

# informe contrastes

Chile21

Agosto, 2020

**1. CHILE, EN LAS PUERTAS DE UNA NUEVA OPORTUNIDAD**

Fernando Ayala. Director, Directorio de Chile 21. p2.

**2. CONCENTRACIÓN MEDIAL Y PODER DE AGENDA EN CONTEXTOS DE CRISIS**

Elisabet Gerber, Directora del área de Opinión Pública de Chile 21. p7.

**3. PARTICIPACIÓN ELECTORAL DE OCTUBRE ¿CUÁNTO VALE LA LEGITIMIDAD?**

Axel Callis, director del área de análisis electoral de Chile 21. p16.

**4. (GOBIERNOS DE) CIUDADES Y COVID-19 EN CHILE**

Autores: Marcelo Farah, Raúl Erazo, Roberto Moris y Marcelo Reyes, área ciudad de Chile 21. p23.

**5. COYUNTURA CON ENFOQUE DE GÉNERO, PAPEL DE CONGRESO E INTRASCENDENCIA DEL EJECUTIVO**

Andrea González, directora del área de coyuntura política de Chile 21. p33.

**6. REDEFINIR LA IDEA DE ESTADO DE BIENESTAR**

Daniel Grimaldi, director del área de ideas políticas y cambio social de Chile 21. p42.

# CHILE, EN LAS PUERTAS DE UNA NUEVA OPORTUNIDAD

**Fernando Ayala**  
**Director, Directorio de la Fundación Chile 21**

*En los más de 200 años de vida independiente el país ha enfrentado situaciones dramáticas, como las guerras del siglo pasado -incluyendo una entre chilenos-, el proceso de modernización que trajo el siglo XX, los cataclismos que alteraron nuestra geografía, o los dramáticos procesos políticos de nuestra historia. Tuvimos grandes aciertos y también gruesos errores. Hoy, a raíz de la crisis sistémica que atraviesa la humanidad, tenemos ante nosotros una gran oportunidad para dar el salto real al desarrollo.*

## **Una mirada global.**

La crisis planetaria originada por el Covid-19, sumada al cambio climático y a la recesión de la gran mayoría de las economías, ha acelerado la discusión sobre nuestro modelo de crecimiento y de consumo. El mundo no será igual. La fuente principal de riqueza, el trabajo, como lo hemos conocido hasta hoy, sufrirá transformaciones importantes producto de la nueva economía, el avance tecnológico, la digitalización, robotización, inteligencia artificial y el uso de los datos que, con una velocidad impresionante, han modificado nuestra forma de vida. Paralelamente hay una perspectiva diferente respecto al papel del Estado en la sociedad, en especial en aquellas materias vinculadas con el

bienestar social de las personas. Estamos, probablemente, ante un cambio que no podemos dimensionar en su total magnitud, como parece ser esta cuarta revolución industrial en curso, que modificará la forma de cómo vivimos y del mundo del trabajo, presionado por las amenazas del cambio climático, el crecimiento de la población y la sobreexplotación de los recursos naturales, entre otros. De acuerdo con la Unión Europea, la temperatura media del planeta ha aumentado en 1.0 grado desde la Revolución Industrial, principalmente por responsabilidad humana en la emisión de gases de efecto invernadero, la deforestación y la industrialización. Las consecuencias las estamos comenzando a sufrir con la mega sequía que vivimos en Chile. Se estima que, de no haber cambios, se podría elevar en 2.0 grados en 2050, por lo que los países deben rebajar de manera urgente las emisiones<sup>1</sup>. Los estudios demográficos de Naciones Unidas proyectan que la población mundial pasará de 2,6 mil millones en 1950 a 9,7 mil millones de seres humanos para el año 2050<sup>2</sup>.

### **Nuestro Chile.**

Chile está fuertemente integrado al mundo, siendo el comercio exterior, uno de los pilares de nuestro desarrollo. En los últimos 30 años el país ha sido citado como ejemplo de crecimiento y estabilidad macroeconómica y política. Sin embargo, a partir de octubre de 2019, ha sido sacudido por tres hechos que lo han puesto en una verdadera encrucijada respecto a su futuro: primero, el

---

<sup>1</sup> <https://cordis.europa.eu/article/id/31651-focus-on-2050-says-new-climate-change-study>

<sup>2</sup> <https://www.un.org/es/sections/issues-depth/population/index.html>

estallido social, referido no solo a los hechos de violencia sino a las continuas manifestaciones multitudinaria que dieron cuenta de un profundo malestar social y que terminó cambiando la agenda política, pidiendo más que nada, dignidad. En segundo lugar, la pandemia del coronavirus que desnudó la fragilidad del Estado al mostrar las debilidades del sistema de salud pública que atiende al 80% de la población, la ineficiencia de la burocracia para responder a la urgencia, la desconexión de la élite con la realidad del hacinamiento en las viviendas, la crisis del modelo asistencialista, el sobreendeudamiento y la marginalidad en las ciudades, junto a la presencia del narcotráfico. En tercer lugar, la perspectiva de un plebiscito para cambiar la Constitución, donde las encuestas otorgan una amplia mayoría a quienes piensan que la actual está agotada o que necesita reformarse. Estas tres circunstancias son lo que algunos autores llaman una “coyuntura crítica”<sup>3</sup>, para indicar que son hechos que pueden ser aprovechados para cambiar el rumbo de una sociedad, fortaleciendo o creando nuevas instituciones que otorguen legitimidad, favorezcan la participación, permitan la inclusión y estimulen las fuerzas innovadoras que esperan su oportunidad para desarrollarse. Chile ha atravesado por circunstancias similares, aprovechado y desaprovechado estas “coyunturas críticas”, como, por ejemplo, luego de la Guerra del Pacífico (1879-1883), que integró vastos y ricos territorios al país. Sin embargo, no se generaron nuevas instituciones inclusivas que permitieran integrar, a través de la educación y mejorar las condiciones de vida de las mayorías postergadas. La elite política y económica de la época no tuvo la visión para integrar al consumo a las masas de gente que emigró del campo a las salitreras y a las

---

<sup>3</sup> D. Acemoglu y J. Robinson. *Por qué fracasan los países*. Ediciones Deusto: Santiago, 2018.

ciudades. Fue una ocasión perdida. Posteriormente, el país fue sacudido por la crisis y la recesión mundial de 1929 que coincidió con el descubrimiento del salitre sintético y con ello el hundimiento de la economía chilena. El presidente Arturo Alessandri Palma creó en 1932 el “Consejo de Economía Nacional”, designando a Pedro Aguirre Cerda como su director con la misión de modernizar el país, en lo que llamó “la cuestión industrial”. A los pocos años, el país fue estremecido por el terremoto de Chillán, en 1939, de 8.3 grados en la escala de Richter, dejando alrededor de 30 mil muertos y destrucción en un país empobrecido. Sin embargo, Aguirre Cerda, ya presidente de la república, convocó a la elite de la época a acelerar un nuevo modelo productivo basado en la industrialización. El trabajo que habían iniciado años antes un grupo de profesionales, empresarios y políticos con la mirada larga, dio vida a la Corporación de Fomento (CORFO) en 1941. Con ello, el Estado se involucró en la creación de las grandes empresas del siglo XX, como fueron Endesa, Iansa, Cap, la Corporación del Cobre, la modernización de Lan Chile y otras que permitieron la creación de miles de empleos y generación de riqueza, para financiar la expansión de la educación pública, de la salud, la construcción de viviendas, entre muchas otras.

### **El futuro está aquí.**

Hoy Chile tiene una nueva oportunidad que debemos aprovechar, pese a los tiempos difíciles que nos esperan. La crisis sistémica que cruza el planeta provocará este año una caída de la economía mundial de -5,2% y del -32% del comercio, de acuerdo con las proyecciones de la CEPAL<sup>4</sup>. El mismo estudio

---

<sup>4</sup> CEPAL, *Desafíos económicos de América Latina y el Caribe en la post pandemia*. Santiago, 05 de agosto de 2020.

señala que la concentración de la riqueza y de las desigualdades a nivel global y en el caso de nuestra región, la cultura del asistencialismo y no escuchar las demandas de los sectores medios, han generado las protestas que hemos visto en varios países. Nadie duda del extraordinario crecimiento económico y de los logros sociales alcanzados por Chile en las últimas tres décadas, pero las medidas que se adopten ahora determinarán nuestro futuro. Debemos repensar el modelo productivo de acuerdo con la cuarta revolución industrial en curso, lo que exige mayor inversión en educación y ciencia para transitar, de manera gradual, a una sociedad de bienestar, a través del crecimiento sustentable. No podemos seguir siendo una sociedad que no respeta su entorno natural, su diversidad étnica, que segrega a sus habitantes por el dinero, color o por la cuna. Nunca estaremos seguros en nuestras casas si se cierran las oportunidades a las nuevas generaciones. La dignidad debe acompañar a las personas desde el nacimiento hasta la muerte para sentirnos que somos seres iguales en derechos y deberes. Todas las encuestas indican que las tres prioridades de las personas hoy, son las pensiones, la salud y la educación. No podemos continuar segregando y permitiendo que, por falta de oportunidades y de empleos bien pagados, la delincuencia, el narcotráfico o el crimen se apodere de las ciudades, generando temor y miedo en sus habitantes. Muchos países superaron la llamada crisis de los países de ingreso medio, y por tanto debemos reevaluar la participación del Estado junto al sector privado para asegurar la estabilidad política y económica. Para ello se requiere fortalecer las instituciones, y en eso es fundamental la calidad de la política, de los empresarios, de los profesionales, de las universidades y el compromiso de la sociedad civil. El Estado requiere ser modernizado con

urgencia, aumentar su eficiencia, controlar el uso de los recursos públicos y luchar continuamente para eliminar la corrupción, lo que se logra con leyes, sanciones reales, transparencia y con una clase política de calidad. Un Chile sustentable, seguro y mejor, es uno de los desafíos de la actual y de la próxima generación.

## **CONCENTRACIÓN MEDIAL Y PODER DE AGENDA EN CONTEXTOS DE CRISIS**

**Elisabet Gerber, Directora del área de Opinión Pública de Chile 21**

Este informe analiza:

- ✓ la evolución reciente en el escenario de concentración de la propiedad de medios;
- ✓ los temas más significativos de la agenda ciudadana en los últimos meses y de cara al Plebiscito de octubre próximo.

De esta forma abre la pregunta sobre el poder de agenda de los principales medios y la conformación de corrientes de opinión en contextos críticos como los que vive Chile desde octubre de 2019.

## 1. Concentración medial en Chile

Tal como se ha relevado en distintas entregas de este informe, en Chile existe una alta tasa de concentración de la propiedad medial y de participación en el mercado de avisaje de cada industria en particular. Esto sitúa al país como uno de los que registran los mayores niveles de concentración en América Latina, al tiempo que la desregulación facilita que un núcleo pequeño de actores controle los medios de mayor incidencia en la construcción de las agendas en la opinión pública. Como releva el investigador Luis Breull (2020) Chile tiene una concentración medial expresada en diversos formatos o conceptos diferenciadores que justifican un nuevo marco regulatorio:

- a) Integración vertical en Telecomunicaciones y TV de pago (VTR y Telefónica).
- b) Concentración horizontal o monomedial en diarios (grupos El Mercurio y Copesa), radios (grupos Prisa con Iberoamericana Radio Chile, Bethia con radios de Megamedia y Luksic con radios 13 SpA), y medios digitales (grupos Betazeta y Mi Voz / Diarios Ciudadanos).
- c) Concentración multimedial o convergente (grupos Copesa, Luksic-Canal 13 SpA, Bethia y El Mercurio).
- d) Concentración multisectorial o en diversos sectores de la economía (grupos Copesa, Luksic-Canal 13 SpA, Bethia, El Mercurio y Cámara Chilena de la Construcción).
- e) Concentración por integración internacional o holding de medios con presencia transnacional (Prisa en radios - Time Warner a través de

Turner en CHV, CNN Chile y Canal del Fútbol - Betazeta en plataformas digitales - Grupo Discovery y O Globo en Bethia – grupo Albavisión de Remigio Ángel González en La Red / Telecanal). Actualmente se negocia una eventual llegada a Chile del grupo Antena Tres de España y Viacom de Estados Unidos y que ya cuenta con la propiedad de Telefé en Argentina. Esto en términos de eventual venta de Canal 13 y de Chilevisión.

- f) Concentración declarada también en la industria de servicios de telefonía fija y móvil, de banda ancha fija y móvil, de servicios de TV paga, donde actores como VTR o Telefónica son dos de los actores transversales.
- g) Concentración moderada en el campo de las agencias de publicidad o grupos de empresas que resuelven la estructuración de los planes de medios para resolver la inversión en avisaje en las distintas industrias mediales.
- h) La concentración en diversos grupos de la economía se observa también en principales avisadores, entre quienes se encuentran empresas de multitiendas, de *retail*, alimentos, industria de bienes y servicios domésticos, además de servicios financieros. Todos ellos tienen vínculos directos de propiedad si se analizan los campos de inversión del principal controlador de Copesa, Álvaro Saieh, o de Andrónico Luksic para el Grupo Canal 13, o de Carlos Heller Solari en el Grupo Bethia, dueño de Mega (controla también a una de las empresas líder en inversión publicitaria, Falabella).

## **2. Agenda pública entre el estallido y la pandemia**

En el escenario descrito cabe indagar de qué manera se configura la agenda pública cuando, desde los medios masivos parece escaso el margen para el despliegue de contenidos que no respondan al interés particular (político o comercial) de los dueños. Sin embargo, pese a que la propiedad de medios altamente concentrada recae en grupos identificados políticamente con el oficialismo y/o la derecha chilena, se registran contrastes importantes entre los intereses que atraviesan la agenda de los medios y las agendas ciudadanas. En este contexto, a continuación se analiza la percepción del Gobierno y de los principales contenidos de la agenda pública desde el comienzo de la pandemia y de cara al plebiscito de octubre próximo desde la perspectiva de la opinión pública.

### **2.1. El gobierno desde la mirada de la opinión pública**

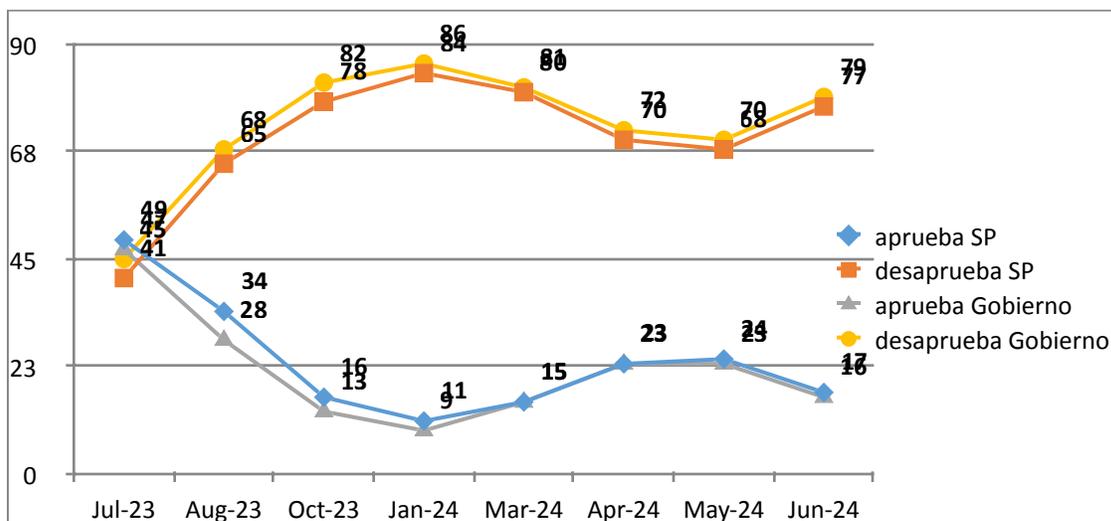
Aunque diversos sondeos de opinión de marzo y abril de 2020 revelan una mejora en la percepción de la imagen del presidente Piñera y del Gobierno, el fenómeno no fue exclusivo de Chile. La subida promedio sería de nueve puntos en el caso de las diez democracias más grandes por número de habitantes<sup>5</sup> y responde a la tendencia de unirse alrededor de símbolos compartidos vinculados con la noción de patria o nación, entre ellos, la figura presidencial.

---

<sup>5</sup> Mencionado en BBC noticias <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-52186602>

Según la encuesta Criteria Research del mes de julio<sup>6</sup>, ya en mayo la aprobación presidencial comienza a descender, llegando en julio a un 12%, equivalente a los meses post estallido social del octubre.

**Gráfico 1.** Aprobación/desaprobación presidencial y gubernamental, julio 2019-abril 2020



Fuente: elaboración propia a partir de datos de Criteria Research/julio 2020

En marzo de 2020, la pandemia del covid-19 encuentra a Chile en el clima de tensión social y política que se hizo público en octubre de 2019. Más allá del paréntesis que abre el covid-19, son pensables escenarios en donde se conjuguen las tensiones de las crisis visibilizadas en el “Octubre Chileno” con las implicadas en la pandemia. Al registro sobre la desigualdad en la sociedad chilena se suma la preocupación por la situación económica. Aunque la pandemia otorgaría al Gobierno de Chile la oportunidad de retomar el liderazgo

<sup>6</sup> **Tipo de Estudio:** Cuantitativo, no probabilístico a través de la aplicación de encuestas autoadministradas mediante el uso de un panel certificado de acceso online. **Grupo objetivo:** Mujeres y Hombres de 18 o más años, de los niveles socioeconómicos ABCD, Residentes de todo el país. **Muestra mínima mensual:** 800 casos. **Fecha de Campo:** 27-31/7/ 2020.

de la agenda pública, una seguidilla de decisiones erradas en las áreas claves de las políticas públicas—salud, políticas sociales, economía— lo conduce al abismo político: las crisis se superponen y retroalimentan.

### **El miedo, signo de los tiempos y sus particularidades en Chile**

En medio de una pandemia cuyos límites y horizontes se desconocen, el clima social no puede sino estar sellado por el temor colectivo. Sin embargo en Chile, la sensación se ve agudizada por la desconfianza frente al manejo gubernamental. Así, según la encuesta MORI<sup>7</sup> de junio (Barómetro del Trabajo) junto con que un 76% no aprueba la conducción del Gobierno, un 82% cuestiona la falta de transparencia y un 67% cree poco o nada de la información sobre cifras de fallecidos. Según Marta Lagos, el estudio revela un alto sentido de inestabilidad e incertidumbre, de hecho, el 78% de los encuestados afirma tener miedo a la pérdida de su trabajo y 64% tiene temor de contraer el virus. Asimismo, un 46% declara estar cesante, pero el 70% cree que la Ley de Protección del Empleo protege “poco y nada”. En este contexto, la mayoría piensa que la ayuda del Estado debe continuar y extenderse entre 4 y 6 meses.

En este contexto en que la confianza y credibilidad son bienes escasos, los actores sociales y políticos con mayor reconocimiento en el cuadro de pandemia son los hospitales públicos, el Colegio Médico y los alcaldes (Criteria Research, julio 2020).

---

<sup>7</sup> Modo de entrevista: WAPI Web assisted personal interview. Universo: Gran Santiago: Toda la población de ambos sexos de 18 años y más, que habita en las 32 comunas de la Provincia de Santiago mas San Bernardo y Puente Alto. Tamaño de la muestra: 1.000 casos con una afijación proporcional. Muestra: Muestra estratificada por comuna con cuotas de edad sexo y educación. Selección de la entrevista: por cuotas. Fecha de aplicación: Entre el 19 y 29 de Junio 2020. Representación: Toda la población de más de 18 años en el Gran Santiago.

### **3. Relación medios-agenda pública: ¿quién conduce?**

La pandemia en Chile se entrama en escenarios político-comunicacionales en donde contrasta el poder de agenda de los principales medios, que responden a características de alta concentración, con las agendas ciudadanas. Desde la perspectiva de la opinión pública, dos casos actuales ilustran este contraste: 1.Retiro 10% fondos de pensión 2. El Plebiscito por la Nueva Constitución.

#### **1) Retiro del 10% del fondo de pensiones. La agenda por omisión.**

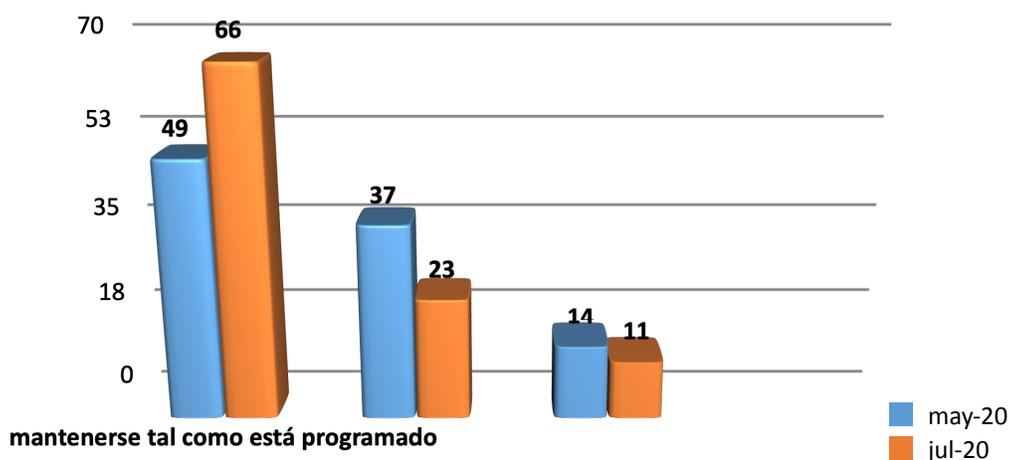
La aprobación en el Senado para que los cotizantes puedan retirar el 10% de sus fondos previsionales abrió un escenario de incertidumbre sobre el modelo de seguridad social en Chile. Este mecanismo de salvataje transitorio venía siendo testeado periódicamente en distintos estudios de opinión pública de alcance nacional desde el inicio de la cuarentena, con amplios niveles de apoyo por parte de los encuestados (sobre 70%). La desalineación de las propuestas gubernamentales generó un intenso despliegue informativo y editorial en la agenda de El Mercurio y La Tercera que, antes de las votaciones, alarmaron sobre los riesgos que se abren de lesionar la estabilidad económica, deteriorando incluso el régimen democrático. El término “populismo” se activó en editoriales, columnas de expertos, entrevistas y reportajes de modo frecuente e indistinto, disociando la iniciativa respecto de su amplio respaldo en los estudios de opinión pública, como de voces alternativas que evalúen positivamente el proyecto. Este tema ha sido el más relevante del mes de julio en la agenda pública y es claro ejemplo de un caso en donde la agenda

ciudadana se impone sobre la agenda político-institucional y a de los medios. A su vez, habría impactado negativamente sobre el Gobierno pero positivamente sobre el Congreso, que sube 10 puntos respecto de su “aporte a la superación de la crisis” (Criteria Research, julio 2020).

## 2) El Plebiscito: agenda propia

Tal como en meses anteriores, las expectativas en torno a no postergar el plebiscito de octubre siguen siendo mayoritarias en julio y aumentan a un 66%, en tanto la idea de suspenderlo definitivamente solo reúne un 11% de las preferencias. En cuanto a las opciones apruebo/rechazo, el porcentaje de quienes aprobarían ronda el 75% frente a un 17% de quienes desaprobarían, cifras similares a las registradas para el plebiscito que habría tenido lugar en abril de este año y que debió ser postergado ante la llegada del Coronavirus (Criteria Research, julio 2020).

**Gráfico 2.** Posible postergación del proceso de cambio constitucional  
“El proceso de cambio constitucional debiera...”



Elaboración propio a partir de datos de Criteria Research, julio 2020

## **CONCLUSIONES**

Los altos niveles y tipos de concentración que marcan el paisaje massmediático chileno implica un desafío al sistema político en tanto sus relatos mediáticos se construyen, distribuyen y reconstruyen desde un sistema de medios de comunicación con creciente incidencia de grandes conglomerados económicos, transversales en su presencia en otros sectores. Sin embargo, pese a su indudable poder de agenda, existen márgenes aun inexplorados en donde se configuran corrientes de opinión divergentes del *mainstream*. Estos son claves para las construcciones políticas. Ejemplo de ello es la presión ejercida desde la agenda ciudadana por la aprobación del retiro del 10% de los fondos de las AFP, que se traslada a la agenda política pese a la resistencia del *establishment*, retratada en los dos principales diarios del país. Otro ejemplo es la persistencia del apoyo a la Nueva Constitución desde la ciudadanía, que desde 2011 es “masivo y transversal” (PNUD, 2015); incluso en el contexto de pandemia, una mayoría de la ciudadanía estaría por la no postergación del Plebiscito y votaría “apruebo” en octubre próximo.

## **Referencias bibliográficas**

Breull, Luis. “Informe de Concentración de Medios en Chile, 2015-2016”. Investigación para el Consejo Nacional de Televisión, Santiago, 2016.

Breull, L. y Gerber E. (2020) Agenda de los medios, agenda ciudadana: caminos que se bifurcan, en Barómetro de Política y Equidad, agosto 2020 (en imprenta)

Criteria Research, Agenda Criteria julio 2020

PNUD (2015) Opinión ciudadana y cambio constitucional. Análisis desde la Opinión Pública. Número 1.

# **PARTICIPACIÓN ELECTORAL DE OCTUBRE ¿CUÁNTO VALE LA LEGITIMIDAD?**

**Axel Callis**

**Director del área de análisis electoral**

Falta poco más de dos meses para el plebiscito y para muchos políticos el tema de la participación se ha transformado en lo más relevante de la contienda. Esencialmente por la incertidumbre que arrastra que existan aún numerosas comunas del país en cuarentena, y, por otra parte, la tardanza de los organismos del Estado en mostrar una ruta clara, de cómo será el plebiscito en un entorno de pandemia.

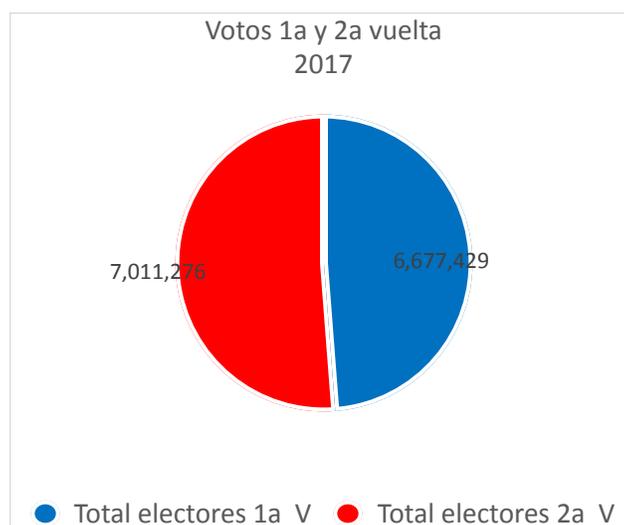
Lo cierto es que la campaña oficialmente debuta el 25 de agosto y una vez lanzado los plazos no hay vuelta atrás. Los partidos y agrupaciones políticas se aprestan a campañas innovadoras, sin “material impreso” que podrían ser vehículos de contagios y tampoco con aglomeraciones o reuniones masivas para captar adhesión de una u otra parte. Todo será vía redes sociales, radios y franja electoral (la cual debuta el 25 de septiembre). De esta forma, la pregunta será si el miedo podrá generar brechas de participación entre grupos (enfermos crónicos, adultos mayores u otros)

## **Más que la presidencial**

Como podemos ver en la tabla siguiente, el nivel de participación de la última a elección presidencial se evidenció concurrencia en torno a los 7 millones la 2<sup>a</sup>

vuelta, pero en la realidad entre ambas vueltas participaron poco más de 8 millones de electores. Esa cifra debería ser un referente de para despejar todo fantasma de legitimidad, no obstante, que en la historia electoral de Chile nunca se ha puesto en duda elecciones por la participación, pues son del todo explícito, que el padrón tampoco reúne las certezas de cuantos realmente somos a la hora de votar, lo cual imposibilita con certeza calcular el nivel de abstención.

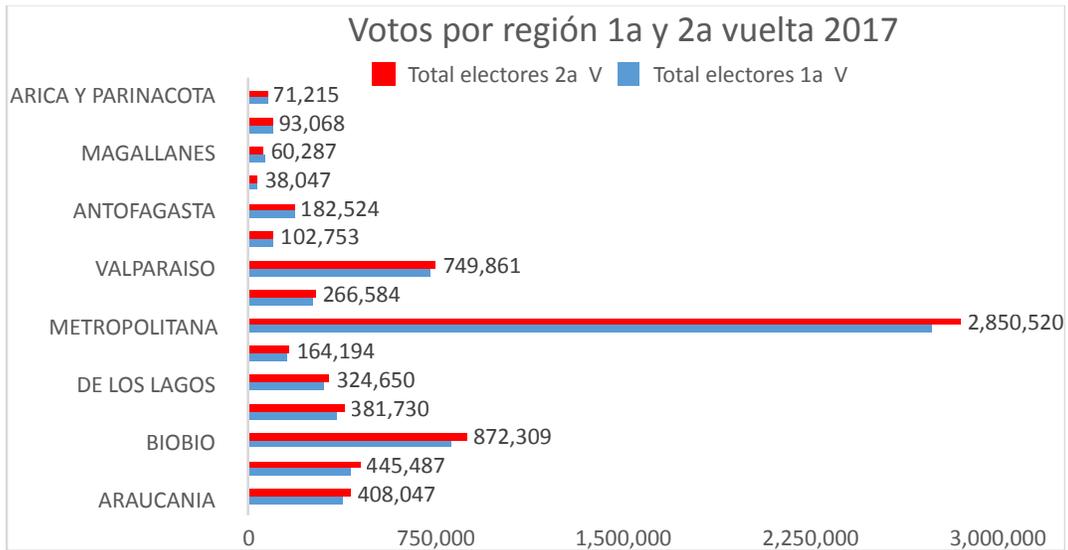
**Gráfica N°1** participación en votos 1ª y 2ª vuelta 2017



Fuente: Servel elaboración propia

Al examinar las mismas elecciones en versión regional, observar las mismas tendencias, en la cual ciertas regiones tuvieron una participación mayor en entre la 1ª y 2ª vuelta, como evidenciamos en la Gráfica N°2.

**Gráfica N°2** Participación por votos región 1a y 2a vuelta 2017

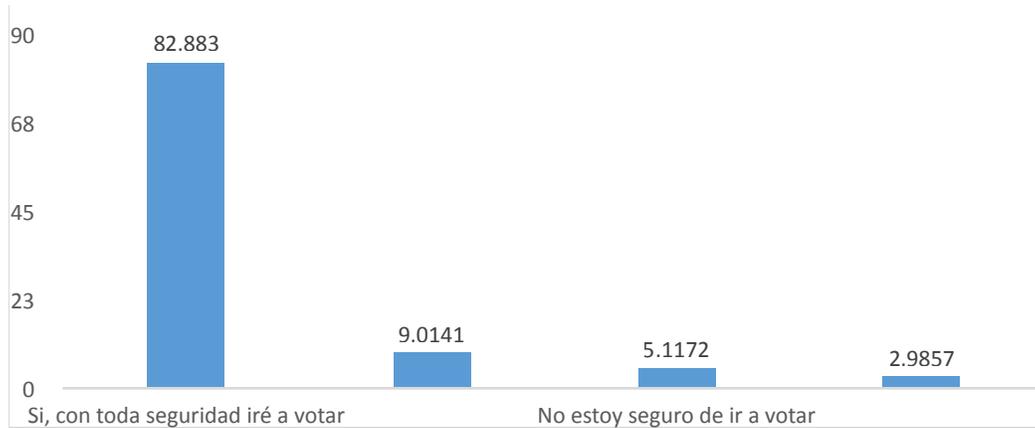


Fuente: Servel elaboración propia

En el contexto del Plebiscito, la situación en términos de proyección de participación electoral era, hasta la última medición de marzo de 2020 de TuInfluyes.Com (Tabla 1), enorme. Obviamente, en el entendido, que no todos los que dicen que participaran en una elección finalmente llegan al voto.

Con un padrón electoral de 14,7 millones de electores, y proyectamos ese 82% que muestra la gráfica siguiente, a 72% (castigando la sobrerrepresentación típica) estamos hablando de más de 10 millones electores potenciales. Hecho inédito en la historia política de Chile, en la cual nunca una elección ha convocado a más 7,2 millones de electores validos en participación como lo vimos en la Gráfica N°1.

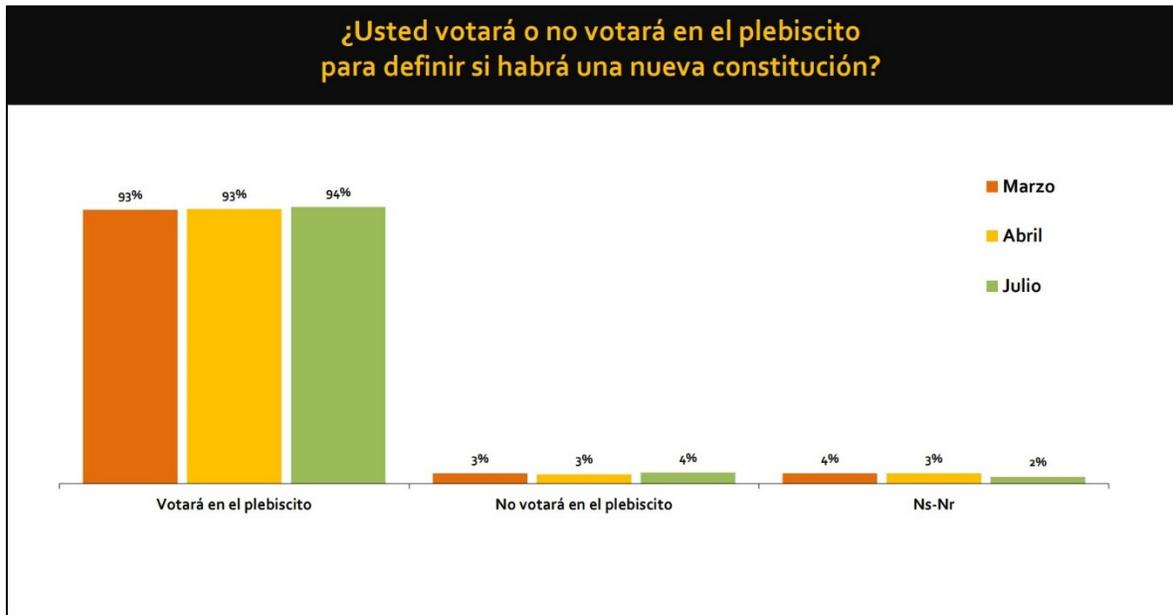
**Gráfica 3:** En abril de este año habrá un Plebiscito para definir si hay o no una Nueva Constitución, ¿Tiene pensado ir a votar en esa elección?



Data Influye marzo 2020

Con otra fuente más actualizada, la encuesta Feedback de finales de julio, podemos ver en la gráfica N°4 números aún más abundantes en términos de pretensión de participación para octubre. La cual no baja del 90%.

**Gráfica N° 4** Encuesta Feedback julio 2020



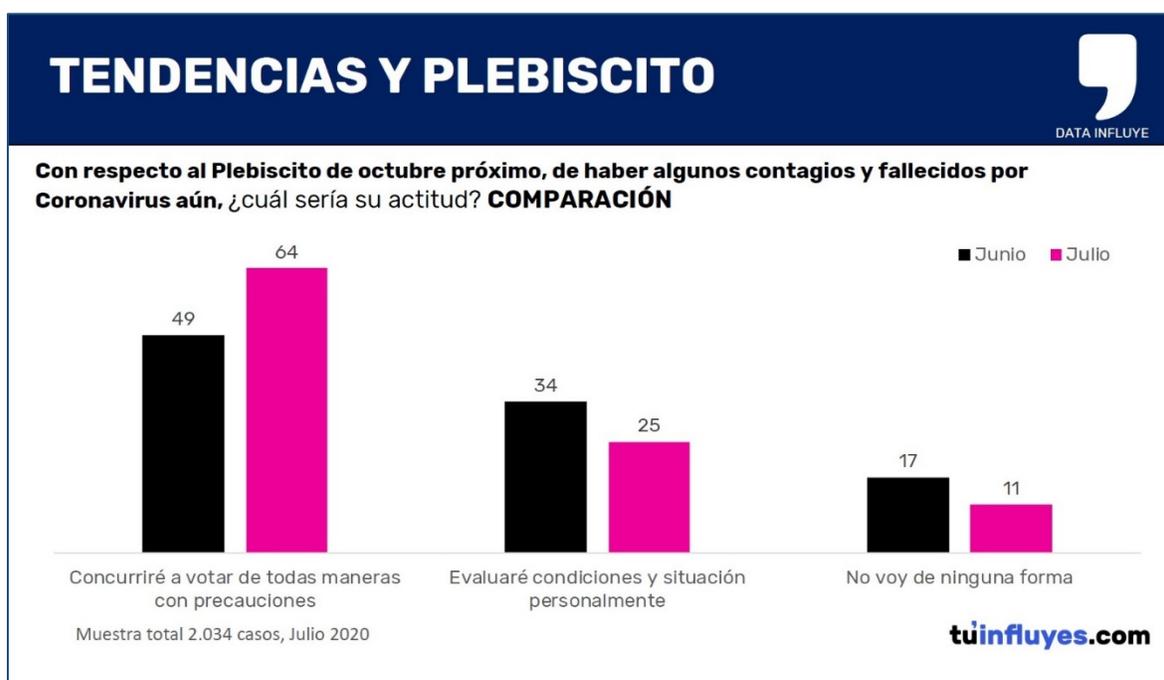
Encuesta Feedback julio 2020

En resumen, si fuera por las proyecciones de encuestas, independientes de los porcentajes y condiciones específicas sanitarias, estaríamos hablando de más de 10 millones de electores.

Pero como vemos en la siguiente Gráfica N°5 cuando se interroga sobre las condiciones, vemos resultados un poco más acordes con los niveles actuales de la pandemia en Chile.

Encuesta Data Influye de julio, pregunta sobre las condiciones para ir a votar en octubre y pone un contexto más dificultoso que solo interrogar por la intención de participar.

**Gráfica N°5** Actitud de participación bajo determinadas condiciones en el Plebiscito.



Encuesta Data Influye julio 2020

Y es evidente que la “leve mejoría” comunicada por el gobierno ha elevado las expectativas de participación de los electores. Así como en junio solo un 49% declaraba concurrir casi a todo evento a votar, ese guarismo se eleva a 64% en julio de acuerdo con la medición de Data Influye. Muy por debajo del 80% o 90% cuando se pregunta por la sola participación en los otros estudios.

Pero la pregunta que nos debemos hacer es ¿a cuánto equivale una participación del 64%?, bajo un padrón electoral “sincero”, es decir aquel que estaría más cerca de la realidad (más de 45 mil personas sobre los 105 años hay hoy en día, y varios sobre los 130 años), no de 14,6 millones, sino más bien en torno a los 13,7 millones de sufragantes. Y esta cifra nos sitúa en torno a 8,7 millones. Es decir, tendríamos más de 2 millones de electores más que las elecciones presidenciales promedios de los últimos años.

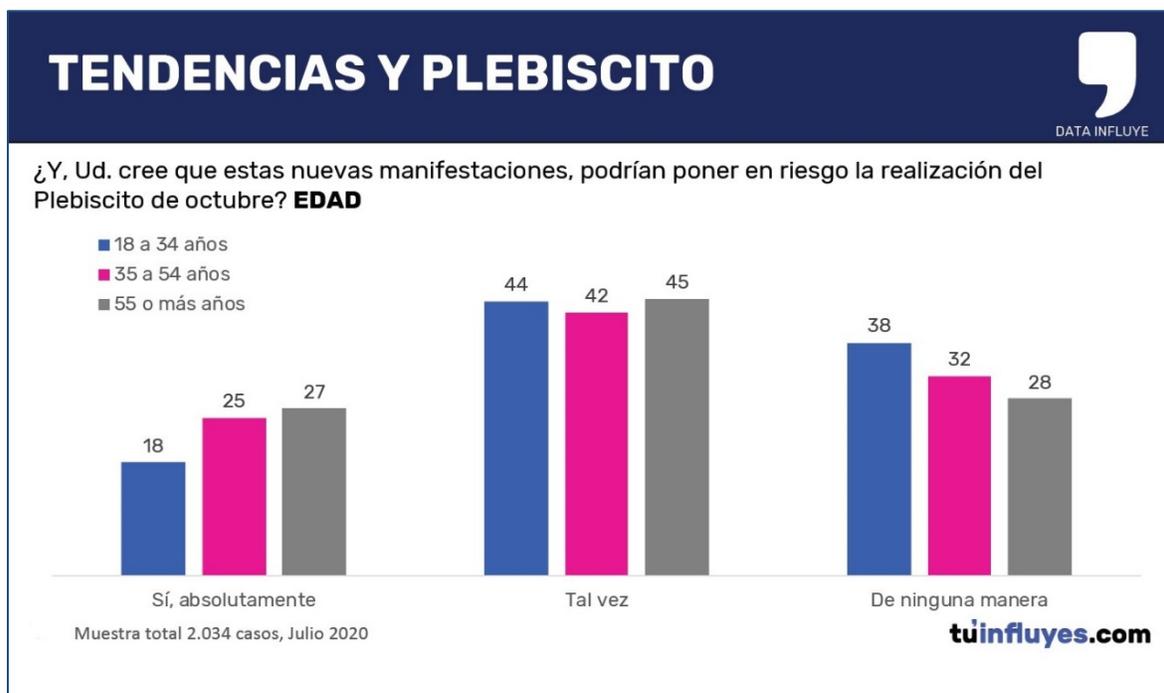
### **¿La amenaza al plebiscito es la pandemia o las eventuales protestas?**

Finalmente, algunos grupos políticos o dirigentes en particular han puesto el acento, esencialmente movilizados por sus intereses, en expresar que bajo algunas condiciones el plebiscito de octubre se debería suspender o derechamente anular, yendo directamente a una convención constituyentes de algún tipo, si las protestas o la pandemia agudizan su incidencia previo al evento de octubre.

De esta forma, la encuesta Data Influye de julio también preguntó sobre el riesgo que podrían constituir las manifestaciones ante la realización del

plebiscito. Y en esta línea, como se puede examinar en la Gráfica N°6, son los grupos de mayor edad, aquellos que ponen en riesgo el plebiscito de haber nuevas manifestaciones

**Gráfica N°6** Percepción de riesgo del plebiscito ante nuevas manifestaciones.



Encuesta Data Influye julio 2020

Para la gran mayoría, establece la alternativa “tal vez”, dejando un espacio razonable para la duda. Sin embargo, el 38% de los jóvenes de 18 a 34 años, descarta que pueda haber una relación causa efecto entre manifestaciones y riesgo de realización del plebiscito.

En resumen, de haber plebiscito en octubre, como todo lo indica hasta el momento, la participación en todos los escenarios será más robusta que en

cualquier presidencial. Esto significa que participaran más de 7 millones de electores, lo cual despeja a todas luces el tema de la legitimidad.

Por otra parte, compararse con el plebiscito de 1988, donde participó el 94% de todos los mayores de 18 años de esa época, después de casi 18 años sin votar, es inapropiado. Pero no es absurdo que de haber condiciones ideales podríamos tener cifras sorprendentes de participación, superando los 10 millones de sufragantes, un récord que no sabemos si se podrá igualar con el plebiscito de salida del proceso constituyente el año 2022.

## **(GOBIERNOS DE) CIUDADES Y COVID-19 EN CHILE**

**Autores: Marcelo Farah, Raúl Erazo, Roberto Moris y Marcelo Reyes. Área ciudad de Chile 21**

Resumen: En este artículo se hace un breve recuento de los efectos de la epidemia de COVID-19 en Chile, y se argumenta que la ausencia de gobiernos de ciudad ha sido un factor que amplificó los efectos de la crisis sanitaria, haciendo referencia a los cambios legales que empezarán a operar próximamente (constitución de los nuevos gobiernos regionales) y a la experiencia internacional.

## 1. EL ORIGEN URBANO DE LA PANDEMIA

La epidemia de COVID-19 es un fenómeno eminentemente urbano. La mayor parte de los infectados vive en ciudades, especialmente en grandes ciudades. La historia partió en el mercado de una gran metrópolis china con más de 10 millones de habitantes. Las consecuencias están siendo enfrentadas en las ciudades de todo el mundo, con restricciones durísimas a sus actividades normales y afectando severamente los viajes entre ciudades, especialmente los viajes internacionales. Y han sido los gobiernos de las ciudades o sus sucedáneos (generalmente el gobierno central) los que han debido enfrentar el manejo de esta crisis.

Si bien el virus llegó desde el extranjero, aterrizó en una realidad urbana que potenció sus impactos. Las condiciones de desigualdad socioeconómica en distintos barrios de las ciudades, la debilidad de los sistemas de salud y la inadecuada forma de gobierno de las ciudades, son aspectos que fueron revelados por las circunstancias que hubo que enfrentar y que agravaron las consecuencias de la epidemia. Todas esas condiciones subyacentes ya estaban, desde hace mucho, entre nosotros<sup>8</sup>.

Por otra parte, la aparición de esta epidemia está funcionando como un catalizador de discusiones que bajo otras circunstancias habrían tomado años. Las desigualdades, por ejemplo, que se materializaron en consecuencias diferenciadas de la enfermedad en distintos sectores de las ciudades. El gobierno de la ciudad, conflicto que se ha manifestado, de alguna forma, en

---

<sup>8</sup> De la Varga, junio de 2020. COVID-19: A mirror for the urban world's contradictions. CIDOB Report #05 - Cities on the Frontline: managing the coronavirus crisis. [https://www.metropolis.org/sites/default/files/resources/CIDOB\\_Cities-frontline.pdf](https://www.metropolis.org/sites/default/files/resources/CIDOB_Cities-frontline.pdf).

una tensión entre los alcaldes y el gobierno central. Las reformas al sistema de salud, frente a la evidencia de que el sistema privado no podrá ser nunca la base para una respuesta adecuada frente a una emergencia sanitaria. La distribución del espacio público urbano, hoy mayoritariamente destinado a vehículos motorizados, frente al necesario avance de la caminata y los modos no motorizados en general. Esta faceta de la crisis, la de catalizar discusiones que ya venían manifestándose pero a otro ritmo, posiblemente contribuya a producir cambios en plazos relativamente breves, al menos mientras esté fresco el recuerdo de esta crisis sanitaria.

Todo sucedió muy rápido. El 3 de marzo el Ministerio de Salud confirmó el primer caso de COVID-19 en Chile y, al día de hoy, un poco más de cinco meses después, los casos confirmados superan los 350.000 y los muertos por la epidemia suman más de 10.000 personas<sup>9</sup>.

Ninguna estructura gubernamental estaba preparada para enfrentar una emergencia sanitaria que se desarrollara a este ritmo. El Departamento de Información y Estadísticas (DEIS) del Ministerio de Salud es uno de los organismos que experimentó en carne propia el cambio de velocidad de los acontecimientos. Por años se dedicó a llevar las estadísticas sanitarias del país con un retraso de varios meses, lo que en tiempos normales no tiene ninguna importancia. Y de pronto empezó a ser requerido para entregar información diaria, lo que representa una solicitud que extremó sus capacidades y las de todos los organismos encargados de proveer información base: hospitales,

---

<sup>9</sup> [Cifras oficiales del Ministerio de Salud](https://www.gob.cl/coronavirus/cifrasoficiales/). <https://www.gob.cl/coronavirus/cifrasoficiales/>. Fecha: 10 agosto de 2020.

<sup>10</sup> Chile es el octavo país en el mundo con más contagios y en América sólo es superado por Perú en lo que respecta a la cantidad de muertos por COVID-19 por cada 100 mil habitantes (53,0 hasta el 10 de agosto de 2020).

laboratorios, Registro Civil, etc. Tampoco las medidas paliativas, que tenían que consensuarse políticamente y, en algunos casos, tramitarse legislativamente, se llevaron a cabo en concordancia con la velocidad de los acontecimientos.

## **2. FACTORES URBANOS EN EL DESARROLLO DE LA PANDEMIA**

### **El (inexistente) gobierno de las ciudades**

En Chile, con las grandes metrópolis carentes de gobiernos propios (metropolitanos) y con el resto de las ciudades a cargo de alcaldes que no tienen facultades, personal ni presupuesto para abordar la crisis, ha sido el gobierno central el que ha decidido, financiado y fiscalizado las medidas para enfrentarla. Esto ha reactivado un debate que la discusión de la regionalización apenas tocó: el del gobierno de las ciudades en Chile y, en particular, de las metrópolis.

En la ley que regula la transferencia de atribuciones desde el gobierno central a los gobiernos regionales<sup>11</sup> se establecen normas para la constitución de áreas metropolitanas y se entrega su administración a los gobiernos regionales respectivos. Sin embargo, se define que esta administración “metropolitana” se restringe a la aprobación de ciertas materias puntuales<sup>12</sup>, siempre a partir de elaboraciones o proposiciones de las secretarías regionales ministeriales respectivas, es decir, del gobierno central. No está previsto que las metrópolis tengan un órgano propiamente urbano que las gobierne, y las atribuciones que

---

<sup>11</sup> Ley N°21.074, de febrero de 2018.

<sup>12</sup> El plan maestro de transporte urbano metropolitano, el plan regulador metropolitano, el plan intercomunal de inversiones en infraestructura de movilidad y espacio público, y el sentido de tránsito de vías intercomunales.

tendría el gobernador regional electo sobre las áreas metropolitanas serían, o bien parciales y acotadas a coordinaciones con los órganos sectoriales del gobierno central -que siguen operando sin mayores variaciones en la región-, o restringidas a la gestión en asuntos marginales<sup>13</sup>.

La epidemia ha evidenciado la ausencia de la ciudad en nuestro ordenamiento administrativo. Todas las decisiones recaen en el gobierno central: el transporte, la salud, la educación, etc. La discusión constitucional que se avecina debiera tomar nota de esta ausencia. Y repararla en la nueva constitución, puesto que la ley recientemente promulgada que regula la transferencia de competencias desde el gobierno central a las regiones no lo hace.

### **La desigualdad, un factor multiplicador de la crisis sanitaria**

En las ciudades, las personas tienen condiciones distintas para enfrentar la epidemia. Algunos hogares son más grandes y apropiados para vivir el encierro y para adaptar parte de ellos como espacios de trabajo. La educación por internet es un factor de desigualdad para los alumnos, especialmente los más pequeños. No todos los niños y jóvenes tienen acceso a computadores o a una conexión a internet. Muchos no tienen un espacio adecuado en la vivienda para conectarse a la red sin que la actividad del hogar interfiera en sus clases. Y en las “tele clases” la diferencia en el nivel educacional de la familia y el hacinamiento en el hogar tienen una influencia mayor que en la educación con clases presenciales.

---

<sup>13</sup> Esto lo confirman los decretos supremos de identificación de transferencias de competencias de febrero de 2019.

En Santiago, las siete comunas con mayor porcentaje de hogares vulnerables tienen el doble de casos de COVID por cada 100.000 habitantes, con respecto a las siete comunas con menor porcentaje de hogares vulnerables. Y las tasas de mortalidad de esas comunas son más del doble que las de las comunas con menos porcentaje de hogares vulnerables<sup>14</sup>.

### **Movilidad y planificación urbana en respuesta a la crisis**

Uno de los desafíos que enfrentará el transporte urbano a la salida de la crisis será contrarrestar la tendencia a utilizar el automóvil como una forma de distanciamiento físico, y reducir así la probabilidad de contagio. Las medidas necesarias no presentan ninguna novedad respecto de lo que ha sido la discusión de la movilidad urbana, tanto en Chile como en el resto de los países. La bicicleta, los scooters eléctricos y la caminata deberían incrementar su rol en esa nueva etapa, para lo cual será necesario hacer algunas redistribuciones de espacio, reduciendo el espacio disponible para los automóviles, como ya ha empezado a ocurrir con las ciclovías que se han demarcado en las calzadas. Habrá que proveer nuevos espacios de estacionamientos para bicicletas y, posiblemente, destinar algunas calles exclusivamente para peatones y modos no motorizados.

No parece posible que el transporte público logre implementar eficazmente medidas de distanciamiento físico. Por esa razón, parece más productivo

---

<sup>14</sup> El indicador que se utiliza para determinar la vulnerabilidad económica de los hogares es el nivel de estudios del jefe de hogar. Los datos de salud provienen de los informes epidemiológicos del Ministerio de Salud, desde marzo a julio de 2020. Las siete comunas con menor porcentaje de hogares vulnerables son: Ñuñoa, Providencia, Las Condes, Vitacura, Santiago, La Reina y Lo Barnechea. Las siete comunas con mayor porcentaje de hogares vulnerables son: San Ramón, Lo Espejo, El Bosque, Pedro Aguirre Cerda, La Granja, Cerro Navia y La Pintana. Fuente: Centro Producción del Espacio, Facultad de Arquitectura, Diseño y Construcción, Universidad de Las Américas. <https://producciondelespacio.org/atlas-de-indicadores-espaciales-de-vulnerabilidad-ante-el-covid-19-en-chile>. Fecha de acceso: 6 de agosto de 2020.

tratar de reducir la demanda de viajes en esos horarios. En el corto plazo, a través de diferir horarios de trabajo o estudio, e introducir uno o dos días de teletrabajo a la semana en aquellos casos en que sea posible. En un plazo más largo, distribuyendo en forma más pareja los equipamientos que atraen viajes, de manera que la longitud de los viajes empiece a reducirse.

La idea de reducir las distancias de viaje es una discusión que ya se ha iniciado en otras ciudades (las ciudades “de 15 minutos”). Hay mucho que hacer en esa dirección. Sólo como ejemplo, será necesario redefinir la distribución espacial de ciertos servicios públicos, como por ejemplo oficinas de impuestos internos y registro civil (en muchos casos, una oficina por comuna es insuficiente), y servicios privados, como por ejemplo notarías. Una forma posible de hacer esto es establecer notarías con localización predefinida (a las cuales se acceda, por ejemplo, por licitación), para asegurar una distribución espacial adecuada.

### **La recuperación de la vida urbana**

En el proceso de recuperación, una vez que se levanten las medidas de emergencia, habrá dos grandes desafíos. El primero, cómo hacer de las ciudades sitios más seguros y saludables frente a la transmisión de enfermedades contagiosas, sin sacrificar la riqueza de la vida urbana y, en particular, la densidad poblacional. El segundo será cómo abordar la crisis económica y la emergencia social sin renunciar a mantener, al mismo tiempo, las medidas destinadas a combatir el cambio climático y a proteger el medio ambiente.

Los hábitos de estudio, trabajo y, sobre todo, de recreación, tendrán que cambiar significativamente. Pero debiera tenerse presente que mantener la riqueza de la vida urbana, sus espacios públicos, sus cafés, restaurantes y salas de espectáculos, es una necesidad no sólo económica sino también social. De la reanudación de estas actividades de una forma segura desde el punto de vista sanitario, depende una buena parte de la recuperación de las ciudades.

La densidad urbana ha sido objeto de debate en estos meses, desde la aparición del coronavirus. Hasta el año 2019, había cierto acuerdo respecto de las bondades de ciudades más densas. Desde el punto de vista ambiental, ciudades más densas requieren menos gasto de energía y generan menos gases de efecto invernadero. Del mismo modo, a medida que aumenta la densidad, el transporte público puede aumentar sus estándares y seguir siendo viable financieramente. Soluciones de alto estándar, como el Metro, sólo son socialmente rentables en zonas muy densas de la ciudad. Y de pronto la densidad, la cercanía, el transporte público, se han vuelto factores de difusión del virus. Las características que hacen de la ciudad un espacio interesante para la vida, son las mismas que la hacen vulnerable a la epidemia.

Pero hay indicios de que la densidad de las ciudades es también el origen de algunas adaptaciones que pueden contribuir a controlar la epidemia. La acumulación de personas y conocimiento en las ciudades no es solamente un motor para la economía. Es un ambiente que favorece la innovación, incluyendo la producción de conductas en respuesta a situaciones de

emergencia, como esta epidemia<sup>15</sup>. La ciudad de Hong Kong es una prueba que densidad e intensidad de la pandemia no están necesariamente relacionadas. Hong Kong, una de las áreas urbanas más densas del mundo, ha sido una de las que mejor ha manejado la epidemia de COVID-19<sup>16</sup>.

### **La salud del cuerpo y la salud del alma en las ciudades**

Ha sido relativamente desesperanzador comprobar que el teletrabajo, que hasta ahora se consideraba una excelente solución para reducir los viajes sin comprometer la productividad de las ciudades, ha empezado a mostrar secuelas indeseables. La “fatiga COVID” y la “fatiga Zoom” (referida a la más popular de las aplicaciones para reuniones virtuales) han empezado a ser descritas. Para las personas que trabajan desde su hogar, la jornada ya no tiene la separación clara que brindaba la diferenciación del lugar de trabajo y la vivienda. El día se vuelve una jornada interminable de trabajos sucesivos, entre las labores del hogar y las exigencias laborales. El beneficio del tiempo libre gracias a la desaparición de los viajes de trabajo pareciera haberse evaporado inexplicablemente. Será importante tener en cuenta que el tiempo de transporte es sólo una parte de la historia. La otra parte es el beneficio de producir una separación física entre el hogar y el lugar de trabajo.

Como ya se sabe que algunas de las medidas destinadas a reducir la probabilidad de contagio tienen efectos indeseados en la salud mental, será necesario mantener un equilibrio entre el control de la epidemia y la salud

---

<sup>15</sup> Abdullah y Reynés, 2020. Barcelona’s corona virus makers: co-producing local solutions to a global pandemic. CIDOB Report #05.

<sup>16</sup> Mee Kam Ng, 2020. Hong Kong’s head start in tackling the new coronavirus. CIDOB Report #05.

mental. De lo contrario, el resultado será que el cumplimiento de las medidas sanitarias se va a ir deteriorando por desgaste<sup>17</sup>.

En este aspecto la ausencia de gobiernos urbanos constituye una dificultad adicional. Porque la transmisión de conductas adecuadas a la población de las ciudades se facilita si existe una autoridad urbana que cuente con la confianza y el apoyo de la ciudadanía.

### **3. LA GRAN DEUDA INSTITUCIONAL: LOS GOBIERNOS DE CIUDAD**

La mantención del control de los asuntos urbanos, de todas las ciudades del país, en el gobierno central, cuestión que cambiará muy poco cuando entren en funciones los gobernadores regionales elegidos y la nueva ley se materialice en los nuevos organismos públicos contemplados, plantea un problema que afecta el desempeño de las ciudades en muchas áreas. La respuesta eficaz y oportuna frente a una emergencia sanitaria es una de ellas. Durante la discusión de la descentralización que dio origen a la ley que entrará en vigencia próximamente, la cuestión de las ciudades (la palabra ciudad) rara vez apareció. La mirada pasó de la región a la comuna. La ciudad no fue visualizada como una unidad que requiere tratamiento especial y gobierno propio. Y como ya se señaló, del tratamiento de las áreas metropolitanas por parte de los nuevos gobiernos regionales se puede esperar poco o nada. Hasta qué punto se va a lograr una descentralización efectiva con la nueva ley, es una cuestión que está por verse. Pero lo que es seguro es que se desperdició la oportunidad

---

<sup>17</sup> Marques y Waldinger, 2 de junio de 2020. Overcoming Quarantine Fatigue.  
<https://www.massgeneral.org/news/coronavirus/quarantine-fatigue>.

de darle a las áreas urbanas una institucionalidad apropiada, lo que retrasará nuestro desarrollo no solamente institucional sino también económico.

El manejo de la epidemia de COVID-19 requiere medidas que involucran la salud, el transporte, la educación, los asuntos laborales, el comercio, el orden público, etc. El gobierno central tiene todas esas áreas compartimentadas en ministerios u organismos especializados. Una de las razones por las cuales los alcaldes han destacado como más vinculados con los problemas de la población es justamente porque, dentro de sus escasas atribuciones, su manejo de los asuntos comunales es integral. Los alcaldes tienen un territorio a cargo, no un área específica. Esa sería una de las principales ganancias del establecimiento de gobiernos de ciudad y gobiernos metropolitanos: el tratamiento integral de los asuntos urbanos.

## **COYUNTURA CON ENFOQUE DE GÉNERO, PAPEL DE CONGRESO E INTRASCENDENCIA DEL EJECUTIVO**

**Andrea González**

**Directora del área de coyuntura política de Chile 21**

A cinco meses del inicio de la pandemia, la histórica conmemoración del día internacional de la mujer, y a puertas de la posible redacción paritaria de una nueva constitución, se expone la deficitaria atención por parte del Poder

Ejecutivo sobre los principales problemas políticos, económicos, sociales y de seguridad pública con enfoque de género. A pesar de algunos avances desde el Congreso, queda a la luz más que nunca la grave situación de vulnerabilidad de mujeres con respecto a sus empleos, trabajo doméstico, cuidado de terceros, violencia intrafamiliar, abusos sexuales, salud, sexualidad y reproducción, comenzando a desencadenar reacciones en la sociedad civil y la opinión pública en búsqueda de soluciones y justicia para las mujeres en la denominada “Alerta Morada” como expresión de sororidad frente a la violencia de género, representada en los casos de Antonia y Ambar, entre otros.

### **Pandemia con enfoque de género desde la ONU y Ministerio de la Mujer en Chile**

En marzo, ONU Mujeres enunciaba que los efectos de la cuarentena por la pandemia afectarían especialmente a mujeres, tanto por la elevada participación en la economía informal, como por el trabajo doméstico y el cuidado de terceros, que se traducen en mayor suspensión y pérdida de empleos, entre otras variables sanitarias, políticas y económicas.<sup>18</sup> De esta forma, ya en esa fecha, se recomendaba a los gobiernos garantizar las necesidades básicas del personal de la salud (incluyendo productos de higiene menstrual), garantizar la disponibilidad de atención a víctimas y denuncia con marcos legales sensible a la materia, incluir refugios y casas de acogida en presupuesto básico, garantizar seguros de salud y licencias remuneradas para quienes se encuentran en cuidado de terceros, realizar esfuerzos especiales de pagos a título compensatorio para

---

<sup>18</sup>Anita Bhatia, Directora Ejecutiva Adjunta de ONU Mujeres, 26/03/2020 <https://www.unwomen.org/es/news/stories/2020/3/news-women-and-covid-19-governments-actions-by-ded-bhatia>

trabajadoras/es informales, entre otros consejos para minimizar el impacto de la pandemia y la brecha de género.

Sin embargo, en Chile el Ministerio de la Mujer y Equidad de Género ha pasado por la dirección de tres ministras y una ministra subrogante desde el 8 de marzo, arrastrando los suficientes estancamientos administrativos y políticos para mantener la Cartera en una contante intrascendencia política, con nulo enfoque social y escaso acercamiento hacia las organizaciones feministas. Hasta la fecha, el Ministerio ha asumido una agenda sobre la marcha, basada en reuniones de coordinación y flujo de información con policías, visibilización de canales de comunicación y denuncias de violencia intrafamiliar a través de campañas, e incorporaciones a mesas de trabajo colaborativas con autoridades, centrando su escasa atención en la violencia desde una perspectiva que parece obviar la profundidad de un sistema patriarcal con estereotipos de género socialmente muy arraigados.

### **Empleo, economía y cuidado de terceros en Chile**

Al igual que en el resto del mundo, en Chile las personas más afectadas por la pandemia son mujeres, disidencias sexuales y jóvenes, toda vez que son estos segmentos quienes ocupan espacios de mayor informalidad o precariedad laboral, por lo tanto, con mayor exposición a perder sus fuentes de ingreso en casos de menor disponibilidad de recursos fiscales. Lo que se ha reflejado en que

entre abril y junio se registró una disminución de un 20,1% de la fuerza de trabajo femenina.<sup>19</sup>

En nuestro país, el 42% de los hogares tiene a una mujer como jefa de hogar<sup>20</sup>, en quienes recae el peso del cuidado de terceros como niñas y niños, personas enfermas o de tercera edad, aumentándoles la carga de trabajo no remunerado. Al mismo tiempo, observamos que alrededor del 22% de las mujeres se dedica al comercio por mayor y al por menor, el 13% a la enseñanza, el 11,5% a los hogares privados con servicios domésticos, el 10% a los servicios sociales y de salud, y el 7% a hoteles entre otras actividades.<sup>21</sup> Los servicios sociales y de salud ocupan el cuarto lugar dentro de los rubros con mayor ocupación femenina, lo que se traduce en que el 71% de quienes trabajan en salud sean mujeres<sup>22</sup>. Como es de esperar, el contexto de la pandemia se vuelve especialmente complejo para trabajadoras indispensables en periodos de crisis, volviendo necesario que el Estado, entre otras medidas urgentes, asegure las necesidades básicas y ponga a disposición espacios seguros para el cuidado de niños, niñas, personas enfermas y de tercera edad que se encuentran al cuidado de mujeres que no pueden abandonar sus labores en tiempos de crisis.

---

<sup>19</sup> Boletín Estadístico: empleo trimestral del INE. 31/07/2020 [https://www.ine.cl/docs/default-source/ocupacion-y-desocupacion/boletines/2020/pa%C3%ADs/bolet%C3%ADn-empleo-nacional-trimestre-m%C3%B3vil-abril-mayo-junio-2020.pdf?sfvrsn=4f8a01af\\_4](https://www.ine.cl/docs/default-source/ocupacion-y-desocupacion/boletines/2020/pa%C3%ADs/bolet%C3%ADn-empleo-nacional-trimestre-m%C3%B3vil-abril-mayo-junio-2020.pdf?sfvrsn=4f8a01af_4)

<sup>20</sup> Censo 2017 <https://www.censo2017.cl/>

<sup>21</sup> Casen 2017, [http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/casen\\_2017.php](http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/casen_2017.php)

<sup>22</sup> Agricultura, 13/05/2020 <https://www.radioagricultura.cl/nacional/2020/05/13/ministra-de-la-mujer-se-reunio-con-funcionarias-de-la-salud-en-nunoa.html>

Buscando extender la licencia médica preventiva para padres y madres cuyo permiso postnatal parental venciera durante el Estado de Catástrofe, el reciente 23 de julio se promulgó la Ley Crianza Protegida, la cual logró el apoyo transversal de la oposición y oficialismo en el Congreso, como una alternativa (después de casi cuatro largos meses de discusión), al proyecto de Postnatal de Emergencia, que no obtuvo el apoyo del Gobierno tras cuestionamientos de inconstitucionalidad.<sup>23</sup>

### **Componente de género en el retiro de 10% y pensiones de alimento**

En otro esfuerzo por mitigar los efectos económicos de la pandemia, el Congreso impulsó el retiro de un 10% de emergencia de los fondos previsionales, en una medida con cargo a las cuentas de pensiones de las y los trabajadores. El sistema de capitalización individual vigente en Chile agudiza las brechas económicas de género, producto de la desigualdad de salarios y la alta tasa de trabajo informal o no remunerado de las mujeres, lo que se refleja en que, a los 60 años, las mujeres con ahorros en las AFP tienen en promedio un fondo de pensión equivalente a un 60% del fondo de los hombres a la misma edad. De esta forma, la capacidad de retiro de la mujer también equivale al 60% de la capacidad de retiro del hombre a esa edad.

---

<sup>23</sup> Superintendencia de Seguridad Social 24/07/2020 <https://www.suseso.cl/605/w3-article-597138.html#:~:text=La%20ley%20de%20Crianza%20Protegida,tengan%20hijos%20en%20edad%20preescolar>.



Fuente: elaboración propia con datos de la Superintendencia de Pensiones.<sup>24</sup>

Pero el efecto más visible del retiro de fondos presionales de emergencia se presentó en la revelación de que el 84% de las pensiones de alimentos en Chile se encuentran impagas, motivando al Congreso a ingresar y aprobar por unanimidad un proyecto de ley que asegura el pago de pensiones de alimento con el retiro de los fondos de AFP.<sup>25</sup>

## Violencia de género

En Chile, el 38% de las mujeres (15 y 65 años) reconoce haber sufrido algún tipo de violencia en algún momento de su vida, dónde el ámbito que concentra el mayor porcentaje de violencia es el intrafamiliar, con un 38%. Más preocupante aún, es que el 48,9% de las víctimas de violencia psicológica, el 46,8% de víctimas de violencia física y el 41,8% de víctimas de violencias sexual, manifiesta que “No

<sup>24</sup>Superintendencia de Pensiones, 31/03/2020. <https://www.spensiones.cl/apps/centroEstadisticas/paginaCuadrosCCEE.php?menu=sci&menuN1=pensypape&menuN2=nuepenmes>

<sup>25</sup> Senado 31/07/2020 <https://www.senado.cl/retencion-del-10-de-los-fondos-de-pensiones-por-pension-alimenticia/senado/2020-07-31/190516.html>

creo que sirva denunciar o denunció previamente y no pasó nada”.<sup>26</sup> Esto nos pone frente a la realidad de que en términos de detección o cuantificación de violencia intrafamiliar y delitos sexuales contra las mujeres hay una cifra negra muy alta de quienes no denuncian. Lo que se ha visto potenciado por la pandemia y la convivencia forzada de las víctimas con sus agresores que, a pesar de la cifra negra, ha registrado un aumento de 124% en las llamadas de orientación y ayuda del número 1455 desde el inicio de la pandemia según el Ministerio de la Mujer y Equidad de Género.<sup>27</sup>

El pasado 21 de julio, tras la decisión del Juzgado de Garantía de conceder arresto domiciliario para Martín Pradenas, imputado por cinco delitos de connotación sexual, entre los que se encuentra la violación con consecuencia de suicidio de Antonia Barra, desató una ola de manifestaciones en redes sociales y caceroleos a lo largo de Chile exigiendo justicia para Antonia. La atención pública generó que el Juzgado de Garantía, acogiéndose a tratados internacionales, revocara la decisión del Juez de decretar la prescripción de dos casos y de no decretar prisión preventiva<sup>28</sup>. Las manifestaciones en torno a la “Alerta Morada” se repitieron en el caso de Ambar, joven de 16 años violada, asesinada y desaparecida por la pareja de su madre que ya había sido condenado el año 2005 por el asesinato de su expareja e hijo, saliendo en libertad condicional el 2016.<sup>29</sup>

---

<sup>26</sup> Tercera Encuesta Nacional de Violencia Intrafamiliar Contra la Mujer y Delitos Sexuales del año 2017 de la Subsecretaría de Prevención del Delito <http://www.seguridadpublica.gov.cl/media/2018/01/Resultados-Encuesta-VIE.pdf>

<sup>27</sup> Ministerio de la Mujer y Equidad de Género 03/07/2020 <https://minmujeryeg.gob.cl/?p=40894>

<sup>28</sup> La Tercera 3/08/2020 <https://www.latercera.com/nacional/noticia/corte-revoca-fallo-que-dicto-prescripcion-de-dos-abusos-imputados-a-martin-pradenas/5QDK3K6YWFC6LC66S66SHSDMHI/>

<sup>29</sup> La Tercera 11/08/2020 <https://www.latercera.com/nacional/noticia/caso-ambar-el-relato-que-apunta-al-unico-imputado/IMN2YNQ7VRFORB44CBTSFWMCPA/>

Sumándola a la dolorosa lista de 28 femicidios, 2 suicidios femicidas, y 2 asesinatos por violencia femicida durante el 2020,<sup>30</sup> en un marco normativo que a pesar de avanzar en considerar como femicidio los asesinatos de género independientemente de la relación del agresor con la víctima, promulgado en marzo a través de la Ley Gabriela, aún dificulta los procesos por un alto nivel de sobreseimientos y prescripciones de casos, entre otros componentes que derivan de un insuficiente tratamiento institucional del problema.

### **Aborto, salud sexual y reproductiva**

Por otro lado, esta crisis también anuncia riesgos sobre la sexualidad y reproducción de las mujeres. La inexistencia de planes de emergencia de distribución de preservativos sobrepone a las personas al contagio de Enfermedades de Transmisión Sexual (ETS), dentro de ellas el SIDA, lo que ya era complejo antes de la pandemia con el posicionamiento de Chile como el país que más aumentó sus contagios dentro de Latinoamérica entre 2010 y 2018<sup>31</sup>. Al mismo tiempo que la dificultad de acceso a métodos anticonceptivos y la penalización de aborto, aumentan la tasa de embarazos no deseados, contribuyendo a perpetuar la vulnerabilidad, y la subordinación política y económica de mujeres.

### **Política, Agenda de Género COVID19 y proceso constituyente**

A pesar de la insuficiencia del Ejecutivo para abordar medidas con enfoque de género que mitiguen los efectos de la pandemia, las organizaciones sociales

---

<sup>30</sup> Red Chilena Contra la Violencia Hacia las Mujeres 13/08/2020 <http://www.nomasviolenciacontramujeres.cl/>

<sup>31</sup> Informe del Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/Sida (ONUSIDA) <https://www.unaids.org/es>

feministas han avanzado en tomar espacios políticos, de la mano de esfuerzos desde la Presidencia del Senado en un trabajo colectivo en torno a la Agenda de Género COVID19 que aúna a más de 100 referentes femeninos de la política y sociedad civil. El documento, además de hacer un completo diagnóstico de la pandemia con enfoque de género, propone 200 medidas urgentes, a corto y largo plazo destinadas al Ejecutivo y al Congreso, entre las que se encuentran la creación de un Sistema Nacional Integral de Cuidados que priorice el trabajo doméstico y de cuidados a terceros, igualar derechos de las Trabajadoras de Casa Particular al resto de los trabajadores/as de Chile, promover derechos de trabajadoras sexuales, recepción de denuncias de violencia inclusiva, modificación de ley sobre Abandono de Familia y Pago de Pensiones Alimenticias, sanciones a difusión no consentida de material sexual, tipificación de violación “Sin Consentimiento es Violación”, Despenalización del Aborto, derechos en salud ginecológica y sexual sin violencia gineco-obstétrica, cuotas en elecciones municipales y educación sexual, entre otras.<sup>32</sup>

El trabajo realizado por las mujeres en el Congreso es una auspiciosa base para avanzar en las leyes y políticas públicas necesarias. Sin embargo, en un sistema presidencialista como el chileno, la mayoría de las medidas se encuentran en función de las voluntades políticas del gobierno de turno. Con todo esto, de aprobarse en el plebiscito del 25 de octubre la opción de convención constitucional, se marcaría un hito histórico mundial con la primera redacción constitucional paritaria entre hombres y mujeres del mundo, asentándose como

---

<sup>32</sup> Agenda de Género Covid19 13/08/2020 <https://fpd.cl/wp-content/uploads/2020/08/agenda-genero-covid-19-am.pdf>

un desafío político trascendental, que requerirá la ocupación de la política nacional en temáticas de género.

## **REDEFINIR LA IDEA DE ESTADO DE BIENESTAR**

**Daniel Grimaldi**

**Área Ideas Políticas y cambio social**

### **Un modelo de Estado social vigente**

En el marco de nuestro ciclo de conversaciones sobre la pandemia y las transformaciones del siglo XXI organizada por Chile21 y la Fundación Friedrich Ebert, en la recién pasada sesión tuvimos como invitado al destacado sociólogo Danilo Martuccelli, profesor titular de sociología en la Universidad de Paris V y hoy también investigador en Chile en la Universidad Diego Portales, con el cual hemos abordado el problema de la redefinición del Estado de bienestar.

En términos generales el Estado de bienestar es considerado un modelo de Estado que asume un rol social garantizando derechos y organizando la seguridad social de los ciudadanos, ya sea por medio de servicios estatales, mixtos o privados, pero siempre estrictamente regulados por el Estado. Su aparición comienza a verse desde los años 1920 en Estados Unidos y en Europa y se consolida entre 1940 y 1970 bajo un enfoque económico keynesiano, transformándose en un modelo característico de las democracias más desarrolladas. En América Latina el Estado de bienestar no se dio de la misma

manera, llegando a establecer versiones más inacabadas de modelos de seguridad social que nunca han logrado garantizar efectivamente derechos sociales de altos estándares. En el caso chileno, el desarrollo de un Estado social fue truncado con el golpe militar y se adoptó un modelo liberal de administración de la seguridad social, pero cuyos resultados distan mucho de garantizar efectivamente derechos sociales. De ahí la vigencia de la pregunta por el Estado de bienestar en Chile.

Las dinámicas sociopolíticas que le dieron origen y marcaron su desarrollo durante el siglo XX, no pueden seguir pensándose de la misma manera; la cuestión social contemporánea tiene complejidades diferentes que implican ir más allá de la definición de Estado de bienestar como la simple protección social. Más aún, la transversalmente aceptada necesidad de un rol más activo del Estado para enfrentar los problemas post pandemia, nos obliga desde el progresismo a pensar nuevas fórmulas para el desarrollo de esta forma de Estado tan vilipendiada por el neoliberalismo.

La pandemia de Covid-19 ha traído con fuerza el retorno de una vieja discusión sobre el rol del Estado frente a la vulnerabilidad de nuestras sociedades, ya no solo frente al mundo del trabajo sino de cara a las amenazas políticas como las guerras, las crisis sanitarias y la crisis climática que amenaza nuestra subsistencia en el planeta. Todos los países del mundo han visto sus institucionalidades exigidas y estresadas por garantizar la seguridad de los ciudadanos e incluso en países de fuerte orientación neoliberal como Chile y bajo un gobierno de derecha, los sectores conservadores han impulsado la idea de

una mayor presencia del Estado en su rol protector. Es curioso, por decir lo menos, la manera en la cual el gobierno de Sebastián Piñera ha querido resaltar la construcción de una red de protección social del Estado, compuesta por una serie de prestaciones, bonos, exenciones y préstamos para paliar las necesidades y vulnerabilidades de la población frente a la pandemia. Este discurso sobre el rol protector del Estado fue reforzado tras la posibilidad del retiro del 10% de los ahorros de los cotizantes y el gobierno defendió con uñas y dientes la idea que era el Estado y no los trabajadores con sus cotizaciones, los que debían pagar el precio de las ayudas, algo impensado antes de la pandemia. Puede que esta retórica en favor del rol del Estado sea solo coyuntural y no responda al ideario más profundo de la derecha chilena, pero tampoco debemos desconocer que hay una cierta autoproclamada “derecha social” que se acerca más a estas ideas estatistas. En Europa son inclusive sectores ultraconservadores y populistas quienes sostienen también la idea de un Estado social, complejizando los ejes ideológicos para las derechas más asociadas al neoliberalismo.

A diferencia de lo que las doctrinas neoliberales han querido transmitir, lo cierto es que el Estado de bienestar nunca fue construido contra el capitalismo, es más, en el fondo sus características de régimen de conciliación de intereses entre el mundo del capital y del trabajo por medio del Estado, logra configurar un tipo de capitalismo propio de sociedades que hoy consideramos desarrolladas. Las crisis económicas desde los años 70 trajeron problemas a los estados de bienestar europeos y se impulsaron una serie de reducciones en prestaciones estatales por parte de gobiernos neoliberales y, también los socialdemócratas en su momento

contribuyeron a orientar el sistema de protección social del Estado hacia un modelo más liberal, abriendo espacios de la seguridad social hacia el mercado. Sin embargo, a pesar de los embistes contra el Estado de bienestar sobre todo en su versión socialdemócrata más clásica, hoy persiste una fuerte demanda hacia el Estado ante la incapacidad del mercado de hacerse cargo de las vulnerabilidades sociales. Vale la pena recordar que la “crisis del Estado de bienestar” es un tema que se viene discutiendo desde los años 70 y hoy ya no tiene sentido plantear que este modelo de Estado tras 50 años sigue estando en crisis. Lo cierto es que hoy su necesidad está más vigente que nunca en este siglo y sigue siendo un pilar fundamental de las sociedades desarrolladas. En consecuencia, más útil que pensar en su crisis es pensar en sus transformaciones.

### **El problema de la emancipación**

Martuccelli nos propone un análisis del Estado de bienestar como un impulso emancipatorio de las clases trabajadoras, que puede ser problematizado en 4 torsiones generadas en su origen y que nos llaman a pensar su continuidad bajo los problemas del presente: la torsión asalariada, la torsión tecnocrática, la torsión nacionalista y la torsión consumista.

La torsión asalariada, dice relación al fenómeno de la transformación del trabajador independiente en asalariado dependiente del capital. Bajo influencias socialistas y socialcristianas, el Estado de bienestar se plantea como una forma de emancipación del trabajador bajo una nueva manera de concebir la propiedad privada, ahora transformada en derechos sociales, un avance en materia social

pero con ciertos dobleces. Este impulso emancipatorio generaría una nueva dependencia del asalariado, esta vez en relación con el Estado. Por otro lado, la cuestión de la emancipación de los trabajadores se transforma en una cuestión indefectiblemente material postergando otras necesidades ligadas a libertades individuales. Para superar este dilema, el último tiempo han surgido ideas como la renta social universal, asegurada a cada individuo independientemente de su trabajo y por otra parte, formas de capitalismo popular entregando parte de la propiedad de empresas públicas en acciones a los ciudadanos. Sin embargo, en ambas orientaciones persiste el problema de la emancipación ligada a una cuestión material y de propiedad, sin pensar nuevas formas de concepción del trabajo y su rol social.

La torsión tecnocrática corresponde al desarrollo y auge de una ingeniería social al alero del Estado de bienestar, capaz de entregar información social, planificar y organizar las políticas públicas. El desarrollo de la técnica social correspondería a una nueva forma de emancipación, como lo habrían pensado algunos socialistas utópicos como Saint Simon. Sin embargo, el desarrollo y especialización de la función pública provocaría cierto gigantismo de los aparatos estatales desfinanciando las arcas fiscales y tendiendo a la obsolescencia de las burocracias públicas por falta de dinamismo. Las respuestas a este problema vinieron primero de la mano de la privatización de los servicios sociales, luego la emergencia del sector público no estatal o “tercer sector” y más recientemente la economía solidaria. El problema se plantea hoy en la insuficiencia de estos sectores para asumir demandas crecientes, en su

falta de regulación y la desigualdad de recursos entre sectores proveedores de servicios lo que genera nuevas desigualdades en el acceso.

La torsión nacionalista está determinada por el carácter social-nacional que tuvo en su origen el Estado de bienestar en el marco de las post guerras. El Estado de bienestar fue asociado a la reparación por el “impuesto de sangre” a las familias que enviaron a sus jóvenes a la guerra, desarrollándose todo un sistema de ayudas y derechos que luego se extrapolaron a la población. Esto podría sustentar, entre otros factores, la idea del por qué en América Latina no se han consolidado sistemas de bienestar siguiendo el patrón de los países desarrollados. La cuestión que subyace aquí es la cuestión social ligada a la nacionalidad, el Estado de bienestar deviene en un sistema de asignación de derechos universales circunscrito a las fronteras nacionales, lo que tiene una consecuencia emancipatoria: ¿son los trabajadores cotizantes y sus familias o solo los nacionales quienes son sujetos de derechos sociales?, a pesar que la primera alternativa parece la obvia, el fenómeno migratorio acentuado en el último tiempo vuelve plantear esta pregunta bajo un nuevo impulso nacionalista en sectores conservadores y populistas que defienden los derechos sociales solo para los nacionales.

La torsión consumista, se comprende desde la capacidad del Estado de bienestar de transformar a los ciudadanos en consumidores. Los ciudadanos se vuelven usuarios del Estado y la “nueva gestión pública” acentuó incluso su carácter de clientes reforzando la idea de un ciudadano que exige calidad de los servicios públicos, pero que sin embargo, no puede cambiarse de proveedor en

caso de no estar conforme. El Estado especializa su política social en sectores determinados de la población y genera una clientela focalizada -incluso en sistemas de acceso universal- donde inevitablemente en una dinámica de creciente adquisición de derechos, el Estado no puede proveerlos todos, provocando frustración en las expectativas de los ciudadanos-clientes. Es pertinente preguntarse hasta dónde el Estado puede proveer derechos sociales y el consenso político sobre los mínimos aún no es materia superada.

Martuccelli señala que en el contexto post pandemia el problema no es si necesitamos más Estado o más mercado, tampoco discutir sobre la supuesta crisis del Estado de bienestar ni del papel del Estado en la economía, a la luz de los hechos, las respuestas son evidentes. El problema es distinto y sobre todo para el progresismo la pregunta central es si podemos seguir pensando la utopía y desarrollando el pensamiento crítico dentro del candado que hoy impone el Estado de bienestar en sus torsiones: “cuando todo el mundo recurre al Estado para salir del problema, deja de ser un problema”.