



PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

**FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE SOCIOLOGIA
MENCIÓN EN POLÍTICA**

**“APROXIMACIONES A LAS CAUSAS DEL
ESTALLIDO SOCIAL DE CHILE, OCTUBRE
2019.”**

Paulina Andrea Muñoz Charalamby

DIRECTOR: Wladimir Sierra Freire, PhD.

Quito – Ecuador

2020

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

DECLARACIÓN y AUTORIZACIÓN

Yo, **PAULINA ANDREA MUÑOZ CHARALAMBY**, PASAPORTE D11468122 autor del trabajo de graduación intitulado: **“APROXIMACIONES A LAS CAUSAS DEL ESTALLIDO SOCIAL DE CHILE – OCTUBRE 2019”**, previa a la obtención del grado académico de **SOCIOLOGÍA CON MENCIÓN EN PQL** en la Facultad de **Ciencias Humanas**:

1.- Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tiene la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, de conformidad con el artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de graduación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.

2.- Autorizo a la Pontificia Universidad Católica del Ecuador a difundir a través de sitio web de la Biblioteca de la PUCE el referido trabajo de graduación, respetando las políticas de propiedad intelectual de Universidad.

Quito, 22 de SEPTIEMBRE del 2020

PAULINA ANDREA MUÑOZ CHARALAMBY
PASAPORTE D11468122

ÍNDICE GENERAL

| | |
|--|----|
| RESUMEN | 5 |
| ABSTRACT | 5 |
| DEDICATORIA Y AGRADECIMIENTOS | 6 |
| INTRODUCCIÓN | 7 |
| CAPÍTULO I Hechos de octubre | 10 |
| Contexto del Estallido Social | 10 |
| CAPÍTULO II Marco teórico | 21 |
| Discusión general | 21 |
| 2.1 Análisis del Concepto de Estado | 22 |
| 2.2 Análisis teórico de políticas públicas | 32 |
| 2.2.1 Seguridad social, sistemas de pensiones | 33 |
| 2.2.2 Política Tributaria..... | 35 |
| CAPÍTULO III Caso de estudio | 38 |
| Fuentes del diseño del estado chileno. | 38 |
| 3.1 Pensamiento político de Jaime Guzmán (1946 – 1991)..... | 44 |
| 3.1.1 Carlismo y gremialismo conservador:..... | 45 |
| 3.1.2 Terror al Estado:..... | 47 |
| 3.1.3 Influencia de la encíclica Mater et Magistra (1961):..... | 48 |
| 3.2 Constitución política de la República de Chile (1980)..... | 52 |
| 3.2.1 Bases de la institucionalidad. | 53 |
| 3.2.2 Concepción instrumental de Estado | 57 |
| CAPÍTULO IV Rastreo de la racionalidad neo conservadora en la política pública previsional de Chile | 61 |
| 4.1 Sistema de jubilaciones de Chile – Política Previsional..... | 62 |
| 4.1.2 Creación | 64 |
| 4.1.3 Primera gran reforma, profundización neo liberal: | 69 |
| 4.1.4 Segunda reforma, pilar solidario: | 71 |
| 4.2 Análisis sobre la imbricación entre el sistema de pensiones y la Constitución..... | 74 |
| 4.3 Discusión Final del Capítulo: | 79 |

| | |
|---|-----|
| CAPÍTULO V: Política Tributaria | 81 |
| 5.1 Breve historia del origen del sistema y descripción del sistema tributario actual. | 84 |
| 5.2 Principios tributarios Constitucionales..... | 91 |
| 5.2.1 Principio de certeza jurídica en materia tributaria:..... | 91 |
| 5.2.2 Igualdad Tributaria:..... | 91 |
| 5.2.3 Proporcionalidad tributaria:..... | 92 |
| 5.2.4 Justicia tributaria: | 92 |
| 5.2.5 No afectación específica:..... | 92 |
| 5.3 Discusión Final del Capítulo:..... | 92 |
| CAPÍTULO VI Resultados generales | 99 |
| 6.1 ¿Cómo el diseño institucional puede ser fuente del conflicto o cohesión social? | 99 |
| 6.2 Sistema Previsional | 104 |
| 6.3 Análisis crítico del desempeño de la política tributaria: | 110 |
| CONCLUSIONES FINALES | 114 |
| BIBLIOGRAFÍA GENERAL | 117 |

RESUMEN

Esta investigación tiene como objetivo ser un aporte en la discusión sobre las causas del estallido social ocurrido en octubre de 2019 en Chile. A través de un rastreo de la racionalidad neoliberal en la que se funda la Constitución de 1.980, analiza si existe el fenómeno de captura del Estado de parte de una élite económica. En la imbricación de esta con sistemas legales pilares del modelo chileno como son su política previsional y tributaria. A través de entrevistas, análisis de su Constitución, decretos leyes, leyes orgánicas constitucionales y análisis de autores, se analiza la teoría del Estado desde una perspectiva crítica que da cuenta de cómo las inequidades que se fundan en la dictadura y se sostienen en su democracia alimentan un malestar que se muestra como protesta social.

Palabras clave: Estallido social, octubre 2019, Chile, Teoría de Estado, captura del Estado, políticas públicas, malestar social.

ABSTRACT

This research aims to contribute into the discussion on the causes of the social explosion that occurred in October 2019 in Chile. By tracking the neoliberal rationality on which the 1980 Constitution is based, it seeks to determine whether the phenomenon of the capture of the State by an economic elite exists. The bases of the Chilean model, such as its social security and tax policy, are the interweaving of the latter with legal systems. Through interviews, analysis of its Constitution, decree-laws, and constitutional organic laws, the theory of the State is analyzed from a critical perspective that shows how the inequities founded in the dictatorship and sustained in its democracy feed an unrest that is shown as social protest.

Keywords: Social explosion, 2019 october, Chile, state theory, state capture, public policy, social unrest.

DEDICATORIA Y AGRADECIMIENTOS

Esta tesis se la dedico a todos quienes se identifican con el amor al conocimiento.

Agradezco en primer lugar a mi familia, a Fernando y mis niños Guillermo y Francisca quienes siempre fueron generosos y me dieron el espacio suficiente para transitar por este tan anhelado proyecto. Extiendo estos agradecimientos a todos mis amigos chilenos quienes semestre tras semestre fueron pacientes en escuchar autores, teorías y mis propias reflexiones sobre temas que nos sacaron de la vida cotidiana por cuatro años. En especial a Carolina Sotomayor, Claudia Ballas, Roberto Ebert y Patricio Rivas. Muchas gracias a ustedes por su incondicional apoyo.

Estoy segura que lo que pueda decir en estas breves palabras no alcanza para describir la gratitud que siento por la comunidad universitaria de la PUCE. Amigos entrañables, que no dudaron en aceptar a una amiga chilena de otra generación entre ellos como una más. No puedo dejar de mencionar a mis queridos profesores quienes me guiaron por el camino de la expansión del pensamiento clase tras clase a quienes siempre llevaré en mi recuerdo. Para finalizar expreso el mayor reconocimiento a mi profesor guía Wladimir Sierra Freire quien

me instó a seguir la mención en política. Gran maestro a quien admiro profundamente y gracias a quién encontré una gran pasión, en el estudio de las ciencias políticas.

INTRODUCCIÓN

Esta investigación busca contribuir en el debate sobre conflicto y cohesión social a propósito de los hechos del pasado octubre en Chile. El alza en los pasajes de transporte público gatilló una protesta inédita en la historia del país del sur, tanto por su magnitud como por los efectos que produjo. El objetivo de la tesis es entender cuáles fueron las causas de aquel estallido social.

A través del rastreo de la racionalidad del constituyente en el texto de la Constitución como en las políticas previsional y tributaria intenta demostrar si el Estado chileno está capturado por una élite que opera para generar instituciones y políticas públicas abusando de su influencia y beneficiándose económicamente y en cuotas de poder. Cuestión que encuentra su límite en los hechos de octubre de 2019, que en los sucesivos denominamos estallido social.

La metodología propia de las ciencias sociales que fue utilizada para el estudio incluye entrevistas, revisión y análisis de las actas constitucionales de la Comisión Ortúzar, el propio texto de la Constitución Política de la República de Chile vigente, Leyes Orgánicas Constitucionales, Leyes Ordinarias, Decretos Leyes, artículos de prensa, de portales académicos y textos de autores. Este documento está dividido en seis capítulos.

El primer capítulo es una revisión de los hechos ocurridos en octubre, el estallido social que vivió Chile a lo largo y ancho de su territorio y que tuvo como efecto el acuerdo por una nueva Constitución. Es interesante la distinción que hace el capítulo entre los hechos políticos y los propiamente policiales ocurridos en el período de estudio. Explica la reforma a la carta magna en la que se llama a plebiscito para preguntar a los chilenos si quieren una nueva constitución y cuál va a ser el órgano que la ejecute, una asamblea mixta o una asamblea 100% ciudadana.

El segundo capítulo muestra la perspectiva teórica a través de la cual se analizan los hechos tomando como punto de partida una discusión sobre la teoría de Estado, en la que se hace una crítica al *mainstream* europeo de la mano de los tipos ideales weberianos y se muestra una alternativa a esta definición más adecuada para la comprensión y el análisis de la realidad latinoamericana especialmente la chilena. Posteriormente, abre un espacio para la comprensión del liberalismo y su expresión actual: el neoliberalismo. Para terminar con una descripción teórica de los sistemas previsionales y tributarios.

El tercer capítulo es un análisis de la racionalidad específica que se expresa en la Constitución de 1980. Como se entroniza a través de la ventana abierta por la Junta Militar luego del Golpe de Estado en 1973 y genera el diseño estatal actual. En este capítulo se examinan las fuentes del pensamiento del actor más relevante de aquella constituyente, el abogado Jaime Guzmán

Errazuriz. La segunda parte de este capítulo revisa como el diseño del Estado se protege a través de lo que el Constitucionalista Fernando Atria llama “cerrojos constitucionales”. Instituciones creadas para evitar el desmantelamiento del modelo de Estado.

El cuarto capítulo inicia el análisis de las políticas públicas. Se hace cargo de la descripción y análisis crítico de la política previsional. Es por lo tanto un estudio de trayectoria, tanto de la propia ley que le da origen en 1980 y sus modificaciones fundamentales. Explica cuál es su estrecha relación con el diseño constitucional y el llamado “orden público económico”. Cuestión que explica por qué una política que en sus resultados no entrega pensiones dignas a los jubilados chilenos se resiste al cambio.

El quinto capítulo estudia la segunda política pública considerada para esta investigación. Se trata de la tributaria. Es fundamental comprender la naturaleza de la recaudación de tributos en Chile, para entender cómo se financia lo público. La discusión sobre cómo se recaudan los recursos que permiten una adecuada redistribución de la riqueza es parte de los debates más actuales sobre el Estado. Sobre todo, después de las medidas y restricciones sanitarias impuestas por la pandemia del Covid-19 que ha develado las profundas carencias sociales nuestras de economías. En particular, muestra la preminencia de la recaudación a través del regresivo impuesto al valor agregado (IVA) sobre el progresivo impuesto a la renta.

Finalmente, en el sexto capítulo se muestra como todo este diseño permite la captura del Estado de parte de una élite que tiene acceso al poder, que se enriquece década tras década dejando a la clase media y a las clases bajas en condiciones cada vez más frágiles, cuestión que alimenta un malestar ciudadano que en octubre de 2019 se hizo patente con extensas y multitudinarias protestas.

El cierre del documento presenta las posibles líneas de estudio sobre las cuales futuras investigaciones deberían avanzar.

CAPÍTULO I Hechos de octubre

CONTEXTO DEL ESTALLIDO SOCIAL

El 18 de octubre de 2019 en Santiago de Chile, con la chispa del movimiento estudiantil se encendió una protesta social amplia que con su crítica emplazó a todo el sistema político, económico, y social. La crítica la hicieron millones de chilenos que salieron de sus casas para ocupar los espacios públicos y manifestar su malestar. El motivo fundamental estuvo relacionado con las duras condiciones a las que son sometidos en todas las áreas sociales sensibles, esto es, educación, vivienda, salud, jubilaciones.

La inauguración de esta expresión de descontento fue el llamado de los escolares secundarios a “evadir el pago” del pasaje de metro (Noticias, 2019). El valor de la tarifa había sido reajustado unos días antes del 18 de octubre a propósito del trabajo independiente de un panel

de expertos creado por ley durante el primer gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet. El alza calculada para este período fue de \$30 pesos, lo que significó que la tarifa subió de \$800 pesos a \$830 pesos (Tercera, 2019). Alza equivalente a 4 ctvs. de dólar.

La protesta estudiantil que llamaba a saltar los torniquetes y no pagar, comenzó en las estaciones de metro del centro capitalino donde están ubicados los liceos emblemáticos de Santiago como, por ejemplo, el Instituto Nacional de hombres, el Liceo 1 de niñas, ambos símbolos de la educación pública. El primer día de la protesta, los estudiantes pedían la derogación del aumento. “Evadir, no pagar, otra forma de luchar”, se escuchaba a gritos por todas las calles cercanas a las estaciones de metro (Mostrador, 2019). La Ministra de Transportes Gloria Hutt Hesse rechazó la propuesta. En respuesta a este rechazo más escolares se sumaron a la evasión. En la tarde de ese viernes 18 de octubre el Presidente del Metro Luis de Grange decidió cerrar la operación de transporte. Esta disposición, dejó a los trabajadores que dependen del metro sin transporte público para volver a sus viviendas (Chile B. , 2019). Muchos tuvieron que caminar kilómetros (en Santiago viven más de 7 millones de personas), lo que tuvo un efecto no deseado por la autoridad. El Presidente del Metro con el cierre del transporte subterráneo lo que buscaba era terminar con la evasión. El efecto no deseado, ni previsto fue que los santiaguinos al volver a sus casas se encontraron, caminaron juntos, y tuvieron una oportunidad para compartir, comparar, y reflexionar sobre hechos de su vida cotidiana. Esta investigación considera que, este hecho provoca un cambio, desde la rutina que se mueve por inercia a la sensación de rabia movilizante.

La protesta estudiantil que estaba circunscrita a las zonas del centro de Santiago donde hay estaciones de la Red del Metro, se transformó en pocas horas en una protesta masiva, tanto por la pluralidad de chilenos que salieron a la calle como por la cantidad de ciudades que se

plegaron. Fue un momento inédito en la historia de los movimientos sociales, porque sin pedir medidas, ni anunciar liderazgos (que todavía no existen) comenzó a auto convocar desde ese viernes 19 de octubre a una multitud de niños, adolescentes, mujeres, hombres, personas de la tercera edad. Todos unidos por la necesidad de expresar un descontento en las plazas principales de sus respectivas ciudades.

En estas reuniones diarias se produjeron expresiones de todo tipo, bailes, cantos, rallado de murallas, performances teatrales. El protagonista cultural de estos primeros días fue el canto. “El derecho de vivir en paz” de Víctor Jara¹ se convirtió en un himno coreado por todos en cada rincón del país. Los guitarristas de las 1000 guitarras para Víctor² se auto convocaron en las escalinatas de la Biblioteca Nacional para cantar sus canciones y ese momento es recordado como uno de los más conmovedores de la primera jornada de protesta. Las banderas multicolores ondeaban por todas partes. No eran banderas de partidos políticos, eran banderas de equipos de fútbol y la *wenufoye* (en mapudungun significa canelo del cielo y es el nombre de la bandera mapuche desde 1992).

Sin embargo, no todo fue cultura y comunidad. También hubo violencia. Esa tarde en muchas esquinas se prendieron barricadas con mobiliario público y de las iglesias, hubo enfrentamientos con Carabineros de Chile. Ocurrió un hecho que sigue en investigación sumaria, que fue el incendio a la mitad de las estaciones de la red de metro subterráneo de Santiago. Todavía no se entregan los resultados de esta investigación, pero los hechos se sucedieron con mucha rapidez. Durante la tarde y noche de aquel 19 de octubre, en distintos

¹ Famoso músico, cantautor, actor y director de teatro chileno. Referente del movimiento musical “nueva canción chilena”. Asesinado por la dictadura en 1973.

² Organización musical popular que cada 14 de septiembre se reúne en la comuna de Recoleta a tocar las canciones de Jara como tributo a su vida y su obra.

lugares y separadas por kilómetros de distancia las estaciones del metro que transportan a millones de capitalinos comenzaron a arder. El nivel de daño fue diverso, algunas estaciones lograron funcionar a la brevedad, otras con pérdida total siguen en reparación. El fuego claramente de origen humano e intencional ha sido fuente de diversas hipótesis, desde la intervención extranjera hasta acciones impulsivas de pirómanos.

Otros hechos violentos se sucedieron. Turbas de ciudadanos de comunas periféricas entraron a supermercados a saquearlos y quemarlos. Lo mismo ocurrió con distintos centros comerciales y galerías. Uno de los hechos más violentos fue el incendio que comenzó en el piso 12 del edificio corporativo de ENEL (empresa de distribución eléctrica que comercializa la electricidad a la Región Metropolitana) y que se expandió a la escalera de emergencias.

Ante este escenario de caos, La Moneda respondió a través de una cadena nacional en la misma noche. El Presidente Sebastián Piñera, llamó a los chilenos a la calma y pidió una reflexión amplia para pensar como disminuir el impacto de la medida del panel de expertos en los grupos más vulnerables. Enseguida decretó Estado de Excepción Constitucional³, e informó a la ciudadanía sobre el nombramiento del general Javier Iturriaga a cargo del orden público de las provincias de Santiago y Chacabuco y las comunas de Puente Alto y San Bernardo (todas de la región metropolitana de Santiago) (República, 2019). Ante la mirada atenta del país, Iturriaga decretó el primer toque de queda desde 1987. Recuerdo amargo entre los chilenos que vivieron los 17 años de dictadura. Entre las 22:00 horas y las 07:00 de la mañana del sábado 19 de octubre y por 10 días más, la región metropolitana quedó a cargo del ejército (Chile R. U., 2019). La ciudad amaneció con los vestigios de lo que fue una noche violenta: buses, infraestructura pública como paraderos de locomoción colectiva, luminarias,

³ El último estado de excepción por conmoción pública fue el año 1987.

destruidas por el fuego. Se pudo dimensionar el daño en la red del metro, que en algunas de las estaciones fue total.

Por 10 días el orden del país estuvo a cargo del ejército⁴ sin que esto significara una disminución de las protestas callejeras. El viernes 25 de octubre ocurre la “marcha más grande de la historia” que reúne a 1.200.000 (cifras de la Intendencia) en una masiva protesta pacífica que tenía como objetivo expresar este malestar contra todo el sistema.

A esas alturas Piñera ya había pronunciado su hipótesis sobre la violencia: “...Estamos en guerra ante un enemigo poderoso que nos quiere destruir y no le importa nada ni nadie...”. Surgen, por lo tanto, las narrativas en la prensa sobre la intervención extranjera en la crisis y la influencia del régimen de Nicolás Maduro y Cuba para hacer de Chile una nación comunista, todo comandando desde el Foro de Sao Paulo (sin ningún fundamento plausible, por lo que tempranamente la opinión pública desecha esta línea).

La semana siguiente, Piñera pide la renuncia a sus ministros y se produce un cambio de gabinete que modifica el sentido en que el gobierno comenzará a recorrer la crisis. Los ministros del comité político son reemplazados por una nueva generación de cuadros que buscan ser un puente con las demandas sociales. En los hechos, renunció a su programa de gobierno. Ministros que estaban en el centro de la confianza del Presidente pero que eran fuertemente cuestionados salieron del gabinete. Le pidió la renuncia al ministro del interior, su primo hermano, Andrés Chadwick (UDI), al ministro de hacienda de Felipe Larraín (IND), a la vocera de gobierno de Cecilia Pérez (RN), entre otros. Los nuevos ministros (más jóvenes

⁴ Según la Constitución chilena el presidente de la República para mantener el estado de excepción por más de 15 días tiene que pedir autorización al Congreso. Este es el motivo por el cual se revocó la medida a los 10 días porque el gobierno de Sebastián Piñera no tiene mayoría parlamentaria.

y sin post grados en Estados Unidos) nombrados fueron Gonzalo Blumel (EVO) en interior, Ignacio Briones (EVO) en hacienda y Karla Rubilar (IND) en la vocería.

Las dos cadenas nacionales que siguen tienen un tono más conciliador, entre las cosas más destacables de este segundo momento están los llamados a grandes acuerdos por la paz, por la justicia, y nueva Constitución. Piñera en cadena nacional pide perdón a los chilenos por los abusos cometidos tanto por el Estado como por todo el sistema y anunció una nutrida agenda social.

Durante esta semana los presidentes de los partidos políticos con representación parlamentaria llegan a un inédito acuerdo para discutir una Nueva Constitución que reemplace a la Constitución de 1980. El acuerdo tuvo como resultado una reforma constitucional que en primera instancia permitía a los chilenos votar el 26 de abril pasado por un cambio de Constitución y su mecanismo⁵. Las papeletas tendrán dos opciones, una convención constituyente 100% ciudadana o una convención mixta 50% ciudadana, 50% integrada por legisladores actualmente en ejercicio.

Los dos últimos mensajes que marcan este tercer momento de reacción del ejecutivo tienen como elemento central comunicar una nueva agenda de proyectos de ley llamado “agenda anti-abusos”, y otra agenda de proyectos en paralelo que está dirigida al restablecimiento de orden. Esta última agenda estuvo conformada por una serie de proyectos de ley anti encapuchados, anti barricadas, anti disturbios.

El ambiente en la calle no se calmó. Cada viernes se reunieron en el sector de Plaza Italia rebautizado como Plaza Dignidad cientos de personas en grupos menos masivos que al

⁵ Debido a la pandemia y al grado de contagio que existía por esos días en Chile, se negoció ajustar la fecha y reprogramar el plebiscito para el 25 de octubre de 2020.

principio de este despertar. Estas reuniones tenían como objetivo expresar el descontento social de distintos modos. Algunos iban con pancartas, otros organizaron danzas, y muchos de ellos se enfrentaron a Carabineros en acciones combativas con elementos básicos como piedras y cóctel molotov.

Durante la década anterior, múltiples fueron las expresiones de descontento con temas acotados, como “Patagonia sin represas”, “Educación gratuita y de calidad”, “no +AFP”, “Vivas nos queremos”. Estas marchas, sin embargo, tenían una dinámica diferente, pues eran autorizadas por la Intendencia Metropolitana. Se diseñaba un recorrido en acuerdo con los organizadores y terminaban en un punto donde el líder de la organización daba un discurso, y generalmente había artistas invitados. Después de finalizado el acto cultural autorizado y con el trazado custodiado por Carabineros de Chile, los asistentes se retiraban y quedaba un grupo muy reducido de “capuchas” lanzando piedras, pero eran rápidamente dispersados y reprimidos.

La dinámica en el “estallido social” fue diferente. La ocupación del espacio público desde el 18 de octubre tuvo características que la relacionaron con movilizaciones en otros países. Se concentró en el sector de la Plaza Italia (rebautizada “Plaza Dignidad”). Cada viernes desde el 19 de octubre de 2020 los capitalinos se reunieron en aquel céntrico lugar a protestar sin ir a otro sector (no era una marcha) y sin liderazgos claros o temas específicos de demanda.

Esta ocupación heterogénea del espacio público tuvo al menos tres manifestaciones claras:

- 1) Los ciudadanos reclamaron por servicios públicos de mejor calidad y más participación en las decisiones de política pública que los afecta. En general, en este

grupo estuvo representada la clase media chilena que siente la fragilidad en que tiene que vivir.

- 2) Grupos de jóvenes conocidos como “los capucha”, que ocuparon la llamada “primera línea” que separa a los ciudadanos descritos anteriormente y a Carabineros de Chile. Su función principal, según su propia narrativa, era la protección de los protestantes de la violencia policial. Mientras ellos desplegaban acciones violentas, lanzaban piedras, bombas molotov, y recibían el agua, el gas y los golpes de la policía. Tenían una división del trabajo, en que unos se enfrentaban directamente con las fuerzas policiales, otros proveían de materiales para la lucha, como piedras (eran trozos de cemento sacado de las veredas de los alrededores), etc. y otros funcionaban como asistentes de primeros auxilios y/o de salud.
- 3) En las zonas más alejadas de los centros de la protesta, hubo grupos de lumpen que aprovechó la oportunidad para saquear y provocar incendios en diversos comercios, como supermercados, carnicerías, depósitos de mercadería, etc.

Estos últimos dos grupos, según el Coronel de Carabineros de Chile Francisco Villarroel⁶, corresponden a grupos anarquistas que han estado dentro de la sociedad chilena desde sus inicios, pero que desde la década de los 90 del siglo pasado, han logrado exitosamente infiltrarse en los movimientos sociales estudiantiles, especialmente de estudiantes secundarios. En este sentido, la violencia exhibida por los denominados capucha que ocupan la primera fila no es nueva, ya que Carabineros la ha combatido desde la misma fundación de la citada fuerza de orden en el año 1927. Es interesante destacar el análisis del coronel de

⁶ La entrevista al oficial de Carabineros se realizó el 21 de enero de 2020 en las dependencias de la Embajada de Chile en Ecuador.

los tipos de tecnología con que ha contado Carabineros para cumplir su función de orden. En sus inicios solo tenían acceso a tecnología letal, es por eso que no es excepcional en los relatos de revueltas en las ciudades de Chile durante la primera mitad del siglo XX los resultados usualmente eran matanzas. En cambio, ya hacia finales del siglo pasado, comienza a llegar al país una tecnología nueva, no letal, compuesta de carros lanza agua, bombas lacrimógenas, y escopetas de balines de goma o perdigones. Son estos elementos los que según los protocolos modernos de la policía deben ser usados, dejando las armas letales para casos extremos y excepcionales.

En el caso de los saqueos e incendios, según esta misma fuente, existe un cálculo del costo de oportunidad de los delincuentes comunes, que estaban antes del estallido social concentrados en otros delitos como los portonazos (robo de vehículos en la entrada de las casas de sus dueños), lanzazos, robo en vivienda no habitada, etc. y ven en los saqueos una fuente de ingresos con poca probabilidad de castigo.

Otras fuentes como Ciper Chile, en cambio no sitúan a los encapuchados como fruto de la infiltración anarquista, si no que serían grupos no orgánicos de jóvenes que en la mañana trabajan y en las tardes van a protestar a la primera línea sin una idea clara de lo que quieren. Es más bien una muestra de rabia por pertenecer a una clase social excluida del relato chileno de la modernidad. Que queda, por su origen, sin ninguna posibilidad de participar en la llamada meritocracia (Claude, 2020).

Opuesto al análisis de Carabineros están las denuncias sobre violaciones a los derechos humanos (DD.HH.) desde el principio de la crisis. Los organismos de DD. HH. nacionales e internacionales han denunciado al Estado chileno por las actuaciones de la policía en la

represión de la protesta. El Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH)⁷ se ha hecho parte de las querellas correspondientes contra Carabineros en los tribunales de justicia representando a miles de chilenos que han sido víctimas de la represión.

En un reporte fechado en 31 de enero de 2020 se informa que entre el 17 de octubre 2019 y 31 de enero 2020 el total de heridos producto de la actuación en las protestas es de 3.746 personas. De las que 3.027 son hombres, 437 son mujeres, y 282 son niños, niñas o adolescentes. Se han contabilizado 427 lesiones oculares, de éstas 398 son traumas y 29 estallido o pérdida de uno o los 2 ojos. El reporte incluye también las lesiones por tipo de proyectil. Se han registrado 2.114 heridos por disparos, 51 por balas, 190 por balines, 1.673 por perdigones, 268 por lacrimógenas, y 200 lesiones no identificadas. El INDH también da cuenta de 886 casos de uso excesivo de la fuerza, 418 casos de torturas y tratos inhumanos o degradantes, y 192 casos de violencia sexual en distintos grados. Los fallecidos son más de 20 personas (Rojas, 2020).

Los informes internacionales han estado a cargo de Amnistía Internacional, Human Rights Watch (HRW), la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). Para redactarlos las instituciones enviaron delegaciones para documentar e informar sobre la situación en la que se denunciaron graves violaciones a los DD.HH. En las coincidencias de los 4 informes internacionales está el reconocimiento de la existencia de estas graves violaciones a los DD.HH. en diversas ciudades de Chile, de parte de los agentes de las fuerzas

⁷ El INDH es una corporación autónoma de derecho público creada por la ley 20.405. Su misión es la promoción y protección de los derechos humanos de todos los habitantes de Chile establecidos en la Constitución, en la ley y en los tratados internacionales sobre DD.HH. suscritos y ratificados. El inicio de sus funciones el año 2010.

de seguridad del Estado. Que no son hechos excepcionales o fortuitos si no que son conductas generalizadas, masivas, de carácter repetitivo y que involucran a miles de chilenos.

Las críticas más duras son hacia el uso de las armas letales y no letales. Falta de gradualidad, proporcionalidad y aviso previo en el uso de la fuerza. Con énfasis en el uso incorrecto de las *bean bags* o perdigones que han sido las causas principales de las lesiones oculares informadas por el INDH (Arellano, 2019).

Toda esta narración es solo parte de lo que los chilenos han vivido desde el 19/O y que caotizó a un país que hasta hace 10 meses se enorgullecía de tener una democracia madura con más de 30 años de estabilidad. Con instituciones fuertes y un sistema de partidos que daba gobernabilidad. De cifras de la economía que mostraban un bienestar relativo (aunque con altas tasas de desigualdad y acceso). Que durante de década de los '90 del siglo pasado superó la pobreza extrema y bajó a menos del 10% la pobreza rural y urbana.

Nación líder en Latinoamérica en tratados de libre comercio y abierto al mundo. Con una capacidad de negocios que ha permitido integrar a los chilenos a las economías extranjeras y aprovechar las mejores oportunidades del libre comercio. Que a propósito de toda esta bonanza ha recibido la migración de miles de latinoamericanos que ven en Chile una nación próspera y ordenada donde pueden emprender nuevamente sus sueños.

Esta es la urgencia que nos propone el estallido social chileno, sobre la necesidad de comprender como una nación estable pasa después de un gatillante aparentemente menor como el aumento del precio de las tarifas de transporte a una situación de caos social e institucional. Si bien desde que se decretó el estado de excepción a propósito de la pandemia, este conflicto esta suspenso, todavía no está superado. Es, por lo tanto, la intensión de esta

tesis, contribuir al análisis de causas del estallido social, para comprender si en el origen del descontento social hay causas estructurales que la puedan explicar.

CAPÍTULO II Marco teórico

Discusión general

Este capítulo comprende una revisión del debate teórico sobre el Estado y las políticas públicas específicas que son parte del caso de estudio. El recorrido comienza con la crítica al concepto de Estado de Weber y Marx a cargo de Gurminder K. Bhambra que nos conduce a la discusión que abre Nicos Poulantzas. Enriquece el análisis con el debate de autores latinoamericanos sobre el Estado acercando la reflexión hacia nuestras realidades. Esta visión

más acabada ilumina de mejor manera la comprensión de las causas del estallido social del octubre 2019.

El capítulo termina con un breve análisis del entretreído teórico de las discusiones sobre sistema de pensiones y política tributaria. Esta última, de debate urgente a propósito de los resultados de los Estados latinoamericanos en su lucha contra la propagación del covid-19.

2.1 ANÁLISIS DEL CONCEPTO DE ESTADO

El tránsito de esta investigación involucra un necesario recorrido por la teoría de Estado. La complejidad de los hechos exige una mirada teórica profunda. La discusión tiene como protagonistas al diseño de Estado y las políticas públicas, con el objetivo de desentrañar la racionalidad que abre espacios a un modelo de Estado específico y a políticas públicas que en última instancia son parte de las razones del malestar ciudadano.

Los clásicos de la Sociología son un punto de partida necesario para el análisis general del Estado. El tipo ideal weberiano comprendido como una “comunidad humana que, dentro de un determinado territorio, reclama con éxito para sí el monopolio de la violencia legítima” (Weber, 1919) o la que surge desde los estudios marxistas como “una máquina de dominación de una clase sobre otra” (Karl Marx, 2008), han guiado los esfuerzos teóricos del *mainstream* en sociología política para comprender a la sociedad. Marcan el excepcionalismo europeo que muestra lo moderno a propósito de la conjunción del Estado nación y el capitalismo. Sin embargo, recientes reflexiones que surgen desde los estudios decoloniales contrastan con una crítica fundamental. Estos tipos ideales tienen la debilidad según Gurminder K. Bhambra del método (Bhambra, 2016).

El tipo ideal del Estado, tanto marxista como weberiano, es una concepción que nace de su propia experiencia imaginada omitiendo las conexiones con los desarrollos históricos de otras partes del mundo. La crítica de Bhambra piensa la experiencia colonial y su influencia en la creación de los tipos ideales. Deja fuera a las narrativas corren en paralelo y subordinadas a esta en la difusión del relato moderno (Bhambra, 2016). El tipo ideal de la modernidad europea se establece sobre una selección de narrativas históricas que presentan lo europeo como sinónimo de autoridad, progreso, superioridad.

La falla de no reconocer las conexiones globales o para el caso de la presente investigación, considerar a los desarrollos históricos locales como insignificantes para la Modernidad, provocan un efecto de elisión⁸ en el tratamiento del Estado moderno periférico que obliga a dirigir la atención en un sentido diferente.

Este es el conflicto básico con los padres teóricos de la Sociología. A partir de la experiencia histórica del Sur y de su literatura moderna la investigación entiende que el Estado latinoamericano tiene características que marcan su forma específica y demandan otro tipo de análisis teórico.

La hipótesis de la tesis está íntimamente ligada con las reflexiones respecto al Estado capturado por las élites económicas. Esta captura se manifiesta en el abuso de la influencia para el diseño institucional y en la creación/implementación de políticas públicas (Oxfam, 2018). Para comprender mejor la realidad latinoamericana y luego la chilena, el estudio tiene que partir desde otra concepción de Estado. En el texto *Estado, poder y socialismo*, Nicos

⁸ Elisión: En fonética, la elisión o pérdida fonética es un cambio fonético consistente en la eliminación o pérdida de un sonido o conjunto de sonidos de manera regular en una palabra o conjunto de palabras, es un tipo de metaplasmo

Poulantzas define al Estado como: “la unidad política de las clases dominantes” y específicamente al Estado capitalista como “la condensación material de una relación de fuerza entre clases y fracciones de clase, tal como se expresa, de manera específica en el seno del Estado” (Poulantzas, 1979).

El Estado analizado desde Latinoamérica y en sintonía con el concepto de Poulantzas cuenta con una diversidad de expresiones. Entre la multitud de autores y la bastedad de reflexiones, en la presente investigación nos quedamos con tres:

- a) **LOS ANÁLISIS QUE SE RELACIONAN CON LA CRISIS DEL ESTADO:** En este ambiente encontramos los estudios de René Zavaleta, Agustín Cueva. El boliviano en su tesis sobre la debilidad del Estado analiza los escenarios de “empate catastrófico”. En sus ensayos sobre “formas de operar del Estado en América Latina”, encuentra la incapacidad de los Estados para formar los tipos ideales weberianos y en menor medida la máquina de dominación marxista (en Latinoamérica no tenemos Estados industrializados desde donde opera la clase proletaria). El empate catastrófico ubica a las fracciones de clase dominante enfrentadas sin salida política posible. Esto se resuelve a través de Estados de excepción como el bonapartismo, el cesarismo o derechamente los regímenes militares (Zavaleta, 2006). En general los Estados de excepción operan debido a condiciones sociales que generan un ambiente propicio para ello. Las condiciones típicas en Zavaleta son desfase entre estructura y súper estructura, el remate carismático y la gelatinosidad⁹.

⁹ Zavaleta en sus textos sobre formas de operar del Estado en América Latina hace un gran aporte a la comprensión de los fenómenos sociales que anteceden y dan cuerpo al bonapartismo, populismo y autoritarismo.

Agustín Cueva también integra esta línea de pensamiento sobre el Estado latinoamericano y analiza cómo opera siempre en un estado de crisis estructural (Cueva, 2012). Con una sobrecarga de funciones que tiene como consecuencia una tendencia estructural al autoritarismo. La sobrecarga tiene variadas fuentes, una de ellas es el constante drenaje de excedente económico hacia los países denominados centro. El drenaje ocurre a través del deterioro de los términos de intercambio, inversión extranjera directa, pago de la deuda, etc. Situación que dificulta o derechamente impide la función de redistribución, por lo tanto, la dominación se ejerce por la fuerza.

B) EL ANÁLISIS DEL ESTADO COMO COMUNIDAD NACIONAL NO ACABADA:

Los trabajos de los autores José Itzigsohn y Matthias vom Hau son un aporte en las reflexiones sobre la influencia de la combinación de variables para entender un resultado: quienes son integrantes del relato nacional en Latinoamérica. En su ensayo “Unfinished imagined communities: States, social movements, and nationalism in Latin America” los autores analizan las transformaciones del nacionalismo. La propuesta es distinguir las trayectorias de nacionalismo que se despliegan en el tiempo y construyen relato nacional. Estas configuraciones integran las siguientes variables: movilización de las élites excluidas y actores subordinados, élites estatales de control político, capacidades ideológicas del Estado y polarización sobre temas etno-raciales. Las teorías sobre nacionalismo han desplegado un enorme *set* de argumentos que relacionan la emergencia de las naciones como comunidades imaginadas que surgen desde la industrialización para propagar el capitalismo y la consolidación de los Estados modernos.

Sin embargo, estas teorías omiten las réplicas a los discursos sobre nacionalismo e inclusión. La cuestión sobre quién es miembro de la comunidad nacional y quién puede reclamar derechos. La lucha sobre pertenencia nacional puede generar imaginarios sociales penetrantes y duraderos o puede llevar a formaciones discursivas inestables. De acuerdo con la contención de límites del discurso nacionalista, los autores crean una topología de tres trayectorias:

1) Transformación comprensiva: cambio de narrativas nacionalistas como ideologías de Estado y una completa reorganización de las ideas de nación. Caso de México.

2) Transformación contenida: en la disputa por la hegemonía del discurso hay espacio para las narrativas subalternas, pero no logran hegemonizar. El Estado es exitoso. Caso de Argentina.

3) Transformación bloqueada: exclusión deliberada de las narrativas alternativas y ausencia total de negociación ideológica con los movimientos sociales. Caso de Perú.

- c) **LOS ESTUDIOS DE QUIJANO SOBRE LA RAZA:** Este debate que es el aporte fundamental de Quijano en los estudios del Estado latinoamericano está íntimamente ligado a nuestras ideas sobre posición social de las clases sociales y políticas públicas. En su conocido ensayo sobre “dependencia histórico-estructural a la colonialidad/decolonialidad del poder”, el autor afirma que la globalización es la culminación de un proceso que comienza con la constitución de un nuevo patrón de poder: la raza. Y que articula tanto la constitución de los Estados en América como su capitalismo euro centrado. La exitosa propagación de la idea de raza tiene como consecuencia la naturalización de una idea que genera exclusión: la estructura biológica de los conquistadores es superior a la de los conquistados, cuestión que

asume un lugar constitutivo en las relaciones de dominación social. Las identidades sociales que forman el desarrollo estatal moderno, posicionando a los distintos grupos sociales: blanco, blanco mestizo, indio, chino, negro, mujer.

Todas estas identidades se configuran en relación con una jerarquía social, donde lo dominante está ligado a lo europeo y lo dominado está integrado por todas las manifestaciones fenotípicas no blancas. Incluidos sus descubrimientos mentales y culturales. El capitalismo hijo del pensamiento liberal integra a la sociedad a los grupos dominados, pero en situación de subordinación. Sea como siervos, esclavos o en clave moderna como empleados, emprendedores. La blanquitud impuso una división racista del trabajo que asoció lo europeo y lo blanco mestizo con acceso al salario y a los puestos de mando de la administración.

Los puestos de mando hacen posible el control del intercambio comercial nacional e internacional. Control sobre el trabajo, sobre los medios de producción, sobre el tipo de producción. En consecuencia, surge la necesidad del diseño del Estado que apalanque este modo de acumulación.

Todas estas referencias sobre el Estado latinoamericano están contestes con la Sociología Política de Fernando López-Álvarez que piensa a los Estados-Nación regionales como formaciones que reaccionan ante las crisis sociales con estrategias modernas diferentes a las de los países centrales. Normalmente los análisis de hegemonía están orientados en la discusión entre fuerza y concesiones (Gramsci, 1977). Sin embargo, para Lopez-Alves hacer una constituyente que termine en una nueva carta fundamental es una de las estrategias con las que Latinoamérica aporta a la Modernidad (Alves, 2011). Esta investigación incorpora la posición de las clases sociales en la creación constitucional. Porque para estar en esta

posición de dar guía y sentido a un Estado de Derecho particular es necesario pertenecer a la que sea clase dominante de un momento histórico. Sea por vía de la raza (Quijano, 2014), por ser parte del relato nacionalista (Jose Itzingson, 2006) o a través de las soluciones autoritarias a la crisis (Cueva, 2012).

Conectando al Estado con las clases sociales en Jaime Osorio encontramos las categorías de **clase dominante** y **clase reinante**. La primera es la que decide y la segunda es la que ejecuta. En la clase reinante están todos los altos funcionarios de Estado que ocupan espacios de poder, que asimilan su actuar, su modo de vida y por lo tanto la forma en que entienden lo público según la ideología dominante que es capital social de la clase dominante (Osorio, 2004).

Tanto Poulantzas como Osorio están de acuerdo en que no es necesario que la clase dominante sea la misma clase reinante. Cuando coinciden las denomina **frente en el poder**. Un frente en el poder bien constituido tiene todas las herramientas para desplegar su racionalidad en una nueva constitución. La racionalidad moderna que ha dominado la toma de decisiones tanto pública como privada es la que describe Michel Foucault en *El nacimiento de la biopolítica* (Foucault, 2004). Es fundamental este análisis sobre el cambio desde una razón de Estado basada en la justicia y que no tiene limitaciones externas (en cuanto a la razón imperial y el límite de las fronteras) a una razón económica que se limita externamente, pero se reserva el dominio dentro del territorio (Foucault, 2004).

Esta razón de Estado llamada **política económica liberal** es la racionalidad moderna que ilumina a quienes están en las posiciones sociales de clase dominante y reinante. Una vez diseñados los modelos desde ésta postura epistemológica podemos hablar de relaciones de **poder y dominación**.

Tomadas las posiciones sociales de poder, es posible difundir un modo de concebir la realidad vuelto verdad. Esta verdad se hace norma jurídica y alista el terreno para la **captura del Estado**.

En estas circunstancias nace el **Estado Liberal**, que es capitalista. Se expresa como la **condensación material de la fracción de clase dominante o frente en el poder que diseña una estructura conveniente para la concentración de la riqueza** (Poulantzas, 1979). El diseño del Estado tiene características específicas que están orientadas a aumentar la capacidad de hacer del individuo y que limitan fuertemente al sector público. Sin desaparecer, el Estado Liberal es necesario y parte de la estructura fundamental que sostiene al modo de producción capitalista. Pero no como actor. Actúa como regulador, límite y garantía.

El pensamiento Liberal nace políticamente en la Revolución Francesa como un punto intermedio entre el conservadurismo monárquico y el reformismo jacobino. Immanuel Wallerstein en sus textos sobre sistema mundial analiza la formación del **Estado Liberal**. El liberalismo comienza su vida ideológica definido como el opuesto al conservadurismo. Se proclamó universal, seguro de sí mismo y verdad. Los liberales insertados en todas las instancias sociales liberaron al mundo de los residuos “irracionales” del pasado, de los falsos ídolos de la tradición monárquica (Wallerstein, 2016).

La vieja promesa del progreso solo podía alcanzarse a través de un programa político. La ideología liberal, es un compromiso con el **reformismo deliberado**, con el control de los cambios para alcanzar una velocidad óptima. La velocidad de la clase dominante que elimina los peligros del regreso a la arbitrariedad monárquica o al descontrol de las pasiones populares. Para los liberales el sujeto político “pueblo” no es más que la suma de los

“individuos” quienes son los titulares de los derechos políticos, económicos y culturales (Wallerstein, 2016).

El proyecto económico de este pensamiento es el Capitalismo Clásico. El Estado crea las condiciones que permiten el florecimiento de los derechos individuales (con énfasis en el derecho de propiedad privada) y fija la relación correcta con la sociedad. Cuando el Liberalismo se deshizo de sus asociaciones radicales se lanzó a la tecnocracia. Que es cuando se introduce directamente en la definición de los modelos de Estado y políticas públicas (Wallerstein, 2016).

La primera gran crisis del capitalismo, la depresión del 1929 marca un punto de inflexión seguida de las experiencias de los Estados totalitarios del período entre guerras. Es el antecedente del keynesianismo y del Estado de Bienestar. Es cuando la función estatal crece para evitar los errores del Tratado de Versalles de 1919 y hacer frente al comunismo soviético. En los siguientes años después de terminada la segunda guerra mundial, Occidente vivió el momento de mayor seguridad social conocido. Situación completamente necesaria después de los desastres de las guerras mundiales. Sin entrar en un análisis sobre el Estado de Bienestar y su naturaleza, la investigación pasa al momento histórico en que un grupo en el poder considera que los derechos sociales son extremadamente costosos para el sistema. Es como relata Naomi Klein en su texto “La doctrina de Shock” que los grupos más poderosos se aliaron con la mítica escuela de economía de la Universidad de Chicago, para emprender el proyecto de traducir a lenguaje “científico” al *new deal* como un problema: el Estado de bienestar europeo, las políticas desarrollistas cepalinas en Latinoamérica (Klein, 2008).

Ligado a los centros de difusión y poder norteamericanos este discurso crítico al Estado de Bienestar y políticas desarrollistas se va incorporando exitosamente. Estas ideas críticas también incluyen un método, que años más tarde se conocerá como el Consenso de Washington. Se fija por lo tanto el discurso neoliberal, que logra un lugar en el sentido común de gobernantes y centros de estudio e investigación. Es el mismo discurso que dará luz en los siguientes años a un sistema mundo regido por las ideas ahora llamadas neoliberales. Es la formación de una nueva comunidad imaginaria que se muestra como Estado pluralista tal como analiza Osorio y Poulantzas.

La clase dominante en clave occidental (blanca europea) se adelanta en el discurso a través de diversos dispositivos, como la Escuela de Economía de la Universidad de Chicago, la sociedad Mont Pelerin en Suiza, los programas políticos de los países más influyentes (Inglaterra en el gobierno de Thatcher, USA en el gobierno de Reagan).

El discurso fundamental es el que defiende la posición del individuo frente al poder arbitrario que es definido como el poder del Estado totalitario. Busca la redefinición de las funciones del Estado y el orden liberal. Establece métodos para restablecer el Estado de derecho y asegurar el desarrollo de la libertad y los derechos privados (propiedad privada) (Society, 2020). En términos del economista Joseph E. Stiglitz esto se resume en: **austeridad fiscal, privatización y liberalización de los mercados** (Stiglitz, 2002). Es el punto de encuentro entre la política, los empresarios y el poder, que en macroeconomía es conocido como *supply side economics* o **economía de la oferta**. y que supone que se puede aumentar la actividad económica bajando los costos a la oferta. Opuesto al *demand side economics* o economía de la demanda que está ubicado en las previas políticas keynesianas.

Stiglitz en sus análisis hace una crítica la forma en que el Fondo Monetario Internacional (FMI) mejoraba la nota de los países que aceleraban el proceso de privatización de sus empresas. Esto está totalmente de acuerdo con análisis de Wallenstein sobre el modo en que el Estado liberal controla los tiempos de las reformas. El caso del siglo XX es un ejemplo de ciclo acelerado.

Todo este dispositivo hecho ideología, se convierte en Constitución y Estado de Derecho impuesto a las mayorías, sea por la fuerza como es el caso de Chile, Argentina, Uruguay o por aceptación activa como en los países centrales. Lo fundamental es que se integra a las legislaciones este modo de pensar la economía y surge como política pública en temas tan sensibles como la tributación o las jubilaciones.

2.2 ANÁLISIS TEÓRICO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Una vez terminado el tránsito por la teoría de Estado, es necesario detener la discusión sobre dos políticas públicas. Desde la teoría encontramos una gran diversidad de discusiones en el ámbito de la seguridad social y en la política tributaria. Respecto a la seguridad social, este capítulo, se enfoca en el sistema de pensiones y deja fuera la discusión sanitaria porque en el caso de estudio, son dos sistemas diferentes. Es cierto que la crisis sanitaria que enfrenta actualmente la sociedad, amerita reflexionar sobre la eficacia, eficiencia y alcance de esta política pública, sin embargo, el foco de nuestra discusión está en las aproximaciones de las causas del estallido social de octubre. Es por esto que las políticas públicas que analizamos a continuación están más relacionadas con esos hechos. En primer lugar, el sistema de pensiones porque fue una de las demandas más sentidas del movimiento. En segundo lugar,

las políticas tributarias porque urge analizar cómo se financia el sistema a modo de cierre o comprobación nuestra hipótesis de captura del Estado.

2.2.1 SEGURIDAD SOCIAL, SISTEMAS DE PENSIONES

El curso de la investigación está ligado a la racionalidad moderna que subyace en los sistemas de pensiones y a las políticas tributarias chilenas como mecanismo exitoso para la captura del Estado de parte de la élite económica. Es por esto, que surge la necesidad de un análisis teórico de estos dos instrumentos, que al mismo tiempo dominan y sirven a los intereses de la clase dominante.

El Estado de Bienestar durante sus 30 años de oro, representó un esfuerzo de reconstrucción económica, moral y política. Que se apartó de las ortodoxias del mercado apuntando la ampliación de los niveles de ingresos y la seguridad social como derechos de la ciudadanía (Esping-Andersen, 1996). Una vez que la influencia neoliberal actuó, los Estados de Bienestar tomaron caminos divergentes. De estos caminos divergentes podemos hacer un análisis de los tipos de sistema de jubilación que generaron. La trayectoria que nos ocupa es desde los sistemas de reparto público, pasando por los sistemas mixtos hasta los sistemas de privados de capitalización individual. Es fundamental comprender como los mecanismos políticos e institucionales de representación de intereses que forman los consensos políticos afectan el diseño de este tipo de políticas públicas.

La O.I.T. define a la seguridad social como “la protección que la sociedad otorga contra las contingencias económicas y sociales derivadas de la pérdida de ingresos a consecuencia de enfermedades, maternidad, riesgos en el trabajo, invalidez, vejez y muerte, incluyendo la asistencia médica”. Esta definición se basa en los principios de solidaridad entre generaciones

y clases sociales. Ubicada en el art. 14 del convenio 128 de 1967 de la O.I.T. sienta las bases generales que cada legislación debe observar en sus sistemas nacionales (O.I.T., 2020).

El objetivo general de los sistemas de pensiones es asegurar algún nivel de demanda en el grupo de trabajadores jubilados. Este efecto es conocido como garantía de suavización del consumo (Barr y Diamond, 2008). Esta suavización del consumo puede darse de distintos modos:

- a) Individualmente: como un ahorro voluntario. Tienen como limite la incertidumbre del trabajador respecto de toda su trayectoria laboral, salario y expectativa de vida.
- b) A través de un seguro: Tomando en cuenta que es más fácil calcular la expectativa de vida a nivel agregado, con un seguro se comparte el riesgo de que la sobrevida sea mayor al rango calculado. Este es el principal fundamento para la creación de los sistemas de pensiones.

Es así que los sistemas de seguros de previsión (públicos o privados) tienen que cubrir los principios de suavizado intemporal de consumo -*consumption smoothing*¹, seguro, alivio de la pobreza y redistribución (Bertranou, 2018). Es claro desde esta mirada que los sistemas de pensiones tienen múltiples objetivos. Cada tipo de sistema comparte los riesgos de manera diferente (a través de las personas y en el tiempo), no existe en la experiencia de los países un sistema de pensiones totalmente óptimo. Es por esto que es fundamental comprender las herramientas de la economía, las imperfecciones del mercado y otras distorsiones (NICHOLAS BARR, 2010).

Para las personas el sistema de pensiones tiene que ser un instrumento para evitar la pobreza en la edad de jubilación, para los Estados que también comparten estos objetivos se suman

otros como por ejemplo los de eficiencia económica y crecimiento de la producción. Respecto de los riesgos en los sistemas privados de cotización individual, éstos son asumidos por los propios cotizantes quienes pierden porcentajes de sus ahorros en los momentos de pérdida en el sistema financiero internacional, donde se invierten los fondos. En cambio, en los sistemas públicos de reparto que tienen garantía constitucional sobre los montos el que puede perder es el propio fondo, pero no los cotizantes que gozan de una protección legal respecto de sus jubilaciones (NICHOLAS BARR, 2010).

Entre el primer caso y el segundo, hay una multiplicidad de opciones de sistemas mixtos en que distintos porcentajes del sistema se organizan tanto en un fondo público como en fondos privados.

2.2.2 POLÍTICA TRIBUTARIA

El segundo pilar que diseña fuertemente el funcionamiento de un Estado es la política tributaria. Es fundamental comprender cuál es la incidencia del tipo de política fiscal en un determinado Estado y analizar cuál es la influencia de la política económica liberal en el caso particular del presente estudio.

La discusión sobre los impuestos es tan antigua como la propia discusión sobre el Estado. la recaudación tributaria se ha impuesto en las legislaciones modernas como una de las cargas propias de la nacionalidad. Las definiciones más comunes son las que se relacionan con su dimensión económica, esto es, como un tipo de tributo, obligatorio, compulsivo, que realiza un agente económico (el contribuyente) a otro agente económico (el Estado) por el que este último no se obliga a una contraprestación directa (Atria J. , 2020).

Menos reflexiones encontramos sobre su dimensión política, esto es, como el vínculo que une a una comunidad con su estructura estatal. Como vía hacia el desarrollo y elemento fundamental de la cohesión social, discusión urgente en la actualidad tomando en consideración las fatales restricciones de los servicios de salud latinoamericanos en su capacidad de enfrentar al covid-19. Las discusiones sobre la política tributaria se pueden organizar desde el sujeto contribuyente, esto es, quien paga y también desde el sistema tributario, esto es, para que está diseñado: si para la redistribución de la riqueza, para apuntalar alguna actividad económica (Jorrat, 2013).

Es significativa también la discusión desde los principios que gobiernan a los impuestos, esto es, que sean generales, progresivos, eficientes, simples en su administración, nunca retroactivos, equitativos, transparentes y suficientes. Estos principios presentes en muchos ordenamientos jurídicos y que parecen típicos de legislaciones modernas, no son la regla general en la práctica y ese es uno de los grandes problemas en nuestro caso de estudio. Las fisuras del sistema por donde la progresividad, o que los ricos paguen más y los pobres paguen menos, se pierde. Esto muestra que en esta temática particular el debate académico y la realidad social parecen caminar por carriles separados (Jorratt, 1998).

El efecto redistributivo de los sistemas tributarios, esto es, si después de realizado el ejercicio fiscal la brecha entre ricos y pobres ha disminuido es fuente de permanente conflicto. También nos centraremos en la disputa entre impuestos directos e indirectos. El impuesto directo más importante es el impuesto a la renta que debe ser progresivo y por tramos. La progresividad está dada cuantitativamente, por lo tanto, los quintiles de mayores ingresos en una sociedad dada tienen la carga más pesada respecto al porcentaje de sus ingresos que son tributables. En Latinoamérica el promedio es del 40% (Jorrat, 2013).

Los impuestos indirectos son los que gravan bienes y servicios de consumo general. El impuesto indirecto típico es el impuesto al valor agregado (IVA) que es acusado de ser regresivo. La regresividad de su aplicación está dada por el mayor porcentaje que las familias de menores ingresos destinan al consumo de bienes gravados con IVA respecto a las familias con mayores ingresos con capacidad de ahorro.

Discusiones más actuales sobre la carga impositiva reflexionan sobre la necesidad de gravar a la riqueza a través de mayores impuestos a la herencia como una vía para lograr la anhelada equidad.

Para cerrar este capítulo de orden teórico queda de manifestó que la racionalidad neoliberal presente en los ordenamientos jurídicos desde la Constitución hasta las políticas públicas mencionadas puede generar una situación de captura del Estado de parte de la elite económica. Es esta captura o uso abusivo de la influencia para el diseño y puesta en práctica de las políticas públicas que provoca el enriquecimiento excesivo y garantiza una posición de poder que tensiona la relación entre clases sociales. En el siguiente estudio de caso la investigación analiza a Chile que, desde su momento fundacional moderno, esto es desde 1973, generó un modelo que se rastrea como una de las posibles causas del estallido social de octubre de 2020.

CAPÍTULO III Caso de estudio

Fuentes del diseño del estado chileno.

Una vez terminado el marco teórico que abre la investigación, el presente capítulo se dedica al caso de estudio que es el Chile moderno, hijo de la dictadura y de su Constitución. Para encontrar en el análisis los elementos que permiten confirmar o rechazar la hipótesis sobre captura del Estado. Es por este objetivo que se hace necesario empezar por las fuentes históricas y la racionalidad en que se basa la construcción del nuevo Chile. Las fuentes históricas o fácticas de este proceso son el ascenso al poder de un grupo social anteriormente excluido de las esferas del poder político. La racionalidad de su pensamiento y el resultado de exitoso que es la Constitución de 1980. El presente capítulo se ocupa de estos aspectos con la finalidad de profundizar la reflexión sobre esta conformación hegemónica.

En el capítulo dedicado al marco teórico nos referimos a la situación de las élites excluidas del relato nacional. Durante los años de gobierno de la Unidad Popular hubo un grupo otrora políticamente poderoso que entendió el peligro que corrían tanto su posición social como sus riquezas en un gobierno socialista. Las experiencias de la reforma agraria, de la nacionalización de la gran minería del cobre, la introducción de la función social de la propiedad privada en la Constitución de 1925, el ascenso de la Unidad Popular y el triunfo del marxista Salvador Allende, encendieron todas las alarmas. Este grupo social, es una síntesis de los economistas de Chicago con los profesores de derecho de la Universidad Católica que representan a esta parte de la sociedad chilena que retoma su espacio de influencia en el Estado.

El modo en que este grupo social atrapa el discurso nacional para sí ocurre en un período de 7 años. Desde el golpe de Estado en 1973 hasta el plebiscito aprobatorio de la Constitución de 1980. Para comprender este proceso, abarcamos los hechos más relevantes que apuntan a la construcción de esta subjetividad refundacional.

Golpe de Estado: El 11/09/1973, las Fuerzas Armadas sitian el Palacio de La Moneda y lo bombardean provocando su destrucción e incendio. Este hecho provoca el suicidio del Presidente Salvador Allende y el fin de su proyecto socialista. Para Tomás Moulián este hecho es el desencadenante de la refundación, que se percibe en la reconstrucción de un proyecto de país sobre las ruinas de otro arrasado (Moulián, 1994).

Declaración de principios de la Junta Militar: Esta declaración de principios es un texto de 12 páginas que contiene las justificaciones por las que las Fuerzas Armadas derrocaron al Presidente Allende. Se enmarca en las tesis de la guerra fría, y explica la decadencia del mundo moderno consumido por la crisis económica que pone en tela de juicio a los valores y a las formas de vida sociales. Explica los dos modelos antagónicos que debaten en esta decadencia y crisis. Una mirada de dos caminos entre el modelo socialista inspirado en el marxismo-leninismo y el modelo basado en las libertades y la justicia social como en las naciones más avanzadas de occidente. Explica que la primera debe ser rechazada porque una sociedad inspirada en el marxismo anula al ser humano, es totalitaria, y se contradice con la tradición hispánica y cristiana de Chile. En cambio, las sociedades desarrolladas de occidente son un ejemplo para alcanzar y armonizar de forma equilibrada la libertad, el progreso y el desarrollo social (Gobierno, 1974).

Explica largamente su concepción del hombre y la sociedad muy apegado a los ideales que serán analizados en las bases del pensamiento de Jaime Guzmán.

Decretos Ley 1, 128, 527: DL fundacionales de la Junta de Gobierno. Se analizan en profundidad en la segunda parte de este capítulo.

Investidura de Pinochet como Jefe Supremo de la Nación (27/06/1974): En un principio el poder supremo de la nación estaba radicado en la Junta de Gobierno. Sin embargo, el DL 527 le entrega el mando en calidad de Jefe Supremo al Comandante en Jefe del Ejército, Augusto Pinochet.

Investidura de Pinochet como Presidente de la República (17/12/1974): Pinochet jura ante el Presidente de la Corte Suprema y se inviste con la calidad de Presidente de la República.

Creación de la Comisión Ortúzar: El 25/10/1973 se publicó el DL 1.064 que designa una comisión para que estudie, elabore, y proponga un anteproyecto de nueva Constitución. Su enlace era el Ministerio de Justicia y estuvo compuesta por los siguientes ciudadanos: Sergio Diez Urzúa, Enrique Evans de la Cuadra, Jaime Guzmán Errazuriz, Gustavo Lorca Rojas, Enrique Ortúzar Escobar, Jorge Ovalle Quiroz, Alejandro Silva Bascuñán (DL 1.064, 1973). Esta comisión compuesta de profesores de derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile, operó hasta el momento de la entrega del anteproyecto citado a la junta militar. Es en las actas de la comisión donde se observa el liderazgo de Jaime Guzmán quién influye de manera significativa en la redacción del texto final. Un momento que rescatamos para esta investigación son las palabras con las que Ortúzar le entrega a Pinochet el anteproyecto: "...el documento que en nombre de la comisión tengo el honor de poner en vuestras manos garantiza el destino de Chile como nación soberana y libre y el derecho de su pueblo a vivir en un régimen que respete su dignidad y su libertad y la seguridad necesaria para lograr su prosperidad y grandeza".

En el único acto por el rechazo a este proyecto que fue autorizado, el ex Presidente Demócrata Cristiano Eduardo Frei Montalva en el acto (27/10/1980) que se recuerda como el Caupolicanazo (por el nombre del Teatro Caupolicán que fue el lugar donde los opositores se reunieron), dijo sobre el proyecto de Constitución: “...votar este proyecto ilegítimo en su origen, inconveniente en su texto, que va a entrar a regir dentro de diez años, que seguramente será modificado en curso de esta década y cuyo verdadero alcance y significado se conocerá solo cuando se dicten las leyes orgánicas constitucionales es un caso de ciencia ficción o una burla al país...” (Montalva, 1980)

Hechos de Chacarillas: El cerro Chacarillas está ubicado en Santiago al oriente del cerro San Cristóbal. El 09 de julio de 1977 fue el escenario de un rito refundacional. El ritual de Chacarillas fue organizado por el Frente Juvenil de Unidad Nacional¹⁰, y es recordado como un momento de gran significancia cultural y política. En este acto político al que fueron invitados 77 jóvenes chilenos, Pinochet llamó en un discurso de 36 páginas a comprometerse con el nuevo proyecto país. Los jóvenes juraron, prendieron antorchas, y se comprometieron política y culturalmente con el general. Este acto/ritual fundacional fue un modo exitoso del régimen para legitimarse ante este grupo de civiles (Leyton, 2018).

Los 77 de Chacarillas no eran representantes del pueblo, eran jóvenes católicos de clase alta, normalmente santiaguinos, estudiantes o recién egresados de la Universidad Católica que contribuyeron y siguen contribuyendo a la estabilidad del sistema impuesto. Sobre ellos el régimen no usó la dominación por la fuerza, ni la sola justificación racional. Una ceremonia cargada de simbolismos es mejor vía para crear compromisos. En esta operación por lo tanto

¹⁰ Movimiento político chileno que agrupó a la juventud adherente al régimen militar. Creado por Jaime Guzmán, intentaba ser una imitación del Frente de Juventudes español creado en la época de Franco.

se llevó a cabo la legitimación de posición de poder entre gobernantes y gobernados (Leyton, 2018).

Consulta Nacional para preguntar a los ciudadanos por su apoyo o rechazo a la legitimidad del gobierno (04/01/1978): El 07/12/1977 la Comisión de Derechos Humanos de la ONU condenó al gobierno de Chile por las reiteradas violaciones a los D.D.H.H. que eran objeto los opositores al régimen, luego la Asamblea General en una sesión de 16 de diciembre aprobó una resolución condenatoria hacia Chile. Frente a esta fuerte presión internacional, el 27/12/1977 el gobierno publicó el DL 1.308 convocando a una consulta nacional para que sean los chilenos quienes “defiendan la dignidad y la soberanía nacional para enfrentar esta agresión internacional, sin perjuicio de seguir avanzando hacia la plena normalidad, hacia una nueva institucionalidad, con el objeto de armonizar la libertad y la seguridad” (DL 1.308, 1977).

La pregunta fue: “Frente a la agresión internacional desatada en contra del Gobierno de nuestra Patria, respaldo al Presidente Pinochet en su defensa de la dignidad de Chile, y reafirmo la legitimidad del Gobierno de la República para encabezar soberanamente el proceso de Institucionalización del país”.

Para votar solo era necesario presentarse con el carnet de identidad, puesto que los registros electorales no existían. Los resultados generales fueron de un total de 5.308.179 votos válidos, 4.177.064 (78.7%) votaron la opción SI, 1.131.115 (21.3%) votaron la opción NO (BCN, 1978).

Plebiscito 1980: El 12/08/1980 el gobierno publicó el DL 3.465, en el que convoca a los chilenos a pronunciarse sobre la nueva Constitución el 11/09/1980. La participación se declaró obligatoria con la sola excepción de los impedidos física, mentalmente o privados de

libertad. La penalidad por no votar era prisión en su grado medio a máximo, conmutable a 100 pesos de multa en beneficio municipal por cada día de prisión (DL 3.465, 1980). El texto aprobado por un 65.71% de los votantes **sin registros electorales**, contiene 120 artículos permanentes, y 29 disposiciones transitorias en las que se estableció un modelo de “democracia protegida”. El nuevo texto constitucional mantiene el diseño republicano, organiza la composición y funciones de los tres poderes del Estado, pero deja suspenso al Congreso Nacional y las elecciones de Presidente hasta 1989, por disposición transitoria. Introduce la figura de los senadores designados y vitalicios, crea el Consejo de Seguridad Nacional (COSENA), crea la inamovilidad de los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas, prescribe las normas sobre la propiedad privada como derecho humano, la subsidiariedad del Estado, prohíbe al Partido Comunista, inaugura el sistema electoral binominal, los quorum calificados para la reforma y las leyes orgánicas constitucionales, entre otros (Chile, 2020). Mientras el Congreso estuvo suspendido la función legislativa la ejerció la Junta Militar, y la ejecutiva Pinochet.

Este plebiscito tuvo lugar bajo severas restricciones de la libertad de expresión, información y reunión. Es por esto, que actualmente se reconoce el origen ilegítimo de la Constitución de 1980.

Todas las bases sociales, legales, ideológicas precitadas promueven la apertura política y social necesaria para que este proyecto se lleve a cabo con éxito. El éxito es la Constitución de 1980 que cumple 40 años. Aunque ha sido objeto de múltiples reformas sigue siendo el marco legal en que se refleja un pensamiento político que saca de la exclusión a la élite que representa y le abre espacios de poder y de riqueza nuevos a propósito de los grandes pilares sobre los que se construye en nuevo Chile. En esta investigación se presenta un análisis de

dos de éstos pilares: la política pública de jubilaciones y la política tributaria en los próximos capítulos.

Corresponde, por lo tanto, estudiar el pensamiento predominante de la Constitución, que es el del constituyente Jaime Guzmán Errázuriz. Es importante comprender estas fuentes, tomando en cuenta que una vez ocurrido el golpe de Estado (11 de septiembre de 1973) Guzmán percibió la incompatibilidad entre una legitimidad democrática emanada de la Constitución de 1925 y el gremialismo que él defendía. (Cristi, 2014). Coexisten un cúmulo de influencias en la construcción de una compleja red de ideas emanadas de fuentes muy diversas que son contrastables con las ideas de neoliberalismo expuestas antes. Estas fuentes han sido poco estudiadas, tal como el pensamiento conservador de Chile y sus efectos en la vida de la República. Es por este motivo que esta segunda parte se dedica al análisis detenido de este cúmulo.

3.1 PENSAMIENTO POLÍTICO DE JAIME GUZMÁN (1946 – 1991).

Abogado, profesor de derecho político y constitucional de la Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC). Creador del movimiento gremialista que derivó en el nacimiento del partido político de derecha Unión Demócrata Independiente (UDI), redactor y columnista de diversos medios de comunicación en temas sociales, políticos, jurídicos y religiosos. Su pensamiento es el que tuvo mayor influencia en el diseño del nuevo Estado creado a partir de la Constitución de 1980. Asesinado por el Frente Patriótico Manuel Rodríguez en la entrada principal de la Pontificia Universidad Católica de Chile, el 1ero de abril de 1991 (Guzmán, 2020).

Su pensamiento articula un modo específico de ser a lo público y con un enfoque neo conservador que liga al conservadurismo, gremialismo y neoliberalismo. Que solo es posible en un ambiente autoritario propio de la dictadura (1973 – 1990). Es en general una síntesis de ideas conservadoras, tradicionalistas que se unen a la dinámica del capitalismo moderno (Cristi, El pensamiento político de Jaime Guzmán, 2019). A continuación, presentamos un análisis de cada uno de los aspectos de los que se forma:

Fuentes:

3.1.1 CARLISMO Y GREMIALISMO CONSERVADOR.

3.1.2 TERROR AL ESTADO.

3.1.3 INFLUENCIA DE LA ENCÍCLICA *MATER ET MAGISTRA*.

3.1.4 IDEARIO NEOLIBERAL.

3.1.1 CARLISMO Y GREMIALISMO CONSERVADOR: Movimiento político de origen español cuyo máximo exponente moderno es Juan Vázquez de Mella (1861 – 1928), el “tribuno de la tradición”. La influencia del Carlismo en la política española comienza en 1833 hasta el final del franquismo en la década de los 70 del siglo XX. Los inicios del carlismo se remontan a la muerte de Fernando VII y a un deseo legitimista de fuerte arraigo popular. Tradicionalistas, monárquicos, anti-liberales, defensores de los fueros (exenciones especiales para quienes pertenecían a los gremios privilegiados) fuertes en el mundo rural. Católicos que buscaban conservar la unidad religiosa española, sus leyes de origen eclesiástico, y el sistema de gremios medieval. Su lema era “Dios, Patria, Rey”. Durante el siglo XIX este pensamiento llevó tres veces a los españoles a la guerra (Burgo, 2011).

Su origen está ligado al cambio de la ley de sucesión al trono en el reinado de Fernando VII. Este cambio consistió en que la línea de sucesión podía ser seguida por la primera hija del

rey y no necesariamente por el primer hijo hombre en línea directa. Si Fernando VII no lograba tener descendencia masculina, con la anterior regla su hermano Carlos habría gozado del derecho de sucesión legal y no su hija Isabel. Esta expectativa de Carlos estaba basada en el derecho que una ley de 1713, la llamada “Ley Sálica” escrita en reinado de Felipe V le otorgaba. Las leyes sálicas organizaban la sucesión al trono en Francia. Típicamente contaban con un elemento excluyente respecto de las mujeres, la prohibición para asumir de las hijas del Rey pasó a España con el mismo nombre¹¹.

Este cambio en la regla de sucesión fue resistido por más de 100 años en España. El modelo político carlista del s. XIX es feudal con una monarquía limitada no por las ideas constitucionalistas sino que por los fueros, los privilegios regionales y corporativos (Burgo, 2011).

El conflicto ideológico del carlismo se crea con el rechazo a las ideas liberales de Isabel y abogaban por una monarquía federativa. Entonces es un movimiento anti liberal, monárquico y que rechaza los cambios en las leyes sucesorias al trono que incluyen a las mujeres (Burgo, 2011). No podemos dejar fuera en esta caracterización del carlismo a su fuerte relación con la Iglesia Católica.

Para Vázquez de Mella el carlismo se propone como una defensa de la monarquía federativa, proclama la unidad de los católicos (pero la separación de la Iglesia con el Estado), contrario al parlamentarismo. El ideario carlista no está a favor de la monarquía absoluta, porque da énfasis a la influencia de las cortes organizadas en gremios. Es un régimen corporativista, patriótico y nacionalista, busca devolver la grandeza del pasado. Es un movimiento

¹¹ La ley debe su nombre a los francos salios. Recopiladores y escribas de leyes en latín.

confesional tal como lo expresa su lema: “Dios, Patria, Rey” frente a “Libertad, Igualdad, Fraternidad” de la Revolución Francesa. A finales del siglo XIX se le añadió “fueros”.

Vásquez de Mella sistematiza esta doctrina e introduce la distinción entre “soberanía política” y “soberanía social”. Con ello le quita el monopolio de las fuentes del derecho al Estado, y vuelve a la idea de derecho natural. Es la idea de nación previa a la del Estado, que está constituida por asociaciones naturales que expresan la sociabilidad humana. La nación es la garantía para la libertad, que es anterior al Estado y su fundamento es la familia. La calidad de autonomista del movimiento se basa en los órganos representativos con base territorial próxima a la familia. (Cristi, El pensamiento político de Jaime Guzmán, 2019). Pero el autonomismo no es un interés para Guzmán. Esto se comprueba al leer el artículo 3 de la Constitución chilena que reza: “El Estado de Chile es unitario”. Así, sin excepciones, no genera espacio en la discusión constitucional para pensar en regionalismos, mucho menos autonomismos o fórmulas como la plurinacionalidad o interculturalidad.

Otro elemento que es rescatado del carlismo en el pensamiento de Guzmán es el que nace de su fusión con el franquismo. El concepto de las Fuerzas Armadas como garantes de la institucionalidad estuvo en la Constitución de Chile desde 1980 hasta 2005. El constituyente crea al Consejo de Seguridad Nacional (COSENA) que es el órgano que supervigila la democracia protegida. Este tema se analiza profundamente en el capítulo de bases de la institucionalidad.

3.1.2 TERROR AL ESTADO: Surge como una respuesta a lo que los liberales llaman la ruina social, política, intelectual y moral que se apoderó de Europa en el siglo XX a propósito de los Estados centralmente organizados e intervencionistas. Es la base para lo que en unos apartados más adelante analizaremos sobre la subsidiaridad: “El Estado no debe hacer por sí

mismo aquello que es competencia de los privados” (Hartwell, 1995). El siglo XX caracterizado por la politización de la vida, vio crecer al Estado, reemplazar la toma de decisiones privadas por entes públicos, lo que generó una erosión de la libertad. Uno de los autores fundamentales de esta posición es Friedrich A. Hayek (1899 -1922) y en su conocido texto “Camino a la servidumbre” resume el problema de un Estado centralizado. Son las peligrosas experiencias del partido nazi en Alemania desbordado de sí mismo en estructura estatal o del partido comunista en la ex URSS. Estos ejemplos históricos se muestran como el dilema entre la libertad/prosperidad y la esclavitud/miseria. El terror al Estado como fuente la encontramos en el extenso tratamiento que la propiedad privada tiene como derecho humano en la carta fundamental. Se convierte en derecho humano y límite de la actuación pública.

3.1.3 INFLUENCIA DE LA ENCÍCLICA MATER ET MAGISTRA (1961): Las Encíclicas son comunicaciones dirigidas del Papa a los obispos sobre algún aspecto de la doctrina católica para ser socializados en sus comunidades. Han sido sobre temas específicamente religiosos o de la liturgia, sin embargo, en los tiempos modernos desbordan ese límite y reflexionan sobre temas sociales (www.inredh.org, 2020). *Rerum Novarum* es la primera encíclica que inaugura la Doctrina Social de la Iglesia (DSI) y que sigue las orientaciones del evangelio en el sentido de comprender que todo lo humano es parte de su misión. Fue escrita por León XIII el año 1891 (Gajardo, 2014).

La identificación de Guzmán con la encíclica de Juan XXIII, *Mater et Magistra*, es anterior a su rol como constituyente. En 1967 se introduce una reforma a la Constitución de 1925 en el estatuto de regulación de la propiedad privada. Esta reforma discutida y promulgada en el gobierno de Eduardo Frei Montalva (1964 – 1970), incorporó por primera vez en el

ordenamiento jurídico chileno la función social de la propiedad privada (Cristi, 2019). Esta reforma se opone al principio de subsidiariedad del Estado. Esto es importante tomando en consideración el año porque la reforma agraria chilena comienza en éste gobierno para profundizarse en el de Salvador Allende (1970 – 1973).

Lo que nos interesa de esta fuente es su fuerza articuladora de dos elementos que parecen excluyentes. Por un lado, la ontología comunitaria del carlismo que remarca lo social del ser humano y el neoliberalismo que le entrega la capacidad de cohesión social al mercado que es individualista.

¿Cómo Guzmán le da forma a esta síntesis conservadora/neoliberal sobre la que se diseña al nuevo Estado? En primer lugar, el jurista no fue parte de la sociedad secularizada, él fue una persona formada y profundamente religiosa. Es por esto que aprende de la doctrina social de la Iglesia (DSI) y esta es parte de su pensamiento (Gajardo, 2014). La DSI se propone a sí misma como una alternativa al liberalismo y al marxismo del siglo XIX, y resalta elementos como la justicia social, la dignidad del ser humano, la protección de la propiedad privada, entre otros.

En *Mater et Magistra*, Juan XXIII, concibe al ser humano como prioridad ontológica. Esto significa que el individuo al ser previo al Estado debe prevalecer sobre la comunidad política. Sobre este principio general se soportan la noción de bien común, el principio de subsidiariedad y la propiedad privada. Guzmán reflexionaba sobre este tema en la publicación de la revista *Fiducia* en 1965: “La prioridad ontológica es el convencimiento de que el hombre es el que está creado a imagen y semejanza de Dios. El Estado es un ser relacional que deriva de la dimensión social del hombre y por tanto es perecedero. Puede haber hombres sin Estado, pero no existe el Estado sin hombres”.

Una vez definida la precedencia de lo humano a lo Estatal, introduce la posibilidad de la síntesis antes cuestionada. La encíclica profundiza la noción de subsidiariedad poniendo de manifiesto la necesidad de aplicarla en sectores de la vida como la educación, las relaciones políticas, los medios de comunicación, para impedir que estos ámbitos de la libertad humana sean alcanzados por el Estado desbordado (Gajardo, 2014).

Es así la encíclica funciona como una **bisagra** entre el ideario conservador y neoliberal, al dar espacio para los negocios en áreas que antes estarían reservadas para el quehacer público. Es una apertura para la actuación en libertad de los privados. En el caso chileno tal como lo documenta French Davis en su texto sobre “reformas económicas 1973 – 2017”, es una apertura para **ciertos privados privilegiados** por la dictadura que compraron las empresas públicas privatizadas con créditos desde el extranjero. Con el solo límite de la gran CODELCO y ENAP¹², el resto de la intervención pública en la economía fue traspasado íntegramente al sector privado (Ffrench-Davis, 2018).

3.1.4 IDEARIO NEOLIBERAL: Sobre el liberalismo y neoliberalismo nos remitimos a lo analizado en el capítulo anterior. En este apartado analizaremos el ingreso de este pensamiento en el ámbito chileno y especialmente en el pensamiento de Guzmán. La variante que llega a Chile no es la de origen europeo, sino que es la norteamericana. Tiene la característica distintiva de propiciar la autorregulación del mercado y la creación del mercado financiero. Esta variante del liberalismo se propone como una crítica al *new deal* que es vista por sus simpatizantes como el camino al socialismo¹³. La agenda óptima de este tipo de

¹² CODELCO y ENAP Cobre y petróleo. Fueron las únicas empresas públicas que no fueron privatizadas en la dictadura cívico militar.

¹³ Hayek en su *camino a la servidumbre* recorre estas reflexiones.

agencia es la reducción de impuestos y la limitación de la acción estatal (Cristi, El pensamiento político de Jaime Guzmán, 2019).

Es durante la campaña electoral del contendor de Allende, Jorge Alessandri en 1970, que Guzmán conoce al grupo de economistas graduados en la Pontificia Universidad Católica de Chile y posgraduados en la Universidad de Chicago en su *school of economics*. Este es el momento en que se produce la colaboración que tiene como resultado un texto de diseño de políticas económicas a mediano y largo plazo conocido como *El ladrillo*. En el curso de estas reuniones con los *Chicago Boys* comienza la evolución en su pensamiento e incorpora las ideas de la libertad económica que luego serán plasmadas en la Constitución.

Esta fusión conservadora/neoliberal es exitosa en Chile. Se basa en los postulados e influencia del hayekiano Michael Novak. En su texto “El espíritu del capitalismo democrático”, defendía una comunión entre los principios económicos neoliberales y el cristianismo. Que fue ampliamente conocido en el entorno de Guzmán.

Estos cuatro elementos son los más distintivos de la racionalidad presente en la Constitución. Es un pensamiento hecho sentido común que se torna con los años hegemónico y permite comprender su éxito en el despliegue del Estado. Cúmulo de pensamiento que se plasma en el texto constitucional, y va conformando la concentración de poder de clase dominante convertida en diseño de Estado.

3.2 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE CHILE (1980)

Una vez comprendida la síntesis de las influencias políticas, ideológicas y religiosas que forman parte del pensamiento de Jaime Guzmán, es el momento de analizar su legado. Es la propia Constitución Política de la República de Chile (1980). Esta Carta Magna fue posible gracias a los poderes que se dieron los miembros de la junta militar.

Estos poderes están contenidos en los primeros decretos leyes (DL) en que se arrogan el poder constituyente originario. Estos DL fundacionales son el 1, 128, 527 y 788. El DL 1 de 11/09/1973 declara la constitución de la junta de gobierno a cargo de los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas para la restauración de la chilenidad, la justicia y la institucionalidad quebrantadas por la intromisión de la excluyente ideología marxista-leninista (DL N°1, 1973). Así la junta da los primeros pasos para su “legítima” actuación en el mando supremo de la nación.

Luego el DL 128 de 16/11/1973 se concibe como un decreto aclaratorio e interpretativo del DL 1. Explica que la junta asume el poder supremo de la nación (Verdugo, 1994). La intención inequívoca de comenzar un proceso constituyente al prescribir en su preámbulo: “Que la asunción del Mando Supremo de la Nación supone el ejercicio de todas las atribuciones de las personas y órganos que componen los Poderes Legislativos y Ejecutivo, y en consecuencia el Poder Constituyente que a ellos corresponde”. El efecto es que desde ese momento deja de tener efectos (se deroga en los hechos) la Constitución de 1925¹⁴ y se sobrepasa al verdadero sujeto constituyente que es el pueblo arrogándose a sí misma, por sí y para sí el poder constituyente originario, legislativo y ejecutivo. La nueva democracia sería

¹⁴ La urgencia que tenía el nuevo régimen en crear un nuevo texto constitucional estaba radicada en la supuesta incapacidad de la antigua constitución para “contener” al imperialismo soviético y a la politiquería.

una autoritaria, protegida, integradora, tecnificada, y de auténtica participación social¹⁵ (Cristi, El pensamiento político de Jaime Guzmán, 2019).

Con la dictación de este DL queda aclarado el alcance de la frase “mando supremo de la nación”, que es en sentido jurídico la derogación de la Constitución previa y la puesta en marcha de un nuevo diseño de Estado.

Posteriormente se dicta el DL 527, que según el profesor de derecho constitucional Mario Verdugo “es uno de los instrumentos jurídicos de mayor relevancia y permite comprender la forma en que se ejercieron los poderes de Estado durante la dictadura” (Verdugo, 1994). Aquí la junta es más explícita en cómo va a usar sus poderes. Aclara que ella es la que concentra los poderes constituyente, legislativo y ejecutivo. Otorga independencia al Poder Judicial y declara que las decisiones dentro de la junta serán tomadas por unanimidad.

Finalmente, el DL 788 de 04/12/1974 es el que fija las normas en que se desarrollará la función constituyente propiamente tal. Este DL es importante porque hasta esta fecha no era claro cuando la junta se expresaba jurídicamente si lo hacía ejerciendo el poder legislativo o el constituyente. Este tema no es simple, porque los ordenamientos jurídicos para cumplir con sus principios requieren certezas y la junta estaba llenando el plexo normativo chileno de incertidumbre. Así este legislador sui generis y autoritario aclaró que cuando la junta se refiriera a asuntos constitucionales tenía que declararlo expresamente.

3.2.1 BASES DE LA INSTITUCIONALIDAD.

La Constitución chilena se puede analizar desde distintos puntos de vista. Desde una mirada de historia comparada con las anteriores o en relación a las Constituciones de otros países.

¹⁵ Esta “autenticidad” es en relación a la supuesta ilegitimidad de la propuesta popular de Allende.

Es usual encontrar análisis comparados entre los textos de inspiración francesa o anglosajones. El método descriptivo es el más usual en las escuelas de derecho. La mirada descriptiva clásica, tan clásica como el propio cuerpo normativo. Este tipo de estudio, típicamente divide al texto en dos partes. Una dogmática y otra orgánica. La primera contiene los valores y prescribe los principios, derechos y deberes ciudadanos. La segunda, fija la forma jurídica del Estado, la forma y organización de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, los organismos descentralizados y los modos en que rige la reforma del texto. Esto es la distribución del poder. Es una lectura en línea recta del texto.

El punto de vista que sigue este capítulo es el del constitucionalista Fernando Atria. Es una mirada crítica e introduce la categoría denominada “constitución tramposa”. La trampa fundamental del cuerpo normativo está en la instrumentalización del diseño del Estado para controlar la agencia política de la oposición. Este control permite mantener el modelo sin cambios fundamentales. Esta idea, Guzmán la publicaba sin pudor en las revistas de la época: “si llegan a gobernar los adversarios, que se vean constreñidos a seguir una acción no tan distinta a la que uno mismo anhela, porque —valga la metáfora— el margen de alternativas que la cancha imponga de hecho a quienes juegan en ella, sea lo suficientemente reducido para hacer extremadamente difícil lo contrario” (Revista Realidad. Año 1, N°7, pp. 13-23).

Este margen de alternativas reducido es denominado por Atria como una serie de cerrojos. Estos en conjunto van creando las condiciones para la captura del Estado. Los cerrojos constitucionales son tres mecanismos y un metacerrojo:

- a) Las leyes orgánicas constitucionales (LOC) y sus quorum de aprobación: Las LOC son normas complementarias a la Constitución. Su contenido lo fija el propio texto constitucional. Para ser aprobadas tienen que alcanzar un quorum de 4/7 partes de los

diputados y senadores en ejercicio (BCN, 2020). La crítica que se hace a este tipo de normativa es que en la práctica insufla el plexo normativo. En la actualidad existen 18 LOC, y son consideradas normas de “amarre” porque versan sobre temas que no necesariamente están en el texto constitucional. Su función es impedir que se tramiten cambios en temas tan diversos como educación, F.F.A.A., salud, vivienda, propiedad, etc. Su quorum de aprobación funciona en la práctica como poder de veto de la minoría (Heiss, 2019).

- b) El sistema electoral binominal: Este sistema electoral, actualmente eliminado de la ley, fue el usado por los chilenos para elegir a sus representantes en el congreso desde la vuelta a la democracia hasta el segundo gobierno de Michelle Bachelet (2014 – 2018). En aquel gobierno finalmente fue posible terminar con él y promulgar un sistema proporcional. Lo fundamental de un sistema electoral es su capacidad de convertir votos en escaños. No es una interrogante menor, es una discusión sobre la Democracia. Pero este paso no es ideológicamente neutral. El caso del binominal chileno era especialmente sesgado por su capacidad de sobre representar a las minorías (Atria F. , 2019).

En general entendemos que los sistemas electorales en su diseño transitan desde sistemas mayoritarios hasta sistemas proporcionales. Lo que inclina la balanza hacia uno u otro es lo que el legislador quiera mostrar con el sistema. El primero muestra las preferencias de un programa sobre otro y típicamente es el sistema de elección presidencial, en que la “circunscripción” es todo el territorio y el candidato que gana se lleva todo. El segundo muestra la diversidad de expresiones políticas dentro de una comunidad. Normalmente tiene alguna barrera de entrada para evitar el sobre fraccionamiento. Para esto se exigen por ejemplo que solo sean partidos políticos los

que tengan derecho a presentarse (no movimientos) y que al menos tengan una representatividad del 5% del padrón. Esto es necesario para incentivar las coaliciones. Así se evita que las asambleas pueden ser políticamente paralizadas (por la fragmentación excesiva) y no se renuncia a la diversidad (Atria, 2019).

El sistema binominal en cambio tiene una tendencia a mostrar un parlamento empatado, por esto el número efectivo de partidos durante la era de la Concertación de Partidos por la Democracia (si se calcula en base a las coaliciones) fue cercano a 2. Por lo tanto, no demostraba diversidad política. El resultado era una exclusión de la diversidad y dificultad para articular mayorías (Atria, 2019).

El binominal que subraya las debilidades de los sistemas mayoritarios y proporcionales, tiene como objetivo **neutralizar** a las propias elecciones, y comprenderlas como un mal que debe ser controlado. Esta “nueva mentalidad” es un claro énfasis del pensamiento carlista de Guzmán. La derecha chilena se refería a las elecciones con este sistema como “un ritual en el que quien gana, pierde y quien pierde, gana”.

- c) El control preventivo del Tribunal Constitucional (TC): El proceso de creación de la ley tiene previsto un control preventivo del TC en todas las materias. En la práctica debido a su conformación han sido criterios políticos los que han guiado sus actuaciones. La crítica es que funciona como una tercera cámara con poder de veto. Entonces es un problema a la hora de analizar las fuentes de la soberanía popular expresada por la ley y los representantes elegidos en elecciones democráticas.
- d) El metacerrojo son los quorum de reforma: este mecanismo tiene dos elementos. En primer lugar, el sujeto capaz de reforma, que es solo el congreso y el quorum. El

quorum requerido es de 2/3 de los diputados y senadores en ejercicio. Funciona, por lo tanto, como otro espacio de veto de las minorías.

3.2.2 CONCEPCIÓN INSTRUMENTAL DE ESTADO: El modelo configurado tal como se ha explicado da paso a la subsidiariedad. Mucho se ha reflexionado y escrito sobre el Estado subsidiario. Su rol, sus deficiencias, sus logros. En el caso chileno el Estado se limita a sí mismo y solo actúa como supervigilante de lejos. Permite la autonomía privada en la solución de problemas públicos, pero por lo menos desde 2006¹⁶ ha sido objeto de crítica permanente y sobre todo sindicado como una de las causas de los crecientes índices de desigualdad (Garretón, 2012).

Hay sectores de la economía que han logrado una notable concentración de la riqueza gracias a estos espacios abiertos que la institucionalidad crea. En recientes estudios sobre la riqueza latinoamericana (Piketty, 2013) podemos observar que las “viejas fortunas” han dado espacio a nuevos multimillonarios asociados a las actividades económicas que fueron objeto de políticas de privatización en los distintos momentos en que los Estados asumieron políticas neoliberales. En general en Latinoamérica, este fenómeno data de la década de los 90 del S. XX, sin embargo, los chilenos vieron destruidas sus incipientes industrias en la década de 1970.

El economista Ricardo Ffrench-David en su texto ““reformas económicas en Chile 1973-2017”, ofrece un estudio profundo sobre las reformas económicas por las que transitó Chile desde 1973 hasta 2017. En el citado texto, Ffrench-David

¹⁶ El 2006 es el año de las primeras protestas “pingüinas” lideradas por los secundarios exigiendo el fin de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) que permitía el lucro en la educación. Estas protestas se recuerdan como el primer gran engaño del Estado.

sindica una a una las empresas públicas que fueron privatizadas o los sistemas que fueron creados para la administración de los privados. Todos traspasados a ciudadanos ligados social, política e ideológicamente a la dictadura. El primer periodo de la dictadura, desde el propio año del golpe en 1973 hasta el año de la gran quiebra de los bancos en 1982, el Estado instauró el régimen neoliberal más ortodoxo conocido. Las reformas que moldearon a subsidiariedad fueron:

- Liberalización desregulada del mercado financiero interno, tanto en el acceso de nuevas instituciones como en el manejo de las tasas de interés y la asignación de créditos.
- Desregulación de los flujos internacionales de capitales.
- Reducción del tamaño del sector público.
- Restricciones a la actividad de las empresas públicas.
- Privatización del sistema de pensiones.
- Privatización parcial del sistema de salud.
- Devolución de las tierras expropiadas en la reforma agraria.
- Privatización de numerosas empresas públicas.
- Supresión de los derechos sindicales.
- Reforma tributaria, reducción de tributos directos y progresivos.

Fue necesario elegir entre todas estas reformas, algunas por su trascendencia para la continuación de la investigación. Las que serán estudiadas en profundidad son la privatización del sistema de pensiones y la política tributaria. La primera por ser una de las demandas más sentidas del movimiento social que se expresó en octubre de 2019 y la segunda por su alcance con todas las demás políticas públicas. Si el Estado chileno no es un Estado

empresario, su presupuesto lo obtiene a través del recaudo de impuestos y es fundamental observar como los niveles de segregación, inequidad, e injusticia crecen a lo largo de los años.

Este tema es muy sensible en Chile, ya que se entiende que durante los años de democracia (desde 1990 hasta la fecha) se superó la pobreza, se alcanzó un PIB de 300 mil millones de dólares y un PIB PC en torno a los 25.000 dólares, se controló la inflación. Se ampliaron los programas sociales y del 40% de la población que se encontraba bajo la línea de la pobreza en 1990, hoy es el 10%. Se privilegió la justicia en el acceso a las oportunidades y el mejoramiento del piso a los más pobres a través de políticas públicas focalizadas, subsidios, aumento de gasto fiscal. Pero, no se generaron reformas pensando en una mejor redistribución, por ejemplo, aumentando los impuestos a los más ricos o dando más espacio al Servicio de Impuestos Internos (SII) para perseguir y castigar la evasión y la elusión. El índice GINI sigue mostrando el proceso de separación entre los más ricos y los más pobres. Según el Banco Mundial el índice chileno es de 46.6 en 2019.

Es una completa privatización de la política tal como lo analiza Alfredo Joignant en su texto “El otro modelo” (2013), que a un nivel de objeto de la política reflexiona sobre la introducción de la negociación sobre la deliberación. Esto, es fundamental a nuestro juicio porque cuando una persona negocia algo, está en el ámbito de sus asuntos privados y su éxito será la maximización de los resultados de esa transacción. Si es el comprador, el éxito de la negociación esta medido por el menor precio que pague sobre la cosa. Si es el vendedor, su éxito será el peso más que logre cobrar. Esto en términos generales es lo correcto cuando los intereses que se defienden son privados mercantiles.

Es muy diferente cuando estamos en el ámbito de la deliberación, es decir, al campo de la política, porque en este caso el interés que prevalece no es el individual, sino que es el interés general.

¿Por qué hacemos esta reflexión? Porque no da lo mismo el modo en que este estructurada una sociedad, un demos, un espacio público. Es esta configuración que en el caso chileno deja espacios oceánicos a la libertad individual, promueve el lucro, y termina moldeando como los privados y después los representantes y autoridades concurren a este espacio. Muestra la investigación que la deliberación que se genera, en la Junta Militar, con los civiles involucrados, luego en la democracia, no es una deliberación sobre el bien común. Concurrieron y concurren como agentes privados que negocian cosas y su éxito es la mayor cuantía de esos beneficios (Joignant, 2013).

Solo así entendemos las enormes diferencias que ha permitido esta subsidiariedad y que permite que un niño que nace en una comuna pobre tenga acceso a una educación de mala calidad, a una vivienda insuficiente, sea analfabeto digital y en muchos casos también analfabeto funcional. Pero un niño que nace en una comuna rica no.

Para terminar este capítulo podemos concluir que el éxito de la privatización de la política comprendida como un ejercicio de maximización de beneficios privados, solo es posible cuando se consolida un grupo social atravesado por esta premisa. Y es lo que históricamente ocurrió en Chile cuando el Gobierno Militar le abrió el espacio para estos civiles que le ofrecieron un proyecto político a las Fuerzas Armadas. Es posible que en los hechos de octubre de 2019 encontremos un primer gran desafío a este modo de ser de lo público. Este desafío se impone en la calle como limite a los agobiantes resultados sociales de las políticas que son pilares del sistema.

En los próximos capítulos estudiamos a fondo el sistema previsional y la política tributaria como un ejemplo claro de su funcionamiento, de su imbricación con el diseño constitucional y por último justificamos por qué es una captura del Estado.

CAPÍTULO IV RASTREO DE LA RACIONALIDAD NEO CONSERVADORA EN LA POLÍTICA PÚBLICA PREVISIONAL DE CHILE.

En Chile conviven dos sistemas de pensiones que están directamente relacionados con el orden constitucional, en su sentido amplio. Uno para los civiles y otro para los militares. El sistema civil es privado y de cotización individual, el militar es público y de reparto.

La pregunta que nos hacemos es: **¿Cuál es la relación entre la Constitución de 1980 y el sistema de pensiones? ¿Tiene alguna relación con la hipótesis de captura del Estado por los agentes económicos?** Estas interrogantes fueron muy discutidas durante largas sesiones en Chile cuando se analizaba la necesidad de introducir una reforma que convoque a una Asamblea Constituyente (AC). El objetivo del presente capítulo es responder a la primera interrogante, la segunda es parte de las conclusiones finales de la tesis.

Los conservadores, que llaman a rechazar la idea de la AC, argumentan que no hay relación entre las bajas pensiones de los jubilados y la Constitución. Que Chile no necesita dar un “salto al vacío” para ofrecer mejores jubilaciones, mucho menos empezar un proceso con una “hoja en blanco” (Correa, 2020). Sin embargo, esta investigación apela a la relación directa entre el diseño del Estado, hecho norma fundamental y luego traspasado a las políticas públicas que apuntalan la captura del Estado.

La captura del Estado tal como la analizamos en el marco teórico, es el abuso de la influencia en las políticas públicas para el propio beneficio de la clase dominante (Oxfam, 2019). Esta captura solo es posible en un Estado que se configura como condensación material de poder de la propia clase dominante (Poulantzas, 1979). Condensación que muestra a un frente en el poder (síntesis entre clase reinante y clase dominante) que crea a la comunidad imaginaria llamada Estado que es generalmente aceptada por la mayoría (Osorio, 2004). La Constitución chilena es una expresión del frente en el poder. Clase reinante y dominante coinciden desde 1973 y por eso es posible la imbricación entre el texto constitucional, neo conservador a la chilena, con la política pública. Este caso particular tiene características propias, como son las del gremialismo neoliberal claramente expresadas en la trayectoria del sistema de pensiones.

Para una mejor comprensión del caso particular el presente capítulo se divide en tres partes. La primera es una descripción breve de la política previsional militar y una más profunda de la civil, en lo que llamamos sus tres momentos: creación (1981), profundización neoliberal en democracia (2002) y pilar solidario (2008). Una segunda parte en que analiza la imbricación constitucional del sistema y para dar paso a las conclusiones finales del capítulo.

4.1 SISTEMA DE JUBILACIONES DE CHILE – POLÍTICA PREVISIONAL.

El mundo civil y el militar tiene un tratamiento diferenciado en varios niveles. El analizado es el nivel previsional. Por motivos políticos y de poder, cuando se discutió el plan laboral del ministro José Piñera, y por lo tanto la creación del sistema privado de cotización individual la Junta Militar se reservó el derecho de mantener su antiguo sistema de “cajas”, existente desde principios del siglo XX.

Este sistema de cajas está anclado en el sistema constitucional de la siguiente manera: El capítulo XI de la Carta Fundamental prescribe en cinco artículos (101 a 105) las disposiciones cardinales sobre las Fuerzas Armadas y de Orden. En su artículo 105 establece que “los nombramientos, ascensos, y retiros de los oficiales de las Fuerzas Armadas y de Carabineros, se efectuarán por decreto supremo en conformidad a la ley orgánica constitucional correspondiente la que determinará las normas básicas respectivas, así como, las referidas a la carrera profesional, incorporación a sus plantas, **previsión**, antigüedad, mando, sucesión de mando y presupuesto de las Fuerzas Armadas y Carabineros” (Constitución Política de la República de Chile, 1980).

Por lo tanto, es necesario considerar las leyes orgánicas constitucionales (LOC) de las F.F.A.A. y Carabineros. Estas son la LOC 18.948 de 1990 y 18.961 de 1990 respectivamente. Ambas normas de quorum calificado (por lo tanto, parte de los cerrojos discutidos en el capítulo anterior) norman de manera muy similar su institucionalidad previsional. Es así que se les da reconocimiento a las cajas de la defensa: Caja de Previsión de la Defensa Nacional (CAPREDENA) y Dirección de Previsión de Carabineros (DIPRECA).

En las respectivas LOC los artículos 61 y 78 respectivamente, manifiestan el modo en que el régimen de previsión de los uniformados debe orientarse. Comprende básicamente los beneficios de pensión de retiro, montepío, desahucio, indemnización por fallecimiento. Que este régimen está a cargo de una institución descentralizada, con patrimonio propio y personalidad jurídica que se regirá por su propia LOC. Es el fisco a través del presupuesto nacional el que está obligado por ley a cubrir los beneficios previsionales de los funcionarios de la defensa nacional y que concurrirá al pago de sus pensiones en un porcentaje no menor al 75% de ellas y a la totalidad de cualquier reajuste que la ley disponga (LOC 18.948, 1990)

Una vez atendido el hecho que el sistema previsional de los trabajadores de la defensa nacional tiene su base en el art. 105 de la Constitución y que éste remite a las LOC de cada institución que administra los sistemas de carácter público y de reparto analizaremos el sistema de la enorme mayoría de los chilenos civiles. El desempeño de ambos sistemas serán parte de las conclusiones del capítulo VI.

La importancia de la política previsional radica en la necesidad de los sistemas políticos de mantener alguna capacidad de consumo en la población económicamente **in**activa. Esto como lo analizamos en el capítulo I sobre marco teórico, los objetivos clásicos de la seguridad social son el suavizado intemporal de consumo *-consumption smoothing-*, socialización del riesgo, y alivio a la pobreza (Villanueva, El sistema privado de pensiones en Chile y sus resguardos constitucionales, 2012). La seguridad social en Chile trata a la salud y a las pensiones por carriles separados. Este capítulo aborda la trayectoria legal del sistema de jubilaciones desde su creación en 1981 hasta la actualidad. Hemos elegido este análisis en particular porque ya concluyó un ciclo completo de la política. Esto significa que la primera generación que vivió toda su experiencia laboral con este sistema ya está jubilada.

Para los efectos de comprender mejor el sistema previsional, se recrearán los tres momentos de la política que los hemos denominado creación, profundización neoliberal y pilar solidario.

4.1.2 CREACIÓN:

El 4 de noviembre de 1980 se publicó el decreto ley 3.500, que creó un nuevo sistema de pensiones para Chile. Se transforma el sistema de pensiones desde una lógica privada de reparto (cooperativas, INP, cajas de empleados públicos, cajas de empleados particulares,

etc.) a una lógica privada de capitalización individual administrada por empresas privadas con fines de lucro denominadas Administradoras de Fondos de Pensión (AFP) como parte de las profundas modificaciones de las cuales en país fue objeto durante la dictadura (1973-1990) (Chile, 1981).

El decreto se basa en los poderes que tiene la Junta de gobierno, derivadas del DL N°1, DL N°128, DL N°527 analizados en el capítulo anterior. Este último específicamente se da los plenos poderes en su artículo 5 para establecer o modificar regímenes previsionales o de seguridad social: “artículo 5° ... para establecer o modificar los regímenes previsionales o de seguridad social...”

Así quedó preparado el escenario legal para el arribo del “Plan Laboral”¹⁷ liderado por el hermano del actual presidente de Chile, José Piñera, quién sirvió a la Junta como Ministro del Trabajo. Se dicta, sin discusión pública¹⁸ (el parlamento estaba suspendido, los partidos políticos vedados, el derecho de expresión prohibido) el DL N° 3.500 de 1980 que crea el sistema de pensiones, vejez, invalidez y sobrevivencia derivado de la capitalización individual (Kremerman, 2015).

En términos generales como lo analizan los investigadores de la Fundación Sol el sistema es un mecanismo de transferencia obligatoria de capital desde el salario de los trabajadores

¹⁷ El citado plan fue una reforma a todo el sistema legal relacionado con el trabajo. Prohibió que los sindicatos fueran políticos, permitió el reemplazo de trabajadores en huelga, duplicó los agentes con capacidad de negociación colectiva, introdujo el estatuto de los tipos de contrato, a plazo, jornada fija, por obra, etc. Junto con toda esta precarización de las relaciones laborales suprimió el antiguo sistema de pensiones y creó el sistema en base a seguros y centralizó su administración con la creación de las Administradoras de Fondos de Pensión.

¹⁸ En el capítulo anterior estudiamos los DL con los que la junta de gobierno se dio a sí misma los poderes constituyente, legislativo y ejecutivo. El poder ejecutivo fue distribuido en las distintas ramas de las F.F.A.A. Las competencias en el área social quedaron radicadas en la Fuerza Aérea (FACH), en cuyo interior no había una visión favorable a estas reformas. En julio de 1978 cuando sale de la junta el General Gustavo Leigh por primera vez se dan las “condiciones políticas” para iniciar las reformas que conducirían al Plan Trabajo de José Piñera.

dependientes¹⁹ hacia el sistema financiero, bancario, empresarial y al Estado. Después de 2008 se incluyen como receptores de las transferencias entidades extranjeras.

La base de este sistema es la propuesta neoliberal inscrita en El Ladrillo²⁰. Este texto en su capítulo 7 presenta un modelo de política previsional. Empieza por un diagnóstico sobre lo injusto, discriminatorio e ineficiente del sistema de “cajas”. La crítica fundamental era la baja eficiencia que se expresaba en la diferencia entre los fondos aportados y los beneficios recibidos. Se caracterizaba como un sistema variado, complejo, incoherente y disperso. La ley había dado origen a muchas instituciones previsionales y consagrado distintos tipos de beneficios dependiendo de la capacidad de presión de los grupos organizados. Mostraba un fuerte clientelismo. Estos podían ser colegios profesionales, de empleados públicos, etc. Por ejemplo, los obreros tenían que enterar 35 años de imposiciones para jubilar, los trabajadores de la administración pública 30 años, algunos sectores del Estado solo 15 años y los trabajadores bancarios 12 años (De Castro, 1973).

A juicio de Sergio De Castro el nuevo sistema tendría que medirse en función de los recursos utilizados y los costos de los beneficios. Lo central es que el aporte fiscal sea mínimo para evitar el desvío de fondos públicos que ponen en peligro en equilibrio fiscal, principal causa de la inflación (De Castro, 1973).

El consejo de los *Chicago Boys* fue íntegramente convertido en ley. Consistió en un cambio de paradigma en el sistema previsional. Chile transitó desde un sistema de reparto que le

¹⁹ Las Fuerzas Armadas quedaron íntegramente fuera de este sistema nuevo. Para mayor información sobre su particular sistema público de reparto leer <http://www.fundacionsol.cl/estudios/pensiones-por-la-fuerza-2019/>

²⁰ El Ladrillo es un texto que contiene el programa de política económica neoliberal que los economistas de la PUC en reuniones con los empresarios diseñaron para el gobierno conservador de Jorge Alessandri (1958-1964), pero que fue rechazado por su extremismo para una realidad como la chilena. Fue íntegramente utilizado en la dictadura.

endosaba a la siguiente generación el pago de las pensiones a los jubilados directamente a un sistema que relaciona los beneficios con el ahorro del propio trabajador durante su vida laboral activa (Villanueva, El sistema privado de pensiones en Chile y sus resguardos constitucionales, 2012).

El nuevo sistema se basa en tres pilares: contributivo, no contributivo o solidario y voluntario. El primer pilar es el predominante, el espacio para los pilares solidario y voluntario son menores. El pilar contributivo es el ahorro obligatorio o transferencia de capital desde el trabajador hacia el sistema financiero. Su objetivo explícito es suavizar el consumo entre la etapa activa de la vida laboral y la pasiva. Sus características a partir del DL 3500 son:

Se declara obligatoria y automática la afiliación a este sistema de pensiones para los nuevos trabajadores. La afiliación se define como la relación jurídica entre el trabajador y el sistema de pensiones que genera derechos y obligaciones. En especial: el derecho a las prestaciones y la obligación de la cotización (DL 3500, 1980).

La afiliación es única y permanente, es una relación que subsistirá por toda la vida del afiliado. Se mantenga o no en actividad. El trabajador solo puede cotizar en una administradora (aunque tenga más de un trabajo). Es obligación del empleador enterar a la administradora la cotización del trabajador y comunicar el inicio de funciones y su cesación. Declara que los trabajadores con derecho a pensión por vejez son los hombres a los 65 años y las mujeres a los 60 años (DL 3500, 1980).

El salario de los trabajadores es la base impositiva sobre la que se calcula la cotización que es de un 10%. La base imponible mínima es el salario mínimo y la máxima es de 60 UF.²¹ Si

²¹ La unidad de fomento (U.F.) es una medida de dinero equivalente a 37.18 dólares el 04/09/20. <https://es.moneyexchangerate.org/currencyexchange/clf/usd>

el salario es mayor a 60 UF (\$1.655.300 equivalen a U\$ 2.000) no se cotiza por ese tramo superior. Además del 10% de la cotización, se debe enterar una cuota adicional de dinero para financiar a la administradora (DL 3500, 1980).

Hay 3 sujetos que son titulares de la obligación de pago: el empleador, el trabajador independiente y el afiliado voluntario durante los 10 días siguientes al pago del salario. Es obligación de la Dirección del Trabajo la fiscalización del cumplimiento de estas obligaciones.²² De las cotizaciones no pagadas nace un derecho de la administradora para cobrarlas judicialmente y el empleador que no paga las cotizaciones de sus trabajadores tiene que pagar multas y después de un monto nace una acción penal del Estado para perseguir las responsabilidades de los empleadores que no pagaron. Esta acción prescribe en 5 años. Los empleadores que no paguen las cotizaciones además no podrán percibir recursos provenientes de instituciones públicas y privadas de promoción del fomento productivo (DL 3500, 1980).

En sus inicios fue presentado a los chilenos como una modernización del sistema anterior en el que se tenía que transferir el 21% del salario. En este nuevo sistema la carga bajaba 11 puntos y se prometía en 100% del último salario.

²² Dirección del Trabajo: es una institución dependiente del Ministerio del Trabajo que tiene como función fiscalizar el cumplimiento de la legislación laboral, previsional y de salud. Promoción de la libertad sindical y asistencia técnica. <https://www.dt.gob.cl/portal/1626/w3-propertyvalue-81298.html>

TRABAJADORES QUE COTIZARON EN AFP DESDE SU INICIO:

Chilenos Se Pensionarían con El 100% de Su Sueldo el 2020

● Esta predicción de expertos previsionales se basa en una rentabilidad anual promedio de los fondos del 6% y 7%.

Para el año 2020, la Asociación de AFP asegura que los actuales afiliados al sistema jubilarán con una renta equivalente o superior al 100% de su remuneración promedio durante sus años trabajados.

Esto, si se mantiene de aquí en adelante una rentabilidad de los Fondos de Pensiones semejante a la de países desarrollados que fluctúa entre el 6% y 7%, que es la pronosticada por expertos del sistema para Chile.

"Las personas que jubilen en 20 años más podrían recibir incluso como pensión más del 100% de su sueldo promedio si se alcanzan buenos resultados de los fondos", pronosticó el gerente de operaciones de la Asociación de AFP, Fernando Avila.

Este grupo de futuros jubilados son aquellos trabajadores que cotizaron en las AFP desde que ellas entraron en vigencia, en 1981. Avila afirma que los afiliados que estén más cerca de la edad de jubilar, por ejemplo, en 10 años más, tendrán una pensión mayor a la que recibirían en la actualidad si fueran jubilados, pero lo más probable es que no alcance a igualar su remuneración promedio.

Sin embargo, el representante de la Asociación de AFP reconoce que no existen estudios que permitan cuantificar el porcentaje de pensión que recibirán.

Cabe destacar que la rentabilidad anual promedio de los Fondos de Pensiones en Chile ha sido de 11,3% desde que comenzaron a funcionar, aunque se espera que esta cifra se estabilice alrededor

(Continúa en la página B 7)

Fuente: Diario El Mercurio de Chile.

Este fue el discurso que se transmitió a la opinión pública para que se cambiara de sistema, todos a quienes les faltaran más de 5 años para jubilar tenían que traspasar sus fondos a las AFP. Lo interesante que es que una vez formado el nuevo sistema, se instala de inmediato la comunidad ilusoria: se presenta como una política moderna, que quiere corregir las ineficiencias del sistema anterior, pero oculta su finalidad que es la de entregar el fondo de pensiones al sector privado para que lo siga invirtiendo y genere por ley una riqueza/poder para un grupo reducido de chilenos a costa de los trabajadores. Esto solo es posible por la configuración del frente en el poder, toda vez que José Piñera es a la vez creador del sistema, ministro y parte de clase social dueña de las empresas.

4.1.3 PRIMERA GRAN REFORMA, PROFUNDIZACIÓN NEO LIBERAL:

El sistema ha sufrido solo 2 reformas sustanciales, la primera es la de 2002 que ocurre en la mitad del gobierno del socialista Ricardo Lagos Escobar. Una buena comprensión del sentido que tuvo esta reforma se encuentra en el discurso de presentación que su ministro de Hacienda Nicolás Eyzaguirre (militante del partido socialista de Chile) hizo al Congreso Nacional. Es así que se presenta, discute y aprueba la reforma que introduce la ley N° 19.795

que crea el sistema de multifondos y modifica el DL 3.500 en materias de inversión del fondo de pensiones.

En su mensaje, Eyzaguirre sostiene que Chile no está aprovechando bien las oportunidades que el mercado financiero nacional y extranjero tienen para hacer crecer el fondo. Que basta aumentar en uno por ciento -1%- la rentabilidad y en 35 años (que es el promedio de la trayectoria laboral activa de una persona) las cotizaciones podrían aumentar en un 21% (BCN, 2002).

En definitiva, las modificaciones que introduce son: ampliar las posibilidades de inversión de los fondos de pensiones del mercado nacional al mercado internacional y adecuar la estructura de límites de inversión de las AFP. La causa de esta modificación es la búsqueda de una combinación más apropiada entre rentabilidad de las inversiones y el nivel de riesgo con cautela de las pensiones de los trabajadores (BCN, 2002).

La cautela se expresa en la creación de 5 fondos, denominados A, B, C, D, y E. Cada uno de estos fondos de inversión maneja un nivel diferenciado de riesgo en su cartera de inversiones. Será decisión del trabajador elegir el fondo, en que A es el más riesgoso (pero el que da más beneficios a largo plazo) y E el menos riesgoso que solo invierte en la cartera nacional/renta fija y al que se transferirá el fondo del trabajador 5 años antes de su jubilación por el ministerio de ley (BCN, 2002) .

El DL 3.500 permitía un margen de inversión en el extranjero de un 10% a un 20 % del fondo. Y entre un 5% a 10% de inversión en renta variable. El año 2002 en Banco Central autorizaba un 16% del fondo en inversión extranjera y un 10% en renta variable. La autorización legal es para subir el rango que era entre 10% y 20% a un rango entre 15% y 35% del total del

fondo que podrá ser transado en los mercados internacionales con autorización del Banco Central. Mismo rango para las inversiones en renta variable. Se flexibiliza también los instrumentos de inversión a los que pueden acceder las administradoras. (títulos representativos de índices accionarios, *time deposit*, *overnight deposit* y todos aquellos instrumentos que sean necesarios) (Ley N° 19.795, 2002).

Este proyecto de ley se discutió rápidamente, no tuvo mayores trabas porque era parte del sentido común el año 2002 la adecuación de las herramientas del mercado financiero para hacer crecer los fondos.

La crítica que se hace a esta reforma es que duplica el riesgo que el trabajador tiene que asumir por el seguro. El primer riesgo es el propio de un seguro y el segundo es que el trabajador tiene que decidir en qué fondo se deben transar sus recursos sin tener, obviamente, educación en los mercados financieros. Por lo tanto, el doble riesgo de aumentar o disminuir sus fondos personales recae íntegramente en el trabajador. Este efecto se puede entender como una contravención a los principios básicos de la seguridad social, especialmente el principio por el cual el sistema está construido como un seguro. La idea principal de los seguros es la de compartir entre muchos el riesgo y por tanto disminuirlo en el caso particular (Barriga, 2019).

4.1.4 SEGUNDA REFORMA, PILAR SOLIDARIO:

Michelle Bachelet, socialista, llegó a la Presidencia de la República por primera vez el año 2006. Este se recuerda como el último gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia (el segundo gobierno de Bachelet fue de la extinta Nueva Mayoría que incluyó al Partido Comunista de Chile).

En el discurso de la Presidenta al Congreso, cuando presenta la reforma para su discusión se encuentra el “espíritu” de la ley que en esta segunda gran reforma no modificó, si no que fortaleció el tercer pilar, el pilar no contributivo o solidario que mencionamos al principio de éste capítulo. En un estudio participativo previo, se detectaron las debilidades del mercado laboral que mostraba (y muestra) un elevado porcentaje de trabajo informal, de lagunas laborales extensas (sobre todo en las mujeres), la casi inexistencia de “carreras”, de esto resultaba una alta tasa de rotación laboral y bajos salarios (Bachelet, 2014).

Ante este panorama, el gobierno consideró urgente plantear la reforma que se apoyó en uno de los pilares de la seguridad social que es el alivio de la pobreza. Es una forma de comprender a la seguridad social como un derecho y no como un mero contrato entre las partes. Es un reconocimiento de contribución al desarrollo del país de todos los trabajadores y persigue un objetivo de vejez digna (Bachelet, 2014).

Es central como el mensaje hace un análisis de los cambios fundamentales que ha sufrido toda la sociedad y que es necesario atender. Estos cambios son, entre otros, una entrada más tardía al mercado laboral, el aumento de las expectativas de vida, aumento de la participación de la mujer con una continuidad débil debido a la maternidad, aumento de los contratos a plazo fijo o media jornada, y finalmente la reticencia de los trabajadores independientes a cotizar en el seguro. Es por estas razones que los supuestos sobre lo que se creó el sistema de AFP no representan adecuadamente a la población. Estos supuestos corresponden a un modo de vida del pasado, con una fuerza laboral mayoritariamente masculina, que a la vez ocupa el espacio del jefe de hogar, con contratos indefinidos, un empleador y con la capacidad de cotizar durante toda su vida activa (Bachelet, 2014).

El fortalecimiento del pilar solidario, tuvo el siguiente diseño: crea un sistema de pensiones solidario que asegura una razonable autonomía al pensionado. Los beneficios son la Pensión Básica Solidaria (PBS) y el Aporte Previsional Solidario (APS). Beneficios a los que acceden los chilenos y chilenas al cumplir los 65 años de edad que pertenezcan a los tres primeros quintiles de ingresos (Ley 20.255, 2008).

Los tres primeros quintiles de ingreso corresponden al 60% de la población con menores ingresos y el requisito es que en total hayan vivido como mínimo 20 años en Chile y 4 de los últimos 5 años previos a la solicitud del beneficio. La PBS es un beneficio no contributivo o solidario que se financia de los impuestos generales. El APS es un complemento a las cotizaciones previsionales que decrecen en la medida que el monto de la jubilación pagada por la AFP aumenta y se extingue en el límite de los \$200.000 pesos chilenos (U\$250 aproximadamente) (Ley 20.255, 2008).

También crea una compensación previsional para el cónyuge que se encuentra en una situación de menoscabo en su fondo por haber dedicado el tiempo que podría haber trabajado en un empleo remunerado en el cuidado de la familia. Esta compensación es de hasta el 50% del fondo del cónyuge no afectado por lagunas previsionales. Crea un subsidio a las pensiones de los trabajadores jóvenes, entre los 18 y 35 años. Y obliga a cotizar a los independientes (Ley 20.255, 2008).

Respecto de las AFP se modifica el límite de inversión en el extranjero. Prescribe un aumento de hasta un 80% con el límite que proponga el Banco Central. Las obliga a aumentar la transparencia en su gestión, además del informe a la autoridad contralora que para su caso es la Superintendencia de AFP dependiente del Ministerio del Trabajo.

Actualmente la PBS alcanza el monto de \$110.000 pesos chilenos (aproximadamente 137 dólares).

4.2 ANÁLISIS SOBRE LA IMBRICACIÓN ENTRE EL SISTEMA DE PENSIONES Y LA CONSTITUCIÓN.

Una vez terminada la descripción general del sistema y sus grandes reformas, la investigación vuelve a la pregunta que inaugura este capítulo: **¿Cuál es la relación entre la Constitución de 1980 y el sistema de pensiones?** Para contestar esta pregunta vamos a tomar dos caminos. El primero es el razonamiento de la profesora de Derecho Constitucional de la Universidad de Los Andes, Florencia Larraín Villanueva. El segundo es el reciente informe de la Fundación Sol sobre distribución de la inversión del fondo en Chile.

Para la profesora Larraín, el sistema de pensiones está profundamente imbricado en la Constitución de 1980. Y esta es la razón principal desde el constitucionalismo para la firmeza del sistema. Es la única respuesta por la que un sistema ampliamente rechazado permanece en el tiempo sin modificaciones sustanciales. La estabilidad endógena del sistema está dada por una serie de dispositivos que el constituyente de 1980 organizó de manera tal que fuera muy difícil su reforma, mucho menos su transformación. En primer lugar, la definición del Estado como subsidiario de la actividad de los privados. Esta definición leída en armonía con el reconocimiento de la libertad e igualdad en derechos de la persona, la declaración de la familia y los cuerpos intermedios como núcleos fundamentales de la sociedad a través de los cuales se organiza la sociedad con la garantía de su autonomía dan el marco en virtud del cual se sujeta el sistema (art.1, Constitución Política). Así las bases de la institucionalidad analizadas en el capítulo anterior ejercen plenamente su sentido, toda vez que el Estado aporta muy poco tanto en recursos como en supervisión del sistema de pensiones, aceptando implícitamente las bajas tasas de retorno en torno al 20% (Villanueva, 2012).

Específicamente en el ámbito de la seguridad social la garantía de funcionamiento del sistema privado se ampara en el artículo 19 N°18:

“El derecho a la seguridad social. Las leyes que regulen el ejercicio de este derecho serán de quorum calificado. La acción del Estado estará dirigida a garantizar el acceso de todos los habitantes al goce de prestaciones básicas uniformes, sea que se otorguen a través de instituciones públicas o privadas. La ley podrá establecer cotizaciones obligatorias. El Estado supervigilará el adecuado ejercicio del derecho a la seguridad social” (Constitución Política de la República de Chile, 1980).

Este artículo consagra el derecho a la seguridad social, estableciendo en primer lugar un límite: para su reforma es necesario el acuerdo de la mayoría absoluta del Congreso Nacional, esto es, 2/3 partes de los diputados y senadores en ejercicio. Lo que claramente ampara su estabilidad, determinando también que el rol del Estado es la vigilancia del sistema y la garantía del goce de prestaciones básicas uniformes ya sean entregadas por entes públicos o privados (Villanueva, 2012).

Texto completamente acorde con la subsidiariedad. Cuando comenzó el sistema de pensiones hace 40 años, 6 empresas privadas comenzaron a funcionar como APF. Hoy en 2020, 7 empresas administran los fondos que son invertidos en empresas privadas nacionales y extranjeras²³, lo que supone un alto grado de concentración en la actividad económica que nunca arroja pérdidas para las administradoras. Esto ocurre porque la ley obliga a los afiliados a pagar una comisión fija de alrededor 2% de su imposición sin importar el desempeño de la administradora con el fondo.

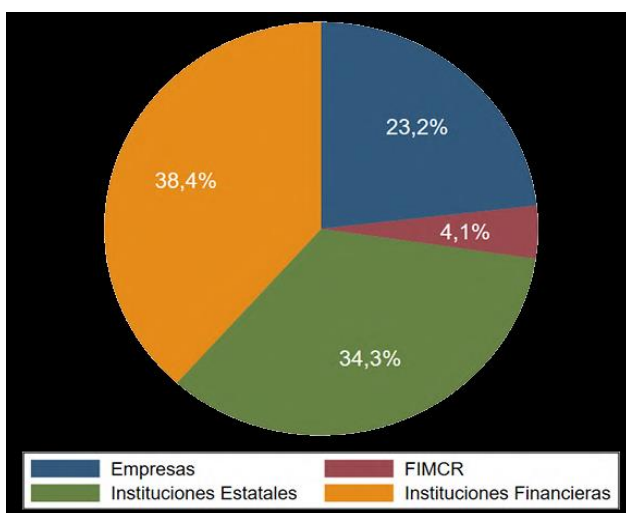
²³ Las AFP actualmente en funcionamiento son Capital, Cuprum, Habitat, Modelo, Plan Vital, Provida, Uno. Fuente: Superintendencia de AFP.

Un dato primordial es el de su magnitud, al 28 de febrero de 2020 ascendía a U\$195.130 millones de dólares. Equivalente al 80,7% del PIB chileno. Los investigadores de la Fundación Sol rastrearon el destino de las inversiones en territorio nacional, que ascienden al 52.4 % del total del fondo. Grandes grupos económicos se benefician de las inversiones de ese capital. Muchos de ellos nacidos al alero de las privatizaciones de la primera etapa de la dictadura que analizamos en el capítulo II, y que concentran actualmente las más grandes riquezas. Grupos que aparecen en el ranking Forbes como PonceLerou, dueño de Soquimich, ex empresa pública de productos químicos para la industria del cobre, el grupo Angelini que controla grandes empresas como Copec, Celulosa Arauco, Minera Isla Riesco, Metrogas, Abastible, y un porcentaje de las grandes pesqueras de Chile. El grupo Saieh, dueño de CorpGroup, del Bando Itaú CorpBanca, COPESA (holding dueño del diario La Tercera, La Cuarta, varias radios y revistas). La familia Luksic dueña del Holding Quiñenco que maneja, Banco de Chile, Antofagasta Minerals, CCU, Canal 13, entre muchas otras. Es claro que las inversiones del fondo de pensión han tenido una gran importancia para la elite empresarial. Estos ahorros también han sido claves en los procesos de privatización del agua, la electricidad y el gas (Gálvez, 2020).

Gracias a la ley de transparencia que en Chile cumplió 10 años, es que los investigadores y el público en general tiene acceso a la información de la Superintendencia de Pensiones sobre la cartera total del fondo, por emisor y por instrumento. Esta información permite observar la distribución de las inversiones del fondo en cuatro grandes categorías: Instituciones Estatales, Instituciones financieras, empresas sociedades anónimas, fondos de inversión, fondos mutuos, fondos de inversión de capital de riesgo (Gálvez, 2020).

En relación a los montos invertidos por las AFP, las compañías financieras lideran las listas, como se observa en el gráfico 1:

Gráfico 1: Distribución según tipo de institución



Fuente: Fundación SOL, en base a Superintendencia de Pensiones, Cartera de los Fondos de Pensiones por Tipo de Fondo y Total de Fondos por emisor e instrumento, al 28 de febrero de 2020.

Todos estos recursos de los ahorros de los trabajadores que son invertidos en el sector privado enriqueciendo como hemos visto a las más grandes fortunas de Chile, son el objetivo implícito del sistema. El sentido de esta investigación no es una denuncia a estos hechos que son de público conocimiento, sino que es entender si es que hay alguna relación entre este diseño del Estado, esta política pública y los hechos de octubre.

Retomando al análisis constitucional, es importante analizar a la luz de estos antecedentes algunas cuestiones que relacionan el sistema de pensiones con la Constitución. El Presidente de la República dentro de sus prerrogativas exclusivas tiene la de iniciar leyes con cargo al presupuesto de la nación. En la sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de julio de 2011, el Tribunal determinó que “las normas constitucionales sobre iniciativa exclusiva del Presidente de la Republica en materias legislativas guardan estrecha relación con la forma como nuestra Carta Fundamental ha consagrado el régimen presidencial de Gobierno. Tales

normas permiten resguardar, asimismo, las esferas de competencia que la Constitución ha reservado para el Presidente de la República” (Tribunal Constitucional, 2025-11 de 2011).

Cabe destacar la garantía expresada por el constituyente en el artículo 19 N°24 sobre la propiedad privada, que prescribe que solo la ley puede establecer los modos de adquirir, usar y gozar la propiedad. Las limitaciones y obligaciones que deriven de ella. Estas obligaciones no son de carácter público, no hay una función social de la propiedad, las obligaciones nacen de los contratos privados y regidos por el código civil. Solo cabe la expropiación por motivos relacionados al interés general de la Nación, la Seguridad Nacional y salubridad pública (Constitución Política de la República de Chile, 1980).

El tercer inciso del precitado artículo declara que nadie puede ser privado de su propiedad sino en virtud de una ley general o particular que autorice la expropiación por causa de utilidad pública o interés nacional calificada por el legislador. Esta garantía se relaciona directamente con el sistema de previsión y los fondos de pensiones. Dado que el dominio de los trabajadores sobre su fondo es un dominio restringido que está afecto a un fin específico, ese fondo no puede ser expropiado, es una excepción a la potestad pública. El numeral 26 del artículo 19 cierra este texto sobre derechos consagrando la seguridad de que todas las leyes dictadas por orden de la Constitución no podrán afectar los derechos en **su esencia**, ni imponer tributos o requisitos que impidan su libre ejercicio (Constitución Política de la República de Chile, 1980).

Como complemento a todas estas garantías, existe lo que la doctrina y jurisprudencia ha llamado “Orden Público Económico” (OPE). El **sentido y alcance** de este orden fue definido por el Tribunal Constitucional en la sentencia rol N°78 de 20/09/89 y 207 de 22/01/1995. La primera sentencia se refiere a la constitucionalidad de la Ley Orgánica Constitucional (LOC) del Banco Central y al explicar que el OPE se remite al desorden en las cuentas fiscales de

los 40 años previos a la Carta Fundamental de 1980, que tenían al país sumido en un estado de inflación endémico que solo deterioró las opciones de desarrollo de Chile. Por lo tanto, este orden se propone como **medidas correctivas** destinadas al saneamiento económico.

Las medidas son **regular y restringir el poder político sobre la economía**. Crear una institucionalidad, en este caso la regulación del Banco Central, que opere sobre variables técnicas y no políticas (Tribunal Constitucional de Chile, 1989).

De lo dicho anteriormente, queda claro que el rol del Presidente es el de gobernar y administrar el Estado en tanto Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, siempre limitado a todo aquello previsto en la Constitución y las leyes. Estamos frente al principio de legalidad pública. Que leído en armonía con lo dictado en la sentencia Rol N°207 de 1995 que define el sentido y alcance del OPE a la luz de la Constitución de 1980, de acuerdo con la opinión del profesor José Luis Cea Egaña quién lo conceptualiza como “el conjunto de principios y normas jurídicas que organizan la economía de un país y facultan a la autoridad para regularla **en armonía con los valores de la sociedad nacional formulados en la Constitución...** el OPE está orientado y comprenderá el establecimiento de procedimientos obligatorios, de efectos inmediatos, inmutables, frente a la **autonomía de la voluntad de los particulares** y orientado hacia un ordenamiento adecuado y racional de las **iniciativas y actividades en materia económica**” (Tribunal Constitucional de Chile, 1995).

4.3 DISCUSIÓN FINAL DEL CAPÍTULO:

El sistema privado de capitalización individual tiene dos objetivos, uno explícito y otro implícito en el ordenamiento jurídico social chileno. El explícito es el que se relaciona con los objetivos generales de la seguridad social, esto es, suavizar el consumo, prevenir la pobreza. Para esto, crea la estructura de tres pilares: contributivo, no contributivo o solidario

y voluntario. El pilar contributivo y voluntario se basa en la actividad de las AFP, del traspaso del 10% del salario de los trabajadores y su administración a través de la inversión de los fondos en carteras de renta fija o variable, nacional o internacional de acuerdo a los límites legales presentados. Aquí también está la libertad de los cotizantes de tener sus ahorros en los fondos A, B, C, D o E de acuerdo con sus intereses.

El objetivo implícito que está de acuerdo con la hipótesis de la presente investigación es el de garantizar una posición social, económica y de poder de una minoría que concentra para sí una porción excesiva de la riqueza nacional. Esto gracias a la concepción de Estado subsidiario: “la solución privada de los problemas públicos”. Amparado en las normas constitucionales revisadas, de la interpretación del Tribunal Constitucional sobre el sentido y alcance del OPE que funciona como normal “cultural” de cierre.

Por lo tanto, lo que muestra el sistema respecto de una modernidad o alineación con modelos extranjeros más o menos exitosos, oculta al mismo tiempo lo que en palabras de Osorio es la comunidad imaginaria. Si este sistema funcionara como sus objetivos explícitos lo dicen, Chile no tendría los índices de Gini que ostenta desde hace décadas y claramente la población no habría resentido tanto la pobreza de sus ancianos, como para que esta sea una de las políticas más duramente cuestionadas en el estallido social de octubre.

CAPÍTULO V: Política Tributaria

Con el objetivo de profundizar y comprender el modo en que la política tributaria se manifiesta y puede ser potencial causa de conflicto social concebimos el presente capítulo.

Con la idea de fortalecer la relación entre su diseño y la hipótesis de captura del Estado.

La política tributaria tiene alcance por lo menos en tres aspectos: como medio de recaudación eficaz para la financiar los compromisos estatales, como correctores de ineficiencias económicas y financiadora de bienes públicos como la defensa nacional o el marco jurídico. Y finalmente como mecanismo de redistribución del ingreso cuyo impacto es el reflejo de las preferencias sociales por redistribución o el grado de aversión a la desigualdad (Claudia Sanhueza, 2014)

La pregunta que guía las siguientes reflexiones es ¿hay alguna manifestación de la racionalidad neoliberal en el diseño del sistema tributario chileno?, ¿hay en el diseño de la política tributaria alguna causa de conflicto social?

Este capítulo se propone como una triada. La primera parte es una breve reconstrucción histórica de las reformas al sistema tributario entre 1974 y 2014 que le dieron su forma predominante, seguida de un análisis de sus imbricaciones constitucionales y las palabras finales del capítulo son una conclusión sobre los efectos de este diseño en la solidaridad o cohesión social.

Para alcanzar los objetivos antes descritos de la política tributaria, los Estados necesitan recaudar fondos. Según la economista chilena Claudia Sanhueza, el sistema público tiene dos modos de recaudación:

- a) **Tributarios:** *Impuestos directos* como el impuesto a la renta, el impuesto territorial (3.2 % de la recaudación fiscal) y el impuesto a la herencia (0.2 % de la recaudación fiscal), el impuesto a la riqueza (no existe en Chile). *Impuestos Indirectos* como el I.V.A. que no graba una actividad directa si no que la compraventa de bienes y servicios en la economía (50% de la recaudación tributaria se debe a este impuesto) (Claudia Sanhueza, 2014)
- b) **No Tributarios:** Cuando actúa como empresario. En el caso de Chile la participación del Fisco en la industria del cobre a través de CODELCO juega un rol esencial (Claudia Sanhueza, 2014). Y la deuda externa. En esta investigación no analizaremos este modo de financiamiento.

El esquema de tributos chileno recauda impuestos fundamentalmente desde dos cargas: el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto a la Renta. Es a partir de estos que ingresa la mayoría de los recursos para el presupuesto nacional y se ejecuta la redistribución de la riqueza. Otros impuestos no son fundamentales, tomando en cuenta que Chile es un país abierto al mundo, uno de los Estados Latinoamericanos con mayor cantidad de Tratados de Libre Comercio y con una política de apertura basada en el derogado DL 600²⁴ y sus continuadores, la ley 19.207 de 2005 y 20.780 de 2016 sobre inversión extranjera. Esto desde

²⁴ El DL 600 fue parte del diseño que la dictadura creó para financiar un sistema quebrado, que no tenía capacidad de deuda. El citado decreto reglaba las condiciones en que la inversión extranjera directa podía aterrizar en Chile. Este Estatuto de Inversión Extranjera se dictó en 1974 y su objetivo era atraer inversión externa otorgando garantías a los inversionistas, seguridad jurídica y tributaria por el período de la inversión. Fue una de las herramientas fundamentales de la apertura económica de las fronteras. Permitía la libre transferencia al exterior transcurrido un año desde el ingreso del capital y las utilidades líquidas que generara en cualquier momento. Tasa fija impositiva por 10 años, prorrogable por 10 años más en caso de inversiones industriales y extractivas. Congelamiento del I.V.A. y régimen arancelario a maquinarias importadas. Recién el 2005 por ley 19.207 se incorporó un *royalty* a la minería. <https://hugohurtadomba.wordpress.com/2017/05/19/derogacion-dl-600-y-de-los-beneficios-tributarios-ahi-contemplados/>

la política tributaria quiere decir que no tenemos impuestos a las importaciones, y que nuestras exportaciones tampoco pagan un tributo especial (Atria, 2020).

La discusión que nos interesa es su dimensión política, esto es, como vínculo que une a una comunidad con su estructura estatal. Solo desde esta óptica podemos comprender lo progresivo o regresivo del diseño del sistema. Si es progresivo aumenta la probabilidad de cohesión dentro de la comunidad, porque después de ejecutado un presupuesto la desigualdad disminuye. Si es regresivo lo que crece es la distancia entre un grupo de la sociedad que se beneficia con la política pública y el grupo que carga con el mayor peso del pago de impuestos, que se empobrece. En este último caso los servicios públicos son necesariamente de menor calidad y alcance. Sin duda un Estado que tiene instituciones pobremente financiadas no puede dar servicios que sirvan para mantener el pacto fiscal, una de las fuentes del pacto social (Atria J. , 2020).

Es una especie de bola de nieve: comienza con la formación doctrinaria del constituyente que en una coyuntura histórica en la que cuenta con todo el poder diseña un Estado fuertemente subsidiario. Esta subsidiariedad, complementada con el ideario liberal y las otras fuentes conservadoras analizadas²⁵, permite un diseño de políticas públicas que petrifica la posición social, económica y de poder de una minoría que privatiza áreas tan sensibles como la previsional, analizada en el capítulo anterior. Y que en el caso de los impuestos impone una reproducción de la riqueza que obstaculiza la movilidad social. Sobre todo, con la casi inexistencia de impuestos a las herencias, mucho menos al patrimonio (George Lambeth, ciper chile, 2019).

²⁵ Revisar capítulo 2.

5.1 BREVE HISTORIA DEL ORIGEN DEL SISTEMA Y DESCRIPCIÓN DEL SISTEMA TRIBUTARIO ACTUAL.

El golpe de Estado como ya hemos estudiado generó un efecto refundacional en muchas de las instituciones chilenas. La política tributaria no fue una excepción. De hecho, en el texto “El Ladrillo”, De Castro plantea los elementos que debería tener el nuevo sistema: “para cumplir con los amplios e importantes objetivos señalados, la política tributaria debe estar coordinada con las demás políticas generales para cooperar y no interferir con ellas... en general la nueva política tributaria deberá racionalizar la legislación existente, dando termino a numerosas leyes especiales que implican una discriminación innecesaria, aboliendo las franquicias, suprimiendo impuestos de escaso rendimiento, eliminando tributos especiales.” (De Castro, 1973).

Las reformas fueron pensadas para el nuevo rol que cumpliría el sector privado. La carga tributaria previa tenía un sesgo hacia la recaudación en desmedro de elementos básicos como simplicidad, eficiencia, equidad. Fue anunciado en el discurso (1974) del Ministro de Hacienda Jorge Cauas²⁶ sobre “Programa de Recuperación Económica”: “...Junto con la reducción del gasto público se procederá a un aumento de los impuestos encaminado a equilibrar definitivamente el presupuesto fiscal. Se incrementará por el presente año el monto de los impuestos progresivos de la renta en un 10 por ciento; se aplicarán sobretasas de 10 por ciento adicionales a los bienes de consumo suntuarios; se eliminarán las exenciones del IVA, excepto aquellas que afecten al pan corriente, leche fluida, hortalizas, frutas y verduras frescas; se acelerará además el proceso de corrección de los avalúos de los bienes raíces no

²⁶ Jorge Cauas, economista chileno y demócrata cristiano expulsado del partido por su respaldo al golpe de Estado en 1.973. Ministro de Hacienda de la dictadura entre 1974 a 1976, su sucesor fue Sergio De Castro.

agrícolas...nos asiste la convicción que los grandes males económicos se superan solo con trabajo y ahorro, la etapa que ahora iniciamos conducirá necesariamente al término de la lucha constante contra la inflación y luego a un desarrollo nunca antes conocido en el país...” (Cauas, 1975). Cuestión que podría no ser discutible si es que el acento de la recaudación hubiera estado puesto en el impuesto a la renta, a la herencia, a los capitales. Sin embargo, estuvo desde un inicio cargado a la recaudación por IVA.

Una línea de tiempo con los momentos más importantes de la política tributaria actual comienza en 1974, continua con la primera gran reforma posterior a la crisis económica de 1982, con las nuevas normas tributarias de 1985. A estos dos DL se suman las reformas en democracia de 1990 en el gobierno de Patricio Aylwin y la de 2014 en el segundo Gobierno de Michelle Bachelet.

- 1) **Primera Reforma Tributaria:** contenida en el DL 824 de 31/12/1974. Modifica recaudación de impuestos a empresas y a personas. Incorpora mecanismo de corrección monetaria, crea la Unidad de Fomento (UF) que se reajusta en base al Índice de Precios al Consumidor²⁷ (IPC). Introduce una nueva escala de impuesto a la renta, incorpora el Impuesto al Valor Agregado (I.V.A.) a todas las compraventas de 20% que nace como un impuesto general, crea zonas de fomento (zonas francas en el norte y sur del país) (Cheyre, 1984)

El objetivo de esta reforma fue introducir un tratamiento general y derogar/ sustituir diversos regímenes similares corrigiendo distorsiones en la tributación directa e indirecta.

²⁷ Esta es la medida de la inflación en Chile. Se trata de una unidad de cuenta para los contratos en pesos que se reajusta con la inflación. Muchos contratos en Chile se hacen con esta unidad de medida.

2) **Segunda Reforma Tributaria (1985):** Esta reforma tuvo como objetivo la asignación de recursos a través del tiempo, es decir, se hizo cargo del **ahorro y la inversión**. Favorece el proceso de reprivatización de las empresas públicas que habían sido salvadas de la crisis de 1982 y la privatización de las empresas tradicionales del sector público como telecomunicaciones y electricidad que se mantenían todavía como parte del fisco (Larraín, 2001).

Reforzó el ahorro personal, corporativo y la capitalización de las empresas a través de la llamada “capitalización popular”. Que consistió en que los trabajadores de las empresas publicas compraran acciones de las mismas y accedieran a la propiedad de ellas (posteriormente los gerentes generales compraron esas acciones a los trabajadores concentrando más la propiedad). Se rebajó a **0%** el impuesto corporativo a las utilidades reinvertidas, manteniendo en 10% el de las utilidades repartidas²⁸, se bajó de 56% a 50% el tramo más alto de impuesto a la renta, y se ampliaron los tramos de ingreso. Se redujo el I.V.A. de 20% a 16% (actualmente es de 19%). (Larraín, 2001)

3) **Reformas en democracia:** Las reformas fundamentales son de 1990 y 2014.

La primera del gobierno de transición a la democracia se justificaba por la necesidad de financiar el mayor gasto social que era urgente en ese momento. Y como garantía de la deseada paz social que por esos años no era evidente²⁹. Esta reforma constó

²⁸ Este mecanismo tributario se conoce como la “**integración**” y promueve el bajo nivel de pagos de impuestos en Chile de los grupos económicos con mayores ingresos. En la práctica las empresas no reparten utilidades si no que reinvierten en la creación de más sociedades o en el extranjero (Landerretche, 2014)

²⁹ La oposición al régimen de Pinochet tuvo dos expresiones. Una por la vía política que es la que funda a la Concertación de Partidos por la Democracia y gana el plebiscito de 1989 con la opción por el NO. Y la otra es la vía armada que llevaba a cabo el Frente Patriótico Manuel Rodríguez (FPMR). La opción triunfadora es la no violenta, pero el nivel de pobreza era tan grande (40% en 1990) que era urgente un pacto por la paz social. Este pacto permitió que la derecha aprobara estas reformas tributarias.

básicamente de 3 elementos: aumento del I.V.A. de 16% a 18%, aumento del impuesto a las empresas de 10% a 15% independientemente si las utilidades eran retiradas o no. Se mantuvo el impuesto a la renta personal, sin embargo, los tramos fueron alterados para aumentar la recaudación. Durante los '90 del siglo XX, también se rebajaron las tasas arancelarias producto de la serie de acuerdos comerciales firmados por Chile. Esta década se describe normalmente como una de ajustes tributarios menores que no alteran fundamentalmente la estructura arancelaria de 1975 y 1984 (Larraín, 2001).

La reforma de la Presidenta Michelle Bachelet iniciada el 01 de abril de 2014, formó parte de un ambicioso programa de Gobierno que buscaba cambios estructurales en el Estado chileno. Entre estas reformas destacan la eliminación del sistema electoral binominal, reforma educacional (gratuidad) y por lo tanto, la necesaria reforma tributaria para financiar el derecho a la educación gratuita y de calidad que los movimientos sociales promovían desde la primera protesta pingüina³⁰ de 2006. El corazón de la reforma intentaba romper con la integración tributaria y lograr que las empresas pagaran sus impuestos correspondientes. Sin embargo, esto solo quedó como una intención porque las fuerzas conservadoras del congreso se opusieron. El corazón de la reforma era eliminar el privilegio establecido en 1984 para los capitales no distribuidos. Sin embargo, el “acuerdo” con la oposición de derecha “flexibilizó” este objetivo restableciendo la posibilidad de que las utilidades nunca se distribuyan (acumulación de capital pura) y que solo se pague el impuesto de primera categoría que es del 27%. Los incrementos en el impuesto a la renta proyectaban recaudar un

³⁰ Nombre que se le da en Chile a los estudiantes de colegio por los colores de su uniforme.

3.02% del PIB en régimen que no sería hasta 2018. Para alcanzar la meta recaudatoria se incluyeron en el proyecto de ley aumentos a los impuestos en bebidas alcohólicas, tabaco, bebidas azucaradas, y vehículos diésel. Incluía la derogación del DL 600 sobre inversión extranjera. Lamentablemente esta reforma perdió el apoyo político, incluso la revista *The Economist* y el entonces Embajador de USA en Chile protestaron ante esta discusión de política interna.

Finalmente, el acuerdo que se logró en el Senado permitió una reforma que recaudaría menos de 3% del PIB en régimen, y las grandes empresas acumuladoras de capital mantuvieron su tratamiento privilegiado (Landerretche, 2014).

El propósito de esta descripción es indagar si en el sistema tributario se encuentra el mismo diseño que permite la captura del Estado. Para lograr este objetivo es necesario analizar el sistema tributario chileno a través de los siguientes aspectos: **carga, composición, eficiencia, y equidad.**

Los aspectos de carga y composición son básicos porque a través de estos, analizamos los impuestos que aportan la mayor parte de la recaudación pública: Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el impuesto a la renta. Eficiencia y equidad describen las características del sistema tributario (Jorratt, Análisis del sistema tributario chileno, 1998).

La carga tributaria es una razón matemática que sirve para calcular el peso de los impuestos sobre los ingresos netos de los ciudadanos. La importancia de este indicador es determinar si los impuestos que se aplican en la economía son bajos, medios o altos. Se calcula como porcentaje del PIB, por lo tanto, es una medida de cuantos bienes y servicios son traspasados al Estado para que este cumpla con su objetivo redistributivo (SII, 2004).

La carga tributaria promedio de los países OCDE³¹ es del 34.2% del PIB. La mayoría tiene cargas tributarias entre 30% y 40% del PIB. La carga chilena es de 20.2%, la cifra más baja después de México (Cabrera, 2019). Es importante mencionar que la carga tributaria es un lado de la moneda. Al otro lado, está la evasión. En Chile la evasión fiscal es elevada, respecto de los países desarrollados que muestran tasas de evasión fiscal de un dígito, pero es mejor que las tasas de evasión promedio latinoamericanas. La chilena es en torno al 24% (Jorratt, Análisis del sistema tributario chileno, 1998).

La composición o estructura tributaria es la identificación de las fuentes de tributación. En los países OCDE la fuente principal es la contribución a la seguridad social, seguida por el impuesto a la renta, y en tercer lugar el IVA. La composición chilena es un reflejo opuesto: recauda más por IVA³², menos por impuestos a la renta y en menor medida por contribuciones a la seguridad social (Cabrera, 2019). La menor medida de la contribución por seguridad social es porque en Chile como analizamos en el capítulo anterior la política previsional pública es solo para las F.F.A.A., de Orden, y el pilar solidario. La enorme mayoría civil ahorra en sus cuentas individuales y no tributa por esos montos.

La eficiencia del sistema tributario está relacionada con su simplicidad. Según el experto tributario chileno Michel Jorratt la simplicidad de un sistema se puede medir por el menor número de gravámenes, tasas, exenciones, franquicias y regímenes especiales. Un indicador de simplicidad es la cantidad de exenciones que tiene el I.V.A. en un determinado país. Desde 1.974 cuando se introdujo el I.V.A. a la legislación se ha trabajado en la eliminación de

³¹ Organización para la cooperación y el desarrollo económico (OCDE) es una organización internacional que trabaja para establecer estándares internacionales para el desarrollo de los países y sus poblaciones. 39 naciones son sus miembros, solo 3 latinoamericanos: Colombia, Chile y México. <https://www.oecd.org/acerca/>

³² El IVA de Chile es de 19%. Grava de igual modo a la compra-venta de todos los bienes y servicios de la economía.

regímenes especiales. Muchos países cuentan con un sistema diferenciado de impuestos para bienes y servicios. Por ejemplo, alimentos, bebidas, libros, productos farmacéuticos, servicios culturales, etc. gozan de I.V.A. diferenciado en Ecuador, Argentina, Perú, España, Francia, Escocia (Cabrera, 2019).

Chile no cuenta con exenciones de I.V.A en comparación con los países de OCDE. Todos los bienes y servicios que se transan son gravados con el 19% de I.V.A.

Otro elemento de la simplicidad es la neutralidad. Significa que el sistema no puede discriminar el origen de los ingresos.

La Equidad en un sistema tributario se explica en dos sentidos. Como equidad horizontal y equidad vertical. La primera es la que hace referencia a los contribuyentes que con la misma cantidad de riqueza deben pagar la misma cantidad de impuestos. La segunda se relaciona con la idea de progresividad, a mayor capacidad contributiva son mayores los impuestos que debe pagar, como una proporción a su mayor capacidad económica (Jorratt, Análisis del sistema tributario chileno, 1998).

La importancia de la equidad tiene que ver con la mejor aceptación del sistema tributario de parte de los contribuyentes, ya que si es percibido como justo mejor será el cumplimiento voluntario y menor la evasión (Jorratt, 2000). La aceptación de la justicia del sistema tributario es fundamental, en un ambiente ideal esta política es una expresión de las preferencias políticas y sociales. Preferencias sobre redistribución, tema no menor, que está directamente relacionado con el *input* que tendrán las políticas sociales y la carga tributaria. En un país en que la redistribución sea socialmente aceptada el Estado se mostrará más

cercano a un Estado de Bienestar que en una sociedad en que la redistribución sea rechazada (Claudia Sanhueza, 2014).

5.2 PRINCIPIOS TRIBUTARIOS CONSTITUCIONALES

Incorporamos todos estos elementos teóricos al análisis constitucional, para distinguir de qué modo están relacionados.

El artículo 19 N°20 contiene cinco principios que sustentan todo el sistema tributario chileno: certeza jurídica, igualdad tributaria, proporcionalidad, justicia y no afectación específica. En lo que sigue, el texto describe los principios tributarios constitucionales precitados, para terminar con una conclusión que busca las imbricaciones constitucionales del sistema tributario y la forma que adopta en el moderno Estado chileno (Fernandez, 2000).

5.2.1 PRINCIPIO DE CERTEZA JURÍDICA EN MATERIA TRIBUTARIA: Sintetizado en el aforismo “no hay tributo sin ley que lo establezca”. Significa que solo puede crearse, modificarse, y extinguirse un tributo a través de una ley que se ajuste a la Constitución. En materia tributaria este principio está consagrado en los artículos 19 N° 20, 63 y 65 de la Constitución (Ubilla, 2018).

5.2.2 IGUALDAD TRIBUTARIA: Es una reiteración del principio de igualdad ante la ley contenido en el artículo 19 N°2: “La igualdad ante la ley. En Chile no hay persona ni grupos privilegiados. En Chile no hay esclavos y el que pise su territorio queda libre. Hombres y mujeres son iguales ante la ley”, pero referida específicamente al ámbito tributario (Constitución Política de la República de Chile, 1980).

5.2.3 PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA: simetría o conformidad cuantitativa entre la carga tributaria y el sujeto obligado. “En ningún caso la ley podrá establecer tributos manifiestamente desproporcionados o injustos” (Constitución Política de la República de Chile, 1980).

5.2.4 JUSTICIA TRIBUTARIA: Este principio se relaciona directamente con la idea de proporcionalidad. Está relacionado con la proporcionalidad tributaria y tiene un origen histórico, que busca proteger a las actividades económicas de impuestos injustos.

5.2.5 NO AFECTACIÓN ESPECÍFICA: Este principio prescribe que los tributos que el Estado recaude, cualquiera sea su naturaleza, deben ingresar al patrimonio nacional y no pueden estar afectos a un destino determinado. Salvo las excepciones contempladas en el inciso final del numeral 20 del artículo 19 sobre los recursos especiales destinados a la defensa nacional, las que tengan un destino local y las demás excepciones que prescriba la ley (Constitución Política de la República de Chile, 1980).

5.3 DISCUSIÓN FINAL DEL CAPÍTULO: El objetivo de este apartado es comprender si hay alguna relación entre desigualdad y tributación desde una dimensión de conflicto. ¿Cómo los principios constitucionales están relacionados con este sistema tributario caracterizado como regresivo?

El sistema se afirma en las reformas de 1974 y 1985. La primera que incorpora el I.V.A. (por lo tanto, que centraliza la recaudación en un impuesto general) y la otra sobre integración tributaria e impuesto a la renta (que permite suspender el pago del impuesto al patrimonio mientras los recursos estén reinvertidos, en la práctica sirve de mecanismo de elusión). Este diseño fundamental que no ha sido modificado estructuralmente en 40 años es el que permite

una mayor recaudación de recursos a través del I.V.A. y una menor recaudación a través del impuesto a la renta.

Su buen o mal funcionamiento no alcanza a ser percibido como un mecanismo que delata disparidades y oportunidades diferenciadas entre personas o grupos sociales. Los chilenos no distinguen los impuestos que pagan cotidianamente. El I.V.A. es transparente porque está integrado al precio final que pagan los consumidores, y el impuesto a la renta es pagado por una minoría³³. Este modo de relacionarse con el sistema tributario aleja a los chilenos de la experiencia de pagar impuestos, lo que supone un desafío a la hora de pensar en el pacto fiscal (Atria, 2020).

Otros impuestos no son relevantes porque como ya hemos expuesto Chile es un país abierto al mundo, por lo tanto, su comercio es prácticamente sin la intervención de tributos. La forma de comprender el papel secundario del impuesto a la renta (impuestos de primera categoría) es a través de un cruce entre los tramos imposables y la estadística de los salarios.

³³ El sistema tributario chileno no tiene como el ecuatoriano un modo de descuento de IVA a través de las boletas. Las personas no descuentan IVA, solo las empresas.

La carga impositiva de las personas naturales (impuestos de 2da categoría), esto es la que afecta al trabajo, de acuerdo al DL 824 de 1974 que regula el impuesto a la renta es la siguiente:

1. Tramos del impuesto a la renta

| Períodos | Monto de la renta líquida imponible | | Factor | Cantidad a rebajar | Tasa de Impuesto Efectiva, máxima por cada tramo de Renta |
|----------------|-------------------------------------|------------------|--------|--------------------|---|
| | Desde | Hasta | | | |
| MENSUAL | \$ 000 | \$ 679.347,00 | Exento | \$ 000 | Exento |
| | \$ 679.347,01 | \$ 1.509.660,00 | 0,04 | \$ 27.173,88 | 2,20% |
| | \$ 1.509.660,01 | \$ 2.516.100,00 | 0,08 | \$ 87.560,28 | 4,52% |
| | \$ 2.516.100,01 | \$ 3.522.540,00 | 0,135 | \$ 225.945,78 | 7,09% |
| | \$ 3.522.540,01 | \$ 4.528.980,00 | 0,23 | \$ 560.587,08 | 10,62% |
| | \$ 4.528.980,01 | \$ 6.038.640,00 | 0,304 | \$ 895.731,60 | 15,57% |
| | \$ 6.038.640,01 | \$ 15.599.820,00 | 0,35 | \$ 1.173.509,04 | 27,48% |
| | \$ 15.599.820,01 | Y MÁS | 0,4 | \$ 1.953.500,04 | MÁS DE 27,48% |

Fuente: Servicio de Impuestos Internos.
http://www.sii.cl/valores_y_fechas/impuesto_2da_categoria/impuesto2020.htm

La escala en la que se paga el impuesto a la renta está directamente relacionada con un tema que hemos dejado fuera de esta investigación, el mercado del trabajo, sin embargo, es necesaria una breve muestra de la distribución de los salarios generales para observar que porcentaje de chilenos que pagan efectivamente este impuesto:

2. Panorama general del valor de la fuerza de trabajo en Chile

Cuadro 1: Distribución general de los ingresos de la ocupación principal

| TRAMO DE INGRESO | PERSONAS | % DEL TOTAL | % ACUMULADO |
|---------------------------|------------------|-------------|-------------|
| Menor o igual a \$200.000 | 1.361.322 | 17,8% | 17,8% |
| \$200.001 - \$350.000 | 2.791.909 | 36,5% | 54,3% |
| \$350.001 - \$400.000 | 752.034 | 9,8% | 64,1% |
| \$400.001 - \$500.000 | 778.074 | 10,2% | 74,3% |
| \$500.001 - \$700.000 | 737.909 | 9,6% | 83,9% |
| \$700.001 - \$1.000.000 | 580.333 | 7,6% | 91,5% |
| \$1.000.001 o más | 650.296 | 8,5% | 100% |
| Total | 7.651.877 | 100% | - |

Fuente: Fundación Sol. Informe: Los bajos salarios en Chile (2018)

Con esta información podemos analizar lo siguiente: Los salarios desde \$0 hasta \$679.347 están exentos de pagar impuesto a la renta. En el cuadro 2 sobre salarios podemos observar que hasta el tramo anterior al mínimo exigido se encuentran 778.074 personas equivalentes al 74.3 % de la fuerza laboral. En el tramo siguiente entre 500 y 700 mil pesos encontramos un equivalente al 9.6% de la fuerza laboral. En ese tramo el impuesto asciende a 2.2 % del salario. Es muy claro que este impuesto no está pensado para ser la principal fuente recaudatoria. Toda vez que la minoría de la población económicamente activa (PEA) está en el tramo que debe pagar impuesto a la renta.

Por esto, entendemos que el impuesto a la renta chileno es levemente progresivo, porque a mayor renta mayor impuesto, sin embargo, según la tabla de salarios son muy pocos quienes están obligados. Comenzamos así a caracterizar a una sociedad desigual desde la óptica tributaria. Es importante comprender la tributación como un todo, es un complemento del estudio del gasto social. Nuestro foco al analizar la forma del sistema no está en el “cómo se gasta”, si no “como se recauda”.

Un sistema general ligeramente regresivo que da preferencia a los impuestos indirectos como el I.V.A. con un gasto tributario³⁴ que beneficia a grupos no prioritarios desde el punto de vista social con mecanismos como la integración tributaria, el alto porcentaje de evasión y elusión de impuestos que demuestra que aun aquella minoría que está atada a una relación tributaria con el fisco que no cumple sus obligaciones.

Ha predominado una visión tributaria que entiende que para disminuir la brecha entre ricos y pobres **no** es necesario aumentar los impuestos, que lo que se necesita es focalizar mejor los programas sociales y emplear con eficiencia los recursos³⁵. Según Sanhueza, esta visión es la base de la focalización de recursos propia de un Estado neoliberal, contraria a un Estado de bienestar donde las políticas son universales (Claudia Sanhueza, 2014).

Este diseño, permite al 1% más rico, donde se concentran las rentas empresariales a beneficiarse de las tasas más bajas que logran a través de múltiples mecanismos para diferir y eludir el pago de sus impuestos, favoreciendo la reproducción intergeneracional de la riqueza (Atria, 2020). Con estos mecanismos se rompe el principio de equidad horizontal, ya que el gasto tributario beneficia a los chilenos de mayores ingresos. Se rompe también con el principio de equidad vertical en virtud del cual personas de mayores ingresos deben pagar mayores impuestos. Por ejemplo, puede pasar que un profesional de altos ingresos pague la tasa marginal del 40%, y otra persona que reciba la misma cantidad desde su empresa mientras no los retire no tribute acogiéndose al mecanismo de integración antes descrito. Se provoca el efecto negativo de incentivar a matrimonios profesionales a la creación de

³⁴ Gasto tributario se llama a todas las exenciones o créditos tributarios que otorga por ley el Estado y que se rebajan de la recaudación total.

³⁵ Esta idea predominante insiste en que lo importante es la focalización de los programas para los quintiles más pobres y no el alza de impuestos, porque un impuesto más alto ralentiza a la economía y le quita su dinamismo (Eduardo Engel, 1997).

empresas de papel para esconder ahorros como utilidades retenidas o que se intenten pasar gastos personales por gastos de la empresa. Por esta razón se comprueba que el gasto tributario es regresivo (Claudia Sanhueza, 2014).

Es interesante destacar que incluso en instrumentos como el mensaje presidencial con el que se abre la discusión de la última gran reforma de 2014 la Presidenta Bachelet manifiesta que a pesar de las constantes mejoras al Servicio de Impuestos Internos (S.I.I.), todavía la fiscalización es débil en sus esfuerzos por disminuir a un dígito los niveles de elusión y evasión de tributos (Bachelet, 2014).

Estos esfuerzos se complejizan más si consideramos que uno de los efectos de la subsidiariedad ha sido que por años se ha privatizado el manejo de la *res publica*. Esto provoca cuestiones como las que explica el abogado experto en derecho tributario Francisco Saffie García: “la elusión tributaria era la demostración del neoliberalismo imperante: la idea que era legítimo incumplir obligaciones con los otros (todos nosotros) con tal de aumentar las utilidades de unos pocos, incluso había quienes la justificaban como parte de las conductas aceptables y exigidas por los administradores de empresas porque su deber era aumentar las utilidades de los dueños” (Saffie, 2019).

Saffie va más allá y considera que el error es considerar al Derecho Tributario como un apéndice del Derecho Civil. Como si el pago de impuestos fuera un equivalente del pago que se hace por una compraventa o un servicio entre privados. No se entiende a la elusión como un atentado al principio de legalidad. Esta estructura constitucional, legal y de costumbres entiende a los tributos como una cuestión privada. Es urgente comprender que la estructura tributaria da forma a la comprensión política que tiene una sociedad sobre sus derechos y

obligaciones como ciudadanos. Es la única forma de neutralizar a las interacciones del mercado (Saffie, 2019).

Esta estructura muestra una externalidad negativa: los ciudadanos no tienen claridad sobre el sentido de la institución del impuesto. Al no tener políticas universalistas (solo contamos con aquellas de tipo focalizado) la mayoría no tiene una relación clara con la idea de tributo. Es necesario, introducir en el debate sobre nueva Constitución el rol que tiene que cumplir la política tributaria para evitar que siga siendo fuente de la reproducción de la desigualdad, situación que refuerza el malestar ciudadano.

CAPÍTULO VI RESULTADOS GENERALES

6.1 ¿Cómo el diseño institucional puede ser fuente del conflicto o cohesión social?

La intención del presente análisis es demostrar la fuerza de un pensamiento hegemónico impuesto y su límite. Latinoamérica fue el escenario de masivas protestas sociales durante el segundo semestre de 2019. Ecuador fue la chispa que energizó socialmente a una región que parecía dormida. Chile en especial, que con su desempeño económico y político se mostraba ante los ojos de quienes lo observaban y ante la mirada de los propios chilenos avanzando hacia el tan deseado desarrollo, no quedó fuera de este escenario.

No obstante, esta idea de camino cierto al desarrollo, desde 1990 se venía incubando una molestia social. Una molestia sin nombre propio, como un síntoma sin causa aparente. La molestia por el origen ilegítimo de la Constitución y las crecientes desigualdades económicas, por la bonanza que mostraba números alegres en lo macro pero que no se notaba en la familia de la mayoría. Orgullosos los chilenos por las marchas pacíficas y su civismo, miles se manifestaban por todas las razones posibles en la Alameda: Patagonia Sin Represas, Fin a la Ley Orgánica Constitucional de Educación, Educación Gratuita y de Calidad, Nueva Constitución, Vivas Nos Queremos, Libertad para los Presos Mapuches, Marchas LGBTI+, etc.

Estas marchas fueron acumulando una experiencia organizativa en los grupos sociales, y también una sensación de desaliento. La apatía de parte del sistema político, especialmente del Estado, porque después de cada una de las marchas pacíficas todo seguía igual. El 19 de octubre de 2019 solo cuatro días después de la desmovilización del Movimiento Indígena en

Ecuador, el alza del precio de los pasajes de locomoción pública tuvo efecto detonante, tal como el decreto 883 de Moreno.

Miles salieron a las calles todos los días a protestar pacíficamente de día y manera violenta una vez que el sol se retiraba. La respuesta de Carabineros fue brutal. Nunca en su historia los chilenos tuvieron que contar ojos mutilados, personas ciegas a causa de las descargas de balines a corta distancia. Ellos, ahora ciegos y mutilados son la triste marca que nos recuerda el paso de aquellos traumáticos días. Es la agitación social masiva más grande que se recuerde en la historia reciente. Estos son los hechos que se presentan como límite del pensamiento hegemónico que en esta investigación rastreamos como una de las posibles causas de estos días violentos.

Los resultados de esta investigación confirman la hipótesis sobre captura del Estado Chileno. La captura del Estado comprendida como el abuso de la influencia para el propio beneficio económico de un grupo que se hace del poder público en 1973. Las dos políticas públicas analizadas, tanto en previsión social como en tributos dan cuenta de una racionalidad que sintetiza lo conservador y lo neoliberal para dar como fruto una excesiva concentración de la riqueza. Esta concentración de la riqueza provoca una desigualdad entre los grupos sociales que tiene a una mayoría de chilenos acumulando una molestia que se hace insostenible. El alza del precio del transporte público es circunstancial y funciona como el gatillo de los hechos de octubre de 2019.

La política previsional que crea el sistema de AFP en 1981 se muestra en sus resultados **incapaz** de ofrecer pensiones dignas a los jubilados civiles chilenos. Más bien es una política que obliga a transferir el 10% del salario bruto de los trabajadores para incrementar el fondo que después es invertido en las grandes empresas privadas de una minoría, ayudando a

mantener sus posiciones sociales y de poder. Por otro lado, la política tributaria que prefiere al regresivo IVA por sobre el progresivo impuesto a la renta. Tanto por la fácil recaudación de uno, como por la anuencia de los grandes contribuyentes a la evasión y elusión del segundo. Sea por el uso masificado del mecanismo de la integración, como por la debilidad del Servicio de Impuestos Internos de cobrar los tributos debidos. Todo esto avalado por un modo de pensar que se entroniza como hegemónico y que tiene su punto de partida en el diseño del Estado subsidiario.

La línea de base propuesta en el marco teórico es una discusión sobre teoría del Estado, surgimiento del neoliberalismo y políticas públicas previsionales y tributarias. Los análisis de Poulantzas son una buena herramienta para entender el desempeño del Estado latinoamericano: La condensación material de una relación de fuerza entre clases y fracciones de clase tal como se expresa de manera específica en su propio seno (Poulantzas, 1979). Esta definición fortalecida con los análisis de los latinoamericanos Zavaleta y Cueva. Tomando en consideración que para el primero el Estado funciona desfasado de la sociedad civil. El desfase es claro en el momento de la protesta. No es armónica la relación entre Estado y sociedad civil. Luego la sobrecarga de funciones propia del Estado latinoamericano que para Cueva se origina en el drenaje permanente de recursos hacia los países dominantes, cuestión que impide la redistribución de los recursos por lo que la salida típica es la autoritaria y que en el caso chileno se muestra como un drenaje de recursos hacia la clase dominante como mecanismo de acumulación autorizado por la ley.

Son parte también de esta línea base las reflexiones de José Itzigsonhn y Matthias vom Hau sobre comunidad nacional. Lo que remarcamos de sus análisis son las narrativas de las elites excluidas y de los actores subordinados. Estos discursos sobre nacionalismo son interesantes

porque develan como se construye la comunidad nacional y quienes son parte de la misma. En el caso chileno es claro que un grupo social que actúa previo al golpe como una élite excluida toma el poder a la fuerza y desplaza al grupo social de la Unidad Popular de Salvador Allende.

Respecto de Quijano, este estudio no profundizó los asuntos de raza, pero es pertinente pensar a Chile en clave de clases sociales. Lo expresado por Quijano respecto al nuevo patrón de poder, esto es la raza, en el caso chileno se puede leer como clase social. Se genera una dominación social de parte de un grupo que se asimila a la clase alta de mayores ingresos y que decide sobre políticas públicas sin abrir espacio a la discusión democrática. El período de la dictadura (1973 – 1989) tiene entre sus características la suspensión de funciones del Congreso Nacional y el establecimiento de su función en la propia junta militar, tal como hemos visto en la discusión previa.

Este fenómeno de clase se fortalece con lo analizado en las fuentes teóricas de la Constitución (capítulo III). El Carlismo como uno de los elementos ideológicos de Jaime Guzmán entiende al Estado a través de la idea de fueros. Estos fueros no son generales, mucho menos universales. Los fueros son exenciones tributarias, esto es, beneficios de la era monárquica para algunos gremios. Esta misma idea es la que sostiene cuestiones como la privatización de la previsión social que entrega recursos frescos a unos pocos, o los modos en que la política tributaria permite tributar menos a los más ricos.

Conecta con los trabajos de Osorio, en el sentido que los hechos particulares que sucedieron en Chile desde el golpe de Estado cívico-militar generan un espacio único en que clase dominante y clase reinante se sintetizan en lo que el mexicano llama frente en el poder. Este frente en el poder es construido durante la década de 1970 y 1980. Con la entrada de los

Chicago Boys al gobierno y las ideas de Jaime Guzmán en la nueva Constitución de 1980. Proceso garantizado por las Fuerzas Armadas que mantuvieron un Estado de Excepción de 17 años.

Las fuentes del pensamiento que se convierte en hegemónico tienen como base la construcción de la crítica al Estado de Bienestar post-segunda guerra mundial, conocido como pensamiento neo-liberal. Este pensamiento articulado por distintas instituciones, se inaugura en Chile a través de la Escuela de Economía de la Universidad de Chicago en Estados Unidos. Que como hemos advertido en capítulos anteriores generó un sistema de intercambios con la Pontificia Universidad Católica de Chile desde donde se relacionó con el poder del Estado una vez abierto el espacio para ellos en la junta militar.

Se da el supuesto del concepto de Poulantzas sobre la condensación material de fracción de clase como sustento de la estructura social del Estado. Militares, civiles asociados al pensamiento neo-liberal de Chicago y conservadores guiados por Jaime Guzmán. La serie de hechos descritos en el capítulo sobre “fuentes del diseño del Estado chileno” dan cuenta de la génesis de la formación social, material e ideológica que tiene como objetivo la refundación del país. Uno de los resultados más importantes es el diseño del Estado contenido en la Constitución de 1980. Ya hemos visto largamente como este Estado subsidiario cuenta con una protección legal reforzada.

Todos los cerrojos institucionales con los que cuenta, han sido exitosos en sostener el modelo diseñado por Guzmán y los economistas de Chicago. Por primera vez desde su promulgación en 1980 se ha visto seriamente cuestionada, tanto así que el pacto de entendimiento de los partidos políticos generó una salida que tiene que ver con su transformación. Es interesante retomar un momento a López-Alvez que como revisamos en el marco teórico en su texto

sobre “Los caminos de la Modernidad”, analiza como Latinoamérica aporta a la modernidad a través de una mirada de futuro que piensa en clave constituyente. Las dos crisis contemporáneas que ha tenido el país del sur se han resuelto a través de un texto constitucional.

Ahora, retomando la idea del Estado subsidiario que se impone en 1980, entendemos cuestiones que son su consecuencia lógica como la privatización de la política. La subsidiariedad comprendida como la solución privada de los problemas públicos ha permitido en Chile entre otras cosas, la creación de un sistema de previsión privado de capitalización individual.

Este es el hito fundamental de análisis que muestra como una política pública que debe estar diseñada con una lógica del bien común público, en este caso, pagar jubilaciones que cubran por lo menos la línea de la pobreza para la población económicamente inactiva. Sin embargo, luego de 40 años en funcionamiento ha demostrado una incapacidad para aquello, más bien a financiado al mercado de valores, invertido en la gran empresa. Es por esto que defendemos la idea de que este fenómeno solo es posible porque ocurre una captura del Estado chileno.

6.2 SISTEMA PREVISIONAL

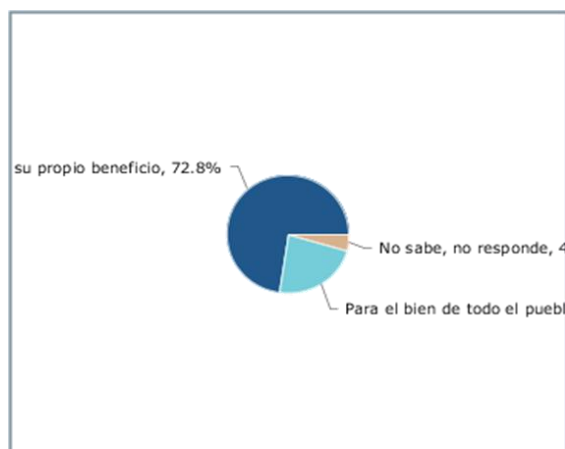
Durante el estallido social de octubre 2019, una de las discusiones más frecuentes estuvo relacionada con la política previsional. Las posiciones transitaban desde la necesidad de terminar el sistema de AFP, estatizar el fondo y crear un sistema público de reparto como el ecuatoriano, pasando por la introducción de más actores al sistema - convertirlo en un sistema mixto - hasta dejar las cosas tal como están, esto es el sistema privado de capitalización individual que hemos estudiado.

La justificación por la que abordamos este análisis con tanto detenimiento es el panorama que tienen que vivir los jubilados actualmente en Chile. Es un cuadro muy lejano a las promesas públicas y expectativas creadas. La siguiente reflexión muestra cual es el desempeño de las jubilaciones en pesos chilenos y dólares. Porqué a pesar de su fracaso el sistema se ha mantenido estable.

En línea con la hipótesis de captura del Estado por las elites económicas que defendemos durante toda la investigación el último informe de Latinbarómetro 2018 es elocuente. Sobre la pregunta: "En términos generales ¿diría usted que Chile está gobernado por unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio, o que está gobernado para el bien de todo el pueblo?".

Los resultados son:

| Base=1200 | Nº de casos | %/Total |
|---|-------------|------------|
| Grupos poderosos en su propio beneficio | 874 | 72,8 |
| Para el bien de todo el pueblo | 272 | 22,7 |
| No sabe, no responde | 54 | 4,5 |
| (N) | 1200 | 100 |



Fuente: Latinbarómetro, informe 2018.

En el caso de estudio sobre el sistema de AFP, los números son claros. Dos son los efectos que genera, en primer lugar un fracaso como pagador de pensiones dignas³⁶ y en segundo lugar un éxito como modo de reproducir la posición de poder de las élites.

Durante el año 2019 se jubilaron en Chile 127 mil trabajadores. Según el informe de la Fundación Sol “Pensiones sin seguridad social”, el 50% de estos nuevos jubilados logró autofinanciar una pensión menor a \$49.000 pesos chilenos (aproximadamente U\$ 62 dólares). La mitad de las personas que cotizaron entre 30 y 35 años en el sistema financió una jubilación de \$234.000 pesos chilenos (aproximadamente U\$ 293 dólares) equivalente al 73% del salario mínimo para el año 2020 (\$301.000 pesos chilenos equivalente a U\$ 377 dólares aproximadamente) (Arellano, 2019).

En marzo de 2020, Chile contabiliza 1.005.319 personas jubiladas. De este universo el 50% obtiene una pensión inferior a \$148.000 pesos chilenos (aproximadamente U\$186 dólares) (Arellano, 2019).

En la lógica de capitalización individual los trabajadores contribuyen con el 10% de sus salarios todos los meses al sistema y a cambio reciben un beneficio indeterminado. Una tasa de reemplazo incierta que depende de muchos factores tales como años cotizados, esperanza de vida, sexo, estructura del hogar, y finalmente el mejor o peor desempeño del mercado bursátil y que se calcula en torno al 20%, (Arellano, 2019). Esto significa que si los últimos salarios de un trabajador estuvieran cerca de U\$700 dólares, el promedio de jubilación oscilaría en U\$140 dólares, dejando al trabajador jubilado *ipso facto* en estado de pobreza. En base a información publicada por el Ministerio de Desarrollo Social la línea de la pobreza

³⁶ La dignidad es equivalente a que las pensiones por lo menos estén en el límite de la línea de la pobreza.

para un hogar de cuatro personas en 2020, está fijada en \$446.910 pesos chilenos (aproximadamente U\$551 dólares).

Es por esto que muchas personas en edad de jubilar tienen que seguir trabajando en condiciones de precariedad y abuso. Según la Encuesta Nacional de Empleo, trimestre móvil octubre – diciembre 2019, 800 mil personas en edad de jubilar no lo pueden hacer y el 65% de estos trabajadores no tienen contrato ni condiciones laborales mínimas (horarios, silla³⁷, vacaciones, pago por horas extra, etc.) (Empleo, 2019). Una síntesis de este recuento es que 8 de cada 10 nuevos pensionados no logran auto financiar una pensión que iguale la línea de la pobreza, lo que de ninguna manera permite una reproducción digna de la vida, bajo estándares de un país de ingresos medios altos como Chile (Kremerman, 2019).

El análisis precedente corresponde al sistema de pensiones de la población civil, ya que los uniformados están al margen del sistema privado de capitalización individual. El sistema de pensiones de los uniformados unifica al fondo de salud y de pensiones. Está compuesto de dos entidades públicas que funcionan a través del sistema de reparto. Estas son la Dirección de Previsión de Carabineros (DIPRECA) y la Caja de Previsión de la Defensa Nacional (CAPREDENA), la primera atiende a Carabineros de Chile, a la Policía de Investigaciones y a Gendarmería y la segunda al Ejército, la Marina y la Fuerza Aérea (Pensiones por la Fuerza, 2019).

La diferencia entre la contribución pública a sus jubilaciones difiere notablemente de la contribución a los jubilados civiles. De acuerdo a información publicada por la Dirección de

³⁷ La silla es un derecho ganado por los trabajadores. El empleador está obligado a proporcionar una silla para el desempeño de las labores. Este derecho se consagra en la ley 2951 de 1914. Su norma está actualmente contenida en el Código del Trabajo.

Presupuesto del Ministerio de Hacienda (DIPRES), en el presupuesto ejecutado de 2018 el Estado destinó U\$2.434 millones de dólares para pagar jubilaciones en ambas instituciones, DIPRECA y CAPREDENA, cubriendo a un total de 174.000 pensionados. El mismo año, un millón y medio de civiles beneficiados con la pensión básica solidaria recibieron casi 2.000 millones de dólares (Pensiones por la Fuerza, 2019).

El monto promedio de una pensión que pagó DIPRECA en 2018 fue de \$1.085.708 pesos chilenos (aproximadamente U\$1.360 dólares), el monto promedio que pago CAPREDENA en 2018 fue de \$972.354 pesos chilenos (U\$1.200 dólares).

| | Pesos Chilenos | Dólares |
|--|----------------|----------|
| Valor promedio jubilaciones civiles | \$252.993 | U\$316 |
| Valor promedio jubilaciones por DIPRECA | \$1.085.708 | U\$1.360 |
| Valor promedio jubilaciones por CAPREDENA | \$972.354 | U\$1.200 |
| Promedio valor jubilación trabajadores con 30 a 35 años de cotizaciones en AFP | \$234.000 | U\$293 |
| Línea de la pobreza hogar de 4 personas | \$446.910 | U\$551 |

Fuente: Elaboración propia. Datos Superintendencia de Pensiones.

¿Por qué los militares se quedaron fuera del sistema privado y mantuvieron el sistema público? Intentamos entenderlo desde el propio contexto constitucional. En primer lugar, ya sabemos que en el art. 19 N°18 se consagra el “derecho” a la seguridad social. Sin embargo, cuando avanzamos la lectura de las definiciones constitucionales nos encontramos con el Capítulo XI sobre Fuerzas Armadas y de Orden. En este articulado está el artículo 105 en que la norma constitucional se refiere a la Ley Orgánica Constitucional (LOC) que regulará entre otros aspectos las pensiones de los uniformados. Estas leyes son la 18.948 y 18.961 Orgánicas Constitucionales de Carabineros y las Fuerzas Armadas, respectivamente.

Encontramos en ellas un texto idéntico: aquel que se refiere a la previsión. En su articulado ordena al Fisco integrar los recursos suficientes a través de un aporte con cargo al presupuesto nacional en un porcentaje no inferior al 75% de las pensiones de sus afiliados, más la totalidad del reajuste o aumento que se haga por causa de otra ley (Ley 18.961, 1990).

Para comprender porque ocurre este fenómeno que pareciera violentar el principio de igualdad ante la ley, recurrimos a la categoría que el profesor Atria discute en su texto “La Constitución Tramposa”. Es una trampa en el sentido que usa los mecanismos que cierran el proceso y hacen compleja su modificación. Trata a las F.F.A.A. como un gremio medieval y les concede un privilegio. Este privilegio que es mantener el sistema público de reparto está prescrito en sus respectivas LOC en las que expresamente se ordena la integración de recursos públicos para enterar las jubilaciones de quienes son parte de DIPRECA y CAPREDENA. Escenario típico de una distribución de poder que hoy es rechazada por la ciudadanía.

El objetivo de mostrar esta realidad dual del sistema de pensiones es para ir construyendo en escenario de las desigualdades constitucionales, legales, en la que los chilenos tienen que convivir. Es desde donde intentamos comprender como el diseño de las instituciones puede tener incidencia en la cohesión o derechamente en el conflicto social.

Para los civiles el sistema privado es un fracaso como pagador de jubilaciones. Es por esto que surge la pregunta: ¿Por qué un sistema que muestra este pobre desempeño no ha sido reformulado en 40 años?

La respuesta se encuentra en la lógica que impuso a la fuerza la dictadura militar. Esta lógica que instauro al Estado subsidiario, consagra al mismo tiempo a una fracción de clase social

para la cual se abre un espacio de enriquecimiento. Como ya analizamos en el capítulo IV, el fondo de pensiones es equivalente al 80% del PIB de Chile y los privados que lo administran (las AFP) lo invierten en un 50% (el que tienen derecho a invertir en territorio nacional, el otro 50% está en el extranjero) en unos pocos empresarios nacionales. No se invierte en infraestructura, no se invierte en becas para los estudiantes, no se invierte en el financiamiento de la salud, de la vivienda o de cualquier otro derecho social.

Por lo tanto, el ahorro de los trabajadores que en un primer momento fue ideado como una respuesta a la descapitalización del país, se convirtió gracias al diseño inicial contenido en el DL 3500 en una suculenta fuente de recursos para que el capital se acumule. En su objetivo explícito es una política regresiva, y una irracionalidad toda vez que el análisis *ex post* muestra que la mayoría de los chilenos civiles (no los militares, no los grandes empresarios) caen a la pobreza una vez que jubilan.

6.3 ANÁLISIS CRÍTICO DEL DESEMPEÑO DE LA POLÍTICA TRIBUTARIA:

Si bien es cierto que esta política no ha sido directamente criticada por la opinión pública, para esta investigación que busca causas del estallido social es esencial. Los mejores derechos sociales que se exigen con enojo, con rebeldía, tienen costos económicos. Permiten financiar la implementación de instituciones y la satisfacción de derechos fruto de la deliberación democrática. En breve: la carga impositiva da cuenta del tamaño del Estado. Un presupuesto que recauda poco no puede comprometerse con mejores derechos a su población. Un presupuesto que recauda mucho y progresivamente, en que los que tienen más tributan más, permite una redistribución que mantiene las desigualdades en límites tolerables.

Los ingresos del Estado chileno que se recaudan a través de su política tributaria en 2019 fueron los siguientes:

| | % PIB | En millones de pesos |
|---------------------|--------------|----------------------|
| Impuesto a la Renta | 7,2% | \$ 14.306.909 |
| I.V.A. | 12,2% | \$ 24.280.153 |

Fuente: Elaboración propia. Base de datos Servicio de Impuestos Internos.
http://www.sii.cl/sobre_el_sii/serie_de_ingresos_tributarios.html

El esquema de recaudación en Chile tiene características regresivas si lo analizamos a la luz del Coeficiente de Gini (44.4 según la medición mas reciente del Banco Mundial). Es importante pensar en una sociología fiscal como parte del pacto social general en que los ciudadanos-contribuyentes consideran que pagar impuestos es una retribución justa.

En este aspecto hay que avanzar mucho en la reflexión sociológica, sobre todo en estos momentos en que el Estado ha quedado descubierto en su debilidad institucional. Somos espectadores del aumento diario de las cifras del contagio del virus que nos mantiene con la vida en pausa y a los sistemas sanitarios sin ninguna capacidad de responder adecuadamente.

En el Estado subsidiario las fuerzas de la oferta y la demanda son las que asignan los recursos en el mercado. No el Estado. El Estado chileno desde 1973 fue privado de la función redistributiva³⁸. El diseño general se mantiene con una fuerte contribución de la recaudación

³⁸ La pensión básica solidaria que introdujo la Presidenta Bachelet en su primer gobierno no modifica de manera sustancial al sistema. El estudio que hicimos de esta variable en el capítulo 4 muestra que todavía los niveles de esta prestación son insuficientes y no sacan a los chilenos que la reciben de la pobreza.

por I.V.A. y una menor recaudación por impuestos a la renta gracias a las “ventajas” del sistema de integración explicado en el capítulo V.

Este diseño que no ha experimentado cambios sustanciales en los 30 años de democracia. Esta fortaleza del modelo tributario muestra una coherencia de la técnica (política pública) que responde al horizonte ideológico neoliberal. Por lo tanto, su regresividad es una decisión política basada en una racionalidad hegemónica en el sector de la toma de decisiones.

El diseño de los impuestos da cuenta de la implementación de los acuerdos que son parte del contrato social en una sociedad, es por esto que la importancia del pacto fiscal es básica y debe ser estudiada. En el sistema chileno dadas sus características el diseño no le da importancia al rol del Estado o a los valores de la equidad. Políticamente está diseñado para ser un país desigual, de esta manera se tiene un control muy fuerte de la población.

Volvemos a la idea de Guzmán sobre Estado subsidiario. El Estado subsidiario es pequeño, se limita a proveer seguridad y cierta estructura mínima. En una decisión que fue tomada en dictadura sin ninguna discusión y que en 30 años de democracia no ha logrado vencer los cerrojos y metacerrojos con los que cuenta el sistema en general (Atria F. , 2019).

Desde distintos puntos de vistas los impuestos trascienden su función recaudadora. El diseño del sistema tributario puede afectar los propios principios normativos de la tributación: la eficiencia, la equidad, y por lo tanto la profundidad de la democracia (Atria J. , 2020).

Lo que distingue la investigación con mayor claridad es que la lógica que cristaliza el gremialismo con el ideario neoliberal de la Escuela de Chicago, convertida en pensamiento hegemónico, primero por la fuerza de la dictadura y luego por la anuencia o debilidad de los gobiernos democráticos ha creado una institucionalidad desde la propia Constitución que se

basa en un economicismo especialmente chileno, plagado de ideas que intentan dar una justificación ontológica a este modo de ser del Estado (Herrera, 2020).

La fortaleza de estas bases conceptuales transformadas en instituciones, se ha convertido en sentido común. Este sentido común que ha encontrado su primer límite social en los hechos de octubre de 2019. En que se muestra el desfase entre estructura y súper estructura del que habla Zavaleta.

Con todas estas evidencias podemos incluso discutir la profundidad de la democracia. Si el diseño del Estado permite la creación de un ambiente institucional en que grandes riquezas se acumulan entre unos pocos, la influencia de estos grupos puede resultar evidente. La influencia se articula como estudia Jaime Osorio a través de la conformación de estos bloques de poder en que las clases dominantes tienen el espacio que la Constitución y las leyes les otorgan para seguir dibujando la infraestructura pública en favor de sus intereses económicos (Osorio, 2004).

Se cae poco a poco la comunidad ilusoria, comprendiendo lo ilusorio como una relación imaginaria entre la ideología y la realidad. La idea impuesta por la fuerza entre los chilenos acerca de las bondades de neoliberalismo como modo de llegar al desarrollo han encontrado un límite a través del fenómeno de desajuste entre este discurso y la realidad que viven las familias en sus territorios (Herrera, 2020).

No se puede comprender este proceso de otro modo, octubre de 2019, y toda su violencia, sacudió la memoria y despertó a los chilenos de un sueño administrado por las deudas bancarias. Es claro ahora para muchos que este diseño institucional lo que hace es perpetuar los privilegios a través de una robusta base ideológica como hemos visto durante el desarrollo

de esta investigación. Sin embargo, el velo de la ignorancia ha desaparecido. Naomi Klein explica esto como un fenómeno social que ocurre cuando se despierta del shock impuesto por la violencia y la pobreza. Ella usa la palabra “sacudir”, “cuando una sociedad se sacude el shock, despierta. Este despertar puede ser violento” y es lo que ocurrió en Chile.

Finalmente, la distancia social que existe entre la élite económica que diseña para sí al Estado y a las políticas públicas configura la hipótesis de captura del Estado, situación que no es aceptada como obligatoria por una mayoría que sale a las calles a protestar. De cuyo resultado aún estamos expectantes.

CONCLUSIONES FINALES

La sociología política no puede quedar a ningún nivel al margen de las discusiones sobre conflicto social. El segundo semestre de 2019 abrió sendos espacios de estudio que deben ayudar en la comprensión de la dinámica social.

Es posible mirar desde la crítica a todo este análisis producto de la pandemia que hemos vivido durante este 2020. Sin embargo, la problemática de la que se hace cargo sigue intacta, y se muestra con mayor crudeza que hace un año.

Este estudio es una mirada parcial, que invita a futuros análisis sobre cuestiones que requieren la reflexión desde las ciencias sociales. Debates en torno a la disputa entre focalización y universalismo son urgentes en Chile a propósito del modo en que las políticas públicas atienden la catástrofe social que se avecina. Nos parece también necesaria una mirada de

política comparada con énfasis en las políticas estudiadas (previsión social y tributos) que son las que financian en mayor medida a los Estados latinoamericanos.

Es claro que la discusión sobre la influencia del ámbito internacional, tanto en el pasado como en el presente, una mirada desde las relaciones internacionales también necesaria para una comprensión más completa de los hechos estudiados.

Esta tesis presenta un estudio de aquellos llamados, “por arriba” en los que Estado, Poder, Constitución, Políticas Públicas, son el eje. Sin embargo, estudios “por abajo” que incluya tejido social, movimientos sociales, sociología del comportamiento, de las organizaciones, también son componentes necesarios para el estudio de los fenómenos sociales presentados, que deben ser abordados por futuras investigaciones del caso.

La discusión presentada intenta ser un insumo en el análisis multicausal del fenómeno en cuestión: el estallido social de octubre de 2019. Persigue ser un aporte en los estudios sobre conflicto y cohesión social.

El rastreo de la racionalidad puramente neoliberal introducida en Chile por los *Chicago Boys* tiene coincidencia con el golpe de Estado que abre un espacio a través del constituyente Jaime Guzmán en que es aceptada la idea fuerza que se resume en la frase “soluciones privadas a problemas públicos”.

Estamos convencidos que esta lógica impregnada como hemos visto en el texto constitucional establece un ambiente institucional que permite la creación de sistemas previsionales como las AFP, o la preferencia del sistema tributario por el IVA sobre el impuesto a la renta. Ambiente perfecto para que se genere la “captura del Estado” que como hemos visto se ha profundizado hasta el punto de desfase entre la sociedad civil y Estado

en que la narrativa de lo público ya no responde a la realidad de la población y esta se vuelve rebelde, hasta violenta.

El Congreso chileno aprobó, a través de una reforma constitucional, el retiro del 10% de los ahorros previsionales por única vez como un modo de paliar la crisis de liquidez de las familias de recursos medios³⁹. Este hecho inédito en 40 años de funcionamiento del sistema previsional privado, puede analizarse como una consecuencia de los hechos de octubre. Una ciudadanía empoderada y empobrecida exigió una solución a la crisis con sus propios ahorros sin que el Gobierno haya sido, a pesar de todos los esfuerzos en contrario, capaz de revertir esta discusión. Es la primera vez que se legisla de un modo en que la lógica de acumulación queda desfasada. Los retiros de fondos han sido un éxito, pero demuestran la extrema debilidad del sistema para pagar jubilaciones que superen la línea de la pobreza. Según la Asociación de AFP, el 20% de los afiliados que solicitó el retiro recibió el 100% de sus ahorros.

Es fundamental seguir el debate para el análisis de resultados, porque es la primera vez en la historia del sistema de AFP en que se produce esta coalición entre tiempo presente y tiempo futuro. Pero sobretodo y en referencia a este estudio, esta discusión permite ver claramente el despliegue de fuerzas de los representantes del sistema que lo defienden anunciando medidas desde el gobierno que no son aceptadas por la población.

Aunque en la actualidad no se piensa en reformas a la política tributaria, pensamos que debe ser el núcleo de los contenidos de la discusión constituyente que se avecina. En octubre del

³⁹ La reforma constitucional autoriza por una vez a retirar el 10% de los ahorros con un piso mínimo de 35 UF (\$1.000.000 de pesos aproximadamente) y un máximo 150 UF (\$4.000.000 de pesos aproximadamente). Todos quienes tengan menos del mínimo podrán retirar la totalidad de sus ahorros. Estos fondos no pueden ser objeto de retención, descuento o impuestos de alguna clase. <https://www.senado.cl/a-ley-retiro-de-fondos-de-afp/senado/2020-07-22/161607.html>

presente año los chilenos deberán ir a las urnas para decidir si abren institucionalmente el momento constituyente que comenzó el 15 de noviembre de 2019. En un plazo de dos años, si gana la opción por el “apruebo”, Chile verá una nueva Constitución que será el fruto de los límites sociales y políticos mostrados por los eventos de octubre.

BIBLIOGRAFÍA GENERAL

- Acevedo, F. (02 de 07 de 2020). Retiro del 10% de fondos de AFP con devolución toma fuerza en el Congreso. *El Mercurio*.
- Atria, F. (2011). Sobre universalismo, focalización y regresividad. *Documentos de Trabajo Universidad Adolfo Ibañez*, 1 - 44.
- Atria, F. (2019). *La constitucion tramposa*. Santiago : LOM.
- Atria, J. (2020). La relación entre desigualdad e impuestos como fuente de conflicto social. El caso de Chile. *COES UDP*, 1-27.
- Constitución Política de la República de Chile. (1980). Santiago, Chile: Editorial Jurídica.
- Costadoat, J. (02 de 07 de 2020). Impuestos reparadores. *El Mostrador*.
- Herrera, H. (28 de 06 de 2020). *Derecha Chilena: El problema es de comprensión*. Obtenido de El Mostrador: <https://www.elmostrador.cl/destacado/2020/06/28/derecha-chilena-el-problema-es-de-compension/>
- Ley 18.961. (07 de 03 de 1990). *Ley orgánica constitucional de la Defensa Nacional*. Biblioteca Congreso Nacional.
- Osorio, J. (2004). Estado, poder político y clases sociales. En J. Osorio, *El Estado en en centro de la mundialización* (págs. 1 - 76). Ciudad de México: CFE.
- Poulantzas, N. (1979). *Estado, Poder y Socialismo*. Madrid: Siglo XXI.

- Atria, J. (2020). La relación entre desigualdad e impuestos como fuente de conflicto social. El caso de Chile. *COES UDP*, 1-27.
- Bachelet, M. (01 de 04 de 2014). Mensaje al Congreso Reforma al sistema tributario. Valparaíso, Chile: Biblioteca Congreso Nacional.
- Cabrera, F. (2019). *Aspectos del sistema tributario chileno con relación a la OCDE*. Valparaíso: Biblioteca del Congreso Nacional.
- Cauas, J. (24 de 04 de 1975). Programa de recuperación económica. Santiago, Chile.
- Cheyre, H. (1984). Análisis de las Reformas Tributarias en la Década de 1974 - 1983. *Temas Económicos de Hoy* (págs. 1 - 48). Santiago: CEP.
- Claudia Sanhueza, J. L. (2014). Sistema Tributario Chileno: Características y Desafíos. En J. Atria, *Tributación en Sociedad* (págs. 25-52). Santiago: uqbar editores.
- Constitución Política de la República de Chile. (1980). Santiago, Chile: Editorial Jurídica.
- Constitucional, T. (31 de 07 de 1995). *Rol 219 considerando 2*. Santiago, Chile.
- De Castro, S. (1973). Política Tributaria. En S. D. Castro, *El Ladrillo* (págs. 103 - 107). Santiago: CEP.
- Eduardo Engel, A. G. (1997). Impuesto y distribución del ingreso en Chile: ¿es regresivo el IVA? *Journal of Development Economics*, 1 - 14.
- Fernandez, M. A. (2000). Principios Constitucionales de proporcionalidad y justicia en materia tributaria. *Revista Chilena de Derecho*, 357 - 371.
- George Lambeth, C. O. (19 de 12 de 2019). *ciper chile*. Obtenido de La desigualdad es una opción política: <https://ciperchile.cl/2019/12/10/parte-ii-la-desigualdad-es-una-decision-politica/>
- George Lambeth, C. O. (10 de 12 de 2019). *Ciper Chile*. Obtenido de Los impuestos son políticos: <https://ciperchile.cl/2019/12/10/parte-i-los-impuestos-son-politicos/>
- Internos, D. d. (2004). *Diagnóstico del Sistema tributario chileno*. Santiago: S.I.I.
- Jorratt, M. (1998). *Análisis del sistema tributario chileno*. Santiago: Dirección de Estudios del Servicio de Impuestos Internos de Chile.
- Jorratt, M. (03 de 2000). Diagnóstico del Sistema Tributario Chileno. Santiago, Chile : Servicio Impuestos Internos.
- Landerretche, O. (2014). Elementos de la economía política de la reforma tributaria del gobierno de la Nueva Mayoría en Chile. *Gobierno y Gerencia Pública*, 1 - 22.
- Larraín, F. (2001). Un cuarto de siglo de reformas fiscales. En R. V. Felipe Larraín, *La transformación Económica en Chile* (págs. 73 - 109). Santiago: CEP.
- Saffie, F. (26 de 10 de 2019). *Ciper Académico*. Obtenido de Los impuestos no son armas: repensando los vínculos sociales tras el 18/O: <https://ciperchile.cl/2019/10/26/los-impuestos-no-son-armas-repensando-los-vinculos-sociales-tras-el-18-o/>

- Suprema, C. (11 de 05 de 1994). Rol 19584. Santiago, Chile.
- Tribunal Constitucional. (31 de 07 de 1995). *Rol 219*. Santiago, Chile.
- Ubilla, A. (2018). Sistema Tributario Desintegrado para Chile. *Centro de Estudios Tributarios*, 1 - 41.
- Barriga, F. (2019). *Pensiones sin seguridad social ¿cómo se calcula el monto de las pensiones en Chile?* Santiago: Fundación Sol.
- BCN. (2002). *Historia de la ley 19.795*. Valparaíso: Bibliote del Congreso Nacional.
- Chile, D. O. (1981). *Decreto Ley N° 3500*. Santiago, Chile.
- Cifuentes, A. (22 de 02 de 2020). Con el plebiscito de abril, Chile va a dar un salto al vacío sin paracaídas. (L. Tercera, Entrevistador)
- Constitución Política de la República de Chile. (1980). Santiago, Chile: Editorial Jurídica.
- Correa, S. A. (2020). Quórum de 2/3 y hoja en blanco: ¿Cuán lejos de Jaime Guzmán se redactará la nueva Constitución? *Ciper Académico*, 1 - 24.
- De Castro, S. (1973). *El Ladrillo*. Santiago: CEP.
- Gálvez, R. (2020). ¿AFP para quién? dónde se invierten los fondos de pensiones de Chile. *Estudios de la Fundación Sol*, 1 - 70.
- Kremerman, M. (2015). *Reforma laboral ¿pone fin al plan laboral o la consolida?* Santiago de Chile: Fundación Sol.
- Kremerman, M. (2019). *Pensiones bajo el mínimo*. Santiago: Fundación Sol.
- Kremerman, M. (2019). *Pensiones por la Fuerza*. Santiago: Fundación Sol.
- Kremerman, M. (2020). *AFP ¿para quién? Dónde se invierten los fondos previsionales de Chile*. Santiago de Chile: Fundación Sol.
- Ley N° 19.795. (2002).
- Osorio, J. (2004). Estado, poder político y clases sociales. En J. Osorio, *El Estado en el centro de la mundialización* (págs. 1 - 76). Ciudad de México: CFE.
- Sentencia, 2025-11 (Tribunal Constitucional de Chile 20 de 07 de 2011).
- Tribunal Constitucional de Chile, 78 (Tribunal Constitucional de Chile 20 de 09 de 1989).
- Tribunal Constitucional de Chile, 207 (Tribunal Constitucional de Chile 22 de 01 de 1995).
- Villanueva, F. L. (2012). El sistema privado de pensiones en Chile y sus resguardos constitucionales. *Revista Chilena de Derecho*, 541 - 551.

- Villanueva, F. L. (2012). El sistema privado de pensiones en Chile y sus resguardos constitucionales. *Revista Chilena de Derecho*, 541 - 551.
- Atria, F. (2019). *La constitucion tramposa*. Santiago : LOM.
- Burgo, J. I. (2011). El agónico final del carlismo. *FAES*, 175 - 194.
- Chile, B. N. (24 de 05 de 2020). *bcn.cl/historiapolitica*. Obtenido de https://www.bcn.cl/historiapolitica/elecciones/detalle_eleccion?handle=10221.1/63186&periodo=1973-1990
- Cristi, R. (2014). La génesis de la Constitución de 1980. *Derecho y Humanidades*, 21 - 58.
- Cristi, R. (2015). Síntesis conservadora/neoliberal de Jaime Guzmán. En R. Cristi, *El pensamiento conservador* (págs. 209 - 229). Santiago: Editorial Universitaria.
- Cristi, R. (2019). *El pensamiento político de Jaime Guzmán*. Santiago: LOM.
- Gajardo, K. N. (2014). El principio de Subsidiareidad en la Doctrina Social de la Iglesia. *El principio de subsidiareidad en la Constitución Política y sus aplicaciones en materia de derechos sociales*. Valparaíso, Chile: Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.
- Garretón, M. A. (2012). *Neoliberalismo corregido y progresismo limitado:: los gobiernos de la Concertación en Chile 1990 - 2010*. Santiago de Chile: CLACSO.
- Gobierno, J. M. (03 de 11 de 1974). Declaración de principios del Gobierno de Chile. Santiago, Chile.
- Guzmán, F. J. (04 de 03 de 2020). *www.fjg.cl*. Obtenido de <https://www.fjguzman.cl/biografia/>
- Hartwell, M. (1995). A SHORT HISTORY OF THE MONT PELERIN SOCIETY. <https://www.montpelerin.org/>, 1 - 31.
- Heiss, C. (11 de 12 de 2019). Lo que debemos saber de la Constitución y por qué hay que cambiarla. (C. Albert, Entrevistador)
- Leyton, M. A. (2018). El acto de Chacarillas de 1977. *Nuevo Mundo*, 1 - 26.
- Moulián, T. (1994). *Chile actual: Anatomía de un mito*. Santiago: LOM.
- Verdugo, M. (1994). El pronunciamiento militar. En E. P. Mario Verdugo, *Derecho Constitucional* (págs. 43 - 72). Santiago: Jurídica.
- www.inredh.org*. (02 de 05 de 2020). Obtenido de <https://www.inredh.org/index.php/archivo/derechos-humanos-ecuador/95-las-enciclicas-papales-en-la-historia>

- Alves, F. L. (2011). Los caminos de la modernidad. *América Latina Hoy*, 51 - 77.
- Bertranou, F. (2018). *La persistencia de los dilemas en el sistema previsional Argentino*. Santiago: O.I.T.
- Bhambra, G. (2016). Comparative historical sociology and the State: Problem of method. *Cultural Sociology*, 335 - 351.
- Cueva, A. (2012). Crisis estructural del Estado. En A. Cueva, *Ensayos sociológicos y políticos* (págs. 143-156). Quito: PPE.
- Esping-Andersen, G. (1996). Después de la edad de oro: El futuro del Estado benefactor en el nuevo orden mundial. *Desarrollo Económico*, 523-554.
- Foucault, M. (2004). *El nacimiento de la biopolítica*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Gramsci, A. (1977). *Cuadernos de la Carcel*. Ciudad de Mexico: Siglo XXI Editores.
- Jorrat, M. (2013). *Política tributaria para mejorar la inversión y el crecimiento en América Latina*. Santiago: Cepal.
- Jose Itzingson, M. v. (2006). Unfinished imaged communities. *Theory and Society*, 193 - 212.
- Karl Marx, F. E. (2008). *Manifiesto Comunista*. Editorial de Ciencias Sociales.
- Klein, N. (2008). *La doctrina del shock*. Buenos Aires: Paidós.
- NICHOLAS BARR, P. D. (2010). Reforming Pensions: Lessons from Economic Theory and Some Policy Directions. *Economía*, 1-23.
- O.I.T. (27 de 03 de 2020). *www.ilo.org*. Obtenido de https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312273
- Osorio, J. (2004). Estado, poder político y clases sociales. En J. Osorio, *El Estado en en centro de la mundialización* (págs. 1 - 76). Ciudad de México: CFE.
- Oxfam, C. (2018). *Democracias capturadas: el gobierno de unos pocos*. Clacso Oxfam.
- Poulantzas, N. (1979). *Estado, poder y socialismo*. Madrid: S. XXI España.
- Quijano, A. (2014). Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. En CLACSO, *Colección y Antologías* (págs. 777 - 832). Buenos Aires: CLACSO.
- Society, T. M. (09 de 03 de 2020). *montpelerin.org*. Obtenido de <https://www.montpelerin.org/statement-of-aims/>
- Stiglitz, J. E. (2002). *El malestar en la globalización*. Buenos Aires: Taurus.
- Wallerstein, I. (2016). *El moderno sistema mundial IV*. Madrid: Siglo XXI España.
- Weber, M. (1919). La política como vocación.

Zavaleta, R. (2006). Formas de operar del Estado en America Latina (bonapartismo, populismo, autoritarismo). En R. Zavaleta, *Rene Zavaleta Mercado: Ensayos, Testimonios y Revisiones* (págs. 33 - 54). Ciudad de México: Flacso-México .

Arellano, F. (19 de 12 de 2019). *El "nunca mas que nunca fué"*. Obtenido de Ciper Academico: <https://ciperchile.cl/2019/12/20/el-nunca-mas-que-nunca-fue-analisis-de-los-cuatro-informes-sobre-derechos-humanos-tras-el-18-o/>

Chile, B. (18 de 10 de 2019). *www.biobiochile.cl*. Obtenido de <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/region-metropolitana/2019/10/18/cierran-totalmente-metro-de-santiago-de-forma-indefinida-hasta-que-sea-seguro-retomar-operaciones.shtml>

Chile, M. d. (10 de 03 de 2010). *Decreto 140*. Santiago de Chile, Chile: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

Chile, R. U. (19 de 10 de 2019). *www.radiodechile.cl*. Obtenido de <https://radio.uchile.cl/2019/10/19/general-iturriaga-decreta-toque-de-queda/>

Claude, M. (06 de 01 de 2020). *Ciper academico*. Obtenido de <https://ciperchile.cl/2020/01/06/retrato-de-un-clan-de-la-primera-linea/>

Mostrador, E. (17 de 10 de 2019). *www.elmostrador.cl*. Obtenido de <https://www.elmostrador.cl/noticias/multimedia/2019/10/17/evadir-no-pagar-otra-forma-de-luchar-estudiantes-secundarias-eluden-pago-del-pasaje-en-estacion-santa-lucia/>

Noticias, C. (16 de 10 de 2019). *www.chvnoticias.cl*. Obtenido de https://www.chvnoticias.cl/trending/evacionmasiva-debate-hashtag-protesta-metro_20191016/

República, P. d. (19 de 10 de 2019). *www.prensa.presidencia.cl*. Obtenido de <https://prensa.presidencia.cl/comunicado.aspx?id=103631>

Rojas, C. N. (02 de 01 de 2020). *Fortalezas y omisiones del informe del INDH*. Obtenido de Ciper Academico: <https://ciperchile.cl/2020/01/02/fortalezas-y-omisiones-del-informe-indh/>

Siglo, E. (28 de 10 de 2019). *www.elsiglo.cl*. Obtenido de <https://www.elsiglo.cl/2019/10/28/insurreccion-en-chile-no-son-30-pesos-son-30-anos-de-abusos/>

Tercera, L. (04 de 10 de 2019). *www.latercera.cl*. Obtenido de <https://www.latercera.com/nacional/noticia/cambia-la-tarifa-transporte-metropolitano-metro-sube-30-hora-punta-extiende-horario-disminuye-precio-30/848645/>
