

## Comisión I

Estado

Pensando un nuevo

# PACTO SOCIAL PARA CHILE

*Por: Humberto Borges, académico FEN-UAH; Rafael Álvarez, estudiante FEN-UAH; Lennin González, estudiante FEN-UAH; Eduardo Saavedra, académico FEN-UAH; Scarlett Llanos, estudiante FEN-UAH; Carlos García, académico FEN-UAH; Camila Otero, estudiante FEN-UAH; Pablo Piñera, académico FEN-UAH; Nicolás Edwards, estudiante FEN-UAH; Andrés Sanfuentes, académico FEN-UAH; Lorena Cáceres, estudiante FEN-UAH; Danitza Sanderson, estudiante FEN-UAH; Javiera Palma, estudiante FEN-UAH; Isidora Soto, estudiante FEN-UAH; José A. Tapia, estudiante FEN-UAH; Daniela Mondaca, estudiante FEN-UAH; Matías Espinosa, estudiante FEN-UAH; y Joaquín Álvarez, estudiante FEN-UAH.*

**E**l 18 de octubre de 2019 fue el comienzo del llamado Estallido Social. Este fue una reacción al desencanto del Pacto Social<sup>1</sup>, en particular si se entiende como la política y las instituciones que componen el Estado de los ciudadanos de Chile.

Algunas de sus causas son la falta de cercanía con los problemas de la ciudadanía de quienes han dirigido el país (Poder Ejecutivo), poder judicial y parlamentarios

(Poder Legislativo). Es decir, la desconexión de los tomadores de decisiones ha producido un desencanto de la Sociedad Civil (ciudadanos).

El ciudadano se siente discriminado, segregado y humillado. Esto es reflejado en el modelo o pacto, es decir, la manera como las instituciones llegan a la ciudadanía, sintiendo que no se les entrega dignidad. Esto lleva a que gran parte de la ciudadanía no se sienta compartiendo un mismo

proyecto social, produciendo carencia de identidad nacional.

Además, esto es incrementado por diversos casos de corrupción (sobre todo en la relación entre la política y los negocios, como los casos de SQM), colusiones de grandes empresas en bienes y servicios de primera necesidad (alimentos: pollos; remedios: farmacias y laboratorios; transporte: buses; etc.), abusos hacia los consumidores (caso La Polar o Cencosud) y otras prácticas de lo que la ciudadanía cree que son un grupo privilegiado abusando de una mayoría desprotegida y segregada. Tales prácticas, aún cuando a veces son

1. El Pacto Social, puede ser definido por la teoría de Jean-Jacques Rousseau, en la cual el hombre al vivir en sociedad entrega voluntariamente su individualidad y libertad, con el objetivo de obtener más derechos sociales, esto se llama contrato social.

juzgadas, tienen penas muy bajas o completamente desproporcionadas con el daño causado.

La percepción es que la justicia es dura sólo para una parte de la población, la más desposeída.

El malestar producido por esta discriminación y segregación social, se incrementa con bajas pensiones, alzas de servicios básicos (luz, agua, telefonía, transporte), sectores marginados (por territorio, etnias, género, etc.), educación de mala calidad que impide la movilidad social, salud que no está a la altura de un país que espera estar desarrollado en el mediano plazo, condenando a una parte de la población a vivir de la caridad y no gozar de un derecho mínimo, y en general exclusión de los beneficios del crecimiento y el progreso económico a muchos chilenos.

El desencanto de los ciudadanos produce que una gran parte de la sociedad se desconecte de los actos básicos republicanos, como es participar en las elecciones de sus representantes. Además, este aislamiento produce una desconexión con la imagen país y contribuye al deterioro de la democracia participativa.

En conclusión, en la comisión, se llegó a establecer que existe un espiral de desconfianza que provoca o desencadena esta crisis (*crisis no sólo económica social, es una crisis cultural y valórica del pueblo de Chile*)<sup>2</sup>.

Nuestro modelo económico es de libre mercado y, por lo tanto, basado en la competencia individual, con un Estado subsidiario y de mínimo tamaño, de manera que

2. Todo ello sin desatender que muchos de los valores más individualistas y a-institucionales de los chilenos menores de 30-35 años son también un fenómeno universal, o como lo ha definido Bauman (2003), el de una sociedad líquida.

2. Debe distinguirse entre aquella parte de la sociedad civil que mayoritariamente protesta y exige un cambio en las reglas del juego, el fin de los abusos y un trato digno, de aquella que busca la destrucción física de lo que a su entender simboliza el orden preestablecido. Adicionalmente, dentro de este último grupo en donde impera la violencia física y el ataque a la moral, deben distinguirse a otros dos subgrupos, uno que busca el provecho personal por la vía del saqueo (muchas veces no de bienes básicos, sino suntuarios) a supermercados, tiendas, farmacias, etc. y otro que representa al lumpen, relacionado al consumo de drogas y a las barras bravas de clubes deportivos, y que busca simplemente el daño para su propia satisfacción egocéntrica.

3. Para entender bien estas diferencias, véase Bauer (1998) o Vallejo y Pardow (2008). Schickendanz (2001) entrega un análisis detallado del concepto de subsidiariedad en la Iglesia Católica.

**“El ciudadano se siente discriminado, segregado y humillado. Esto es reflejado en el modelo o pacto, es decir, la manera como las instituciones llegan a la ciudadanía, sintiendo que no se les entrega dignidad. Esto lleva a que gran parte de la ciudadanía no se sienta compartiendo un mismo proyecto social, produciendo carencia de identidad nacional”**

solo regula y (malamente) fiscaliza las actividades privadas en los servicios básicos y en ámbitos sociales como salud, educación, vivienda y seguridad social.

El Estado chileno no tiene el instrumento de crear nuevas empresas públicas para favorecer el acceso a bienes mínimos (como en alimentos, remedios u otros) o desempeñar un rol activo en la promoción de la competencia en mercados oligopólicos (por ejemplo, AFP o Isapres).

Este modelo económico neoliberal contiene el germen de la inequidad que, de acuerdo con varios estudios, ha sido la causa última de la crisis económica social que vive Chile y que se ha manifestado con fuerza desde el 18 de octubre pasado (Saavedra, 2014; Cociña, 2017; PNUD, 2018).

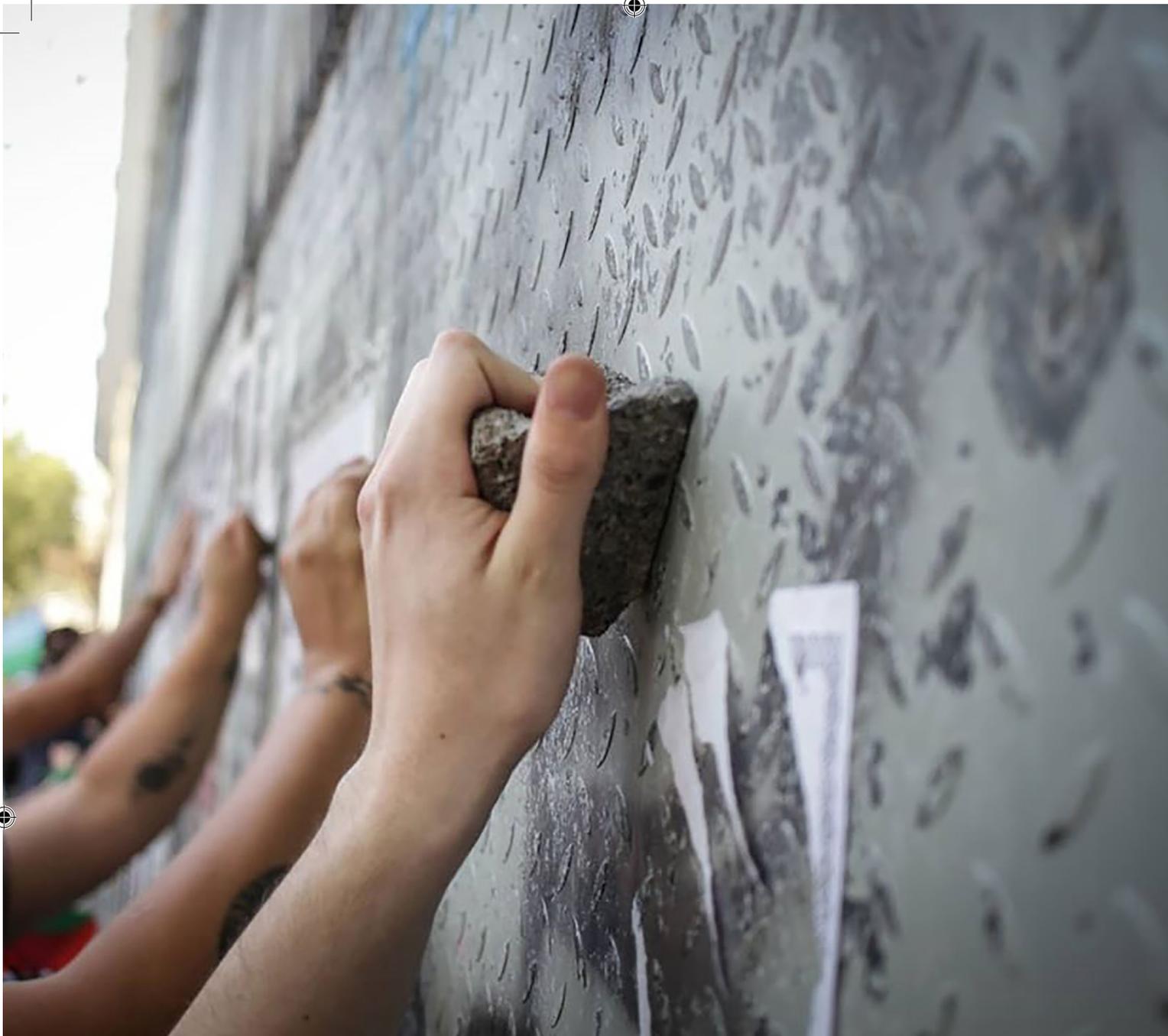
Respecto de la crisis cultural y valórica, ésta es observada en el quiebre entre la ciudadanía y las fuerzas del orden público. Se entiende que de no haber crisis, la sociedad civil debe respetar a las fuerzas del orden público (en particular, Carabineros), pero desde muchos años estas instituciones no son percibidas como protectores, sino que, por el contrario, se han convertido en símbolos de la represión. Hechos como el caso de corrupción que involucró desde generales de Carabineros (llamado Paco Gate), la Operación Huracán, que incluyó montajes de pruebas para inculpar a comuneros mapuches en delitos que no habían cometido, el crimen del comunero Camilo Catrillanca a fines de 2018, entre muchos otros casos, son un reflejo de que la policía uniformada se ha alejado de su rol de garante del orden público y se ha puesto al servicio de inte-



reses ajenos, o más bien de los intereses particulares de sus propias jefaturas. Esta situación de abuso y aprovechamiento de las jerarquías en actos de corrupción también ha golpeado al resto de las fuerzas armadas.

La crisis valórica, además, alcanzó incluso a las instituciones religiosas, garantes morales en la Dictadura de los años 70s y 80s, estando actualmente muy cuestionadas por la ciudadanía (Iglesia Católica principalmente por ocultar abusos e Iglesia Evangélica por actos de corrupción de sus autoridades máximas).

Por todo lo anterior, parte de la Sociedad Civil ha empezado a crear nuevos símbolos, justificando con ello la destrucción de los anteriores. Esto se observa en la caída, destrucción o mutilación de estatuas, edificios emblemáticos (gubernaciones, iglesias y otros edificios), e incluso infraestructura de



modernidad, como el Metro e infraestructura de uso público<sup>3</sup>.

La pregunta que debemos realizar es, ¿cuáles serán los símbolos que surgirán? Por ejemplo, el remplazo del nombre de la Plaza Baquedano por de la Plaza de la Dignidad.

#### **PROPUESTAS PARA RELACIÓN ENTRE ESTADO CON LA SOCIEDAD CIVIL Y EL MERCADO**

Entenderemos Estado como una organización política constituida por instituciones burocráticas estables, a través de las cuales se ejerce el monopolio del uso de la fuerza (soberanía) aplicada a una población, dentro de unos límites territoriales establecidos. Tradicionalmente el Estado se ha dividido en tres poderes (Ejecutivo o Gobierno, Legislativo y Judicial).

### **“La percepción es que la justicia es dura sólo para una parte de la población, la más desposeída”**

#### **RELACIÓN DEL ESTADO CON LA SOCIEDAD CIVIL**

El cabildo considera que el Estado debe tener un papel de Garante en la satisfacción de una serie de bienes y servicios básicos, lo que va mucho más allá de su rol subsidiario como está entendido estrechamente en la Constitución de 1980, acercándose más al rol subsidiario propuesto por la Iglesia Católica en 1931 y usado en la Unión Europea y otros países de ese continente .

Dentro de las líneas principales que proponemos se tiene:

**a. Protección social:** El rol del Estado es velar por la entrega de un conjunto amplio de servicios a la población, concentrándose particularmente en: Protección Social-pensiones (derecho de envejecer dignamente), Salud y Educación (PNUD, 2018). Se trata de garantizar un piso mínimo que debe ser coherente con el nivel de desarrollo del país, de manera de propender a la cohesión y paz social.

La libertad de emprendimiento y el derecho a la propiedad deben estar garantizados, no como un elemento central ni superior a diversos derechos relacionados a la protección social.

**b. Redistribución:** Tiene directa relación con la retribución a los ciudadanos, no importando el territorio que se encuentren en el



país, su etnia o género. Si un área geográfica puede aportar a otra de más bajos recursos, se debería redistribuir beneficios entre regiones, así como evitar el excesivo centralismo, desde Santiago y también desde las capitales regionales hacia sus comunas. Por ejemplo, distribuir de la Región Metropolitana a regiones con menos desarrollo humano.

**c. Desigualdad de Ingresos versus Inequidad:** La desigualdad de ingresos en sí no es mala, pudiendo incluso ser una fuente del progreso económico, pero en las políticas públicas debería estar más presente el concepto de inequidad, esto es una desigualdad amoral, pues impide que quienes tienen menos puedan, con su propio esfuerzo e igualdad de oportunidad, progresar junto al resto de la sociedad. En este punto, se debe realizar una distribución mediante impuestos progresivos y políticas sociales focalizadas. (Borges, 2019)

**d. Políticas de desarrollo:** No solo se debe incentivar la eficiencia económica y el crecimiento. También implementar nuevas políticas de desarrollo dentro de una estructura que descentralice y fomente el desarrollo de las regiones más afectadas durante estos años, o que favorezca a las pequeñas y medianas empresas. Asimismo, que el Estado asuma un rol activo y no se le limite su rol como Empresario.

**e. Protección del medio ambiente y sosten-**

tabilidad. La existencia de políticas medio ambientales acordes a países desarrollados, fomentando la industria del reciclaje y energías limpias. Además, establecer normas y pagos por daños medioambientales sobre industrias que desarrollen procesos contaminantes. Establecer como obligatorio en los ciudadanos los derechos y deberes en el ámbito de la protección del medio ambiente y sustentabilidad. (Educación)

**f. Defensor del pueblo y la existencia de auditoría ciudadana:** En el rol que le corresponde al Estado, se pueden producir abusos y no cumplimiento del papel establecido en una nueva Constitución. Para evitar esta situación, es necesario el establecimiento del Defensor del Pueblo, Ombudsman, (La Pégola, 1979), el cual tiene como labor velar por la protección de los ciudadanos. En Chile lo más cercano a este concepto es el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH). También existe la visión de la auditoría ciudadana (Escuder, 2008; Welp, 2008) que va en la misma dirección, donde existen investigaciones que han respaldado este tema en Chile y otros países en Latinoamérica. Las dos líneas, son parte de la defensa del ciudadano, una se preocuparía del peritaje e investigación y la otra de la defensa legal.

**g. Reestructurar las fuerzas de orden y FFAA:** Estas deben ser reestructuradas, para que se logre una subordinación total al Po-

der Ejecutivo, y dónde este cuente y aplique las herramientas legales para investigar fraudes, actos de indisciplina y mala preparación de los miembros de estas instituciones. Se requiere mayor subordinación y control mediante auditorías de civiles (controloría u otra institución pública).

**h. Diseño de un Estado con instituciones democráticas:** Una de las causas del estallido social es la escasa validación social de algunas estructuras claves del Estado. Una de ellas es la autonomía del Banco Central (BC) y su meta de inflación de un 3%. Si bien, esta ha sido una política valiosa para frenar la inflación de décadas pasadas, también es cierto que fue impuesta en forma arbitraria por el gobierno militar a la ciudadanía, restando validez a las acciones del ente emisor.

Si uno compara otras experiencias de autonomía de banco centrales, se encuentran diferencias fundamentales con la institución de nuestro país. El banco de Inglaterra, por ejemplo, no solo debe responder al Parlamento sino también al público en general. En Chile, si bien se presenta los informes al Senado, no se responde a la ciudadanía.

Con relación a los objetivos, la exclusiva preocupación de la inflación es cuestionable. La Reserva Federal de los Estados Unidos, el banco central más influyente del mundo, también tiene por preocupación la actividad de la economía. ¿Cuáles son los temores para que nuestro banco no tenga



**“El cabildo considera que el Estado debe tener un papel de Garante en la satisfacción de una serie de bienes y servicios básicos, lo que va mucho más allá del rol subsidiario que le asigna la Constitución de 1980, acercándose más al propuesto por la Iglesia Católica en 1931 y usado en la Unión Europea y otros países de ese continente”**

también cuidado de moderar el nivel de actividad y así evitar fluctuaciones indeseables, especialmente recesiones y desaceleraciones de la economía?

Por último, el diseño del consejo del BC también responde a una realidad de cuoteo político del pasado, el bipartidismo. Algunos bancos centrales líderes tienen miembros externos como directores (Banco de Inglaterra), diferentes comités dependiendo de los temas en cuestión, priorizando capacidades técnicas, experiencia, carrera académica, etc.

Se debe ampliar el consejo, que abarque más opiniones y que enriquezca la discusión, de tal manera que la sociedad considere como propia las acciones del Banco Central.

i. Poder Ejecutivo y Legislativo: Uno de los problemas, observado en el manejo de los poderes políticos, es la falta de capacidad de los presidentes de gobernar con su agenda, cuando la oposición es mayoritaria en el Parlamento, esto transforma en simple administradores al Presidente y Ejecutivo. Una de las ideas que ha surgido es la de generar un presidencialismo con mayorías parlamentaria, es decir, gobernar con mayorías políticas u obligar a realizar coaliciones. (Ejemplo, algunas formas de gobierno en países europeos).

Esta forma de gobernar debe tener controles para evitar bipartidismos u otros males.

**RELACIÓN DEL ESTADO CON EL MERCADO**

Economía Social de Mercado: modelo de economía y sociedad con la meta de crear una economía que desde la base de la competencia combina la libre iniciativa con un progreso social asegurado por la capacidad económica.

La intervención del Estado, se encuentra

dentro de esta línea económica con protecciones básicas garantizadas a los ciudadanos, de un modo acorde al estadio de desarrollo del país. Los casos de Alemania e Italia, entre otros países europeos, son un fiel reflejo de un rol activo del Estado en donde se le deja completa libertad a la persona humana para tomar sus propias decisiones con miras a su progreso individual (este concepto de economía nace como respuesta al rol opresor del Estado en las economías centralmente planificadas del siglo XX, como la URSS, Europa del Este y China).

En este concepto, el Estado tiene además el rol activo de fiscalizador y regulador de la actividad privada, por lo que pasa a ser un actor relevante en el desarrollo del mercado, en particular cuando existen fallas de mercado y sociales que ameriten su intervención directa.

Al menos desde la Constitución de 1980, el rol fiscalizador y regulador del Estado se ha encontrado limitado para realizar intervenciones más precisas, principalmente por su incapacidad presupuestaria, técnica y, sobre todo, legal, ya que el concepto de

subsidiariedad consagrada en dicha carta fundamental es ideológicamente estrecho y deja al Estado en un rol secundario. Además, existen situaciones donde el rol regulador del Estado, reflejado en instituciones como la Contraloría General de la República, el Servicio de Impuestos Internos, la Comisión para el Mercado Financiero, etc., simplemente ha sido precario, produciendo un descontento mayor en la ciudadanía por la alta corrupción que ciertos casos emblemáticos han destacado (casos La Polar, SQM, Johnson, etc.); o la carencia de mandatos legales en la Superintendencia de Servicios Sanitarios o a la Comisión Nacional de Energía para una buena regulación de servicios básicos, lo que ha producido la entrega deficitaria de agua o electricidad (rotura de matrices, apagones con pequeñas lluvias, etc.); o la falta de recursos para una buena fiscalización ambiental, como ha sucedido con Sernapesca (salmoneras, pesca industrial, etc.), la Superintendencia del Medio Ambiente (contaminación en la zona de Quinteros) o Sernageomin, por ejemplo.

Se debe avanzar en permitir un rol del Estado empresarial más activo y no circunscrito a las empresas estatales existentes antes de 1980 (Codelco, BancoEstado, Metro, entre otras). La amplitud de este rol empresarial se debe estudiar con mayor profundidad, ya que no se puede impedir que el Estado aplique un abanico de herramientas más amplio a problemas estructurales de funcionamiento de algunos mercados, como podría ser con la figura de una AFP Estatal para disminuir el poder de las AFPs privadas, el rol las farmacias públicas en mercados dominados por cadenas de farmacias privadas, en una industria energética que la haga más sustentable y ecológica, etc. 

**BIBLIOGRAFÍA**

Bauer, C. (1998). Derecho y economía en la Constitución de 1980, Revista Perspectivas 1.  
 Bauman, Z. (2003). Modernidad líquida. Fondo de Cultura Económica, 2003.  
 Borges, H. (2019). Discusiones tributarias y realidad regional. Observatorio Económico, N° 136, abril 2019. ISSN 0719-9597  
 Cociña, M. (2017). Desiguales: orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).  
 Escuder, M. L. (2008). Auditoría ciudadana: la participación ciudadana en políticas públicas. Democracia directa en Latinoamérica, 97.  
 La Pérgola, A. (1979). Ombudsman y Defensor del Pueblo: Apuntes para una investigación comparada. Revista de Estudios Políticos, (7), 69-92.  
 Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2018). DESIGUALDAD REGIONAL EN CHILE Ingresos, salud y educación en perspectiva territorial [www.desiguales.org](http://www.desiguales.org).  
 Saavedra, E. (2014). El modelo económico-político de Chile: Desarrollo institucional en la encrucijada. Economía y Política 1 (1), 117-148.  
 Schickendantz, C. (2001). El principio de subsidiariedad en la Iglesia: Breve historia, discusiones recientes y campos de aplicación práctica. Teología y Vida 42 (3), 280-291.  
 Vallejo, R. y Pardow, D. (2008). Derribando mitos sobre el estado empresario, Revista Chilena de Derecho 35.  
 Welp, Y. (2008). La participación ciudadana en la encrucijada. Los mecanismos de democracia directa en Ecuador, Perú y Argentina. Iconos: Revista de Ciencias Sociales, (31), 117-130.



