de Chicago, que propone que nos falta crear comunidad, y eso tiene que ver con la visión alemana del principio de la subsidiariedad, que deberíamos discutir.

La constitución es una partida y quienes pretenden hacer las políticas en ella, le hacen un flaco favor al futuro del progreso y de la equidad en Chile.

## Claudia Sanhueza. Más democracia para tomar las decisiones

Una constitución hace dos cosas principalmente. Por una parte, distribuye el poder, y por otra, establece derechos sociales. En tanto, los países tienen distintas tradiciones constitucionales. La tradición de la república que pone acento en el área de distribución del poder y democracia; y la tradición latinoamericana que se enfoca en el área de derechos sociales.

En Chile tenemos una constitución muy grande, en el sentido que el texto mismo no lo es tanto, pero tiene un montón de leyes orgánicas constitucionales que están como atadas a ella. Por mucho que se establezca un derecho a la seguridad social, en paralelo hay un decreto ley 3.500 que no es de seguridad social. Por mucho que haya derecho a la educación, hay una ley orgánica de educación que dice que hay libertad de elegir, y así otros ejemplos.

La constitución nueva debería afectar estas dos cosas: cómo se distribuye la toma de decisiones, y reflejar mejor las preferencias ciudadanas, pues en este momento, las políticas públicas en Chile no reflejan de manera muy correcta las preferencias sociales, las preferencias ciudadanas.

Países que son menos tolerantes a la desigualdad tienen tamaños de Estado más grandes y logran redistribuir más. Chile hoy es un país que cuestiona la desigualdad, que le parece injusta, por lo tanto, está demandando un Estado más grande. Eso no lo va a cambiar la constitución directamente, sin embargo, podría hacer que esas preferencias se trasladen a políticas que sí reflejan esa idea.

Esta es una oportunidad para el sistema político y para las instituciones políticas, para la forma en la cual decidimos los temas, poniendo un acento en la tradición de la república, más que en la tradición latinoamericana de establecer demasiados derechos. Espero entendamos que lo que necesitamos es más democracia para tomar las decisiones.

Andrés Velasco. Concentrarse en lo que la constitución tiene que hacer, el resto se lo dejamos a la democracia y a la política

Voy a votar apruebo, y con entusiasmo en el plebiscito. No porque crea que una nueva constitución va a cambiar las pensiones, la educación, la salud o el desarrollo urbano. Voy a votar con esperanza porque creo que es la gran oportunidad para mejorar nuestro sistema político. Voy a votar también con preocupación porque creo que, deliberadamente o por descuido, se ha creado una confusión y una expectativa falsa en la ciudadanía respecto a lo que las constituciones hacen y lo que las constituciones no hacen.

La constitución es el marco para la vida política de un país, y como tal, básicamente, es el conjunto de reglas de la democracia. La constitución toma tres grandes decisiones. Primero, cuál es el régimen político: el parlamentario, como Gran Bretaña; el presidencial, como Chile; el semipresidencial, como Francia. Cuál es la relación entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo. Esa es la primera gran decisión. Segundo, cuál es el sistema electoral: el proporcional, como en partes de Europa; uninominal, como en Estados Unidos o en Australia; ¿mixto? Cómo se vota, cómo se eligen, cómo se agrupan los votos para elegir parlamentarios. Esa es la segunda gran opción. Y la tercera es la división interna del poder. Cómo se relaciona Santiago con las regiones, cuál es el poder de los municipios, de los gobiernos subregionales, regionales y cuál es el poder del gobierno nacional. Esas son las tres grandes decisiones que una constitución toma.

Estos debates, que son muy importantes, en Chile no están maduros. Requieren que esto se converse mucho, muchísimo, que se analicen los pros y los contras, y las opciones, y creo que a ese debate en Chile le falta alcance, le falta madurez.

Dicho lo anterior, si a uno le importa la constitución es porque le importa la política. Y las decisiones sobre la salud, la educación y las pensiones no están en la constitución, precisamente porque

quedan sujetas a la política. Hay que decirlo con todas sus letras, las pensiones en Chile no están en la constitución, el régimen educacional no está en la constitución. No está ni debe estar, porque para eso está el Congreso, para eso están las elecciones, y para eso están los parlamentarios, los presidentes y los ministros que toman decisiones sujetos a la regla de la mayoría.

Entonces, sugiero que nos concentremos en lo que realmente la constitución tiene que hacer, y el resto se lo dejamos a la democracia y a la política, que es precisamente donde ese tipo de decisiones deben estar radicadas.

# Capítulo 8

## Trabajo, teletrabajo, automatización productiva y nuevas prácticas laborales en el sistema productivo chileno

La globalización, los cambios tecnológicos y demográficos acelerados están transformando los mercados laborales en una época en la que los responsables políticos se enfrentan además a una escasa productividad y a un bajo crecimiento de los salarios, así como a una gran desigualdad en cuanto a ingresos. Una realidad que en Chile se viene retratando incluso antes del estallido social de 2019.

De acuerdo a datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) de 2018, si bien Chile se ubicaba en el promedio de sus países miembros al analizar dimensiones relativas a la cantidad de empleo, no sucedía lo mismo en variables como la calidad de los ingresos debido al reducido promedio de ingresos y a los elevados niveles de desigualdad (situándose en un tercio del promedio de la OCDE). Las razones: la escasa cualificación de los trabajadores y la elevada incidencia del empleo precario.

Otro problema que se evidencia en el estudio es la gran inseguridad en el mercado laboral. El riesgo de desempleo es similar al de otros países de la OCDE. Sin embargo, el nivel del seguro por desempleo (la cobertura y las tasas de sustitución de las prestaciones públicas en estos casos) es muy inferior al promedio de la OCDE. Ante unos niveles tan deficientes de protección social,

muchos trabajadores podrían tener que aceptar trabajos precarios cuando no hay otros mejores disponibles, pues no pueden afrontar situaciones de desempleo por largo tiempo.

En materia de inclusividad, el desempeño de Chile tiende a ser inferior al de la media de países OCDE. Ello como reflejo de una pobreza persistentemente alta entre los jóvenes y personas con hijos (a pesar de avances en los últimos años desde el periodo de transición en adelante). La brecha salarial de género también es relativamente alta en comparación con el promedio de la OCDE. En la misma línea, la brecha de empleo de grupos menos privilegiados, tales como las madres con hijos, los jóvenes, los trabajadores de edad más avanzada, los no nativos y las personas con discapacidades parciales, se sitúa por encima del promedio de la OCDE.

Respecto de ciertas condiciones de resiliencia para amortiguar ciclos económicos negativos (como los derivados por la pandemia actual) como la productividad laboral o las competencias de nuestra fuerza laboral, también son aspectos donde estamos al debe. La primera, porque es requisito previo fundamental para conseguir un elevado crecimiento de la producción, del empleo y de los salarios, aparte de resultar esencial para que la calidad de vida mejore a largo plazo; y las competencias son clave para mejorar la productividad laboral y los salarios, además de constituir un indicio del nivel de preparación para responder a futuros desafíos. En ese sentido, la OCDE ya señalaba en 2018 que nuestro crecimiento de la productividad laboral era ligeramente superior al promedio de la organización, pero en la última década se había visto frenado. Este dato indicaba un descenso generalizado del crecimiento de la productividad multifactorial y una menor inversión, como venía ocurriendo en varios países de la región. Y mientras los niveles de cualificación se mostraban inferiores a los de otros países de la OCDE —el porcentaje de adultos obtenía la puntuación más baja en lectoescritura, matemáticas y resolución de problemas—, en entornos tecnológicos era considerablemente superior al promedio

de la OCDE. Este fenómeno daba cuenta, en parte, de la gran desigualdad existente en el sistema educativo.<sup>15</sup>

¿Y qué ha ocurrido con nuestro mercado laboral pospandemia?

- De acuerdo con la *Encuesta Nacional de Empleo* del INE (2020), en un año, es decir entre el trimestre de junio-agosto del 2019 y del 2020, se han perdido 1.700.000 de empleos. De esos, 890.000 corresponden a hombres y 846.000 a mujeres, es decir, a pesar de que las mujeres son el 43 % de las personas ocupadas, corresponden a la mitad de quienes han perdido su puesto de trabajo, y eso da cuenta, entonces, de que la pandemia afectó proporcionalmente más a las mujeres.
- 88 % de las mujeres que perdieron su empleo durante el último año salieron de la fuerza de trabajo. En el caso de los hombres es el 71 %. Entonces, con ello la participación laboral cae a cifras que no veíamos hace diez años. Esta tasa, junto con la tasa de ocupación, grafican de manera brutal la crisis laboral que vivimos en Chile.
- Entre los sectores más estresados con la pandemia están el área de la salud y la enseñanza y ambos están feminizados. Tres de cuatro ocupados allí son mujeres.
- De acuerdo con la encuesta social COVID-19 del Ministerio de Desarrollo Social (2020), el 60 % de los hogares vio disminuir sus ingresos con la pandemia. Casi la mitad de ellos en más de la mitad de los ingresos. Pasamos de tener un 17 % de hogares a los que no les alcanzaban los recursos para solventar las necesidades básicas, a un 49 %.
- De acuerdo al mismo estudio, entre los hogares con jefatura femenina, hay un 53 % de ellos que no tiene ingresos suficientes.

¿Y qué sucede respecto de la calidad de los trabajos remunerados antes y durante la pandemia? La Universidad Adolfo Ibáñez y

---

15 <https://bit.ly/3ArGZNr>.

la consultora Visión Humana hace como diez años que llevan levantando datos que pone los niveles de satisfacción de los trabajadores chilenos en 45 % o sea, menos de la mitad de los trabajadores sienten satisfacción. ¿Y por qué esa insatisfacción? Solo el 35 % de los trabajadores piensa que puede innovar y crear; solamente el 36 % dice que hay posibilidades de capacitarse y desarrollarse; pero también destacan la insatisfacción respecto de los sueldos, los beneficios económicos, y el nivel de entretención que produce el trabajo. Todos factores están hablando de un desarrollo más allá de lo económico, de un déficit, de una brecha de desarrollo en las organizaciones.

¿Qué ha ocurrido con el trabajo no remunerado durante la pandemia?

- De acuerdo al Centro de Estudios Longitudinales UC (2020), las horas destinadas al trabajo doméstico y de cuidado familiar no remunerado crecieron tanto para hombres como para mujeres. Estamos avanzando a una nueva realidad de la que el Estado deberá hacerse cargo en un escenario de pandemia y pospandemia. Trabajo remunerado y no remunerado ahora tienden a ser inseparables.
- El trabajo a distancia muchas veces es asociado a flexibilidad, a un manejo de los propios tiempos y lugares. Pero ello tampoco es algo que esté ocurriendo necesariamente. Para la mayoría de los casos, lo único que hay hoy día es un traslado de lugar de oficina hasta la casa. La expectativa es que las y los trabajadores dependientes cumplan con ciertos horarios de trabajo y estén disponibles para reuniones en horarios hábiles, a veces con poco tiempo para preocuparse de problemas domésticos y familiares. En ese sentido la evidencia muestra que es distinto ser un trabajador o trabajadora por cuenta propia, que una trabajadora dependiente trabajando a distancia o vía teletrabajo.
- Y eso nos remite a nivel de conflictividad laboral. Casi la mitad de los conflictos en Chile, tienen su origen, en el

ámbito laboral. 30 % de los conflictos laborales en Chile vienen dados por condiciones de trabajo y remuneraciones, y luego por temas asociados a la calidad de vida, vivienda, salud o pensiones, que también se asocian al mundo de la empresa, al mundo del trabajo. Al hacer una sumatoria, tenemos el 42 % a 43 % de los conflictos que logramos detectar vinculados al mundo laboral.

- La encuesta CADEM de septiembre de 2020 *El Chile que viene* muestra diferencias de género importantes frente a la crisis COVID-19. Más de la mitad de las mujeres entrevistadas afirma que el principal problema para el teletrabajo es poder compatibilizarlo con las labores del hogar.
- Por otra parte, la evidencia indica que el trabajo a distancia no es recomendable para las mujeres si eso significa que seguirán confinadas al espacio doméstico. Y acá será fundamental entender cómo se puede garantizar un trabajo remunerado a distancia que sea compatible con labores domésticas compartidas con los hombres, en el entendido también que si bien la inserción laboral de las mujeres es fundamental para su autonomía económica, no es menos cierto que también conlleva una serie de beneficios que van más allá de lo monetario, y en lo fundamental es el aumento del capital social. Las redes sociales de una persona, su tamaño, su composición, su diversidad y calidad facilitan o dificultan diversos resultados a lo largo de la vida. Las personas con más años de estudios y las que trabajan remuneradamente, conocen a más personas que aquellas que no, y de eso nos dio cuenta el CODES en un estudio del 2015.

Sobre esta realidad, y en un mundo donde contamos con más de 125.000.000 de empresas (como organismo creado por el hombre es el segundo más grande, después de la familia), es importante empezar a hacernos preguntas que llevamos poco

tiempo haciéndonos. ¿Cuál es la motivación para hacer empresas? ¿Qué es lo que nos mueve? ¿Cómo generar empresas sostenibles equilibradas entre objetivos de su directorio, accionistas y su entorno, entre ellos los trabajadores? ¿Qué puede plantear Chile de innovador en esa línea y replantear respecto de lo que ha venido haciendo en término de relaciones laborales? Y extremando esa pregunta, ¿cómo se puede ocupar la fuerza del mercado para solucionar los problemas sociales y medioambientales y, al mismo tiempo, hacer buenos negocios?

Si bien hay muchos escépticos respecto de dicha capacidad y voluntad, la verdad es que esas preguntas parecen ser hoy el estándar. Casi un 80 % de los jóvenes que constituirán el 65 % de la fuerza laboral en 2025 creen en el rol social de las empresas. Mientras que el 80 % de los consumidores está disponible a elegir una marca que sea responsable con el medioambiente y con su entorno interno y social, si tiene productos al mismo precio. Es más, un 56 % está dispuesto a pagar más por ello.

En parte por esta evidencia es que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) viene impulsando desde 2018 una «nueva Estrategia de empleo» que ofrece un marco global y recomendaciones políticas para ayudar a los países a afrontar estos desafíos, yendo más allá de la cantidad de trabajo existente y centrándose en la calidad del empleo y en la inclusividad del mercado laboral como aspectos prioritarios de las políticas. Asimismo, destaca la importancia de la resiliencia y la capacidad de adaptación a partir del mejoramiento de la productividad laboral y las competencias de la fuerza laboral para lograr un buen desempeño económico y laboral en un entorno de trabajo cambiante.<sup>16</sup>

En ese contexto invitamos a compartir sus experiencias e ideas a María José Zaldívar, Carlos Portales, Alfonso Swett, Paula Poblete, Alejandro Steilen y Nicolás Morales, referentes del mundo académico, empresarial, emprendedor, sindical y social comprometidos con la reflexión y generación de soluciones concretas a este complejo escenario económico-laboral.

---

16 <https://bit.ly/3xiRCjI>.

## La calidad de los ingresos

Carlos Portales. Debemos mejorar la cantidad y la calidad del ingreso mínimo

El gran desafío no solo está en mejorar sustancialmente un ingreso mínimo sino la calidad de dicho ingreso asociada a dimensiones como el nivel de endeudamiento de los trabajadores y sus familias y posibilidades de refinanciamiento, acceso y calidad de la vivienda, condiciones sanitarias, calidad del trabajo o redes para mejorar la educación de sus hijos.

¿Cuáles son las variables clave para mejorar la satisfacción del trabajo y, por lo tanto, la productividad? Uno de los elementos clave se refiere a cómo mejorar sustancialmente no solo un ingreso mínimo, sino la calidad de dicho ingreso, que tiene que ver con ciertas dimensiones que pueden explicar este factor. Por ejemplo, el nivel de endeudamiento de los trabajadores y sus familias y posibilidades de refinanciamiento, acceso y calidad de la vivienda, condiciones sanitarias, calidad del trabajo o redes para mejorar la educación de los hijos.

Más particularmente, vemos situaciones de vivienda en que solamente la mitad de los trabajadores de grandes empresas con buenos ingresos por trabajador tiene vivienda propia o el estado de la vivienda no es siempre el más adecuado.

Vemos también que en esas mismas empresas, a pesar de que la media del sueldo líquido de los trabajadores puede llegar a \$1.000.000, el 36 % destina más del 70 %, de los ingresos del hogar a pagar deudas. Más de la mitad de estos trabajadores están en Dicom. Luego, parte de los costos de la educación, incluso con estos niveles de sueldo, se hacen muy difíciles de costear cuando se tienen dos hijos, por ejemplo. En ese mismo plano, vemos mucho déficit educacional en el grupo familiar que está considerado dentro del grupo del trabajador. En términos de salud vemos enfermedades crónicas muy altas, pocos cuidan su alimentación. Por último, un porcentaje alto de trabajadores no saben cuánto

tienen ahorrado en la AFP, pocos cotizan en el APV y en un 25 % de los casos tienen que mantener a cinco o más personas. Entonces, tenemos una situación escondida asociada directamente a la calidad del ingreso, que la empresa tiene que visibilizar. Y no solo eso. En alianza con sus propios recursos (trabajadores, sindicatos) y con organizaciones externas, empezar a generar soluciones para la empresa y sectoriales.

Y lo último, un ingreso de calidad multidimensional requiere otro tipo de relaciones con los sindicatos, menos paternalista, menos transaccional de suma cero, más colaborativa. Avanzar en una agenda más estratégica, que vaya más allá de un bono o un aguinaldo, sino en beneficio de la productividad y el desarrollo integral de los trabajadores.

Hay buenos ejemplos de relaciones virtuosas empresa-trabajadores. El grupo Patio, grupo que vive del negocio inmobiliario, de los arriendos y la plusvalía por metro cuadrado, planteó hace poco que hoy es tiempo de otra utilidad. Esto es, el tiempo de apoyar la obtención de crédito y asesoría legal a sus clientes, cero despidos y mantener todos los compromisos salariales. Otro ejemplo lo grafica Friosur, una pesquera de José Luis del Río que opera en la región de Aysén, donde los trabajadores controlan el 20 % de la propiedad y tienen un trabajador en el directorio —lo que habla de la integración de los trabajadores en la empresa—, y definen un conjunto de buenas prácticas procalidad del empleo. Salen de la visión transaccional tradicional ligada al concepto de ingresos o salarios.

## **Seguridad en el mercado laboral / niveles de protección social**

Alejandro Steilen. Camino hacia la trazabilidad social del trabajo

Mi gran preocupación como dirigente sindical no está puesta en una eventual explotación laboral asociada a nuevas formas de trabajo como el teletrabajo o la automatización productiva. Por

el contrario, mi experiencia personal, donde yo trabajo, y la de muchos trabajadores que forman parte de la Unión Nacional de Trabajadores, es que ya sea un *call center* o una empresa agrícola crecientemente tecnificada, allí donde hay un reemplazo de formas de trabajo convencionales también emergen oportunidades para actualizarse e incluso avanzar a mejores perspectivas laborales.

El problema mayor radica en el crecimiento de la cantidad de empleos informales en nuestra economía y con ello la precarización e inestabilidad que se produce sobre los trabajadores y sus familias. Especialmente en un escenario de crisis como el que estamos presenciando. Y ahí se tiene que establecer, además de una estrategia productiva país pensada y discutida por múltiples actores para avanzar a nuevas y mejores fuentes de trabajo sostenibles en el tiempo, ciertos incentivos económicos y normativos para formalizar el mundo del trabajo y no lo contrario.

En segundo lugar, avanzar en trazabilidad social del trabajo. El mundo empresarial se ha empezado a dar cuenta de que no solo se trata de preocuparse de los resultados al interior de la empresa. No solo se trata de Juan cuando llega a la empresa. También se trata de Juan cuando se traslada desde y hacia la empresa. O que Juan tiene una familia y cómo vive su familia. Es decir, establecer una trazabilidad respecto de las condiciones que permiten o inhiben el bienestar y productividad del trabajador. En ese sentido el cerco se está corriendo. Incluso para el mundo sindical. Ya no se trata solo del aguinaldo. Hay una responsabilidad social mayor que tanto el sindicalismo como el empresariado tienen y deben tener hacia los trabajadores, la protección del trabajador y su familia.

¿Cómo lo hacemos? Lo primero es derribar algunos mitos, ganar confianza, entender que aquí no estamos entre enemigos, somos contraparte en muchas cosas y, por cierto, tenemos que poner nuestras posiciones sobre la mesa. Avanzar en un diálogo social que efectivamente nos lleve a mejores condiciones laborales y a un mejor país. Eso significa no solo abordar ciertas condiciones físicas propias del trabajo. También condiciones vitales que le pueden entregar estabilidad a ese trabajo. Desde salarios justos, pasando

por las posibilidades de educación y capacitación, acceso a una salud digna, hasta mejores pensiones para la vejez. Y la primera condición para ese diálogo social es actuar con transparencia, con toda la información posible sincerada y puesta sobre la mesa. Sin dogmatismos, ideología y defensas corporativas del lado que sea. Si vamos a hablar de mejores pensiones y el rol de la empresa, tenemos que saber cuántos jubilados promedio por año vamos a tener de aquí a treinta años, cuánta plata se requiere para tener una pensión mínima que sea igual a un salario mínimo, de dónde podemos sacar esa plata y cuál es la contribución que puede hacer la empresa, etcétera. Creo que hoy tenemos una gran oportunidad para avanzar en estas discusiones, en este diálogo, y comenzar a sentar las bases de un mejor país para todos.

## **La inclusión laboral y brecha salarial de género en grupos menos privilegiados**

Alfonso Swett. Exportación de servicios y eje en la inversión: Las prioridades para abordar desempleo estructural e inclusión

Hoy tenemos un problema estructural extremadamente grande y de características globales. Y es el cómo recuperamos empleo estructural a propósito de la crisis sanitaria y económica que estamos viviendo y que afecta en nuestro país a uno de cada tres trabajadores, sobre todo en cierto tipo de población más vulnerable a ciclos económicos negativos. Y específicamente respecto de las mujeres que en muchos casos deben también ejercer el rol de madres, debemos definir estrategias e instrumentos que las ayuden a encontrar posibilidades de trabajar. Ponerlas en el centro de la política pública y estudiar, por ejemplo, la posibilidad de que puedan trabajar por horas.

En Chile tenemos salario mínimo por hora, pero no tenemos la posibilidad de trabajar por hora. Un contrasentido de nuestro mundo del trabajo. Luego debemos adoptar una mirada de largo

plazo para abordar el problema del empleo estructural. Acá, dos ideas a trabajar: la primera tiene que ver con una agenda de exportación de servicios y capacidades. Eso le permite a las personas emplearse para el mundo, especialmente a población joven, mujeres, personas con discapacidades, entre otros, que teniendo las competencias, hoy presentan serias dificultades para emplearse formalmente.

Nuestra exportación de servicios es muy baja. Como país, hasta ahora hemos concentrado nuestros esfuerzos en una agenda de exportación de recursos naturales y productos semielaborados, pero si uno mira las economías mundiales, incluso la chilena, el sector servicios es fundamental. Y no solo tenemos el nivel humano, también las ventajas para exportar servicios como lo hacen muchos países. Pero, insisto, falta una agenda pública para ello. La exportación de servicios, por lo demás, es una forma de agrandar el mercado local y salir a buscar ingresos. Eso requiere no solamente trabajar con ministerios coordinados, sino también las políticas de reconversión y de capacitación hacia este objetivo.

Lo segundo tiene que ver con que, para hacernos cargo de estas pérdidas estructurales de trabajo y apostar por emplear a sectores de la población marginados del mundo laboral formal, debemos apostar por mayor inversión. Y lamentablemente hoy hay mucha incertidumbre para invertir por múltiples factores más allá de la crisis.

No voy a decir si es buena o mala, pero es entendible la incertidumbre que nos produce, por ejemplo, la discusión constitucional, o sea, voy a invertir, pero bajo qué normas, qué reglas del juego. Una discusión que, por lo demás, será larga. En ese sentido, una herramienta que podríamos trabajar para entregar confianza en inversionistas es un nuevo decreto ley 600. No solamente para empresas extranjeras, sino también para nacionales. Una normativa que permita establecer un marco legal y de garantías para empresas que van a invertir con una mirada de mediano-largo plazo, más allá de resultados que tenga nuestra discusión por una nueva constitución. Esto funcionó en el pasado.

Un decreto de esas características (habrá que cambiarle el nombre, eso sí, porque el decreto ley 600 viene teñido de malos aires), puede ser tremendamente relevante, porque sin inversión real va a ser mucho más difícil hacerse cargo de este desempleo estructural. Y para ello debemos dejar de lado historias, ideologías, intereses económicos particulares y poner a las personas en el centro de nuestras preocupaciones.

Paula Poblete. El teletrabajo como oportunidad para eliminar brechas de participación laboral de la mujer

El desenvolvimiento en el espacio laboral, para las mujeres es más difícil, pues dado el mandato cultural sobre su rol como cuidadoras y debido a la falta de un sistema nacional de cuidados y a la falta de corresponsabilidad parental, deben siempre estar lidiando con la conciliación entre la vida familiar y laboral. El entender esta realidad es básico para cualquier tipo de conversación y política.

Y, en ese sentido, si queremos entender el teletrabajo como una oportunidad para eliminar brechas de participación de la mujer en el mundo laboral, entonces debemos trabajar desde el Estado y la política pública en algunas condiciones básicas para que eso suceda. Lo primero es sincerar que la situación de pandemia no ha permitido disfrutar a plenitud de las bondades del teletrabajo. Las rutinas de encierro obligatorio o voluntario para las mujeres, los niños y las niñas con clases a distancia y sin apoyo de trabajo doméstico remunerado, hacen que las mujeres difícilmente puedan desempeñar un trabajo a distancia. En segundo lugar, es importante consignar que el teletrabajo no es compatible con otros trabajos, y esto incluso se planteó en un minuto respecto del proyecto de modernización laboral que incluía el teletrabajo. No puede plantearse el teletrabajo como la panacea para la inserción laboral femenina. Si una mujer está cuidando a un hijo o a una hija altamente dependiente, no va a poder hacer otro trabajo en paralelo.

Asimismo, en aquellas empresas en las que se ha aprendido que la situación de los hogares requiere de ciertas adaptaciones en el trabajo, es muy importante que todas las flexibilidades que se ofrezcan sean tanto para hombres padres como para mujeres madres. No deben ser solo para estas últimas, porque si no, vamos a seguir reproduciendo que el cuidado de las hijas y de los hijos sea un problema o un asunto de las mujeres. Lo que debemos empujar es una auténtica corresponsabilidad parental y social.

Por otro lado, el trabajo a distancia no es la panacea para las mujeres si eso significa que seguirán confinadas al espacio doméstico. Si bien la inserción laboral de las mujeres es fundamental para su autonomía económica, dicha inserción difícilmente se producirá cuando la mujer está reducida a un espacio de interacción laboral desde lo doméstico. Las redes sociales de una persona, su tamaño, su composición, su diversidad y su calidad facilitan o dificultan diversos resultados a lo largo de la vida. Las personas con más años de estudios, las que trabajan remuneradamente conocen a más personas que aquellas que no. Entonces, es fundamental ampliar el mundo de las mujeres, que sus redes vayan más allá de la mamá, la hermana o la vecina que son precisamente las redes con las que operan actualmente una mayoría. Así, más que el teletrabajo *per se*, deben discutirse las condiciones bajo las cuales se efectúa ese teletrabajo y las posibilidades para que una mujer pueda ampliar su capital social y sus redes de contacto, socialización y perfeccionamiento más allá de su espacio doméstico. En ese sentido, debemos discutir también la extensión horaria de la jornada, el trabajo fuera de horario, el control excesivo que se puede ejercer, y el espacio donde se ejerce el trabajo a distancia, entre otros. Una modernización e inclusión del mundo laboral implica necesariamente eliminar ciertos clichés y evaluar profundamente cómo nos vamos a organizar o se van a organizar las y los trabajadores en un contexto de distanciamiento y adopción de nuevas formas de trabajo a distancia.

## **Condiciones de resiliencia como la productividad laboral o las competencias de nuestra fuerza laboral**

Carlos Portales. Cómo fortalecer el rol de la empresa para integrar el valor económico con el valor humano y social

Más allá de la crisis, nuestro sistema empresarial tiene dos grandes problemas: uno de productividad y otro humano. De productividad en prácticamente todos los sectores, con minería y sin minería. Cuando uno mira todos los estudios de la Comisión Nacional de Productividad de los últimos años, saltan a la vista las brechas de 30 %, 40 % y 50 % de diferencia de productividad en los sectores minería, retail o construcción. Una tendencia a la baja que se empieza a ver con fuerza desde principios de siglo. Pero también tenemos un problema humano en las organizaciones.

El otro día una estudiante me decía, «profesor, a mí lo que me pasa es que lo que estudiamos, lo que yo hago y reviso en clases, el uso de redes sociales, plataformas tecnológicas y acceso a información crítica, dinámicas de trabajo, es parte del hoy... Pero cuando tuve que hacer la práctica en una empresa, siento que retrocedí dos siglos en la historia de la humanidad, en término de las jerarquías verticales, la burocracia existente, manejo de poder, falta de colaboración, escasa horizontalidad o precariedad de las herramientas de gestión». Eso, por lo demás, es lo mismo que nota el resto de los estudiantes.

El estallido social y el COVID-19 vienen también a profundizar los déficits de gestión empresarial, agudizados por el cambio tecnológico y por el teletrabajo, y nos hicieron retroceder cinco años en la creación de empleo. Un escenario que se complejiza ante un aumento de la pobreza por ingreso y la pobreza multidimensional cercana al 25 %, además de la percepción de los trabajadores de un aumento de su carga laboral, falta de tiempo, inseguridad y mayor estrés. Entonces, nuevamente, ¿cómo se fortalece rol de la empresa en términos de integrar el valor económico con el valor humano y social?

Es un circuito entre productividad y desarrollo humano integral, que requiere de las empresas, los trabajadores y los sindicatos el crear fórmulas, alternativas distintas, instalar buenas prácticas que han sido probadas en otras empresas y otras sociedades y que se pueden adaptar para lograr estos dos elementos. Porque no se puede tener productividad con personas que no están logrando ciertos niveles de desarrollo integral, no solo económico. Como tampoco puedo tener un ser humano que se desarrolle en lo laboral y de manera integral, si es que no tengo empresas que generen los recursos y las capacidades para eso. Por eso es que ese circuito hay que alimentarlo.

El World Management Survey, que es la encuesta mundial de gestión de personas que se hace cada dos años, da a Chile 56 puntos en una escala de 0 a 100. En la misma línea, el índice de relaciones laborales que desarrollamos en DataLab con la Universidad Católica, nos da 52 puntos el 2019, en la misma escala. Por lo tanto, estamos muy lejos de un estándar aceptable en cuanto a la instalación de buenas prácticas laborales. Por otra parte, en promedio los trabajadores chilenos participan con una idea al año en la gestión de sus organizaciones, reciben 33 horas de capacitación, contra 56 horas promedio en Estados Unidos, y tenemos un puntaje de 2,8 en una escala de 0 a 5 en materia de liderazgos horizontales, empoderadores, transformadores, desarrolladores de personas. Y tenemos también una distancia abismal entre el 10 % que gana más y el 10 % que gana menos, problema que a mí me parece se tiene que resolver intentando incrementar los sueldos más bajos.

Lo relevante es que en el caso de Chile podemos explicar en parte la baja productividad empresarial por estos déficit evidenciados. No hay duda de que las políticas sociales, laborales y la legislación son importantes. Pero si se quiere mejorar en productividad, entre un tercio y la mitad de la pega la tienen que hacer las empresas en sus prácticas del día a día, y ahí estamos bastante al debe. Hay que avanzar a un nuevo pacto laboral, una nueva forma de hacer empresas, particularmente entre empresarios, ejecutivos, trabajadores y sindicatos. Y no es una cuestión o un desde de

«no hagas daño», «no te coludas», o «no uses información privilegiada». Se trata de que las empresas adopten una actitud proactiva, contundente para participar en la solución de estos problemas.

Cuando ello sucede vemos que los trabajadores responden. Las empresas que tienen menor rotación no deseada, son aquellas donde se incorporan esta filosofía y prácticas que permiten en simultáneo desarrollar productividad y desarrollo humano integral. También son empresas donde los resultados operacionales por trabajador aumentan.

No se nos tiene que olvidar qué es la empresa. Empresa es una compañía y viene del latín *cumpanis*, que significa «comer el pan juntos». Un concepto que se originó en la ruta que hacían entre Europa y Asia los comerciantes que arriesgaban su vida, tratando de superar grandes desafíos, robos, hambre, sed. Viajes que podían durar hasta cuatro meses o más y, sin embargo, a la orilla del camino se reunían estas caravanas para compartir lo que tenían, porque estaban todos en lo mismo. Era una empresa común. Ellos rápidamente se dieron cuenta de que el actuar de manera individual, solitaria, generaba evidentemente muy malos resultados. Así es que, al final, esta idea del *cumpanis* o «comer el pan juntos» es lo que está detrás de lo que llamamos hoy día compañía, y creo que eso es lo que tenemos que alimentar desde el punto de vista del propósito. Particularmente la relación en la gestión de las empresas en búsqueda de su productividad, pero también del desarrollo humano, integral.

María José Zaldívar. Hacia una nueva política de prospección y capacitación laboral

Lo primero que ocurre cuando hay una crisis sanitaria como la actual, es que a nivel de política pública se establece como eje el proteger la vida y la seguridad laboral de las personas. En esa línea es que, como ministra (en ese entonces), comenzamos inmediatamente a promover proyectos de ley que nos ayudaran a tener herramientas para cuidar al ser humano pero también para generar nuevas

oportunidades para reducir potenciales brechas de empleo y oportunidades laborales no solo en grupos menos privilegiados, sino respecto de una gran masa laboral expuesta a la crisis.

Aprovechamos la coyuntura y sacamos de manera inédita en Chile una ley de teletrabajo (ley que se estaba tramitando hacía mucho tiempo). Y con la entrada en vigencia del teletrabajo nos ocurrió algo asombroso. De haber tenido solamente un 4 % de los trabajadores en Chile desarrollando teletrabajo, llegamos a tener unas cantidades enormes de personas que desde sus casas pudieron ver que se podían desarrollar determinadas actividades. Y pudieron diversificar sus fuentes de ingresos.

Pero la reconversión a un teletrabajo requiere necesariamente el desarrollo de distintas competencias y habilidades para desarrollar el mismo trabajo que hacíamos antes o acceder a un nuevo trabajo. Y aquí pongo el ejemplo superconcreto de las profesoras. Ponerse a oír una clase de una profesora tratando de convocar a 15 o 20 niños al mismo tiempo con sus pantallas, requiere una formación que claramente no fue la que recibieron en la escuela o cuando estuvieron estudiando pedagogía o párvulo.

Pues bien, es ahí donde resulta fundamental generar una política de prospección y capacitación laboral. Entender cuáles son los actuales puestos de trabajo y cuáles son las actuales habilidades que se requieren. Pero, al mismo tiempo, empezar a pensar en los puestos de trabajo del futuro. Hay un déficit de talentos y competencias en muchas áreas de la economía, así como en regiones y comunas del país. Por ejemplo, y respecto de determinados proyectos de desarrollo e infraestructura regional, no pocas veces se debe llevar gente de otras urbes porque no hay capacitación o personas que estén previamente capacitadas en esos lugares.

Eso no puede ser. Por ello, en mi gestión generamos una alianza con distintos ministerios (como Obras Públicas, Vivienda, Agricultura, Transporte, Energía), para conocer todos los proyectos de inversión, mapearlos en regiones, identificar las capacidades existentes en las zonas de ejecución, y desarrollar oportunidades de reconversión y capacitación para trabajadores de esos lugares.

Ese tipo de esfuerzos y coordinaciones también requieren un enfoque sistémico de intervención. Por eso, a través de SENCE y vía plataformas como Coursera y el apoyo de privados como Telefónica y la Fundación Slim, generamos sistemas de formación online para personas desempleadas, suspendidas, o que requerían de mecanismos de reconversión o capacitación en nuevas competencias. Muchísimos de ellos luego pudieron emprender y buscar nuevos caminos de desarrollo profesional.

Por lo tanto, cuando uno enfrenta una crisis de la magnitud de la que enfrentamos y logra detectar dónde están las oportunidades o cuáles son los verdaderos objetivos que uno debe perseguir —y no olvidemos que acá importan más las personas que los números—, y orienta el trabajo a organizarse y sacarle lustre a lo que ya tiene para desde ahí poder seguir construyendo, uno ve que puede haber oportunidades. Ese es el tipo de estrategias y énfasis de política pública y coordinación público-privada que debiéramos establecer para mejorar la calidad de nuestra fuerza laboral y avanzar en productividad.

Nicolás Morales. Sistema B y ecosistemas de emprendimiento sostenible: motor de desarrollo económico

Una de las fórmulas que podemos encontrar para darle mayor resiliencia a nuestro mundo laboral, responsabilidad social a nuestras empresas, y diversificación a nuestra matriz productiva viene desde el mundo de las llamadas empresas B. Las empresas B surgen como respuesta a cómo se puede ocupar la fuerza del mercado para solucionar los problemas sociales y medioambientales que hoy padecemos y, al mismo tiempo, hacer buenos negocios. Y eso no es sinónimo de rehuir o tenerle miedo a la discusión sobre la capacidad de generar utilidades, pero sí a que, en el arte de hacer empresa y emprender, se debe pensar en el cómo se hace.

Hasta ahora hemos generado un desarrollo económico que nos ha llevado a lugares privilegiados como humanidad. Y no hay mejor tiempo en el mundo que vivir donde estamos viviendo hoy día. Tenemos más oportunidades, mayor acceso de las personas

a bienes y servicios, tenemos menos personas enfermas. Pero también es cierto que dichos avances no han sido igualitarios para todos, desigualdades que se han acrecentado con esta pandemia.

Y en ese sentido desde el mundo de las empresas B, un sistema que apunta a una economía que pueda crear valor integral para el mundo y la Tierra —promoviendo formas de organización económica que puedan ser medidas desde el bienestar de las personas, las sociedades y la Tierra, de forma simultánea y con consideraciones de corto y largo plazo—, hemos puesto en el corazón de la acción empresarial la pregunta respecto a ¿qué sentido tiene una economía que crece financieramente y que por su misma naturaleza genera inequidad creciente, acaba el agua y otros recursos de la Tierra, profundiza el individualismo y la exclusión de miles de personas?

De ahí la necesidad de cambiar la forma en que hemos desarrollado una economía, y enfocarnos ahora en una economía que priorice el bien común. Ejemplos de lo que puede aportar el sistema B hay varios, como el trabajo que ha desarrollado Claudia Bobadilla con Puente Social, o *unicornios* chilenos como Karún, empresa de anteojos que trabaja desde la economía circular, y que quiere ser la más importante del mundo desde un modelo sostenible.

Pero también es relevante entender que el cambio es una maratón y no una carrera de 100 metros. Y si tratamos de correr una maratón como una carrera de 100 metros, nos morimos de un ataque al corazón. Entonces, esto nos obliga a darnos cuenta de que el cambio requerido para nuestro sistema económico y productivo, que incluye el cómo entendemos nuestras relaciones laborales, debe ser paulatino y colaborativo. Acá no hay supermanes o superwoman que creen que van a solucionarlo todo. Valores como la colaboración, como el propósito, como la empresa con empatía, deben levantarse por todos los actores vinculados al hacer empresa como valores esenciales.

Se habla mucho de innovación por estos días. Pero parte fundamental de innovar tiene que ver con valorar y formar liderazgos, que más allá de tener todas las respuestas, sepan hacer las preguntas adecuadas para enfrentar entornos volátiles

y empoderar a sus equipos. Y para empoderar a los equipos se debe estar dispuesto a perder poder, sacrificar algo de utilidades, desprenderse de lógicas de corto plazo, y conectar con otras cosas que son igual de importantes. Cambiar la ecuación tradicional de tres variables —sueldo, cargo y estatus de la empresa—, por otra donde se sumen otras tres variables —valor o valores implícitos (entre ellos el que le asigno a los y las trabajadoras), la trascendencia que se busca, y el sentido de propósito que le doy a lo que hago—.

Esa ecuación más compleja involucra a los clientes, la gobernanza, los trabajadores, las comunidades y el medioambiente. Y a nivel de trabajadores involucra preguntas que normalmente a las empresas les costaba hacerse, como la diferencia de sueldo entre el que más gana y el que menos gana, el número de mujeres en puestos de liderazgo, la inversión en desarrollo de los trabajadores, las facilidades para compatibilizar trabajo con espacio familiar, entre otras cosas.

Temas y preguntas que, por lo demás, hoy tampoco son tan vanguardistas y responden a objetivos de desarrollo sostenible que vienen planteándose hace algunos años desde Naciones Unidas y otras instituciones.

Por último, la evidencia internacional muestra que una economía que apuesta por un sistema de empresas B y ecosistemas de emprendimiento sostenible como motor de desarrollo, más allá de un modelo *commodity* dependiente, es una economía que se hace menos vulnerable a los ciclos económicos; desarrolla un valor agregado y mejora la productividad de un país, sus comunidades y trabajadores; gatilla mayor competencia y libertad; potencia capacidades y talento de sus habitantes; y genera externalidades positivas a nivel social y ambiental. Por ello, urge un acuerdo país que supere iniciativas, instituciones y políticas puntuales dependientes de gobiernos de turno, para poner al sistema B como eje de nuestra apuesta de desarrollo.

# Capítulo 9

Agenda prodescentralización y ciudades justas:  
Hacia la superación de la segregación,  
hacinamiento e inequidades territoriales

Según el censo de 2017, 83 % del territorio en Chile es rural. Pero al mismo tiempo el 85 % de la población se concentra en zonas urbanas, es decir, vive en un el 15 % del territorio nacional. Eso significa que tenemos una población ultraconcentrada en ciertos territorios, peleándose el metro cuadrado de terreno, lo que parece un contrasentido frente a la disponibilidad de suelo a la largo y ancho del país.

El coronavirus ha confirmado las grandes brechas de segregación socioespacial y la fuerte inequidad urbana y territorial nacional que hemos vivido a nivel global. A nivel territorial nacional y desde la lógica de una equitativa distribución del poder, recursos, competencias y oportunidades a lo largo y ancho de nuestro país, la crisis sanitaria y económica solo ha venido a confirmar los déficit y brechas ya evidenciados por décadas, reflejados fundamentalmente en los desiguales indicadores de desarrollo socioeconómico y pobre musculatura y competencias de los gobiernos locales (OCDE, 2009; Rimisp, 2011; Frigolett, 2013; OCDE, 2017). La necesidad de llegar con soluciones oportunas, urgentes y adaptadas a las complejidades y características de cada región o territorio del país, se ha visto superada una vez más por una lógica centralista,

burocrática y poco flexible. Y ello fundamentalmente por el escaso empoderamiento de los gobiernos regionales y municipales-comunales. Los países OCDE, que tanto miramos y somos parte, entregan en promedio el 14 % del PIB a los gobiernos locales. En Chile, apenas llega al 7 %. Si bien entre los múltiples municipios a nivel nacional hay tres o cuatro que tienen buena situación financiera, el resto por lo general administran pobreza. Incluso comunas como Santiago, la capital, carecen de mayores recursos para invertir en la ciudad o definir discrecionalmente planes de inversión o ayuda para atender de manera más efectiva una pandemia como el COVID-19.

La esperanza respecto de una mayor descentralización y redistribución de oportunidades en el país, pareciera por ahora estar radicada en dos leyes promulgadas en febrero de 2018, referidas a la descentralización del país: la Ley 21.073, que Regula la Elección de Gobernadores Regionales y Otros Aspectos, y la Ley 21.074, de Fortalecimiento de la Regionalización del País. Ambas, supuestamente, introducirán cambios significativos en el modelo de descentralización. Uno de esos cambios tiene que ver con la elección directa de gobernadores regionales, que reemplazarán a los actuales intendentes. Y a contar de 2022 comenzaría a entrar en vigencia un mecanismo de transferencia de competencias desde el gobierno central a los gobiernos regionales.

Respecto de lo primero, la verdad es que la nueva institución, antes que una señal nítida de descentralización, genera indiferencia en algunos y temores en otros. Si damos tratamiento a los indiferentes, resulta natural que la irrupción de una figura institucional, hasta ahora inexistente, no tenga el atractivo de otros cargos de elección popular con funciones conocidas, como un alcalde o concejal. Por tanto, este grupo será espectador de la instalación y evolución de quienes ostentan esta magistratura.

Si damos tratamiento a los temerosos, podemos afirmar categóricamente que es la emoción más razonable y natural, por la sencilla razón que esta institución no ha logrado, a pesar de informes y comisiones varias, alinear las competencias y estímulos

para esta responsabilidad de rango regional. Sí, porque a nivel de competencias, ellas no alcanzan ni para competir con las de los actuales intendentes regionales. Por ello en cada entrevista y debate a los contendores más mediáticos de la última elección de gobernadores en 2021, ellos mismos se apuraban en señalar un conjunto de atribuciones «óptimas o deseadas» que se irán configurando «a pedido» y a medida que «la calle» lo vaya clamando.

Por otra parte, y en el terreno de los estímulos que envuelven la nueva investidura, resulta fácil imaginar a la autoridad con la más alta votación regional, sujeta a un sinnúmero de expectativas, requerimientos y demandas que tensionarán inevitablemente su gestión. Más aún cuando la naturaleza del cargo es y se «promueve» en campaña como ejecutiva. El problema acá es que los futuros gobernadores se verán impedidos en la práctica de dar cuenta de tan altas expectativas y resolver la lista de supermercado popular.

Por ello no resultará raro, y en consistencia con realidades similares en el barrio sudamericano, donde sea esta autoridad (y con una agenda senatorial o presidencial en mano) la que encabece las movilizaciones por sentidas reivindicaciones regionales, bajo lemas como «el cobre es nuestro» o «más recursos para quienes hacemos patria», o servirá de palanca central para la generación de tributos regionales con el fin de financiar de forma autónoma los cientos de políticas públicas demandadas por sus habitantes.

No cabe duda de que la descentralización es un imperativo político y ético, pero así como cientos de políticos promovieron y aprobaron el voto voluntario y hoy son firmes partidarios de volver a la obligatoriedad universal, tampoco parece lejano el día cuando los padres y madres de la criatura llamada gobernador regional nieguen toda autoría.

Luego, y desde la lógica de una equidad territorial dentro de las grandes ciudades que concentran la mayoría de la población del país, la realidad no es mucho más alentadora. Se repite el mismo drama de grandes diferencias en acceso a las oportunidades, lo que termina siendo aún más preocupante si se considera que nueve de

cada diez personas viven en los grandes polos urbanos regionales, pero principalmente en Santiago, fenómeno muy distinto a lo que ocurría en Chile hace cien años. Dramas reflejados, por ejemplo, en que miles de personas no pueden teletrabajar y están obligadas a viajar largas distancias en transporte público para acceder a una mejor vida. A partir del uso de teléfonos celulares en Santiago se ha podido determinar que el patrón de viajes se ha mantenido en aquellas personas que hacen viajes más largos y que tienen menos ingresos. Y eso, a su vez, ha convertido al transporte público en potencial foco de riesgo de contagio por los niveles de hacinamiento que genera, situación compleja si pensamos que el transporte público funciona como principal atajo hacia la equidad. Otro problema desnudado por el coronavirus es el drama del allegamiento y el acceso a la vivienda, es decir, la escasez de vivienda de bajo costo en zonas centrales y bien servidas. Y eso tiene que ver no solo con los mal llamados guetos verticales, sino que también con cités y conventillos que han permanecido en el tiempo. Y la correlación que se da entre los niveles de hacinamiento y contagio, si no mortandad, son altísimos. No solo en Santiago, sino que también en otras ciudades regionales.

A ello hay que sumar la proliferación de sitios eriazos, deforestados, que involucran aproximadamente 3.500 hectáreas en Santiago, la mayoría contenedoras de microbasurales.

Una realidad lamentable pensando que las ciudades modernas, incluyendo nuestra capital antes de la crisis sanitaria, habían ido avanzando en distinto grado hacia una serie de dinámicas que el coronavirus y la crisis económica pusieron en jaque. Específicamente, la lucha contra el cambio climático; demandas globales por justicia social; una transformación tecnológica que permitía levantar el paradigma de la ciudad compartida; y el giro hacia una ciudad más humana, más resiliente.

En materia de lucha contra el cambio climático, la necesidad de reactivar las economías implicará que muchos países van a echar mano a lo que tengan disponible, y probablemente todos los compromisos de reducción de emisiones van a quedar

postergados. Ya pasó en la crisis *subprime* que echó por la borda todos los acuerdos ambientales eje de la cumbre de Copenhague. Luego, las demandas globales por justicia social, que quedaron de manifiesto con el estallido social de 2019, pueden sufrir un retroceso ante el temor de las clases medias emergentes de perder lo que han logrado y ante la incapacidad del Estado de absorber una serie de demandas levantadas. Ahí está, en el caso de la ciudad y el territorio, el acceso a una vivienda digna o la erradicación de campamentos (Techo y otras instituciones venían diciendo hace tiempo que el 50 % de las familias que llegan a campamentos, llegan porque no les alcanza para pagar el arriendo. O sea, no son familias vulnerables, sino que son familias muy pobres para el sistema bancario y muy ricas para el SERVIU. Son familias de clase media vulnerable. Y en los últimos diez años, hasta el 2017, habían aumentado en 802 los campamentos, con cerca de 47.000 familias viviendo en campamentos desde las 28.000 que había en el 2007). En esa línea, estudios tanto de ATISBA, como del mismo Ministerio de la Vivienda reconocen que desde el estallido social, ha aumentado en más de 104 las tomas de terreno.

El tercer problema que venían trabajando las ciudades en diferente medida era la transformación tecnológica pensando en la idea de la ciudad compartida. Ello más allá del impacto generado por las aplicaciones como Uber o las bicicletas públicas (los Uber y las aplicaciones de transporte generaron una solución importante para el problema de transporte en las periferias y en ciudades regionales porque ahí donde no llegaban los colectivos, las micros o los taxis, empezaron a llegar los Uber, los Beats, etcétera). Pero más allá de esas posibilidades o incluso del avance a espacios de *cowork* o de *coliving*, la tecnología estaba permitiendo cosas notables. Un ejemplo es la instalación de Redes Activas como las implementadas en Puente Alto, una iniciativa público-privada, junto con la Universidad Católica, en que se entregaron 5.000 pulseras electrónicas a adultos mayores de la comuna. Con esa pulsera esos adultos podían ganar tiempo para cruzar en un semáforo, acceder a beneficios para acceder a transporte

público, e incluso, a aquellos adultos mayores con incontinencia acceder a baños privados en locales comerciales o viviendas de distintos barrios. Y frente a esos avances el coronavirus nos dice: no compartas, cierra tu casa, cierra tu baño y se empieza a caer ese paradigma.

Por último, el cuarto avance registrado por muchas ciudades precrisis, se refiere a políticas para vivir una ciudad más humana, más resiliente, donde se prioriza a las personas, la movilidad activa por sobre el automóvil, o el progresivo diseño y uso de espacios públicos y áreas verdes.

En ese escenario, la ciudad y nuestra sociedad caen en una etapa profiláctica, de ponerse máscaras y priorizar un urbanismo táctico para atender los problemas sanitarios. Una realidad que debiera ser temporal, porque no es posible vivir toda la vida con máscara.

En ese contexto es que se convocó a un grupo de expertos y referentes en materia de diagnóstico y diseño de soluciones para avanzar en equidad territorial. Específicamente en los elementos descritos que articulan el avance a ciudades más inclusivas, además del factor descentralización y empoderamiento de los gobiernos locales como objetivo mayor de equidad territorial nacional.

## **Descentralización y empoderamiento de los gobiernos locales**

Heinrich von Baer. Revertir la pirámide del poder, de un sistema totalmente vertical, a otro auténticamente descentralizado

Lo que en Chile lamentablemente no se distribuye en forma normal son las oportunidades para que cada ser humano pueda desarrollar sus talentos en plenitud. Depende mucho de la cuna en la que se nace, el lugar donde se vive y el entorno donde se desenvuelve. Por lo tanto, aquí hay una tarea ética y política que, de una vez por todas, la sociedad chilena debe ser capaz de abordar. Y para ello se requiere voluntad política, dejar de

lado intereses creados, el cortoplacismo, el electoralismo y el hiperpresidencialismo monárquico. Todos factores que dificultan que los órganos en el papel más centrales, más cercanos a la ciudadanía, el municipio y los gobiernos regionales, puedan fortalecerse y ejercer en plenitud sus autonomías.

Sabemos que hay diferencias extremas de recursos municipales por habitante, no solamente entre Santiago y regiones, sino que en la propia capital y las comunas periféricas. Eso lleva a que el indicador de recursos públicos por habitante en Chile sea de 10 o 15 veces más alto en municipios acomodados en relación con muchos otros pobres y marginados. Y eso no es solamente discriminatorio, también atenta contra ciertos principios éticos establecidos en constituciones de países hoy descentralizados y desarrollados, originalmente inspirados en tres encíclicas de la Iglesia: *Rerum Novarum*, *Quadragesimo Anno*, y *Mater et Magistra*. Un principio de justicia social desde la equidad territorial que significa priorizar lo local sobre lo nacional. Y eso en la práctica significa a su vez, que todo lo que los municipios pueden hacer igual o mejor que el poder central, que lo hagan. Pero para eso tenemos que darles las competencias de autonomía, recursos y capacidades para cumplir ese rol. Significa revertir la pirámide del poder, de un sistema totalmente vertical, sectorializado que no es capaz de integrar las capacidades públicas, privadas, académicas y sociales en los respectivos territorios, a otro auténticamente descentralizado.

Por último, es importante consignar que cualquier intento por avanzar en participación de las comunidades va a quedar trunco si no se garantizan los mecanismos y estructuras para que haya una efectiva descentralización.

Felipe Alessandri. El Estado Central debe ver a los municipios como aliados, la puerta de entrada a la ciudadanía

La pandemia ha sido muy sintomática e ilustrativa de los problemas, rol y relevancia que cumplimos los gobiernos locales.

A la Municipalidad de Santiago nos van a tocar la puerta todos los días. Recibiendo vecinos, entregando las cajas de mercadería, haciendo el test PCR, preparando los colegios para celebrar plebiscitos, votaciones, etcétera. Somos la autoridad, simbolizamos el Estado concreto, aunque tengamos pocos recursos, versus el gobierno nacional, más abstracto y lejano. En nuestra gestión es donde las personas depositan sus necesidades y esperanzas de ayuda y progreso.

La contradicción es que el Estado Central, antes que vernos como solución, por lo general limita su relacionamiento a una asignación de recursos limitada, basada en la desconfianza. El Estado central desconfía de nosotros. A veces con razón. Cree que nos vamos a llevar los recursos para la casa, que vamos a administrar mal, que no somos capaces, que los funcionarios municipales no tienen las habilidades o son corruptos, que hay mucha grasa en el municipio, que somos poco eficientes. En algunos casos, puede ser verdad. Pero tan verdad como cierta ineficiencia y señales de corrupción que también se pueden ver en el gobierno central. Por lo tanto, sí, hay que abrir, ventilar, transparentar, capacitar. Pero también desde el sistema político y los gobiernos de turno se debe empezar a ver a los municipios como aliados porque, al final del día, somos quienes tenemos conexión más directa con las aspiraciones ciudadanas y porque somos la puerta de entrada o posibilidad más cercana para que las personas vuelvan a confiar en la política y sus instituciones. No puede ser que nosotros, por ejemplo, no podamos poner un impuesto, y que dependamos de las contribuciones e infracciones como fuente más relevante de recursos.

Santiago es aportante al fondo común municipal. Despotrican contra mí cuando van a renovar el permiso de circulación, porque tienen partes por vía exclusiva. ¿Sabes cuánto queda en Santiago de los partes de vía exclusiva? Cero, cero, ni uno, y en Santiago gastamos cerca de \$400.000.000 en mandar las cartas certificadas. Entonces, está mal pelado el chanco, en buen chileno. Nos piden mucho y entregan poco. La mayoría del tiempo debemos hacer

milagros por atender las múltiples y crecientes demandas de los vecinos. Por tanto, es hora de empezar a cambiar esa dinámica de relacionamiento si queremos contribuir a conectar al Estado con sus ciudadanos y trabajar los factores que explican su distanciamiento.

Felipe Delpin. Autonomía municipal,  
verdaderos gobiernos locales

En Chile no tenemos gobiernos locales. Lo que nosotros tenemos son administraciones locales, por lo tanto, hay que hablar de administradores locales, no de gobiernos. Los municipios, lamentablemente, estamos sujetos a muchas de las directrices que se plantean desde el nivel central. Firmamos, no sé, cien convenios en salud. ¿Cuál es la capacidad que tienen los municipios chilenos de negociar los convenios en salud? Cero. Viene planteado, viene financiado, si es que hablamos de financiamiento, desde el nivel central, por lo tanto, somos meros administradores de municipios y territorios que son muy disímiles, muy diferentes.

Por otra parte, desde los municipios queremos hacer mucho más, pero nos encontramos con un Estado central que además de limitar atribuciones, no aporta a los municipios. Por la vía del fondo común municipal, el Estado aporta un 3 %. Y ahí tenemos mucho que aprender de otras sociedades. A mí me correspondió ir a la OCDE y recibir el informe que solicitó Ricardo Cifuentes como SUBDERE del gobierno de la presidenta Bachelet. Ya en esa época se veían grandes diferencias entre el tratamiento a los gobiernos locales en Chile y buena parte de los países de la OCDE, por ejemplo, a nivel de atribuciones y mecanismos de autofinanciamiento. Hace 50 años que México tiene un banco municipal para financiar actividades o infraestructura municipal crítica en ciertos municipios. En Chile estamos imposibilitados de hacer eso. A eso hay que agregar que los ingresos que obtiene un municipio como Vitacura u otro como La Granja difieren mucho y pasan a ser otro factor más de inequidad. Las contribuciones o las patentes comerciales que se pagan en uno u otro caso difieren

mucho. Pero las demandas sociales en un municipio como La Granja son infinitamente superiores a las de Vitacura.

Las brechas en materia de disponibilidad de recursos se grafican claramente en materias tan sensibles como la seguridad ciudadana. En La Granja tengo 100 carabineros en dos turnos. Eso me da 20 carabineros en la calle por turno. Y, sin embargo, si nos vamos a Santiago, Providencia o la misma Vitacura, la dotación de carabineros en algunos casos se duplica. Para qué hablar de luminarias, infraestructura pública básica o área verdes. En comunas del sector oriente estas pueden llegar a 24 metros cuadrados por habitante. En las comunas de la zona sur estas llegan a 6 o 7. Entonces, la verdad, es que esta realidad no puede continuar. Pero, para ser francos, vamos a tener que dar una gran batalla, porque hay quienes desde la administración central no quieren alcaldes empoderados. ¿Por qué? Porque vamos a estar demandando y haciendo cosas que ellos no han podido resolver. Entonces, se hace evidente que tenemos que avanzar en autonomía, estructuración de verdaderos gobiernos locales (más que administraciones) y un nuevo financiamiento o política de financiamiento.

## **Lucha contra el cambio climático**

Germán Codina. Avanzar hacia la articulación de políticas de vivienda y urbanismo desde el Estado

Nos hemos ido dando cuenta y aprendiendo que no es solamente la vivienda lo que finalmente entrega calidad de vida. La calidad de vida también se relaciona con el concepto de urbanismo sostenible. Y ese urbanismo es un urbanismo supercarente en nuestro país, particularmente en sectores más vulnerables como Bajos de Mena en Puente Alto. Eso se relaciona también con lo desarticulada de la generación de políticas públicas desde el Estado. Hablo de desarticulación porque si se evalúa construir un hospital resort del Ministerio de Salud, todos los

actores relacionados desde los ministerios de Salud, Vivienda, Obras Públicas, Transporte, etcétera, debieran confluír, evaluar y diseñar un proyecto que considere aristas no solo sanitarias, sino de movilidad, conectividad, impacto sobre el entorno, entre otros. Pero eso desde mi experiencia no sucede.

Si queremos desarrollar ciudades más humanas, inteligentes y amigables con el medioambiente, conscientes de los desafíos del cambio climático, sería deseable contar con una autoridad mayor, regional, que pueda estructurar, ordenar y darle una mirada holística a los proyectos y al tipo de ciudad que se genera. Alguien que se ponga los pantalones para estructurar políticas que terminen con cierta perspectiva de feudo de cada comuna y de cada institución pública. Y que empecemos a trabajar mancomunadamente temas de segregación urbana, de vivienda, pero también medioambientales, desde una cultura vecinal comprometida con el medioambiente, con incentivos para la construcción de viviendas ecológicas hasta el problema de la basura. Seguimos con el problema de los vertederos como fórmula antiquísima de seguir acumulando desechos. Y no evolucionamos hacia el manejo de la basura de manera responsable, sostenible y que genere también, por qué no, una inyección de energía al sistema interconectado central y permita a las comunas más vulnerables bajar las cuentas de la luz.

## **Demandas globales por justicia social**

Claudia Bobadilla. Transitar hacia un sistema del poder distribuido

Desde mi trabajo en Puente Social (una plataforma de reflexión para las empresas que les permite diseñar acciones para reconectar con sus trabajadores, contratistas, clientes-ciudadanos y las comunidades), a nivel experiencial, vivencial, territorial, haciendo visitas barriales en diez comunas del Gran Santiago que representan la realidad de, al menos el 60 % de la población,

hemos podido comprobar directamente y con una muestra muy representativa, primero, el lamento y el dolor que hay en la ciudadanía por el abandono del Estado.

Y cuando se dice el Estado es de ese poder central que ha perdido totalmente la conexión con la ciudadanía, por lo tanto, el diseño de las políticas públicas que crea, no tiene anclaje o no están ancladas o acopladas con las necesidades más prioritarias para las personas. Y eso lo hemos visto de forma patente durante la pandemia. Un Estado que no llega con rapidez y soluciones efectivas, y cuya inacción debe ser cubierta con tremendos esfuerzos por parte de las municipalidades. Por ejemplo, con entregas de cajas, bonos, servicio de la salud primaria, etcétera.

En ese sentido, el proceso constituyente y la discusión de nuestra carta fundamental, nos abre una tremenda ventana de oportunidades para redefinir ese marco de relacionamiento del Estado con los territorios y las personas. Ahí vamos a discutir al menos tres aspectos centrales: valores, derechos y distribución del poder. Y en el ámbito de la distribución del poder, creo que debiéramos transitar a un sistema que ha tenido mucho éxito en términos de focalización, de eficiencia, de conectividad, que es el sistema del poder distribuido. ¿Y a qué me refiero con eso? Esto es una analogía de lo que ha ocurrido en distintas industrias y desde experiencia muy valiosa en el ámbito privado. Por ejemplo, la industria eléctrica, con el sistema de la red distribuida eléctrica que va a permitir que tengamos energía distribuida. Otro ejemplo son las redes de telecomunicaciones que permiten distribuir conectividad y comunicación. Lo mismo internet, que no solo posibilita la conectividad, sino que distribuye el conocimiento. Esto son ejemplos que pueden iluminar el avance a un orden social distribuido del poder político. No solo desde el punto de vista territorial, funcional, sino que muy anclado en la gestión. Una mejora en la gestión, y en la gestión de oportunidades, implica revisar las tipologías de las redes para construir sistemas horizontales de relacionamiento, cuyo valor se sustenta en la suma de las partes. Mientras más partes estemos conectadas, mejor y más robusta es esa red, y descentraliza y distribuye el poder.

Iván Poduje. Volver a los territorios, generar propuestas desde la realidad y el sentido común de vecinos y usuarios de las políticas públicas

El gran problema para satisfacer múltiples demandas por justicia social y en este caso territorial, es que hay una élite desconectada, embriagada con el ánimo de la refundación del país. Y, culposa también, asustada respecto a lo que viene. Y esa mezcla es muy, muy complicada. Entonces, tenemos un escenario de alto riesgo y probable, que consiste en *elitizar* y constitucionalizar la discusión urbana. Poniendo las bicicletas, el teletrabajo, la retórica, los megacambios institucionales como la solución. Y el problema que tiene eso, y es muy seductor, retóricamente hablando, es que no responde a las urgencias que las personas tienen y especialmente las personas que lo han pasado peor por la crisis social, económica y sanitaria. Que están esperando respuestas más concretas.

Por ejemplo, si el mismo alcalde Codina dijera que tiene que hacer una conexión entre Ejército Libertador y el acceso sur para que los vecinos de Bajos de Mena lleguen en auto, muchos profesores universitarios de la élite —y de donde yo me muevo en el ámbito del urbanismo— dirían que cómo es posible lo que promueve el alcalde. Cómo puede promover conexiones viales para que la gente llegue en auto, si la gente debiera usar buses. Ellos sí pueden tener autos en sus casas, pero no se imaginan que en Bajos de Mena ya hay un problema de falta de estacionamientos para absorber la cantidad de autos que hay. Y ese juicio parte desde un desconocimiento profundo del territorio sobre el que se teoriza. Porque no lo conocen, porque nunca han ido. Entonces, el problema que tenemos es que esa gente, esa élite es la que define y rodea el discurso en torno a estas prioridades tan alejadas. A mí me preocupa, por ejemplo, ver que Claudio Orrego (gobernador electo de la Región Metropolitana) que era un tipo absolutamente centrado en esto, ahora pone como gran prioridad ser electo gobernador de las bicicletas. O sea, realmente tenemos un gran problema acá.

Segundo problema para avanzar en justicia territorial es la incapacidad de una élite política y dirigencial para ser franca con la población, salir de la coyuntura y sincerar lo que necesitamos más allá de la medida de corto plazo. Eso parte por decir que el debate constituyente no va a generar ningún cambio en el corto plazo, ni en el mediano plazo. Decirles que lo que ellos están esperando va a demorar respecto a la constitución, pero que podemos avanzar en paralelo en un plan de vivienda pública que permita entregar 10.000 viviendas por año.

En Bajos de Mena hay dos terrenos fiscales, uno que es una parte del parque que todavía está vacío, y otro donde ya se está generando un proyecto. Si fuera por una definición central, en esos terrenos se estaría cubriendo la demanda por viviendas con edificios de departamentos. Pero conversando con unas dirigentas, ellas señalan que no quieren más departamentos porque quieren tener una casa. Y por eso es que las tomas se han multiplicado. Y eso ni siquiera es tema de debate. Tenemos tomas gigantescas en Lampa, en Colina, en Batuco, en Puente Alto. Campamentos, de nuevo, de vuelta. No son tema. Nosotros y ese es nuestro rol, tenemos que empujar el segundo escenario. Tenemos que ponerlo sobre la mesa, con diagnósticos operativos, con propuestas y una presencia activa en el debate. Aunque cuesten algunos malos ratos en aquellos que sueñan con una ciudad de bicicletas, de 15 minutos, con teletrabajo y con una constitución que, por cierto es necesaria, pero que no va a resolver al corto plazo los problemas que tenemos.

Rocío Andrade. Avanzar a un equilibrio entre un urbanismo táctico y soluciones sistémicas de largo plazo

Una primera lección que saco de esta pandemia es que no podemos pensar ciudades como Santiago, que son pluricomunales, por comunas como sectores cerrados. Eso se ha notado, por ejemplo, en las cuarentenas dinámicas. Sin ir más lejos yo trabajo en Renca pero no vivo en Renca, ahora trabajo con gente que

vive en Puente Alto. Es decir, todos coincidimos en un lugar de trabajo que es distinto a la comuna en donde vivimos. Ese tipo de movimientos para controlar un virus como este debe tenerse en cuenta.

Segundo, creo que para enfrentar con éxito esta pandemia a nivel territorial, debemos avanzar a un equilibrio entre un urbanismo táctico y soluciones más sistémicas de largo plazo. El urbanismo táctico ha tenido un *revival* con la pandemia, porque permite dar soluciones muy rápidas, testear y llegar con soluciones concretas. Pero hay que recordar que es provisorio. En paralelo, debiéramos concentrarnos en intervenciones que no tengan envejecimiento tan rápido como el urbanismo táctico, que permitan mejorar los espacios públicos definitivamente.

Luego, la crisis también nos obliga a estar disponibles para nivelar la cancha, con recetas que mejoren calidad de vida de las familias, sin complejos. Por ejemplo, la ciudad de los 15 minutos, que también responde a una lógica de urbanismo táctico. Todos tenemos derecho y a todos nos gusta vivir en un barrio en que podemos ir a comprar comida al supermercado, al almacén, de forma más o menos rápida y fácil. A todos nos gusta vivir en un barrio donde podamos optar por andar en transporte público y que la micro pase alguna vez, y que sea una cuestión que no está destartalada o sea riesgosa de usar. A todos nos gusta poder ir a la plaza, independiente de los grandes parques, para llevar a pasear al perro, para llevar a los niños, para ir a darle comida a las palomas. Y esa plaza no puede ser un sitio pelado con una banca a la que se le salieron todas las maderas. Y, en ese sentido, no me gusta casarme con la idea de los estándares. Creo que en una geografía tan diversa como la de Chile, los estándares deben ser muy distintos y funcionales a las necesidades de cada barrio y sector geográfico.

## **Transformación tecnológica para construir ciudades compartidas**

Gabriela García. Pensar, diseñar, proyectar desde las nuevas tecnologías, para hacernos buenos vecinos

Cuando hablamos de tecnologías de información hablamos de cómo se están licuando los límites o las barreras de lo que entendemos por territorio. De hecho, la pandemia nos expuso a que fuera posible hacer cosas que antes típicamente tenían que ser presenciales. En ese sentido, la discusión más que en la pertinencia de las TIC y TEC, debe enfocarse en cómo nuestros ciudadanos, desde los niños, primera infancia en adelante, nos formamos para ser competentes en un territorio que ya no es el territorio físico necesariamente. Un territorio donde debo formarme, educarme, donde puedo generar relaciones comunitarias, a través de entornos ahora cada vez más intangibles. Ahí hay una capa interesante para hacernos cargo. En el fondo, tiene que ver con cómo nos preparamos para diseñar escenarios futuros que nos permitan nivelar oportunidades, dotar de competencias y habilidades a nuestros ciudadanos para que puedan ampliar sus grados de libertad y, en último término, sacar ventaja de aquello que vamos a tener con un sentido relevante. Sacar ventaja de nuestro patrimonio en un doble sentido.

Aquello que nos hace únicos en cuanto patrimonio natural dentro de un territorio físico (por ejemplo, el patrimonio de los musgos; de los tipos de hielos que tenemos; de los tipos de cielo aptos para la astronomía y conocimiento derivado, etcétera). Pero también respecto de un patrimonio humano que nos permita transformar una unicidad o individuación propias en algo que nos permita ser relevantes. Hoy tenemos cosas que nos hacen únicos, pero no nos hacemos muy relevantes. El desafío como país radica en pensar, diseñar, proyectar aquello que nos hace únicos y transformarlo para hacernos buenos vecinos, profesionales, ciudadanos, en un contexto local pero también regional y global.

## **Ciudades más humanas y resilientes**

Claudio Castro. Entregar poder a nivel local, clave para combatir la desigualdad y humanizar ciudades y barrios

La posibilidad de desarrollar ciudades más humanas pasa por redistribuir recursos hacia los gobiernos locales de manera de poder construir servicios, espacios públicos y condiciones para que sus ciudadanos accedan a toda clase de oportunidades y desplegar todos sus potenciales. Para ello, los ciudadanos deben ser reconocidos por el Estado, y las municipalidades también somos Estado. En la medida en que logremos entregar poder a nivel local, vamos a combatir directamente la desigualdad y humanizar nuestras ciudades y barrios. Por otro lado, y en tiempos de individualismo, las municipalidades sirven de motor comunitario, de encuentro de las personas en comunidad, de colaboración y resolución de problemas y brechas en comunidad. Ello implica fortalecer también los municipios para ofrecer herramientas que promuevan las organizaciones y organización comunitaria, y para que dichas organizaciones puedan cumplir sus objetivos a cabalidad. La humanización de nuestras comunidades y comunas se juega precisamente en la ampliación de los grados de autonomía y participación de las personas a nivel territorial. Sin eso, seguiremos evidenciando los mismos problemas, inequidades y distanciamiento de las personas de sus instituciones y del sistema democrático.

Pablo Allard. Reforzar la idea de barrio y ciudades intermedias fortalece la gobernanza local

Habrán cambios importantes en la estructura de las ciudades. Tal como dice Richard Florida, hay fuerzas centrífugas nuevas, que van a fortalecer y harán crecer mucho los suburbios. Ojo, que eso es peligroso, porque sigue expandiendo la mancha urbana. Pero, también es una nueva oportunidad para las ciudades intermedias

y rurales. ¿Por qué? Porque el triunfo del teletrabajo y el *delivery*, el temor al transporte público, el deseo de volver a pasar la próxima cuarentena en una vivienda más grande, hace que la gente ya no quiera departamentos, quiere casas, va a empezar a generar una presión de expansión, pero también una posibilidad de descentralizar las grandes urbes, porque el capital humano ahora, eventualmente, puede volver a su ciudad de origen, no tiene por qué estar trabajando en la gran ciudad.

Pero en las grandes ciudades y núcleos urbanos, igual van a seguir siendo atractivos, porque sectores como la alta tecnología, los laboratorios, las industrias creativas requieren proximidad. Habrá un reajuste, eventualmente, de requerimientos de metros cuadrados de oficinas, servicios de *retail*, que tal vez ya no sean tan necesarios y, por lo tanto, se pueda inyectar vivienda en esos lugares. Y, por último, las áreas comerciales abiertas, las calles, los centros de servicios van a ser importantes en la medida en que van a ir reemplazando al *mall*. Y ya hay ciertos indicios de que las ciudades intermedias en Europa y en Estados Unidos están teniendo un *revival* con este tema.

Y si hay algún modelo de desarrollo de ciudad que puede ser resiliente ante las pandemias, claramente, este consiste en reforzar la idea de barrios y ciudades a escala humana. Y ahí es donde también adhiero al concepto de ciudad de 15 minutos. Pueden ser 15, pueden ser 20, pueden ser 45 minutos, pero que, efectivamente, tratemos de generar que aquellos servicios locales, aquellas necesidades más del día a día de las comunidades que puedan ser satisfechas en una distancia caminable, pedaleable o en transporte público de no más allá de media hora, 45 minutos. Ahora, ¿cuál es el problema? Luis Valenzuela y el Centro de Inteligencia Territorial de la Universidad Adolfo Ibáñez, hicieron una medición de los hogares en Santiago que cumplirían con la condición de ciudad de 15 minutos y es solo el 9 %. O sea, aquí más que criticar el modelo de ciudad de 15 minutos, tenemos que ponernos como meta llegar, por lo menos, a esa ciudad de 45 minutos o de 30 minutos. Y ahí tenemos que ir inyectando equipamiento en las periferias.

Por otro lado, y para avanzar a estos modelos de ciudades intermedias, se debe fortalecer la gobernanza local. ¿Por qué? Porque hemos visto que efectivamente es mucho más fácil manejar estas cuarentenas dinámicas a un nivel no fragmentado ni central, sino que intermedio. Y ahí la devolución de poder para los municipios y los gobiernos metropolitanos, que es el próximo paso hacia la descentralización, es superimportante. Por último, en términos de equipamiento, hay que inyectar servicios en el corazón de cada barrio y darles un nuevo rol a las plazas y parques. Reconvertir el sobrestock de oficinas, *retails*, comercio, para inyectar vivienda de bajo costo en zonas centrales. Y reconocer, también, la importancia de la ciencia, la *data*, la inteligencia territorial para tomar decisiones.



# Capítulo 10

## Modernización del Estado y atención eficaz de las nuevas demandas ciudadanas

Muchos son los actores y estudios que hoy denuncian el avance en Chile hacia una economía secuestrada por monopolios, oligopolios, su incidencia en una escasa competencia, productividad, además de su ineficacia a la hora de atender las nuevas demandas ciudadanas (Von Wolfersdorff, 2020; Zingales, 2019; PNUD, 2017), crecimiento (Converti, 2019) y amenaza a un capitalismo democrático como lo advierte el Premio Nobel Angus Deaton.

Hasta ahora el foco del problema se ha puesto en el sector privado, pero ¿qué rol cumple hoy el Estado para revertir ese escenario? Uno muy pobre. Sobre todo, a la hora de trabajar en los cuatro grandes nudos que avancen en la tarea de reconectar a la institucionalidad pública con la ciudadanía y convertirlo en verdadero promotor de una igualdad de oportunidades, como se detalla a continuación.

*Un Estado ineficiente.* De acuerdo al informe *Un Estado para la ciudadanía* (CEP, 2017), se ha ido generando un progresivo aumento del tamaño del Estado (que se profundiza con la actual crisis sanitaria y económica donde el gasto público será del orden del 28,7 % del PIB, el más alto en 30 años), pero con escasa incidencia en una mejora de la calidad de vida de las personas o una redistribución de riqueza y oportunidades (por ejemplo, a emprendedores o pymes).

Chile, a pesar de ser el país con más ministerios de la OCDE (24 en total), y contar con una dotación cercana al millón de empleados públicos (que registra un aumento de 26,3 % en solo cinco años), presenta una brecha cada vez más grande entre ciudadanía y Estado. Solo dos de cada diez personas confían en él, y un 76 % asegura recibir un mal trato. Incluso, los mismos funcionarios públicos critican su actuar al señalarlo como un actor lejano a la hora de promover «un aparato de los mejores» promotor de competencia (en la *Primera Encuesta Nacional de Funcionarios Públicos*, un 36 % reconoció haber obtenido empleo gracias a la ayuda de familiares, amigos u otros). A eso se suma que cerca de la mitad del gasto público, de acuerdo a datos del Observatorio Fiscal, se destina a programas gubernamentales fundamentales, pero la otra mitad, no se sabe claramente cómo se gasta. Tal como señalan Fournier y Johansson (2016), más importante que el tamaño del Estado como factor de equidad y crecimiento (extensible incluso a una equidad de los mercados), es la composición específica del gasto público y la eficacia de su burocracia.

*Un Estado sin una mirada estratégica de desarrollo con un foco claro en innovación, competencia y avance a modelo de desarrollo sostenible.* Quizás la única excepción a la regla en la última década sea la apertura del mercado energético a una nueva matriz limpia, competitiva y costo-eficiente, promovida por el exministro Máximo Pacheco, porque la norma ha sido un Estado cómplice en la pérdida de complejidad productiva y competitiva. Y ello, como ha señalado el académico César Hidalgo, no tiene que ver solo con la exacerbación de una economía *commodity* dependiente. Países como Nueva Zelanda o Australia también tienen una matriz basada en *commodities*, pero con un nivel de innovación y competencia muy distinto, que se refleja en un registro importante de patentes o exportaciones variopintas de servicios (como servicios tecnológicos).

La concentración de la economía también juega un rol fundamental porque lleva a una menor innovación y hace que las decisiones de inversión queden radicadas en pocos actores y actividades más bien especulativas y rentistas, y muy poco en

el avance a un modelo de desarrollo virtuoso que agregue valor sobre un compromiso en mejores estándares y prácticas a nivel de gobiernos corporativos, relacionamiento con comunidades y medioambiente (ASG).

*Un Estado que no establece estándares éticos y competitivos creíbles.* Un caso paradigmático es el cumplimiento de la ley de pago a 30 días de empresas a sus proveedores. El problema no solo radica en el cumplimiento efectivo de esta normativa por empresas privadas. Cabría suponer que el Estado en esta materia debiese actuar con el ejemplo, sobre todo cuando se trata de cumplir con mipymes con menor capacidad negociadora, pero el primer semestre de 2019 el Estado demoró en promedio 42,4 días en pagar a diversos proveedores. La cantidad de reclamos por no pago oportuno al Estado aumentó en un 20 % entre 2018 y 2019 de acuerdo a portal ChileCompra. Eso redundó en pérdidas de ingresos que dificultan el crecimiento de las empresas, sobre todo de aquellas con menor musculatura y su derrota en muchos casos frente a grandes compañías u oligopolios.

*Un Estado cooptado por ciertos intereses políticos o privados.* Una alta concentración y poder negociador de un grupo minoritario de dirigentes y partidos políticos que concentran poder sobre el Estado, sino su captura, por ejemplo, empujando la regresividad o la baja progresividad de las políticas fiscales y sus efectos en la pobreza y la desigualdad —caso sintomático es la discusión sobre el impuesto a las rentas financieras en 2014 donde a través de campañas mediáticas, ejercicio de *lobby* y judicialización en el Tribunal Constitucional ciertos actores políticos y económicos ejercieron una influencia funcional a sus intereses (Oxfam y Clacso, 2018)—,<sup>17</sup> pero también de empresas —la propiedad de las grandes empresas chilenas se concentra en solo 64 grandes accionistas— puede tener una alta injerencia en la cooptación de recursos del Estado (licitaciones públicas), influir políticas o regulaciones específicas (Ley de Pesca, por ejemplo), promover un incremento en los casos de corrupción, falta de transparencia

---

17 <https://bit.ly/3qLpVNS>.

desde el sector público y la profundización de la concentración económica y escasa competencia en algunos mercados (Cárdenas y Guzmán Concha, 2019).

Por lo tanto, si queremos un país donde se promueva la igualdad de oportunidades, la libre competencia y habilite a sus ciudadanos para ser auténticamente libres, debemos renovar con urgencia nuestro Estado, y a quienes lo componen y lideran.

Para debatir y proponer vías de solución a estos desafíos es que se convocó a un grupo de expertos y referentes. Acá sus principales aportes.

## **Un Estado eficiente**

Claudio Seebach. La anhelada modernización y eficiencia del Estado se juega en tres elementos: El establecimiento de un Centro de Gobierno Inteligente, una mejor gestión de los talentos, y un aseguramiento de la calidad de la regulación

En 2009 me tocó participar de un análisis econométrico de los beneficios que podría traer una modernización del Estado, y llevar la calidad de nuestras instituciones al promedio OCDE. Solo por ese efecto de aumento constante, podríamos aumentar en USD 5.000 el per cápita. Y esto no es menor porque nos estamos jugando la confianza de la ciudadanía en nuestras instituciones y en su capacidad para reducir las brechas en materia de equidad, inclusión y desarrollo social.

Desde mi punto de vista, la anhelada modernización y eficiencia del Estado se juega en tres elementos: El Centro de Gobierno, un centro inteligente que haga que gobiernos cortos —que tienen que ser muy efectivos—, sean menos burocráticos, y más rápidos en desplegar sus políticas, orientadas a un impacto final con un sentido de largo plazo. Para ello es vital un espacio inteligente que apoye al jefe del Ejecutivo en la gestión de las prioridades de un gobierno con una mirada global, sin preocuparse de políticas sectoriales, a diferencia, obviamente, de todos los servicios e instituciones del

Estado al servicio de ministerios sectoriales que operan con un foco más político de corto plazo.

Hay temas muy relevantes para avanzar en confianza en las instituciones públicas relacionadas con transparencia y probidad. Ambas debieran ser atributos transversales a todos los servicios del Estado y estar radicados en un centro de gobierno para romper los compartimentos estancos y generar una colaboración interministerial. Un centro de gobierno, en definitiva, construye cohesión política, valórica y estratégica en torno a la visión del gobierno electo, pues fusiona las varias inteligencias estratégicas de los sucesivos gobiernos alojadas de manera dispersa en la Secretaría General de Gobierno, en la Presidencia con el segundo piso, o en otros círculos. Una suerte de *ombudsman* estratégico.

El segundo elemento se refiere a la gestión de los talentos, porque sin buenos servidores públicos, ni las mejores leyes sirven. Y ahí hay varios desafíos. Desde cómo reformar los procesos internos de las instituciones; hacerlas más flexibles; cambiar completamente el *mindset* y la cultura gubernamental que se siente propietaria de la información y flaquea en colaboración; mejorar su productividad y su orientación a objetivos relevantes, y reducir la alta rotación en determinados cargos, en muchos casos relacionada con la escasa competitividad externa de rangos de primer nivel que en el Estado ganan menos de la mitad que en el sector privado, lo que hace que atraer liderazgo directivo al sector público sea triplemente difícil.

El Estado está perdiendo la batalla por el talento en distintos niveles, jerarquías superiores, profesional y directivo. Para ello, el Servicio Civil debiera tener la capacidad de atraer, seleccionar y desarrollar talento. El sistema de Alta Dirección Pública para esos efectos no basta, porque se ha quedado en la reacción y selección, y se olvida del desarrollo y movilidad horizontal en el Estado. Debemos pensar y defender una puerta giratoria positiva.

Por último, debemos avanzar en calidad de la regulación. La OCDE y la APEC hace muchos años vienen tratando la mejora de los procedimientos de la regulación en el Estado sobre tres elementos: coordinar la calidad del trabajo regulatorio; que se

mida el impacto de las regulaciones, tanto de las actuales como las nuevas; y que se haga consulta pública y participación ciudadana en los procesos de creación y modificación de las regulaciones.

Para ello, sería importante establecer un ente responsable de la gestión regulatoria, ya sea el Ministerio de Economía o una oficina dependiente de la Presidencia. Debiéramos tener un sistema registral. En Chile no hay forma de identificar una norma, no hay un único RUT o BIP o algo que nos diga dónde está. Después, hablar en un lenguaje menos críptico, que describa por qué se crea una nueva norma, cuál es el beneficio, el impacto, qué alternativas se analizaron. Es decir, que toda nueva norma haya pasado por un *checklist* antes de que alguien proceda con ella. En conclusión, si no hacemos esta pega, estaremos condenados. La obsesión por modernizar el Estado no tiene que ver solamente con mejorar los servicios públicos, sino más importante que eso es mejorar nuestra democracia y devolver la confianza de la ciudadanía en nuestras instituciones.

Macarena Lobos. Mayor eficiencia vía gasto público con objetivos, indicadores y sistema de evaluación claro, independiente, con mirada de largo plazo y participación ciudadana

Sin lugar a dudas, en materia de eficiencia la historia demuestra que no hemos tenido mucho avance en bastante tiempo. Las principales brechas en esta materia radican en un gasto que no tiene objetivos claros, indicadores, ni es posible evaluarlo. Hoy día la evaluación del gasto está bastante circunscrita a programas que, si bien son muchísimos, casi 700 programas, representan no más de la mitad del gasto total. Y la mayoría del gasto, por ejemplo en gratuidad, pensiones o salud, finalmente, no tiene una evaluación. Y eso es un tema en el que tenemos que avanzar.

Otra de las grandes debilidades es que si bien tenemos un sistema de una evaluación —y hay que reconocer todo lo que se ha avanzado desde inicios de los noventa hasta ahora por parte de la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda (DIPRES)—,

hoy día falta consenso respecto al sistema de evaluación mismo. Porque este carece de objetividad, predictibilidad, no hay mayor seguimiento y está hipercentralizado en la DIPRES. Sin ir más lejos, el 65 % de los programas de las últimas 17 evaluaciones realizadas, son mal evaluados, pero finalmente eso no tiene consecuencias.

Por otra parte, tenemos indicadores muy fragmentados, muy asociados a programas o productos concretos y no tenemos indicadores más de largo plazo que sean una hoja de ruta hacia dónde debiéramos avanzar como país. En esto último también hay una gran disonancia con la ciudadanía, estrategias y programas disociados de brechas y necesidades ciudadanas. Un factor que puede influir en esto último es la poca participación que tiene la ciudadanía en el presupuesto. Diversos reportes muestran que de 100 puntos, Chile solo obtiene 9 puntos respecto a participación ciudadana en temas presupuestarios. Y ahí tenemos que avanzar muchísimo. Lo mismo que en transparencia. Si uno analiza la ley de presupuesto y todas las glosas, hemos avanzado en muchísima información. Pero gran parte de esa información es bastante inútil y no hay capacidad para evaluar y ponderar su importancia. Por ello debemos estandarizar la información principalmente en áreas muy sensibles como salud, educación u obras públicas.

En este último apartado, no tenemos información desagregada de los contratos, de las desviaciones que tienen estos contratos, las variaciones y, por tanto, es imposible hacer un seguimiento real del cumplimiento de los objetivos que se están planteando. Si seguimos experiencias comparadas en este tema, el caso de Nueva Zelanda puede ser de gran utilidad. Ahí han definido un presupuesto de bienestar donde es la misma ciudadanía define grandes problemas país, y luego se va aglutinando la oferta programática a partir de eso. Se logra finalmente un mayor control y participación de la ciudadanía en el tema presupuestario.

A nivel de estandarización de información también es relevante priorizar una estandarización de los informes financieros, regulatorios, de productividad a nivel general, pero también en

empresas públicas y sector municipal donde el rezago es aún mayor.

## **Un Estado con una mirada estratégica de desarrollo y un foco claro en innovación y competencia**

Alejandro Ferreiro. Un Estado orientado a hacer el bien y hacerlo bien requerirá trabajar en diversas condiciones políticas antes que técnicas, generadas a partir de un gran acuerdo político nacional

Hasta ahora hemos tenido graves problemas de gestión en la transformación del Estado, por inercias, por incapacidad de pensar resistencias, porque en gobiernos cortos de cuatro años sin reelección se hace difícil enfrentar caminos que suponen ciertos conflictos en la transición antes de poder cosechar los frutos, porque nadie quiere sembrar para que otro gobierno coseche, cuando la alternancia entre coaliciones políticas parece ser lo que marca la tendencia en los últimos años. Entonces, con cierta claridad en el horizonte de las transformaciones necesarias, nos hemos quedado paralizados en el proceso de reforma del Estado.

Y esto es una mala noticia para el país porque las razones para una reforma de modernización del Estado son muy potentes. Primero, recuperar la confianza ciudadana en las instituciones públicas, porque subestimar la importancia que un Estado funcione bien para recuperar la confianza ciudadana en lo público, es miopía. Y la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas tiene que ver, como algunos estudios de la OCDE demuestran, con que haya una internalización en la mayoría de las personas de que el Estado lo hace bien, es decir, que es eficaz en la acción, que no malgasta los recursos, pero que también hace el bien, es decir, que está fundamentalmente orientando en su acción a hacer lo que hay que hacer para corregir desigualdades.

Hacer el bien y hacerlo bien. Hacerlo bien significa, insisto, eficacia, pero también probidad, transparencia, rendición de cuentas. Hacer el bien significa hacerse cargo de los problemas que

la sociedad considera prioritarias. Y esto que parece fácil decirlo, cuesta a veces hacerlo. Y hay que considerar que la frustración social sobre las prestaciones que el Estado otorga a la ciudadanía, no se van a resolver en el texto constitucional. Se va a resolver en la capacidad que tiene el Estado de brindar salud de calidad, brindar educación de calidad, brindar seguridad ciudadana de calidad, con respeto a todos los derechos que corresponden. Y eso es un mejor Estado al final del día.

La segunda razón tiene que ver con nuestra estrechez fiscal. Vamos a tener que hacer, probablemente, más cosas con menos. Y eso es una cuestión que no había estado presente en el debate histórico sobre la reforma del Estado, pero aquí lo que vamos a tener para delante es una mayor inflación, un incremento —para no usar una palabra que pueda ser vista como peyorativa— de necesidades o de demandas sobre el Estado y, muy probablemente, recursos que van a ser insuficientes, aunque definamos incrementar el tamaño del Estado. Vamos a tener mayor endeudamiento, mayor carga de servicios de la deuda, vamos a consumir parte del financiamiento para otros fines sociales y, por tanto, tendremos que enfrentar un marco de restricciones presupuestarias que nos van a obligar a hacer mejor las cosas, de manera más eficiente y productiva.

¿Y por qué no se hace poco en materia de modernización del Estado entonces? En parte porque no tiene domicilio en el Estado y, por tanto, es un tema importante que no se aborda como debiera ser abordado, nadie responde.

¿Cuáles son las condiciones para avanzar? Fundamentalmente políticas más que técnicas. Primero, establecer domicilio, ojalá responsabilidad, ojalá acuerdo de Estado, ojalá mirar a largo plazo para que la modernización del Estado no sea una eterna promesa sino una realidad. No sé si tendremos régimen político presidencial para adelante, pero estoy seguro de que no nos ayuda para nada abordar esto, pues son cuatro años de presidencia de la república, sin mayoría en el Parlamento ni reelección. Hoy tenemos una pésima combinación de régimen político para avanzar.

Segundo, la reforma al Estado es política de Estado. Debiéramos empujarla entre todos. Podemos estar en desacuerdo en algunas cosas, pero les garantizo que desde el espectro político hay un 80 % que está de acuerdo en un 80 %, pero no hacemos ese 80 %, ni el 60 %, ni el 50 %, ni el 40 %, porque prevalece una parálisis inercial que ha retrasado la capacidad del Estado respecto de las necesidades y las expectativas sociales sobre su desempeño.

Luego, vamos a tener que acomodar una dimensión que no ha estado presente todavía: la de los gobiernos subnacionales. Las municipalidades, sí, pero sobre todo el gobierno regional. ¿Qué va a hacer el nuevo gobernador regional? ¿Qué competencias va a tener? ¿Qué presupuesto va a tener? ¿Cómo se ensambla en sus competencias y sus roles con las del gobierno nacional? ¿Va a tener responsabilidad democrática por haber sido electo o va a convivir con el delegado presidencial designado por el presidente de la República? Cuando ocurra una catástrofe en el territorio, ¿quién manda?, ¿quién resuelve? Vamos a tener que insertar al cóctel, ya complejo, de la reforma del Estado, una capa de gobierno subnacional a nivel regional, que hoy día no tiene demasiadas competencias, pero que las va a ir consiguiendo, a codazos, si ustedes quieren, pero las va a conseguir, porque esos gobernadores regionales no se van a contentar con ser electos sin tener ni los recursos ni las competencias suficientes para honrar la expectativa que los ciudadanos tienen respecto de ese nuevo cargo de gobierno regional. También vamos a tener que estar dispuestos, ojalá el mundo político, a entender que el Estado hay que ponerlo al servicio de los ciudadanos y no de los partidos y esto significa cuestiones concretas, por ejemplo, en términos de fortalecer el servicio civil, disminuir cargos de confianza, exigir rendición de cuentas, evaluación de impacto de las políticas públicas. Y evaluación con efectos concretos e intervenir sobre programas que no funcionan. Porque detrás de cada programa que no funciona, hay, sin embargo, algunos que se benefician y ejercen suficiente presión para que la inercia prevalezca y no haya cambios en esas dimensiones.

Por último, en el marco de la nueva constitución tendría que haber dispositivos que garanticen o propicien un Estado más moderno, con más rendición de cuentas, bajar a la tierra a la gestión pública.

Y todo esto requerirá de generosidad para avanzar hacia un acuerdo político. Se vienen tiempos en que los acuerdos políticos van a ser fundamentales.

José Inostroza. El gobierno digital como factor de innovación y modernización del Estado y reconexión con la ciudadanía

En Chile tenemos grandes brechas y desafíos en materia de modernización del Estado desde una perspectiva de su digitalización. Brechas que se desnudan más crudamente en periodos de crisis como la actual pandemia. Tenemos dificultades desde hacer un conteo riguroso de los contagios, trazabilidad, hasta mecanismos de segmentación para desarrollar respuestas rápidas y efectivas a dichos eventos. Y no tiene que ver con cuestiones políticas, o capacidad de gestión del gobierno de turno. Esto se viene arrastrando hace tiempo. El Estado está muy en pañales para poder hacer bien las cosas, porque usa tecnología muy antigua y sin inteligencia interpretativa detrás. A diferencia de países como Nueva Zelanda donde son capaces de usar las bases de datos y saber, por ejemplo, si un niño de siete años tiene problemas en las notas, sus probabilidades de repetir, pero, además, son capaces de conectarlo con el hecho de si hay violencia intrafamiliar en la familia o problemas de salud; y luego, asignar una probabilidad a ese niño de caer en el desempleo o en el sistema carcelario o de subsidios, etcétera. Y, por tanto, con un buen Estado, tienen capacidad predictiva y actúan preventivamente.

¿Cuál es nuestro gran problema? Que aún no comprendemos el alcance y relevancia de estas brechas. Y no lo comprendemos por varios motivos. Hay, obviamente, impericia en el discurso, de pretender que esto se reduce solo a la tecnología y no a un

factor estratégico, de eficiencia, descentralización del poder y confianza. Luego a una subvaloración del elemento transparencia, no en cuanto al control de las instituciones, sino para tratar adecuadamente los datos de la ciudadanía, aterrizar las políticas públicas a sus necesidades y conectar mejor con ella. También estamos muy atrasados en establecer un sistema centralizado inteligente desde donde guardar, administrar, jerarquizar, interpretar y usar los datos y asegurar su resguardo. Por tanto, estas brechas requieren de voluntad y nueva cultura política para entenderlos y abordarlos y empoderar al Estado con una institucionalidad *ad hoc* para gestionarlos.

Pablo Gutiérrez. La modernización del Estado a nivel central y sectorial-medioambiental requiere de una mirada y soluciones integrales y coordinadas

Tenemos cinco grandes desafíos en materia de modernización del Estado a nivel general que se aplican a también a una institucionalidad ambiental como instrumento para avanzar a un modelo de desarrollo sostenible.

Lo primero es la mejora en términos de la información ambiental del Estado, que hoy es muy pobre y muy mal gestionada desde compartimentos estancos sectoriales que ejercen un monopolio sobre la información. Esa compartimentación de la información causa un daño tremendo en la toma de las decisiones del Estado.

Lo segundo es el empoderamiento territorial de las comunidades, extrapolable incluso a las manifestaciones del estallido social. Cómo ellas se fueron localizando en comunidades particulares, que tenían conductas particulares y maneras de expresarse, algunas más o menos violentas, y que a medida que se fueron articulando y escalando terminaron con un poder de presión gigantesco. Este punto se relaciona precisamente con una ausencia de Estado, y desorden de este a nivel territorial, que se expresa en instrumentos mal utilizados o insuficientes para solucionar problemas complejos.

Un tercer elemento es la discrecionalidad del Estado. El caso

del puerto o del Proyecto Dominga es emblemático. Se rechaza un proyecto con base en su impacto sobre un área protegida ubicada más al norte, fuera del alcance inmediato del proyecto, y por contrapartida se aprueba un puerto para la CAP que sí tiene un impacto más directo sobre el ecosistema que el Estado pretende proteger. La única explicación que uno puede encontrar es que CAP llegó primero en la fila, por lo tanto, no logró tener presión ciudadana, ni mayores complicaciones con los medios ni con la discrecionalidad poco técnica del gobierno de turno.

En cuarto lugar tenemos un desafío en materia de coordinación intersectorial, algo que en el Estado no existe. La posibilidad de obtener políticas públicas decentes, a partir de una actuación consistente y coordinada de los servicios públicos, es prácticamente nula.

Por último, tenemos un drama a nivel judicial. Fielmente reflejado en la Tercera Sala de la Corte Suprema, donde no sé, a estas alturas, si está radicado el Congreso o la sala de un tribunal que ejerce jurisdicción. Donde, muchas veces, ante fallos bajo criterios jurídico-técnicos ajustados a la ley, lo que tenemos es un espacio de deliberación que raya en el populismo legislativo ambiental.

Junto con generar las condiciones políticas para abordar estos desafíos, considero que debemos trabajar de manera seria la idea de la integralidad. Desde la mirada y experiencia particular poder diseñar respuestas complejas para abordar los desafíos que hemos planteado. Salir de la zona de confort sectorialista para avanzar a soluciones integrales y estratégicas de política pública.

## **Un Estado que no establece estándares éticos**

María Jaraquemada. Hay mucho que aprender en materia de transparencia activa y reducción de las brechas de información, participación y confianza con la ciudadanía

La pandemia en muchos aspectos, viene a generar nuevos desafíos en materia de transparencia y lucha contra la corrupción. Estamos hablando de que fluyen nuevos y cuantiosos recursos para compras públicas, de emergencia, beneficios sociales, inversiones,

y ya se están moviendo los recursos para la recuperación económica de los países de América Latina, que será una de las regiones más golpeadas por la pandemia. Ello, en un contexto de déficit institucional previo y mayor laxitud en los estándares de transparencia y de compras públicas, debe ser abordado con celeridad y preocupación.

Sin ir más lejos, en algunos países de la región ya se están llevando a cabo algunas investigaciones por casos de corrupción. En Bolivia vimos cómo hubo sobreprecio en la compra de ciertos insumos, lo que terminó con la renuncia del ministro de Salud. En nuestro caso es preocupante porque el régimen de transparencia activa, que supervisa la información que tienen que publicar obligatoriamente por ley los distintos servicios, ya se vio totalmente superado. Por ello debemos mejorar en varios aspectos si no queremos que nuestras instituciones se vean sobrepasadas.

Primero necesitamos focalizar qué es lo que queremos publicar, qué información es necesaria que tengamos por áreas y que debiera difundirse activamente en aras de una mayor transparencia. Es muy distinta la información relevante en salud, en educación u obras públicas. Luego, cómo compatibilizar este tipo de emergencias con la necesidad de transparencia. Porque si bien sabemos que tenemos emergencias que requieren operaciones, compras públicas rápidas y tiempos que conspiran contra la posibilidad de generar información detallada, es indispensable que igual tengamos información a disposición de la ciudadanía sobre aspectos esenciales. Por ejemplo, hoy es muy difícil saber cuántas de las compras que se han hecho en el último tiempo son vía trato directo, a pesar de que tenemos una buena ley y una buena institucionalidad.

En la misma línea, durante la pandemia se ha detectado también una falta de justificación y trazabilidad de por qué desde el gobierno se elige una determinada política pública versus otra. O sea, por qué se eligió, por ejemplo, la entrega directa de las cajas de alimentos. Si bien el tema se visibilizó bastante en foros, en la prensa, en redes sociales, en la práctica y de parte de la autoridad

no vimos una decisión y una argumentación sobre dicha definición que haya sopesado distintos tipos de evidencia que justificaran dicho gasto, su operatividad, provisión-proveedores, etcétera. Como tampoco hubo una buena rendición de cuentas del porqué se les entregó a ciertas personas y no a otras. En suma, hay un problema de trazabilidad de la toma de decisiones.

Y esto nos lleva a que, en general, tenemos una muy mala implementación de las leyes ya existentes en materia de transparencia, *lobby* o conflictos de interés. No solo desde el gobierno, sino muy particularmente en el Congreso y entidades autónomas. Seguimos operando con una noción y cultura de que la información es de propiedad del gobierno e invocando algunas veces motivos de seguridad nacional para no transparentar información.

No obstante, el Congreso me parece más preocupante, porque en el fondo es un órgano que, por ser representativo *per se*, debiera tener mayor aplicabilidad de este tipo de normativas. Más aún considerando los niveles de influencia indebida que puede haber, que se han conocido no pocas veces, y que incluso cuentan con diversas investigaciones en curso. Pero los requisitos de transparencia, *accountability* o gobierno abierto también deben aplicarse a instituciones como la justicia, organismos autónomos como el Ministerio Público o municipios que tienen un impacto bastante grande en sus decisiones sobre la ciudadanía.

En el vecindario hay buenos ejemplos al respecto. Es el caso de Paraguay, que junto con el BID, ha llevado los esfuerzos un poco más allá, avanzando para bien en los rankings de los indicadores de percepción de la corrupción, país que ha conciliado, por lo demás, un manejo efectivo y rápido de la pandemia, con el imperativo de ir rindiendo de manera transparente y proactiva su presupuesto inicial versus el gasto efectivo, estableciendo partidas bastante detalladas respecto de la pandemia.

Por último y en materia de participación ciudadana, tenemos una brecha muy grande que superar no solo en materia de transparencia, sino sobre todo en la posibilidad de acceso, uso

e interacción con la información que se genera, además del levantamiento y diseño de mecanismos tecnológicos y digitales que permitan un mayor involucramiento ciudadano.

Hay ejemplos de otros países que han aplicado tecnologías y modelos innovadores, pero también hay aprendizajes de lo negativo, de lo que no les ha funcionado y creo que eso podemos utilizarlo. La mayoría de las herramientas, mecanismos y experiencias siguen siendo de nicho, pero ello no implica que sea negativo *per se*. No debemos frustrarnos por eso. Por el contrario, hay que seguir tratando de avanzar para ir ampliando estos nichos. De hecho, cuando empezó el Gobierno Abierto el año 2011, éramos cinco organizaciones. Hoy en día ya hay más de 50 organizaciones involucradas en sus planes.

## **Un Estado cooptado por ciertos intereses políticos y privados**

Carlos Gajardo. Una mejor justicia, más ciega, se juega en buena parte en un mejor sistema de nombramientos, que escapen de una excesiva politización o influencia de ciertas élites y poderes ajenos al Poder Judicial

El sistema judicial en nuestro país, viene hace rato con un problema bastante grave de confianza, común a los demás sistemas. Una encuesta que realiza la OCDE donde se le pregunta a las personas si confían o no confían en el sistema de justicia de su país da cuenta de ello. Mientras países como Suecia, Dinamarca, Islandia y los Países Bajos aparecen con índices de confianza de un 80 %, Chile aparece en los últimos lugares, a nivel de países como Ucrania, con solo 15 puntos de confianza. La confianza es todo en un sistema de justicia, probablemente es mucho más relevante de lo que se requiere en otros subsistemas. Además, la desconfianza tiene efectos extraordinariamente perniciosos. Por una parte, genera un desincentivo a concurrir al sistema de justicia, y ahí, entonces, aparecen las cifras negras de casos que no se denuncian

en materia delictual o de conflictos que no se judicializan. Y genera un segundo problema, que es la posibilidad de comenzar a tomar justicia por propia mano, lo que puede explicar las altas dosis de violencia que estamos viviendo en general en las protestas a partir del estallido social. A ello se suma la poca eficiencia del sistema en resolver los delitos que han nacido a partir del estallido social, como incendios, destrozos, saqueos, o lo que sucedió en el metro de Santiago (la pregunta un año después sigue siendo, ¿quién quemó el metro? A pesar de toda la información disponible, y que llevó en su momento a asegurar al director de la PDI que estos delitos iban a ser esclarecidos en su totalidad o en su mayor parte), pero también gran número de delitos que tienen que ver con graves violaciones de los derechos humanos.

Es evidente que en este tipo de casos que tienen a su vez importantes implicancias políticas, pareciera que existen ciertos elementos que impiden un esclarecimiento de los casos y avanzar a resultados tangibles, lo que va por supuesto dinamitando la confianza en el sistema.

¿Pero cuáles son las causas profundas de esto? Me parece que los problemas no son achacables a una falta de preocupación del Estado por modernizar el sistema judicial. De hecho, se han destinado ingentes recursos en materia de modernización del sistema judicial, se ha avanzado en una reforma al sistema procesal penal, que hoy lo tienen como un modelo relativamente exitoso e imitable en el resto de países de Latinoamérica, y en una serie de reformas en los otros subsistemas (aumento del número de jueces; el sistema de familia y laboral han tenido un importante adelanto asociado a su oralidad; la creación de la defensoría penal en el sistema penal, la defensoría laboral en el sistema laboral; y solo va quedando pendiente la reforma al subsistema civil, donde sigue existiendo el procedimiento escrito con una serie de deficiencias sobre todo en cuanto a las demoras de tramitación).

Tampoco me parece que se puede hablar de problemas o incentivos relacionados con el nivel de remuneraciones. En general, tiendo a pensar que las remuneraciones que existen

en el sistema, en el Poder Judicial, en el Ministerio Público, son bastante atractivas para los abogados. La mejor prueba de eso es que la rotación es bastante menor en el sistema judicial, muy baja en el sistema de la Fiscalía, y en el Ministerio Público hay cierta rotación, pero en términos totalmente normales. Las cifras disponibles indican que en veinte años se han retirado cerca de doscientos fiscales de un número total de seiscientos, lo que me parece una cifra absolutamente menor.

Diría que el problema está especialmente circunscrito a la sensación que le genera a la ciudadanía y, más que una sensación, es una realidad de que no se aplica el principio básico de acceso igualitario a la justicia. De un sistema que le entregue las mismas soluciones a las personas cuando acceden a él, independiente de quién sea. Que la justicia, efectivamente, sea ciega. Y acá me parece que el problema fundamental radica en el sistema de nombramientos, a una excesiva politización o influencia de ciertas élites y poderes ajenos al Poder Judicial en los nombramientos. Eso fue muy claro en el último nombramiento del fiscal nacional, Jorge Abbott en plena investigación de ciertos casos de financiamiento de la política con ramificaciones hacia ciertos poderes económicos. Pero también ha sido bastante evidente en los últimos nombramientos de los ministros de la Corte Suprema, donde derechamente se cuotea un ministro con ciertas sensibilidades políticas y récord de fallos en determinados temas. Problema aún más sensible y necesario de abordar considerando el contexto y momento constituyente que vivimos.

# Capítulo 11

Pymes y emprendedores, foco de innovación y desarrollo del Chile posplebiscito

## El escenario emprendedor en Chile

Es evidente la falta de una visión país que genere una estrategia productiva equitativa e inclusiva, que diversifique nuestra matriz productiva, incorpore a todos los actores sociales susceptibles de emprender y focalice sus recursos en aquellos sectores de la población más limitados en acceso a herramientas y recursos de emprendimiento y desarrollo que les permitan romper las barreras de la exclusión social y económica.

La ausencia de esta visión ha sido ampliamente difundida por la OCDE y el Consejo de Innovación para la Competitividad (CNIC). Tal desigualdad en las posibilidades de emprendimiento se expresa más concretamente en:<sup>18</sup>

1. En Chile existen más de 2.000.000 de microemprendedores. Un 35 % de los emprendimientos se ubica en la Región Metropolitana (donde los ingresos son entre 2 a 4 veces mayores al resto del país).

---

18 Estudio *Impacto Pandemia* de la Asech (2021) y Sexta Encuesta de MicroEmprendimiento (EME6, 2020). Disponible en <https://bit.ly/36bNczh> y en <https://bit.ly/3jKxmmY>.

2. La zona que presenta los más bajos ingresos es la Zona Sur, lo que es coherente con que sus emprendedores tienen los más bajos niveles educacionales, alta informalidad y gran parte de ellos se dedica a la actividad agrícola y pesca.
3. Menos de 1/3 de los emprendimientos a nivel nacional genera empleo y el 50 % de los microempresarios tiene una ganancia mensual menor o igual a \$300.000.
4. Un 40 % de los emprendimientos son por necesidad y no hay mayor diferencia en las fuentes de financiamiento (La mayoría con ahorros propios. El sistema financiero y los fondos gubernamentales apenas aportan un 5 % promedio cada uno a iniciativas emprendedoras).
5. La mayoría de las iniciativas corresponden al sector comercio, manufactura, agricultura, pesca o minería. Muy pocos se destinan a generar nuevos modelos de gestión de problemas sociales de larga data (educación, salud, vivienda, entre otros).
6. Hay un bajo uso de tecnología.
7. El emprendimiento de mujeres representa solo el 38,6 % del total nacional.
8. El porcentaje de emprendedores que realiza su actividad formalmente alcanza en promedio un 40 %.
9. Así como tenemos debilidades en la educación y la cultura emprendedora (el 72,6 % reporta nunca haber recibido una capacitación para la actividad económica que desarrolla), las investigaciones específicas indican que no existen marcos regulatorios e impositivos adecuados y que el apoyo financiero a las empresas es insuficiente (Amorós, Cortés y Echeopar, 2006).
10. Estos problemas se profundizan si consideramos que el 85,1 % de emprendedores encuestados en 2021 ha visto su emprendimiento afectado por la pandemia, y un 50,2 % de manera grave. El 36,8 % declara haber perdido más del 50 % de sus ventas anuales. Y un 77,8 %

considera que el mayor factor de riesgo para este año es la falta de liquidez por baja de ventas, seguido por las deudas con entidades financieras (36 %).

Dichos datos y estudios revelan que no solo es necesario el fortalecimiento de un ecosistema de emprendimiento y pymes, sino también el avance hacia un emprendimiento equitativo. Algunos elementos a tener en consideración:

1. Las diferencias mostradas en la cantidad, niveles y calidad de emprendimiento a lo largo del país, muestran que la manera de fomentar el emprendimiento en Chile debe ser abordada atendiendo la realidad e inequidades demográficas existentes.
2. No basta con que las personas emprendan, sino que es necesario que el emprendimiento sea un proceso voluntario para aprovechar o generar oportunidades que se traduzcan en crecimiento económico. Las economías que emprenden proporcionalmente más por oportunidad, también presentan mayores niveles de ingreso per cápita. En cambio, aquellas en que predomina el emprendimiento por necesidad se caracterizan por exhibir un menor nivel de desarrollo (OCDE, 2019). El desafío radica en transformar esta crisis como escenario de fragilidad, en una oportunidad para generar un ecosistema de emprendimiento innovador y sostenible en el tiempo.
3. Urge una política de Estado que incentive y potencie el desarrollo de nuevas oportunidades de emprendimiento (no solo comercial, sino también social), que surjan desde la población más vulnerable, y puedan ser sustentables en el largo plazo. Para ello es fundamental reestructurar los instrumentos de formación-capacitación y emprendimiento vigentes y agruparlos en una sola institucionalidad.
4. Ampliar el Fondo de Garantías para Pequeños Empresarios (FOGAPE) u otras herramientas que garanticen un

porcentaje del capital involucrado en operaciones financieras a micro y pequeñas empresas.

5. Generar instancias de innovación y emprendimiento social a nivel de municipios, además de plataformas de innovación abierta. Esto es, la creación de centros sociales comunitarios que cuenten con la infraestructura y soporte profesional para facilitar el desarrollo de proyectos con valor compartido y la validación de su impacto. Cada potencial emprendedor recibe articulación, espacio de trabajo comunitario, apoyo comunicacional, redes de contacto y metodología para convertir su proyecto en una empresa social. Ello, además de plataformas de innovación abierta donde puedan interactuar empresas, emprendedores, vecinos e instituciones educativas para socializar o co-crear, desarrollar, financiar y acelerar iniciativas de emprendimiento y transformarlas en algunos casos en empresas sociales.
6. Establecer marcos regulatorios e impositivos que fomenten creación y desarrollo de emprendimientos. Por ejemplo:
  - Facilitación de acceso a banca para pymes y emprendedores.
  - Reforma a la ley de rentas municipales por las que grandes empresas pagan patentes comerciales menores a las de pymes y emprendedores.

En esa línea se convocó a un grupo de expertos y referentes en materia de desarrollo de un ecosistema pyme y de emprendedores para abordar algunos de los desafíos planteados.

## **El emprendimiento en Chile y la realidad e inequidades demográficas existentes**

Max Raide. Avanzar en la concreción de un verdadero ecosistema de emprendimiento

Hay una gran pregunta respecto a cómo transformar esta crisis en oportunidades y no en profundizadora de inequidades existentes. Lo planteo porque participo de la industria del turismo y la industria gastronómica, probablemente las más golpeadas por la crisis actual. Y me ha llamado mucho la atención cómo han sido pocas las instituciones que se han acercado a echarle una mano, empezando por la banca y las mismas grandes empresas que en algunos casos funcionan como compradores de algunos emprendimientos y pymes en mi rubro.

En ese sentido, me impresionó la reacción del mundo empresarial sobre los 60 años, posplebiscito. Quedaron prácticamente paralizados, en una lógica de crisis terminal. Sin capacidad de entender que esa votación y el estallido social anterior, no se produjeron gratis. Porque durante muchos años, lamentablemente, el mundo empresarial cometió muchos errores, abusos, actos de colusión, de corrupción, etcétera, y eso generó, finalmente, un sentimiento por parte de la sociedad que terminó en esa votación. ¿Qué respuestas se dan para terminar con ese escenario de inequidades? Desde el mundo del emprendimiento tenemos el tremendo desafío de desarrollar un nuevo modelo de empresa, integrando también a nuestros trabajadores y entorno en esta cultura. Los trabajadores son prácticamente la empresa, y el entorno determina y alimenta la posibilidad de generar valor y hacer sostenible una empresa en el tiempo. Entonces, y si bien a nosotros nos toca marcar el camino, son ellos los que crean y le dan valor a lo que estamos haciendo.

Ahora, para que podamos generar un ecosistema empresarial distinto y agregar valor a los que hacemos, también debemos contar con ciertas condiciones. Y eso tiene que ver con una promoción

y ayuda concreta desde el Estado. Se habla del FOGAPE como gran herramienta. A algunos le llegó, a otros no le llegó. A los que le llegó, ya se lo gastaron, y hoy día están sobreviviendo, prácticamente, con lo que les va quedando de la ley de protección de empleo, o esperando el cierre de cortina en los próximos días o meses. En ese sentido, una de las cosas más importantes que se pueden hacer, además de empatizar, es generar un sistema de ayuda, de créditos y pagos que permitan esa sobrevivencia en algunos casos, y en otros, la posibilidad cierta de empezar o escalar un emprendimiento.

Luego, un acompañamiento para ser parte o tomar ventaja de las oportunidades que nos trae la revolución digital. Para generar redes, ideas, asociatividad, promover productos y servicios innovadores, tomar ventaja de las condiciones propias de una pandemia y abrir mercado. Incluso para derribar escenarios de abusos, inequidades de acceso, competencia o territoriales, y jugar de igual a igual con *players* grandes y dominantes en escenario precrisis. En ese sentido, en mi industria, el *delivery* ha generado grandes oportunidades para el mundo emprendedor. No solo de salvación, sino también se generan instancias para avanzar en nuevos modelos de negocio colaborativos. En una cooperativa o una asociación que busque pequeñas aplicaciones y salir a vender productos de manera más exitosa.

Esto último es bien relevante. Parte de la receta para fortalecer al mundo pymes y emprendedores tiene que ver con entender que la caridad empieza por casa. Podemos tener ayudas de actores fuera del ecosistema pymes. Pero debemos partir por ayudarnos nosotros mismos. Generar y consolidar una cultura de la solidaridad y la cooperación. Y la transformación digital, la revolución digital, los cambios sociales, pueden traer nuevas y mejores reglas del juego. Serán una condición necesaria pero no suficiente en el camino para avanzar en la concreción de un verdadero ecosistema de emprendimiento. Pero lo más importante será el avance a una cultura de la colaboración y la asociatividad. Potenciar el emprendimiento como proceso voluntario para

aprovechar o generar oportunidades que se traduzcan en crecimiento económico.

Soledad Ovando. Una política de Estado que incentive y potencie el desarrollo de nuevas oportunidades de emprendimiento

Creo importante ver este escenario de pandemia no solo desde el lado medio vacío cuando hablamos de las pymes y emprendimientos en Chile. A mí me gusta también ver el vaso medio lleno. Siento que todas las grandes crisis son productoras de grandes oportunidades para el desarrollo de nuestros países, no solo en lo económico, sino también en lo social. Y si bien hay un porcentaje de personas que debe reconvertirse hacia el mundo del emprendimiento por necesidad, el desafío es cómo transformar una coyuntura en una verdadera oportunidad para generar un ecosistema de emprendimientos sostenibles. ¿Y cómo hacerlo? Aprovechando ciertas condiciones de bases positivas presentes al día de hoy.

Primero, estamos en presencia de una digitalización exponencial de la población, un proceso que pensábamos nos llevaría diez años. La pandemia hizo que eso ocurriera en meses. Un proceso que incluyó a las pymes. Uno esperaría que pospandemia esa digitalización se convierta realmente en mayores rendimientos de productividad para que a estas empresas les vaya mejor. O sea, que no sea una coyuntura, no sea simplemente vender en un *market place*, que es lo que está más de moda, sino que las pymes y emprendedores puedan integrar el uso de la tecnología a sus procesos productivos y mejoren la productividad.

La segunda oportunidad se refiere a una reflexión y reconversión que puede y debe hacer al menos una parte del sistema financiero. La posibilidad cierta de innovación desde el mundo financiero para acompañar la generación de un verdadero ecosistema de emprendedores. Cómo podemos mejorar o disminuir la fragilidad financiera en la que hemos construido este gran mundo de la

empresa. El 98 % de las empresas en Chile pueden ser empresas tremendamente frágiles. Y eso no es por falta de talento de los emprendedores, sino porque probablemente la cancha desde el mundo financiero se construyó históricamente para empresas más grandes. Y, en ese escenario, es importante que la banca comprenda el valor que tiene la diversidad presente en el mundo del emprendimiento, en las pymes para el desarrollo de una economía moderna y diversificada. Y ahí por lo menos desde actores como el BancoEstado, ya se está haciendo un ejercicio por entender la lógica de los emprendimientos, cuál es el lugar que ocupan en la sociedad y en el desarrollo económico. Entender que hay un espacio potente para las *start ups*, hay un espacio para las *scale up*, pero también hay un espacio para el mercado. Por ejemplo, para el único supermercado que hay en el Alto Biobío (localidad rural ubicada a tres horas de la población urbana más cercana que se llama Santa Bárbara), que es de un microempresario. Entender que esa empresa también está generando un valor social para la comunidad, para el empleo e ingresos de familias, para la economía, porque probablemente ninguna gran cadena de *retail* va a llegar al Alto Biobío. Pero también entender la oportunidad que se abre con ese emprendimiento y preguntarse, ¿por qué ese emprendedor no podría aspirar a escalar, a ser el mejor supermercado rural que puede existir en el Alto Biobío y en todas las localidades rurales que hay en Chile?

En esa lógica, entonces, es que desde el mundo financiero tiene que haber un cambio de mentalidad para ser parte de una cadena positiva de transformación de empresas frágiles en ecosistemas virtuosos. Tenemos que evaluar nuevas formas de medir el riesgo, de ejercer una cobranza, de cómo generamos nuevas herramientas que faciliten ese escenario, desde créditos hasta acompañamiento en la cadena de desarrollo de un emprendimiento.

Urge una política de Estado que incentive y potencie el desarrollo de nuevas oportunidades de emprendimiento (no solo comercial, sino también social), que surjan desde la población más vulnerable, y puedan ser sustentables en el largo plazo.

## Sebastián Sichel. Modelos de emprendimiento e innovación promotores de equidad e igualdad de oportunidades

Primero debemos entender que el éxito de nuestra economía va a depender de la capacidad de ensanchar nuestra propia base económica a través del emprendimiento. Más emprendimiento, o como decía Konrad Adenauer, todo el mercado que sea posible y todo el Estado que sea necesario. No tenerle miedo al mercado, pero entender que la mejor forma de derrotar el capitalismo salvaje y la concentración del poder en una élite es, básicamente, con un mercado basado en el emprendimiento y la innovación que ensancha la base y aprovecha de mucho mejor forma las oportunidades que nos da el territorio, la diversidad, y el talento.

Segundo, para enfrentar las circunstancias de cambio económico, competitivo y social, no basta con hacer lo mismo que hacíamos y, por lo tanto, requerimos agregar valor donde no había valor. Es decir, produciendo lo que producimos con mayor eficiencia, pero también con uso intensivo de tecnología y talentos creativos.

Tercera cosa, comprender que las instituciones y las reglas del juego son determinantes para absorber este futuro.

Y un cuarto gran desafío, que creo es el más importante, es pasar de una ética de los codazos a una ética de los abrazos, de una ética de la competencia a una ética de la colaboración, y construir entre diversos actores una estrategia de desarrollo común y sostenible basada en un ecosistema de emprendimiento e innovación.

Para ello, por supuesto, urge una institucionalidad pública que se apropie y pueda articular estos cuatro desafíos. Primero, donde el emprendimiento y el fortalecimiento de la iniciativa privada y comunitaria emprendedora sea la base de la estrategia de lo que se hace ya sea desde un Ministerio de Desarrollo Social, o una CORFO. Y se genere una comunicación y consistencia desde la múltiple institucionalidad pública en el apoyo que se da.

Segundo, donde los modelos de innovación sean absolutamente transportables, replicables y escalables por los privados desde el

apoyo institucional público en distintos niveles. Pero, además, se constituyan en modelos promotores de equidad e igualdad de oportunidades.

Tercero, una institucionalidad que asegure ciertas reglas del juego mínimas para fomentar ecosistemas y economías de emprendimiento. Desde el nivel de capacitación, encadenamiento creativo, productivo y financiero, hasta el mismo financiamiento (lo que me tocó enfrentar desde la triple institucionalidad pública donde he estado, es decir, CORFO, Ministerio de Desarrollo Social y BancoEstado).

Y cuarto, entender que, tanto BancoEstado, como CORFO o el Ministerio de Desarrollo Social necesitan colaborar con actores o protagonistas desde el sector privado para construir las mejores soluciones en la búsqueda de un desarrollo sostenible y equitativo.

## **Fondo de Garantías para Pequeños Empresarios (FOGAPE) y otras herramientas**

Juan Pablo Swett. Se deben crear 2.500.000 empleos a través de las pymes y los emprendedores

Quisiera partir señalando que la paz es absolutamente necesaria para el desarrollo de cualquier ecosistema estable de emprendimiento e innovación. En ese sentido, el estallido social de 2019 generó más de 12.000 pymes saqueadas, incendiadas. Muchos tuvieron que cerrar. Tenemos datos de que hay más de 130.000 micro, pequeñas y medianas empresas que dejaron de facturar a partir del 18 de octubre de 2019 y no han vuelto a facturar en el último año. Están cero venta, por lo tanto, la paz es clave. Lo segundo tiene que ver con cómo vamos a enfrentar este proceso constituyente. Una parte importante de los emprendedores se la jugó por el apruebo, principalmente porque nos interesa tocar temas sobre concentración económica, acceso al financiamiento, o centralización.

Vivimos en un país muy concentrado económicamente. Las pymes solamente participamos de un 12 % de las ventas de bienes

y servicios que tiene Chile. El 87 %, 88 % de las ventas lo hacen las grandes empresas, siendo que empleamos más o menos la misma cantidad de personas. Muchas de las economías regionales son 99,9 % pymes, emprendedores que sostienen la economía en las regiones de Chile. Por lo tanto, cómo vamos a participar de este proceso constituyente va a ser clave. Nosotros creemos que los emprendedores tienen que participar activamente de esa discusión y claramente eso va a ser importante para la reactivación que tengamos. Y, en tercer lugar, considero que las condiciones económicas serán fundamentales para prever el futuro de las pymes y emprendedores del país. Ahí los desafíos no solamente están en la parte monetaria, sino también en la formalización. Según el Ministerio de Economía y la encuesta de empresas de menor tamaño, en Chile hay 2.000.000 de emprendedores, de los cuales, probablemente, tenemos bancarizados a 200.000, o sea, menos de un 10 % acceden a los bancos. Y cuando hablo de bancarizado, no es tener una cuenta corriente, es que les presten plata.

Herramientas como el Fondo de Garantías para Pequeños Empresarios (FOGAPE) y su ampliación, son clave para llegar a esos emprendedores y pymes, identificarlos y luego ir en su ayuda. Pero se está dando algo extraño. Hoy día hay mucho emprendedor que se está preguntando ¿vale la pena volver a endeudarme? ¿Vale la pena seguir estirando el elástico? Porque resulta que a principios de marzo de 2020 teníamos un presidente del Banco Central que nos decía que la economía iba a caer solamente un 1 % y que en julio se recuperaba. Teníamos un ministro de Salud que decía que en los meses de julio esto se iba a normalizar. En todos los planes del gobierno se hablaba de una ley de protección al empleo para incluir por tres meses a los trabajadores y al cuarto mes ya podían volver a recontratarlos. Luego, el FOGAPE sería necesario solo por tres meses y resulta que los meses de pandemia fueron muchos más. Meses de no poder operar, no poder abrir, no poder trabajar, lo que genera una incertidumbre brutal. Más aún, se generan expectativas que después no se cumplen. En Osorno todos los restaurantes invirtieron en hacer sus terrazas,

se volvieron a endeudar para poder abrir y luego les declararon cuarentena y toda la inversión quedó en nada. Por lo tanto, hoy día la incertidumbre juega un rol fundamental para actuales y futuros emprendedores. Probablemente, el sector turismo y de gastronomía está sufriendo mucho más que otros sectores.

En ese escenario es que la institucionalidad pública debe operar con flexibilidad, sobre todo con créditos muy pequeños a microemprendedores que generan entre tres y cinco puestos de trabajo, que probablemente están olvidados en la discusión y que suman casi un 1.800.000 emprendedores. El desafío que tenemos como país es recuperar a estas 100.000 empresas que están facturando cero, que están en el suelo, y de las cuales probablemente un gran porcentaje va a quebrar. Y, más allá de la pandemia, debe haber una apuesta por volver a crear 2.500.000 empleos a través de las pymes y los emprendedores. Y ello porque las grandes empresas se están digitalizando, están reduciendo costos, no van a ser generadoras de empleo masivamente cuando nos reactivemos y, en ese sentido, la apuesta por las pymes, por los emprendedores, por la innovación, va a ser la única clave para recuperar esos 2.500.000 puestos de trabajo.

## **Instancias de innovación, emprendimiento social e innovación abierta**

Julián Ugarte. El emprendimiento como canal para mejorar niveles económicos, avanzar en meritocracia, repartir mejor la torta, generar competitividad e innovación

El emprendimiento tiene un rol en encontrar soluciones distintas a problemas públicos, donde cuesta ver al Estado como un ejecutor; sino, más bien, como un facilitador. Porque no pocas veces el Estado a nivel central no tiene las soluciones, como tampoco las grandes empresas. Entonces, si vemos cuáles fueron las demandas del estallido social o del momento que estamos viviendo, hay claramente una tremenda necesidad en educación, en salud, en jubilaciones, en la provisión de una serie de soluciones

que exceden las capacidades instaladas hoy día en el Estado o la gran empresa. Y la pregunta es, ¿y estas brechas cómo se solucionan? ¿Solo con plata? ¿Cuáles son las respuestas? Y hoy hay pocas respuestas desde una política y economía tradicional.

Me gustaría exponer algunos casos. Por ejemplo, Natalia Espinoza tenía un interés muy grande, cuando trabajaba en el Ministerio de Educación, en mejorar la educación en Chile y se dio cuenta de que una de las cosas más importantes que había por hacer era aumentar el apego entre los padres y el alumno. Con mayor apego, los rendimientos se podían ir a las nubes. Y Natalia se dio cuenta de que eso no podía mejorar desde el Ministerio de Educación. Por ello creó «Papi Notas», que ya está en todo Chile, y lo que hace es comunicar de una forma más eficiente a los padres y apoderados, mejorando el apego. Eso se traduce, a su vez, en una mejora de la asistencia, en los resultados académicos, y en un incremento en el financiamiento de los colegios subvencionados. Es decir, reciben más financiamiento y tienen un modelo de negocios que funciona por aquello. Por tanto, es escalable a aquel impacto.

Otro ejemplo es Andrea, B-Resol o Dinantia, que elimina el *bullying* en muchos colegios, y que también potencia a que comunidades de niños se quieran y no que solo peleen, porque, básicamente, esas son las primeras microsociedades que creamos.

En salud, que también es una prioridad, ahora «Fácil» surge como aplicación que hace un esfuerzo por eliminar las esperas en salud. Un emprendimiento que por lo demás resuelve algo que el mundo público no había podido hacer. Y así podría nombrar otras iniciativas e innovaciones orientadas con una auténtica vocación de servicio público. El emprendimiento sí sirve para la economía, sí sirve para la meritocracia, sí sirve para repartir mejor la torta, genera competitividad e innovación, pero al mismo se demuestra tiene un rol clave en dar solución a los problemas públicos de larga data.

## Nuevos marcos regulatorios e impositivos que fomenten creación y desarrollo de emprendimientos

Marina Rosenberg. El *Start-up Nation*, una apuesta del Estado israelí por promover la investigación y el desarrollo tecnológico creando alianzas entre academia y sector privado

Para los que no lo conocen, Israel es un país bien joven, pequeño, y a pesar de eso, se logró levantar sin recursos naturales a posiciones de liderazgo en temas de innovación y tecnología. En los primeros años del Estado, la economía estuvo basada y marcada por el desarrollo agrario y pronto quedó claro que para seguir adelante y desarrollarnos teníamos que poner más enfoque en el recurso humano y en el desarrollo. Y así pasamos de ser una nación de exportación de naranjas, el *Jaffa Nation*, a una *Start-up Nation*.

Hoy en día, de hecho, hablamos del *Impact Nation*. Israel, en ese sentido, emerge como el tercer país más innovador del mundo, de acuerdo al foro económico mundial, con la mayor inversión en investigación y desarrollo en relación con nuestro PIB y con la mayor concentración demográfica de *start ups* en el mundo. También se destaca en la generación de patentes al año, el número de empresas que cotizan en el Nasdaq y la creación de nuevos *start ups*. Hoy en día, cuenta con más de 350 centros de investigación y desarrollo de empresas multinacionales. La primera fue IBM en 1950. Después, Motorola en 1964, con su primera oficina fuera de Estados Unidos, e Intel (el 50 % de sus beneficios provienen de desarrollos hechos en Israel).

Así es que, ¿cuál es el secreto? Se trata de una combinación de visión científica tecnológica con una visión política de Estado, junto, obviamente, a excelentes universidades, emprendedores ambiciosos, talento humano, inversores bien comprometidos y, también, gobiernos de turno que brindan apoyo. Pero, indudablemente, el Estado ha jugado un rol fundamental en todo esto, en el desarrollo del emprendimiento israelí, promoviendo la

investigación y creando alianzas con la academia y el sector privado. Y uno de los elementos más sorprendentes de este ecosistema tiene relación con el papel que juegan los gobiernos que, en vez de tratar de ser motores del ecosistema, son catalizadores, ofreciendo subvenciones, préstamos, programas de emprendimiento y diferentes *partnership* con diversos sectores y *stakeholders*. En 1991, el gobierno lanzó un programa de incubadoras tecnológicas con la idea de apoyar a los jóvenes emprendedores que luchaban por conseguir la financiación necesaria para convertir sus sueños en realidad. El gobierno asumió la mayor parte del riesgo y proporcionó, a través de la oficina del jefe científico, un 85 % de la financiación para inversiones de empresas nuevas en ID, y a través del programa Yozma, que significa «Iniciativa» en hebreo, en 1993 invirtió USD 100.000.000 en diez fondos de capital de riesgo y cubrió el riesgo con atractivos incentivos fiscales. Fue precisamente este programa el que atrajo a inversores extranjeros a Israel y, al mismo tiempo, creó una nueva generación de capitalistas de riesgos israelíes que fueron esenciales para promover el emprendimiento en el país.

Pero el Estado también definió como importante la inversión en la integración de los sectores minoritarios para impulsar la economía y cerrar las brechas tecnológicas y socioeconómicas. Y así, por ejemplo, el gobierno creó una autoridad dedicada al desarrollo económico de las minorías, con planes estratégicos a largo plazo y, de esta manera, se han desarrollado diferentes proyectos para la integración de comunidades árabes-israelíes o de ultraortodoxos judíos israelíes.

Al mismo tiempo, muchos desarrollos tecnológicos se alimentan de innovaciones científicas que provienen del mundo académico. La transferencia de descubrimientos hacia el sector privado es esencial para la competitividad de la industria. Y cuatro universidades israelíes, todas públicas, están hoy en día en el ranking de las mejores 500 universidades del mundo. Una de ellas es el Technion, el Instituto Tecnológico, que se ha convertido

en uno de los institutos tecnológicos de punta y la base de lo que llamamos el *Start-up Nation*.

Los primeros frutos de dicho esfuerzo se vieron en los años sesenta y setenta, cuando las tres principales universidades en Israel —de nuevo, públicas— crearon compañías propias con el objetivo de impulsar y gestionar la actividad de transferencia del conocimiento. Por ejemplo, uno de los programas es Yissum, de la Universidad Hebrea en Jerusalén, que opera como la compañía de transferencia tecnológica y comercialización de las innovaciones generadas en esa universidad. Y allí también se maneja la política de distribución de ganancias de esas innovaciones, de las cuales el 40 % se le reconoce al investigador, el 20 % al laboratorio y el resto va a la universidad.

Pero es importante también destacar que la innovación y el emprendimiento se promueven desde los primeros años de estudio de niños y niñas. No comienzan solamente en las universidades. Los colegios primarios y secundarios tienen un gran enfoque en el emprendimiento y la innovación.

A menudo también se nos pregunta por qué este ecosistema israelí de innovación es tan resistente. Principalmente se debe a la capacidad de los emprendedores israelíes a adaptarse rápidamente a los cambios y a los desafíos de la realidad para obtener la primera ventaja en el mercado. Esa es la explicación por qué en abril se destacó a Israel como el segundo país más innovador en tema de COVID-19 después de Estados Unidos.

La pandemia nos arroja a los grandes debates sociales: cómo pensar nuestra vida en común de aquí en más, cómo salir de la crisis, qué democracia necesitamos para ello, qué Estado, qué mercado, qué tipos de trabajo, qué seguridad social, qué relación con la naturaleza, entre otros muchos aspectos.

El Instituto Desafíos de la Democracia se constituye como un espacio de diálogo y reflexión con el propósito de fortalecer la democracia chilena y sus instituciones, y contribuir a la construcción de una sociedad más cohesionada. Creemos que los debates deben canalizarse de forma transversal y multidisciplinaria para levantar una agenda con objetivos, estrategias y acciones que superen lógicas de contención o moderación de las políticas públicas propuestas en las últimas décadas. Una agenda proactiva, que promueva las virtudes del Estado y del mercado, y que aborde de manera sistémica cuatro grandes desafíos para conseguir un desarrollo inclusivo. Estos son: la alta desigualdad de ingresos, acceso a bienes y oportunidades de un porcentaje importante de la ciudadanía; la concentración económica y escasa adaptación de nuestra matriz productiva a nuevos estándares de innovación, complejidad y sostenibilidad; una clase media frágil; y un Estado que tiene espacios de mejora en modernización, eficiencia y transparencia.

Para pensar una agenda proactiva con objetivos y acciones más concretas que aborden brechas y desafíos del nuevo mundo, invitamos a 70 líderes de opinión que dialogaron en grupos de trabajo que abordaron 11 temáticas propuestas. El resultado es este libro: *Diálogos para el nuevo mundo. 70 propuestas para el Chile pospandemia*. Publicación editada por el Instituto Desafíos de la Democracia con el apoyo de la Fundación Konrad Adenauer.

 @idd\_la

 @desafiosdemocracia

 @desafiosdemocracia

[www.idd-chile.org](http://www.idd-chile.org)



ISBN: 978-956-7684-35-9



9 789567 1684359