

# **30 años de política neoliberal en Chile**

## *Privatización de servicios públicos: su historia, impacto sobre las condiciones de vida y efectos sobre la democracia*

**Investigador responsable**

*Giorgio Boccardo Bosoni*

**Autores**

*Felipe Ruiz Bruzzone*

*Sebastián Caviedes Hamuy*

**Entidad ejecutora**

*Fundación Nodo XXI*



Abril de 2020

## **Glosario de siglas**

AFP: Administradoras de Fondos de Pensiones

APS: Aporte Previsional Solidario

AUGE: Plan de Acceso Universal de Garantías Explícitas

CAE: Crédito con Aval del Estado

CFT: Centro de Formación Técnica

COLMED: Colegio Médico de Chile

CONFUSAM: Confederación Nacional de Funcionarios de Salud Municipalizada

CORFO: Corporación de Fomento

CRUCH: Consejo de Rectores de Chile

CHILECTRA: Compañía Chilena de Electricidad

DGA: Dirección General de Aguas

EMOS: Empresa Metropolitana de Obras Sanitarias

ENAP: Empresa Nacional del Petróleo

ENDESA: Empresa Nacional de Electricidad

ESSAL: Empresa de Servicios Sanitarios de Los Lagos

ESVAL: Empresa Sanitaria de Valparaíso, Aconcagua y Litoral

FENATS: Federación Nacional de Trabajadores de la Salud Pública

FENPRUSS: Confederación Nacional de Profesionales Universitarios de los Servicios de Salud

FONASA: Fondo Nacional de Salud

IMACEI: Índice Mensual de Actividad Económica Interna

INACAP: Instituto Nacional de Capacitación

IP: Instituto Profesional

ISAPRES: Instituciones de Salud Previsional

MODATIMA: Movimiento de Defensa del Agua, la Tierra y la protección del Medioambiente

OECD: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

OTPPB: Ontario Teachers' Pension Plan Board

PBS: Pensión Básica Solidaria

SEA: Sistema Eléctrico de Aysén

SEM: Sistema Eléctrico de Magallanes

SEN: Sistema Eléctrico Nacional

# Índice

Presentación.....	4
1. Las privatizaciones en el modelo neoliberal chileno: un recorrido histórico .....	6
2. Agua: la vital encrucijada entre la vida humana y el interés empresarial.....	11
2.1. La formación de un mercado del agua: el Código de Aguas 1981 y su evolución.....	11
2.2. Derechos de agua y consumo humano: una desigual distribución .....	14
2.3. Conflictos por el agua: resistencias y organización.....	22
3. El sistema privado de pensiones: pobreza en la vejez y acumulación empresarial.....	25
3.1. Creación y ajustes institucionales al mercado previsional.....	25
3.2. Concentración y dependencia estatal del mercado previsional .....	27
3.3. Deslegitimación y conflicto: las luchas contra el sistema privado de pensiones .....	33
4. Educación superior: expansión desregulada, endeudamiento y mercantilización .....	36
4.1. La mercantilización de la educación superior chilena.....	36
4.2. Segmentación y concentración en el mercado de la educación superior .....	39
4.3. Conflictividad en la educación superior: viejos y nuevos actores.....	47
5. Salud: segmentación, desigualdad y privatización.....	50
5.1. Transformaciones privatizadoras de la institucionalidad de salud .....	50
5.2. Segmentación y desigualdad en el sistema de salud chileno .....	53
5.3. Alianza público-privada, traspaso de recursos públicos e intereses empresariales en el mercado de la salud chileno.....	57
5.4. Las propuestas desde los trabajadores y el mundo social: urgencias ante la crisis en curso..	61
6. Síntesis y recomendaciones .....	63
A modo de síntesis: un balance de tres décadas de política neoliberal en los servicios públicos de Chile.....	63
Las organizaciones de trabajadores y trabajadoras de los servicios públicos ante las transformaciones en curso .....	65
El desafío del momento constituyente.....	67
Referencias .....	69

## Presentación<sup>1</sup>

La secretaría subregional para el Cono Sur de la Internacional de Servicios Públicos, en alianza con la Fundación Nodo XXI (Chile), pone a disposición de las organizaciones afiliadas a la ISP en el mundo y de la opinión pública general los resultados del estudio *30 años de política neoliberal en Chile. Privatización de servicios públicos: su historia, impacto sobre las condiciones de vida y efectos sobre la democracia*. Esta presentación busca dar cuenta de la intención general que orienta el estudio, sus principales características, así como el orden en que se presentan sus contenidos.

La investigación se posiciona en el marco de lo que ha sido un esfuerzo constante de la Internacional de Servicios Públicos por posicionar en el debate mundial y en las coordenadas globales de acción política de las organizaciones sindicales del sector público, la centralidad de los servicios públicos como un pilar fundamental de la calidad de vida de las clases trabajadoras en las democracias contemporáneas. En ese marco, el análisis que puede hacerse sobre la experiencia neoliberal chilena, desde la perspectiva del sindicalismo, resulta de interés no sólo por su carácter de caso “ortodoxo” o extremo en la aplicación de los preceptos neoliberales, sino también por las consecuencias que ello ha tenido tanto sobre las condiciones de vida de las clases trabajadoras, como para la emergencia de un verdadero “empresariado de servicios públicos”, resultado de la constante transferencia de recursos estatales que ha implicado la política de alianzas público-privadas en el país<sup>2</sup>.

Ahora bien, desde Octubre de 2019, la revuelta social en Chile ha puesto en evidencia el agotamiento social y político de tal modelo neoliberal extremo<sup>3</sup>. Con la consigna “No son 30 pesos, son 30 años”, el pueblo chileno copó la agenda nacional e internacional, al quedar en evidencia un hondo hastío acumulado durante décadas. Este malestar puede resumirse en un insostenible nivel de vida<sup>4</sup>, caracterizado por una alta mercantilización de todas las esferas de la vida cotidiana, y en los diversos abusos empresariales que durante los últimos años han venido minando la legitimidad del pacto social, hasta –literalmente– hacerlo estallar<sup>5</sup>. De allí que el presente estudio se proponga aportar con evidencia empírica (económica, institucional e histórica) para orientar la acción política de las organizaciones sindicales del sector público.

El objetivo general de esta investigación es entregar una mirada detallada sobre los efectos sociales y políticos de un segmento de las políticas de privatización de bienes y servicios públicos que han caracterizado al modelo de desarrollo chileno durante las últimas tres décadas (1990-2020).

---

<sup>1</sup> Información de los autores. Giorgio Boccardo, Dr. (c) en Ciencias Sociales y Sociólogo de la Universidad de Chile, además Director de la Fundación Nodo XXI. Sebastián Caviedes y Felipe Ruiz son sociólogos de la Universidad de Chile e investigadores del Centro de Estudios de la Fundación Nodo XXI.

<sup>2</sup> El trabajo de casi una década de Fundación Nodo XXI ha producido evidencia de forma sistemática sobre este fenómeno. Es por eso por lo que, como se puede observar en las diferentes fuentes de información y referencias utilizadas, se ha buscado elaborar una sistematización de todas aquellas investigaciones sobre temas específicos ya construidas, complementar con otras fuentes de utilidad y actualizar los datos, en la medida que resulta necesario.

<sup>3</sup> Para ahondar en sus causas y en los desafíos políticos y sociales que abre esta crisis, véase Ruiz (2020).

<sup>4</sup> Bajos ingresos y alto costo de la vida, cobertura de salud pública insuficiente, alto endeudamiento de los hogares donde los créditos por estudiar juegan un papel relevante, bajas pensiones como efecto de la privatización del sistema que administra los fondos previsionales, jornadas laborales muy extensas, etc.

<sup>5</sup> Durante el último lustro se ha asistido a colusiones de precios en el papel higiénico, entre farmacias, entre cadenas distribuidoras de alimentos de primera necesidad como la carne de pollo, e incluso evasiones tributarias gigantescas que terminaron con clases de ética como “condena” a los ejecutivos involucrados.

Concretamente, la opción adoptada es el abordaje de cuatro ámbitos específicos que han sido objeto de fuertes políticas privatizadoras, tanto del área de la provisión de servicios públicos como del control sobre bienes naturales comunes: el agua, el sistema de pensiones, el sistema educacional terciario y el sistema de salud.

En el examen de cada uno de estos ámbitos se utilizará un abordaje triple. En primer lugar, se propone un recorrido por la historia institucional de dichas políticas privatizadoras en cada área específica, destacando sus principales hitos de transformación y consolidación durante el período democrático (1990-2020). En segundo lugar, se realiza una sistematización de indicadores empíricos que permiten ilustrar el efecto de tales políticas privatizadoras sobre las condiciones de vida de la población, así como la magnitud de los recursos comunes apropiados por intereses empresariales. Por último, se realiza una breve caracterización de la conflictividad social que emerge al alero de estos procesos de mercantilización de la vida social, tomando ejemplos concretos de acción colectiva y de organización social, sumando además los impactos que tales dinámicas han tenido sobre la vida democrática. Habida cuenta de la coyuntura constituyente que se vive en el país, y dada la centralidad que en muchos casos estas reglas institucionales y jurídicas han aportado en la trayectoria de avance y retroceso de estos conflictos sociales, se proponen algunas notas relativas a los desafíos que en materia constitucional se abren para cada caso estudiado.

De tal modo, el presente informe se estructura de la siguiente manera. En el Capítulo 1 se ofrece una mirada histórica sobre las políticas de privatización en el modelo neoliberal chileno, atendiendo al contexto de transformaciones económicas y de las relaciones laborales que ha sido el telón de fondo de tales procesos. Los siguientes tres capítulos presentan el examen detallado de los ámbitos señalados, considerando la evolución institucional de la política privatizadora, las consecuencias sociales de la misma junto con la emergencia de fuertes intereses empresariales en cada una de tales áreas, como también las experiencias de organización social y resistencia sociopolítica observadas en cada uno de los ámbitos. Así, el Capítulo 2 refiere al agua, el Capítulo 3 al sistema de pensiones, el Capítulo 4 al campo de la educación superior y el Capítulo 5 al sistema de salud. Finalmente, en el Capítulo 6 se presentan las conclusiones del estudio, exponiendo un resumen de sus resultados de mayor interés, así como proponiendo una serie de recomendaciones que se espera contribuyan al diseño de acciones políticas en un doble nivel: en primer lugar, para la coyuntura constituyente que de forma específica enfrentarán las organizaciones sindicales del sector público en el caso chileno; segundo, para orientar el debate global de la Internacional de Servicios Públicos, con elementos que contribuyan a la acción política preventiva o defensiva que los sindicatos del sector pueden encabezar ante agendas neoliberales que todavía en el día de hoy resultan hegemónicas.

Es de esperar que la evidencia construida a partir de esta investigación sea ampliamente difundida entre las organizaciones sindicales del sector público tanto de América Latina como del mundo. Ello en la medida que sus conclusiones funcionen como insumo para estimular el debate democrático sobre el fortalecimiento de los sistemas públicos de calidad desde una perspectiva mundial.

## 1. Las privatizaciones en el modelo neoliberal chileno: un recorrido histórico

Hasta hace pocos meses, Chile era ubicado en un sitio destacado dentro de América Latina, como ejemplo de progreso económico y estabilidad política. Una potente imagen externa, fraguada en el rumbo excepcional que el país pareció tomar en contraste con la región latinoamericana, avasallada permanentemente por la agitación social y política. Dicho rumbo, constituía el producto de las bondades de un modelo neoliberal que había logrado convivir con la democracia, pese a su instalación autoritaria, abriéndose paso como referencia para otros países en los que se quisiera innovar con políticas económicas y sociales, muchas veces ya testeadas en la realidad chilena.

Se trataba, sin embargo, de una ilusión que, como tal, se erigía sobre cimientos débiles, así como sobre una dinámica social, política y económica que, contra cualquier imagen idílica, guardaba una serie de presiones a punto de estallar. Ello es lo que ocurre en Octubre de 2019. Contra aquella inercia que le precede, lo que emerge es un reclamo generalizado contra la extrema mercantilización y precarización de las condiciones de vida. Al mismo tiempo que son desbordadas unas instituciones sociales y políticas en crisis, resultado del agudo cuestionamiento que recae sobre el conjunto de las élites chilenas. De este modo, se impone una demanda transversal por dignidad, a partir de la cual, y a la espera de reformas sociales de mayor calado, se abre un proceso constituyente inédito tanto por su naturaleza democrática como por la eventual composición paritaria de la asamblea que la encabece<sup>6</sup>.

Con todo, ¿en qué consiste y cómo se llegó a esa mercantilización y precarización de las condiciones de vida que constituye el trasfondo de la actual crisis chilena? En principio, a diferencia de otras experiencias neoliberales a nivel mundial, Chile destaca por el grado en que son transformadas las bases de la convivencia social y política, a partir de la alteración de la iniciativa del Estado, la reestructuración de la institucionalidad regulatoria de las relaciones laborales, y el surgimiento de formas de acumulación empresarial que permiten el surgimiento de una riqueza inédita, estrechamente ligada a una gran concentración económica y una consecuente desigualdad del ingreso y las oportunidades (Ruiz y Caviedes, 2020)<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Debido a la pandemia de COVID-19, el itinerario constituyente se ha trasladado de fechas. De realizarse inicialmente en abril, el “plebiscito de entrada” se realizará el próximo 25 de Octubre, definiéndose allí el apruebo o rechazo al cambio en la Constitución, así como la modalidad del órgano constituyente en caso de ganar el cambio. El 11 de abril de 2021, se elegirá a los integrantes del órgano constituyente, ya sea a la totalidad del órgano (Convención Constitucional) o a la mitad de éste (Convención Constitucional Mixta). Tras 9 meses —o como máximo 12, dependiendo de si es necesaria una prórroga— será entregado el texto constitucional, realizándose el “plebiscito ratificador” al menos 60 días después de la entrega de la propuesta. Algo importante de señalar es que el Congreso Nacional seguirá funcionando en paralelo a la deliberación que estén haciendo los integrantes del órgano constituyente. Este último, además, deberá tener un carácter paritario, a partir de una reforma constitucional que lo define. Del mismo modo, los independientes podrán formar listas para competir en la eventual elección de constituyentes, debido a la misma reforma. Queda por dilucidarse aún la situación de los escaños reservados para los pueblos originarios, que ha concitado un encendido debate.

<sup>7</sup> El “Panorama Social 2019” de la CEPAL advierte que en Chile, con datos para el año 2015, la participación del 1% más rico en el ingreso total, medida vía encuestas de hogares, alcanza el 7,5%, proporción que crece a 22,6% considerando la información de los registros tributarios y a 26,5% en el caso de la riqueza neta (activos financieros y no financieros menos pasivos) (CEPAL, 2019).

Así, más que por la extensión de este ciclo histórico en Chile, que ya alcanza casi cinco décadas —si se considera que su giro neoliberal se produce en 1975, en plena dictadura—, la radicalidad del neoliberalismo chileno estriba en el tipo de rupturas que ha implicado. En efecto, si el rasgo general a nivel mundial de la puesta en marcha de las políticas neoliberales es la privatización de empresas públicas, a menudo ligadas a áreas estratégicas como el transporte, las telecomunicaciones, la energía y, en general, el sector productivo, lo que se encuentra en Chile son, además, otros dos procesos.

En primer término, un segundo ciclo de privatizaciones, puesto en práctica ya en la década de los ochenta, enfocado en el sistema de servicios sociales que acompañara el surgimiento de su Estado social en el siglo XX: este ciclo incluye la privatización de la provisión de los servicios educacionales y de salud, de la energía eléctrica, de la administración de los fondos previsionales y de bienes naturales comunes como el agua, además de actividades de importancia económica<sup>8</sup> y cultural como la pesca oceánica o de centralidad estratégica para el desarrollo nacional como ocurre, en parte, con la minería. En segundo término, se experimentó también una transformación sustantiva de la institucionalidad normativa de las relaciones económico-laborales. Con la promulgación del Plan Laboral de 1979 se institucionalizaron una serie de principios en la regulación de la relación entre el capital y el trabajo que conformaron una clara primacía del primero sobre el segundo. Apostando a construir un mercado laboral en donde el trabajo no exista como un actor colectivo organizado, se impusieron cinco principios fundamentales: 1) la negociación restringida al interior de la empresa con la consecutiva inexistencia de negociación por rama productiva; 2) el levantamiento de la restricción de subcontratar personal en actividades del giro de la empresa; 3) el despido permitido de trabajadores al esgrimir la simple cláusula de “necesidades de la empresa”; 4) el reemplazo de trabajadores en momentos de huelga; y 5) el fin de la titularidad sindical al permitir su coexistencia con “grupos negociadores” también facultados para llegar a acuerdos con el empleador (Ruiz Bruzzone, 2016).

Este doble ciclo de privatizaciones, acompañado de la redefinición del balance de poder institucional en la relación entre el capital y el trabajo, se encuadra en la conformación de un nuevo modelo de desarrollo económico bajo la dictadura de Augusto Pinochet. Uno basado en la reprimarización, desindustrialización y tercerización de la economía, y que sigue el objetivo de desplazar la centralidad del mercado interno en favor del sector externo (Fazio y Parada, 2010). Su sello, por lo mismo, se sitúa en la actividad primario-exportadora —principalmente, la minería del cobre—, de fuerte sello extractivista y degradador del medioambiente, así como en el sector financiero y de los servicios.

Al alero de esta radical transformación del panorama económico, también se produce una reestructuración de la argamasa social del sindicalismo chileno: la reconfiguración privatizadora del aparato estatal y la reorientación de la economía según las tendencias anotadas, fraguó una desarticulación estructural y no sólo política para el movimiento de trabajadores y trabajadoras,

---

<sup>8</sup> Boccardo y Goyenechea (2014) enfatizan en la comprensión de este ciclo como una respuesta a la progresiva institucionalización del trabajo como un actor colectivo activo en la negociación de sus condiciones de vida, cuestión alcanzada por la organización y luchas obreras en Chile entre 1931 y 1973.

proyectando hacia el período democrático una honda desarticulación de las bases sociales de los proyectos progresistas del siglo XX (Faletto, 2008)<sup>9</sup>.

Este panorama de rupturas con el pasado también se acompaña de una serie de conceptos que, todavía hoy, determinan el carácter de lo “posible” en el debate público. Predomina una naturalización de preceptos como la gobernabilidad democrática, el crecimiento económico, el control de la inflación y la autonomía del Banco Central —vinculados a la influencia monetarista en la *intelligentsia* económica chilena (Ruiz, 2015). Finalmente, todo este proceso se respalda institucional y jurídicamente mediante la promulgación de la Constitución Política de 1980, que sobrevive a la democracia pese a su origen autoritario, cuyo aspecto más determinante en el marco de las privatizaciones es la preeminencia —formal o de hecho— del derecho de propiedad sobre cualquier otro.

Aquel marco general, que reinserta al país en el concierto mundial en los años ochenta, se traspa a los gobiernos democráticos iniciados en 1990. Esto ocurre porque, en general, y pese a la transformación del régimen político, no se producen bajo su mandato reversiones sustantivas de las transformaciones sociales y económicas impulsadas por la dictadura militar. Ello se observa en un doble sentido. Por una parte, las políticas de privatización que originaron una serie de empresas privadas que pasaron a encargarse de antiguos monopolios naturales, no fueron revertidas, sino, por el contrario, en muchos sentidos profundizadas. Esto significó, en los hechos, la creación de novedosas formas de acumulación empresarial con recursos públicos, en nombre de la democratización y la modernización, que fueron los temas centrales de la transición a la democracia (Caviedes, 2019). Por otra parte, el pasado reciente ha demostrado que la orientación rectora de los gobiernos civiles ha estado marcada por la simple administración del marco de regulación de las relaciones laborales heredado de la dictadura, incluso introduciendo elementos que han legitimado nuevas formas de flexibilidad y precariedad laboral (Boccardo y Goyenechea, 2014). En tal medida, el carácter efectivo de la huelga y de la negociación a escala ramal son, sin lugar a dudas, una de las grandes deudas pendientes en términos de institucionalidad laboral.

A diferencia de la etapa autoritaria, el rasgo característico de la consolidación del modelo neoliberal en Chile, producido en contexto democrático, es su desenvolvimiento en un escenario económico favorable, apuntalado fundamentalmente por el ciclo al alza de los precios de las materias primas y varios *commodities* —como el cobre—, que permiten que prácticamente durante toda la década de los noventa y hasta la primera mitad de los años 2000 se disfrute de elevadas y sostenidas tasas de crecimiento económico (Ffrench-Davis, 2018)<sup>10</sup>. Dicha trayectoria es la que permite el despunte de Chile —sobre todo en términos sociales— en medio de un escenario latinoamericano en permanente

---

<sup>9</sup> Tal desarticulación de sus bases sociales, especialmente de la clase obrera ligada al sector industrial, así como la forma política que asume la transición a la democracia en Chile, han dificultado la recuperación de capacidades de organización y posición de poder de parte de la clase trabajadora durante el período democrático (Boccardo, 2018b).

<sup>10</sup> En los primeros nueve años de democracia, Chile crece a más del doble de la velocidad que durante la dictadura. A esto se agrega que, contra el mito del “milagro económico chileno”, en contexto autoritario no hubo un crecimiento económico importante. Ahora bien, el ciclo económico favorable se extiende hasta fines de los años noventa, con cifras de entre 7 y 8%, cuando es interrumpido por la crisis financiera asiática (1997-99), para luego retomarse en la primera década de los años 2000, aunque con menor velocidad (4,5%, en promedio), estancándose ya en la segunda década tras desatarse los efectos de la crisis *subprime* del año 2008. Esta trayectoria da cuenta del agotamiento estructural que experimenta el modelo de crecimiento chileno, que debe considerarse al analizarse la actual situación de crisis en el país (Ruiz y Caviedes, 2020).

crisis, al contribuir aquello a una profunda disminución de la pobreza en un contexto de elevación general de los ingresos, aun cuando paralelamente siguiera presente un alto grado de desigualdad económica y social, tal como en otras sociedades de la región (Solimano, 2012)<sup>11</sup>.

La razón de fondo para ello se encuentra en la mantención inalterada de las lógicas tras las cuales se habían llevado adelante las privatizaciones durante la dictadura militar, al seguirse favoreciendo una infraestructura de acumulación empresarial con dependencia del Estado, que beneficia a una minoría social que es la que, a la postre, terminará concentrando la riqueza producida durante esta favorable coyuntura económica. Dicha infraestructura refiere a lo que el sociólogo chileno Carlos Ruiz (2015), desde la Fundación Nodo XXI, ha denominado “capitalismo de servicio público”, y que refiere al cúmulo de asignaciones, bonos, subsidios y licitaciones entregadas por el Estado chileno a empresas privadas, con el fin de sustentar la provisión de aquellos servicios sociales que en Chile están privatizados, aunque bajo condiciones de alto beneficio privado y agudo gasto estatal, emergiendo, de este modo, nichos de acumulación de capital regulados y mantenidos por el Estado, pese a su operación privada. Un camino que advierte de la importancia del Estado para el desarrollo del neoliberalismo chileno, pese a los discursos sobre el “Estado mínimo” con que aquella ideología desembarcara en sus inicios.

Lo anterior explica la aparentemente paradójica situación chilena en las últimas tres décadas, en las que, pese a crecer sistemáticamente el gasto público en las áreas sociales —sobre todo en educación y salud, como las más sensibles<sup>12</sup>—, se ha agudizado la crisis de los servicios públicos, provistos estatalmente, afectándose a la gran mayoría de la población que se atiende en ellos, mientras es reservada a una minoría el acceso a servicios de calidad. Este “capitalismo de servicio público”, por tanto, implica que, lejos de orientarse dichos recursos a la reconstrucción de los antiguos servicios sociales públicos que venían deteriorándose desde la época de la dictadura militar, dicho gasto social estatal fue conducido a estimular el crecimiento de una intrincada red de propietarios, inversionistas y concesionarios de los servicios sociales, dependientes de los subsidios estatales, y en los que conviven capitales nacionales y extranjeros (Ruiz, 2015).

Pero, además, en los últimos 30 años, a esto se suma, fundamentalmente desde inicios del siglo XXI, una serie de iniciativas estatales que alimentan aún más la acumulación privada en torno a los servicios sociales y los bienes naturales comunes, ahora bajo la modalidad de la asociación público-privada, muy difundida desde los años noventa en Europa y los Estados Unidos (Hall, 2015). Una primera versión de esta fórmula son las concesiones, cuyo fundamento arraiga en lo que se señalara como la incapacidad del Estado chileno para financiar grandes inversiones públicas que siguieran estándares mundiales, y mediante la cual se ha venido traspasando a empresas privadas el financiamiento, construcción y gestión de la infraestructura pública de variados sectores, entregándoles con ello el derecho de cobrar a lo largo de los años que dure la concesión, ya sea mediante las tasas abonadas por los usuarios, vía pagos del Estado, o una combinación de ambas.

---

<sup>11</sup> Entre 1990 y 2009, las cifras de pobreza caen, aproximadamente, de un 39% a un 15% (Ffrench-Davis, 2018). Mientras tanto, la desigualdad de ingresos, medida por el Índice Gini, no se reduce ni significativa ni automáticamente con el crecimiento económico (Solimano, 2012).

<sup>12</sup> En el período 1990-2009, el aumento promedio anual del gasto social total fue de 5,1%. En particular, en educación fue de 7,3%, mientras en salud alcanzó el 7,8% (CIEPLAN, 2013).

Una segunda fórmula sigue el camino de la entrega de *vouchers* para acceder a servicios sociales privados, bajo el principio monetarista del “subsidio a la demanda”. Aquello ha permitido intervenir el sistema de educación superior, facilitando el ingreso de la banca privada al negocio de las ayudas estudiantiles, con lo cual se ahondado el endeudamiento profesional ya existente a causa de los créditos estudiantiles estatales, pero ahora a tasas de interés que alcanzan al costo de una vivienda (Orellana y Miranda, 2018). Del mismo modo, en el caso del sistema de salud, su puesta en marcha ha devenido en la captura de bonos de atención médica por parte de oferentes privados, que, bajo la promesa de una libre elección de médicos y hospitales, han terminado por enriquecer a dichos consorcios al punto de producirse la emergencia de *holdings* que llegan a controlar, simultáneamente, tanto el aseguramiento como la provisión privada de salud (Goyenechea, 2019), e incluso, en algunos casos, sectores del mercado de venta de medicamentos.

Esta trayectoria y diversas modalidades en que se presentan las privatizaciones bajo el modelo neoliberal chileno explica la concentración económica de la propiedad y del ingreso que hoy está cuestionada, así como, en contrapartida, la aguda desigualdad social que contrasta con la disminución de la pobreza. Una situación que se liga a la política estatal económica de entrega de múltiples garantías a las empresas privadas, incluyendo el aseguramiento de ganancias en un rango mínimo, incentivos para el alza continua de los precios o posiciones dominantes ante nuevas licitaciones o proyectos.

Esta modalidad de formación de riqueza concentrada, además de producir un poder económico sin precedentes en la escena local, levanta barreras infranqueables entre una minoría poderosa y una mayoría social profundamente homogeneizada en sus oportunidades y carencias, ahondándose las fracturas sociales y políticas. En efecto, esto se produce en los marcos de una democracia altamente cerrada y estrecha al ser controlada por unas élites políticas y empresariales que han venido construyendo lazos en torno a este patrón de crecimiento económico<sup>13</sup>. Algo posible, por cierto, a partir del desplazamiento de los trabajadores sobre las formas de construcción del Estado, en tanto se cierra el paso a las organizaciones sociales y se niega la regulación estatal en el campo de las relaciones laborales.

Habida cuenta de esto, desde hace al menos una década y media se han venido encontrando en el campo de las luchas sociales una serie de experiencias de resistencia organizada a las nuevas problemáticas originadas por la precarización de las condiciones de vida y del trabajo, excediendo muchas veces el ámbito sindical, aunque también tomándolo como base de desarrollo. Muchas de tales experiencias, a partir de los hechos de Octubre, han terminado encontrándose en plenitud, iniciándose un proceso de concurrencia entre diferentes coordinadoras y organizaciones sociales de trabajadoras y trabajadores que se encuentran en la lucha por una sociedad de derechos y el establecimiento de una vida digna.

---

<sup>13</sup> La endeble barrera entre Estado y mercado, en relación con la influencia empresarial sobre la política, es personificada por los ex funcionarios públicos chilenos que, habiendo desempeñado tareas de relevancia en procesos de privatización o concesión, luego ejercen cargos de dirección o de tipo ejecutivo en empresas surgidas o beneficiadas por ellos. Se cuenta allí el rubro eléctrico, sanitario, vial y de las administradoras de fondos de pensiones, entre otros. Esto constituye una práctica extendida desde la dictadura, cuando ya varios ex funcionarios encargados de viabilizar las privatizaciones terminan proyectándose como nuevos propietarios o accionistas de las empresas involucradas (Mönckeberg, 2015).

## **2. Agua: la vital encrucijada entre la vida humana y el interés empresarial**

Pese a su larga lucha, solo recientemente se ha vuelto visible la dura realidad que enfrentan varias comunidades en Chile por la falta de acceso al agua, tanto para consumo humano como para la agricultura. Si bien los últimos años de sequía agravan dicho escenario, aquél encuentra sus causas de fondo en el abusivo y, en no pocas ocasiones, ilegal uso que del agua y suelo hacen empresas productivas, de diferente tipo. Ello ha marcado un camino de tragedia en territorios en los que el acceso al agua potable y al alcantarillado se vuelve una excepción provista bajo condiciones de racionamiento, alto costo y, a menudo, poco dignas. A esto se suma la escasez en el agua de riego, producida por la intervención de las cuencas y las napas subterráneas, que extiende la mortandad entre los animales de crianza y las plantaciones agrícolas, deteriorándose las economías locales y familiares.

En Chile, sin embargo, como en pocos países, la disponibilidad hídrica es particularmente favorable, tanto por sus innumerables fuentes de agua (ríos, lagos, lagunas, humedales y otros reservorios) como por una media de precipitaciones que es superior a la media mundial, contando con el 80% de la superficie glaciaria de los Andes Sur, una de las principales reservas de agua dulce del planeta. Aun así, entre los años 2008 y 2015, el 75% de las 110 cuencas hidrográficas del país se encontraban con sobre-otorgamiento, esto es, en una situación en la que el Estado ha concedido más derechos de aprovechamiento de agua que los disponibles en cada una (Mundaca y Faúndez, 2019). Según la Dirección General de Aguas (DGA), entidad a cargo de la gestión de las aguas en Chile, existen alrededor de 108 comunas en estado de emergencia agrícola, más de 20 declaraciones de “zona de catástrofe” y cinco zonas de prohibición de aguas subterráneas. Del mismo modo, si entre los años 2008 y 2018 se promulgaron 97 decretos de escasez hídrica a nivel nacional, solo en 2019 se generan 21 decretos, dando cuenta del veloz avance de este fenómeno en la actualidad. A marzo de 2020, los decretos vigentes alcanzan a 147 de las 346 comunas del país (DGA, 2020).

Las dificultades en el acceso al agua se relacionan con el dominio de un modelo primario-exportador que necesita de un abastecimiento continuo y a gran escala de este recurso para desarrollar sus procesos extractivos, mineros en la zona norte, agroindustriales en la zona central y forestales y acuícolas en las regiones del sur. A esto se suma la demanda por agua de una matriz energética basada fuertemente en la generación de termo e hidroelectricidad, y en la que está en marcha un proceso de transición energética con el que se busca, justamente, potenciar la energía de origen hídrico, considerando el alto poder contaminante de la termoelectricidad y el uso de combustibles fósiles.

Con todo, en el caso del agua, su estrecho vínculo con aquel modelo primario-exportador se engarza a un marco jurídico e institucional específico que lo soporta, y que es fundamental para comprender tanto el surgimiento de un mercado del agua en Chile, como su concentración en pocos y poderosos actores.

### **2.1. La formación de un mercado del agua: el Código de Aguas 1981 y su evolución**

La legislación que ha permitido la formación de un mercado del agua en Chile es el Código de Aguas de 1981. Promulgado en dictadura, si bien dicho Código define a las aguas como un bien nacional de

uso público —cuyo dominio pertenece a la nación y su uso a todos sus habitantes—, también las designa como un bien económico, permitiendo la entrega a particulares del derecho de aprovechamiento sobre ellas, en conformidad con las disposiciones establecidas en aquél reglamento. En ese sentido, los derechos de aprovechamiento de agua entregados por el Estado son la base para la distribución del acceso al agua en Chile, siendo claves, de este modo, tanto para el consumo humano como para cualquier iniciativa productiva que requiera de su uso intensivo.

Lo singular en Chile, no obstante, es que el Código de Aguas descarta cualquier sistema de gravámenes a los derechos de agua, así como otros costos o tarifas para la concesión de nuevos derechos, para su goce en el tiempo o por las externalidades producidas. El fundamento de una regulación así descansa en la prevalencia del derecho de propiedad en la legislación chilena, consagrado en la Constitución de 1980. Esto último es relevante, pues, desde un punto de vista jurídico, la transformación que propone la dictadura tiene que ver menos con la existencia y entrega de derechos de agua -que en Chile existen desde la época colonial-, que con asociar este bien natural a una relación de propiedad. De este modo, se entrega al Estado la facultad, a través de la DGA, de conceder derechos de aprovechamiento de agua a privados, de forma gratuita y a perpetuidad. Una situación que permite a estos últimos concurrir al mercado a vender, comprar o arrendar las aguas recibidas, existiendo gratuidad en la mantención, tenencia y uso del recurso, lo que significa exenciones en el cobro por el uso del agua, la inexistencia de impuestos específicamente vinculados al agua y de pagos por descargas de aguas servidas (Dourojeanni y Jouravlev, 1999).

En el Código de Aguas de 1981 se distingue entre derechos de agua consuntivos y no consuntivos, cuya diferencia es esencialmente de naturaleza jurídica, relacionada con la presencia o ausencia de compromiso por parte del usuario para devolver un caudal al río. En el caso del derecho consuntivo, éste constituye el derecho de consumo de aguas sin que puedan reutilizarse superficialmente. Por su parte, el derecho no consuntivo, refiere a aquel solicitado para uso de agua sin consumirla, conminándose al usuario a devolver el agua al río. El primero se ocupa en actividades de riego, en la minería, la industria y para el uso doméstico, mientras el segundo es base fundamental de la generación hidroeléctrica. El Código, por otro lado, separa la propiedad del agua del dominio de la tierra, tomando como bien de capital al agua, y permitiendo así su privatización. Esto lleva a que en Chile sea posible encontrar propietarios de agua sin tierra y propietarios de tierra sin agua. Algo que ejemplifican muchos campesinos que, habiendo logrado hacerse de tierras tras años de luchas y esfuerzos, hoy no cuentan con agua para sus cultivos. En contraste, muchos empresarios se enriquecen vendiendo derechos de agua que les han sido asignados gratuita y perpetuamente a lo largo del tiempo (Mundaca y Faúndez, 2019).

En los años ochenta, el Código de Aguas rigió la distribución del acceso al agua sin mayores cuestionamientos ni intentos de cambio bajo el contexto autoritario. Ya en democracia, entre los años 1992 y 2020 fueron presentadas más de 60 iniciativas que de una u otra forma buscaron reformarlo, aunque con poco o nulo éxito. En realidad, recién en el año 2005 logró introducirse en él una primera reforma real, consistente en el pago de multas por “no uso” de derechos de aprovechamiento de agua, buscando desincentivar su acumulación ociosa. Sin embargo, dicho cambio terminó por acrecentar la especulación con estos derechos, aumentándose así las transacciones en el mercado del agua (Mundaca y Faúndez, 2019).

En el año 2014, el segundo gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018) planteó una nueva reforma al Código de Aguas, esta vez consistente en el cambio del concepto de *derechos de aprovechamiento* por el de *concesión*. En el caso de los derechos consuntivos, dicha modificación planteaba cambiarlos por 30 años de concesión, mientras para los derechos no consuntivos el proyecto establecía un lapso de 20 años de concesión. En ambos casos, empero, el cambio sería válido solamente para el 10% del agua que, en teoría, falta por entregar, quedando incólume la propiedad privada del 90% del agua restante ya entregada. Esta iniciativa tuvo un largo debate en el Congreso, en donde se le incorporaron elementos anexos como prioridades de uso, derecho humano al agua, caducidades, entre otros señalamientos. Sin embargo, en el año 2017, cuando ya el proyecto había pasado al Senado desde la Cámara de Diputados, el propio gobierno de Bachelet le quitó urgencia al debate. Dicho aplazamiento se confirmó en el actual gobierno de Piñera, argumentándose la necesidad de entregar “certeza jurídica” a las empresas que usan el agua en sus faenas.

En enero de 2020, el Senado rechazó la idea de legislar un proyecto de reforma constitucional sobre dominio y uso de aguas, por el que se buscaba consagrar las aguas del país como un bien nacional de uso público, introducir regulaciones al tratamiento de los recursos hídricos en razón de concesiones temporales y circunscritas a fines específicos, garantías de priorización de los usos del agua, e incluir la posibilidad de los recursos de protección en caso de que se viera afectado el derecho al agua. Tal rechazo se produjo pese a que la iniciativa obtuvo 24 votos a favor y 12 en contra, a raíz del cuórum calificado de 29 votos que requería una reforma constitucional como ella.

A nivel mundial, Chile constituye un caso excepcional respecto al manejo de las aguas. En particular, porque no existe otro país en el que el agua, un derecho básico y vital, se encuentre privatizada, tanto en sus fuentes como en su gestión. En ningún otro, además, los derechos de aprovechamiento de agua son entregados sin costo alguno, a perpetuidad, ni son heredables y transferibles para cualquier uso de mayor rentabilidad. A ello se agrega que en Chile el agua no está sujeta a cargos de administración, pese a que la infraestructura es provista por el Estado, así como su acceso no implica el pago de tarifa alguna (INAP, 2019).

A estas ventajas económicas relacionadas con los derechos de aprovechamiento de agua se suma un escenario de gran dispersión institucional, en tanto existen 42 entes gubernamentales y privados con competencias sobre las aguas en Chile. Sin embargo, ninguno muestra capacidad real para impedir la usurpación de ellas. Del mismo modo, la DGA no tiene facultades para garantizar su uso racional y eficiente, pese a lo cual ha seguido otorgando derechos de aprovechamiento incluso en circunstancias en las que ella misma declara el agotamiento de las cuencas. Esto recrudece en el caso de los derechos no consuntivos, que no incluyen fiscalización en relación con los perjuicios que la operación de las empresas que los usan produce contra los usuarios de las partes bajas de las cuencas, pues los solicitantes pueden administrarlas a su antojo (Mundaca y Faúndez, 2019).

La combinatoria de esta entrega gratuita, a perpetuidad y desregulada de los derechos de aprovechamiento de aguas genera, de este modo, un mercado del agua, que además está sometido a la especulación financiera. En efecto, desde 1981 en adelante se registran más de 123.000 transacciones de agua entre privados, incluyendo compra, venta y arriendo. Según el Banco Mundial

(2011), entre 2005 y 2008 se habían realizado más de 20 mil transacciones en el mercado del agua, por un valor cercano a los USD 4,8 billones. Más recientemente, para los años 2010 y 2018, se estimaba un número de transacciones que alcanza las 47 mil, concentradas en las regiones del Maule (25%), Metropolitana (17%) y de Valparaíso (15%) (Econap, 2018). Pero, además, al no exigirse impuesto o patente alguna por los derechos de aprovechamiento de agua que entrega el Estado, la acumulación con fines especulativos ha aumentado explosivamente en los últimos años, estimándose el valor del litro por segundo (lt/s) de agua en cerca de \$5 millones en la zona central, mientras en la zona norte su valor aproximado alcanza los \$30 millones (Mundaca y Faúndez, 2019).

## 2.2 Derechos de agua y consumo humano: una desigual distribución

Entre los defensores de este modelo de gestión de las aguas, el argumento más recurrente es la necesidad de otorgar certidumbre a los inversionistas y asegurar la eficiencia en el uso del recurso hídrico. Esto último, entendido como la priorización de la asignación a los usos más rentables económicamente y la garantía de la seguridad de su propiedad a quienes detentan tales derechos (INAP, 2019). Esto se señala, en tanto dicha asignación ha impulsado el desarrollo agroindustrial del país, el crecimiento de la actividad minera y de la generación hidroeléctrica, así como del rubro dedicado a los servicios de aguas.

Sin embargo, por la desregulación existente, no queda del todo claro que los derechos de aprovechamiento de agua de las empresas extractivas estén siendo usados para usos productivos y no especulativos, entendiendo, además, que a menudo estos últimos sirven también de barrera de entrada para el ingreso de nuevos actores a los mercados en que tales firmas compiten. Concretamente, como muestra la Tabla 1, más del 60% de los derechos consuntivos de agua y poco más del 40% de los no consuntivos no tienen un uso asignado, pudiendo ocuparse en actividades ajenas a la producción o al consumo humano.

*Tabla 1. Derechos de aprovechamiento de agua según uso asignado (enero de 2020)*

Uso del agua	Consuntivo	%	No Consuntivo	%
Bebida/uso doméstico/saneamiento	14.375	12,3	226	1,6
Energía hidroeléctrica	47	0,0	5.043	36,5
Otros usos	2.024	1,7	592	4,3
Para observación y análisis	3	0,0	10	0,1
Piscicultura	345	0,3	1.560	11,3
Riego	25.198	21,5	196	1,4
Silvoagropecuario	131	0,0	2	0,0
Uso industrial	405	0,4	531	3,8
Uso medicinal	5	0,0	5	0,0
Uso minero	497	0,4	26	0,2
<i>Sin uso asignado</i>	<i>74.270</i>	<i>63,4</i>	<i>5.619</i>	<i>40,7</i>
Total	117.300	100,0	13810	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a datos DGA.

Esta falta de definición de los usos prioritarios de los derechos de aprovechamiento de agua, que abre espacio a la especulación con ellos, corre en paralelo a un escenario que ilustra la prevalencia del uso intensivo del agua que hace la estructura productiva chilena, particularmente con algunos de sus principales productos de exportación y consumo interno. En efecto, según el Atlas del Agua 2016 de la DGA, la distribución del uso final del agua se concentraba en el sector agropecuario con un 82% del total, seguido de la industria (7%) y la minería (3%), mientras solo el 8% del total era usado para agua potable y saneamiento (MOP-DGA, 2015).

Dentro de estos sectores que usan intensivamente el agua se encuentran la agroindustria, la minería, la generación hidroeléctrica, la industria forestal y las empresas de servicios de aguas. Unas más dependientes que otras del acceso a los derechos de aprovechamiento, sin embargo todas generan efectos en el acceso que a ella tiene la población que la consume para fines domésticos. Por otro lado, dicha intensidad del uso productivo se concentra en actores empresariales, nacionales y extranjeros, que dominan estos diferentes rubros, en un control que en no pocos sectores remite a condiciones de privilegio obtenidas tras hacerse parte de los diferentes ciclos de privatización de los servicios sociales y básicos que se han llevado adelante en las últimas décadas.

### *Agroindustria*

En el sector agroindustrial se impone una agricultura intensiva, conectada a la banca y a grandes subsidios estatales para infraestructura, tecnología y riego, que orienta su producción hacia los mercados de exportación y cuenta con grandes extensiones de terreno. En esta actividad prevalece una estructura de tenencia de la tierra altamente concentrada, existiendo alta correlación con la titularidad de los derechos de aprovechamiento de agua (INAP, 2019). Esto último es indicativo del modelo agrícola dominante, que no solo se beneficia de la privatización del agua, sino que también se caracteriza por la falta de instrumentos de ordenamiento territorial coherentes con la capacidad del suelo. Esto quiere decir que su actividad se sustenta en el uso intensivo de recursos naturales finitos —suelo y agua—, en el favorecimiento del monocultivo y en la sobreexplotación de los medios de cultivo (Mundaca, 2015).

En los últimos años, dicha estrategia ha redundado en la proliferación de episodios reiterados de contaminación medioambiental del aire y las aguas, así como de intoxicación de grupos vulnerables de las comunidades en que se emplazan las empresas y de la fuerza de trabajo de estas, afectando especialmente a las mujeres temporeras que se desempeñan en faenas agrícolas. Esta estrategia también ha venido propiciando una mayor demanda por agua, a menudo solventada ilegalmente, incluyendo la intervención de cauces de ríos, el secado de napas subterráneas y la construcción de obras de captación en las hoya de los ríos.

Pese a ello, el empresariado agroindustrial, altamente conectado a redes de exportación transnacionales, ha defendido que la escasez de agua se debe al cambio climático, añadiendo que por ello las soluciones deben ser técnicas. Han insistido, así, en más inversiones en obras públicas por parte del Estado, como el bombardeo de nubes para estimular precipitaciones, la construcción de una carretera hídrica que traslade agua desde cuencas con mayor recarga hacia otras con menor capacidad, la infiltración de las napas subterráneas y la construcción de embalses de gran o mediana capacidad,

sin considerar la resistencia de las comunidades y proponiendo la gestión privada en todos los casos (Mundaca y Faúndez, 2019).

### *Minería*

En el caso la minería, que concentra su producción en las regiones del norte, principalmente de cobre y litio, la baja demanda por agua que reporta la DGA se produce en territorios cuya disponibilidad es menor en comparación con otras zonas del país. De allí la gran cantidad de conflictos socioambientales que desatan los proyectos mineros, enfrentados a las comunidades locales. Debe considerarse, además, que el registro de uso de aguas del sector minero se encuentra distorsionado a causa del privilegio que le conceden tanto el Código de Aguas como el Código Minero. En efecto, el artículo 56 del Código de Aguas, conocido como “las aguas del minero”, les otorga a las explotaciones mineras el derecho de usar las aguas que alumbraba en su operación, sin necesidad de informarla a la DGA ni de inscribir dichos derechos. Por este motivo, no existe un registro cabal de la cantidad de agua que utiliza la minería para desarrollar sus faenas, no obstante sí sea claro que la legislación vigente superpone, en razón de este beneficio, el uso del agua dulce para la extracción de minerales a cualquier otro uso, incluyendo el consumo humano (Mundaca y Faúndez, 2019).

Según estimaciones hechas por la Comisión Chilena del Cobre (COCHILCO), que agrupa a los actores de la gran y mediana minería, entre los años 2018 y 2029 la demanda por el recurso hídrico crecerá en alrededor de un 56%, pasando de 16,26 m<sup>3</sup>/s a 25,35 m<sup>3</sup>/s. La estimación sobre el consumo total de agua dulce (o “agua continental”) para el año 2029 es de 14,53 m<sup>3</sup>/s, lo que representa un aumento de un 12% respecto al consumo esperado para el año 2018. Respecto al agua de mar, cada vez más usada en la industria a raíz de las dificultades en el acceso al recurso hídrico, se espera que ella represente el 43% del agua total requerida en la industria minera del cobre, alcanzando los 10,82 m<sup>3</sup>/s al año 2029, lo que representa un aumento de 230% respecto a lo esperado para el año 2018 (COCHILCO, 2018). Con todo, esta es una estimación que parte del supuesto de que las empresas mineras seguirán avanzando en la construcción de plantas desaladoras, que hoy es creciente, y que permite el reemplazo de una cada vez mayor proporción del agua dulce usada en la actualidad.

### *Hidroelectricidad*

La generación hidroeléctrica, basada principalmente en derechos de agua no consuntivos, ha sido destacada en los últimos años por su peso creciente en la matriz energética nacional, en desmedro de las fuentes térmicas. Específicamente, a diciembre de 2019, un 27,9% de la energía producida para el Sistema Eléctrico Nacional (SEN), que representa el 99,3% de la capacidad instalada del país<sup>14</sup>, es de origen hídrico, la que se utiliza principalmente para la minería, principal consumidor de energía del país (CNE, 2020). En el año 2016, Generadoras de Chile, gremio que agrupa a las 13 empresas más importantes del mercado eléctrico y que en conjunto aporta cerca del 90% de la producción total que distribuye el SEN, proyectaba que para el año 2050 se triplicará la generación hidroeléctrica como energía renovable de reemplazo a la termoelectricidad (Generadoras de Chile, 2016).

---

<sup>14</sup> En Chile existen tres sistemas de interconexión de la energía eléctrica a lo largo del país. Los otros dos son el Sistema Eléctrico de Aysén (SEA) y en de Magallanes (SEM), que representan el 0,3% y 0,4% de la capacidad instalada nacional, respectivamente.

*Tabla 2. Generación hidroeléctrica en relación a capacidad instalada de producción según principales empresas eléctricas (a diciembre de 2018)*

Empresa	Control		Capacidad instalada de producción (en MW)	% del total de origen hídrico	Proyección económica
	Controlador	Nacionalidad			
AES Gener	AES Corporation	Estados Unidos	3.388	8,0	Global
Andes Mining & Energy Corporate (AME)	Angus Blackburn	Reino Unido	865	0,0	Global
Cerro Dominador	EIG GlobalEnergy Partners	Estados Unidos	100	0,0	Global
Colbún	Grupo Matte	Chile	3.342	49,8	Sudamericana
EDF	Grupo Electricité de France	Francia	1.127	0,0	Global
Enel Chile	Grupo Enel	Italia	6.274	55	Global
Engie Energía Chile	Engie	Francia	2.255	1,9	Global
Global Power Generation (GPG)	Gas Natural Fenosa	España	123	0,0	Global
Inkia Energy Chile	IC Power	Israel	408	0,0	Global
Latin America Power	BTG Pactual, Patria Investments y GMR Energía	Brasil	268	10,8	Sudamericana
Pacific Hydro	State Power Investment Overseas Co. Ltd.	China	586	86,3	Global
Prime Energía	Glenfarne Group LLC	Estados Unidos	114	0,0	Global
Statkraft Chile	Statkraft SF	Noruega	371	100,0	Global

Fuente: Elaboración propia en base a memorias corporativas y datos de Generadoras de Chile.

Ahora bien, al analizar a los actores del mercado eléctrico en su relación con el uso de agua, la empresa que lidera es Enel Chile, que a diciembre del 2018 contaba con una capacidad instalada de producción de 6.274 MW, dentro de la cual un 55% del total tenía un origen hídrico. Le siguen AES Gener con 3.388 MW y un 8% de origen hídrico, y la empresa Colbún con 3.342 MW y un 49,8% de origen hídrico (ver Tabla 2).

Estas tres empresas —que conjuntamente representan el 54,1% del total de la capacidad instalada del SEN al 2018— tienen en común el haber estructurado sus operaciones a partir de la adquisición de las empresas estatales privatizadas a fines de los años ochenta. El antecedente de Enel Chile, por ejemplo, es la Empresa Nacional de Electricidad (ENDESA) cuya enajenación se completa en 1989. Desde 1999, e inicialmente en connivencia con los fondos de pensiones, el control mayoritario de esta empresa pasa a manos de la empresa española Enersis, que años más tarde es absorbida por la multinacional de origen italiano Enel, en la que conviven capitales privados y otros del Estado italiano. En el caso de AES Gener, su origen se encuentra en la privatización de la Compañía Chilena de Electricidad (CHILECTRA) en 1989. Tras modificarse en 1998 su razón social a Gener S.A., en

el año 2000 son adquiridas más del 95% de sus acciones por la multinacional de la generación y distribución eléctrica AES Corporation, que al año siguiente define su nombre actual y extiende sus operaciones a Argentina y Colombia. La empresa Colbún, por último, se relaciona con el acuerdo de división de Endesa por el que, en 1985, se crea la Empresa Eléctrica Colbún Machicura S.A., que inicia en el país las inversiones en energía hidroeléctrica. En 1995, el grupo empresarial chileno de la familia Matte se transforma en su controlador principal, sumándose al año siguiente AntarChile S.A., de propiedad del también chileno Grupo Angelini. Su forma actual se completa entre los años 1997 y 2001, cuando la Corporación de Fomento de Chile (CORFO) se despoja de sus acciones en la compañía, sellándose su completa privatización.

Entre las demás empresas que producen energía hidroeléctrica conviven intereses empresariales diversos, aunque prácticamente todos ligados a multinacionales de proyección económica global. Así pues, aquellas empresas que muestran la mayor producción relativa de hidroelectricidad, Statkraft (86,7%) y Pacific Hydro (100%), son contraladas por un consorcio chino y por el Ministerio de Comercio, Industria y Pesca de Noruega, respectivamente. A ellos se suma Latin America Power (10,8%), controlada por el fondo de inversión brasileño BTG Pactual, que también mantiene intereses en otros sectores económicos del país como el sistema de pensiones.

Al tratarse de una actividad regulada, en la industria eléctrica se registra una alta correlación entre el dominio de los mercados y los ciclos de privatización chilenos. Las empresas que encabezan la capacidad instalada de producción son las que heredaron los monopolios naturales que representaban las antiguas empresas estatales. Algo que se conecta directamente con su capacidad de producir energía hidroeléctrica, en tanto un rasgo relevante de los derechos de aprovechamiento de agua es que estos pueden ser heredados, como parte de las transacciones que con ellas se hacen (Mundaca, 2015). En efecto, hacia el año 2015, se estimaba que un 81% de los derechos de aprovechamiento de agua no consuntivos estaban en manos de Enel Chile (Mundaca, 2015). Un dato relevante, si se tiene en cuenta que la Fiscalía Nacional Económica —órgano que regula la libre competencia en Chile— ha señalado, sobre el mercado eléctrico mayorista, que las dificultades de ingreso a la generación hidroeléctrica no se deben al acceso a tecnologías o a limitaciones de mercado, sino que a las restricciones en el acceso a los derechos de aprovechamiento de agua entregados por el Estado (Fabra *et al.*, 2014).

### *Industria forestal*

El monocultivo forestal prima en las regiones del centro sur de Chile, en las que se encuentran las cuencas con mayores superávits del país. Sin embargo, en dichos lugares, especialmente en las áreas rurales, también se observan algunas de las localidades con más baja disponibilidad de agua para consumo humano. Esto se debe a una alteración del ciclo hidrológico, resultado de la forestación de los suelos con especies exóticas y de rápido crecimiento, como el pino y el eucaliptus, que inhiben la retención del agua en el suelo y su libre circulación (González, 2016). El desmedro de otras cientos de miles de hectáreas de flora y fauna nativa erosiona los suelos, acidificándolos, a la vez que seca las napas subterráneas, comprometiendo la vida de las comunidades ancestrales.

Lo anterior implica que, a diferencia de otros sectores productivos, la relación entre escasez hídrica y plantaciones forestales se desmarque del debate sobre el reparto de derechos de aprovechamiento de agua. Esto es así porque, contrariamente a lo que ocurre con las empresas mineras, agroindustriales o hidroeléctricas, las empresas forestales se apropian del agua mediante la actividad fisiológica de sus árboles, que captan el agua de lluvia o la retenida en los suelos, sacándola del sistema antes de que llegue a cursos de agua como vertientes, esteros o ríos (González, 2016). Ahora bien, que dichas aguas no ingresen al mercado del agua no niega el perjuicio que la actividad forestal provoca en el consumo humano del recurso hídrico.

La expansión de la actual industria forestal chilena se explica, al menos en sus inicios, con relación a los importantes beneficios entregados por el Estado en lo que respecta a la reorganización del uso de suelo tras su reapropiación de las tierras sometidas, antes del golpe militar, a la reforma agraria que puso fin al latifundio en Chile. De este modo, son asignadas a la producción forestal importantes extensiones de terreno consideradas poco productivas para fines agrícolas. Junto con ello, el Estado promulga el DL 701 de 1974, que establece un subsidio de hasta un 75% del costo de la plantación, junto a exenciones tributarias para las empresas que se dediquen a la producción forestal. Originalmente, dicho decreto se planteó como una medida para combatir la pobreza en la zona centro sur del país, al recuperar suelos de secano. Sin embargo, con el tiempo se convirtió en un potente incentivo para la expansión forestal, que hoy abarca grandes terrenos, desplazando sistemáticamente a la población local que reside o vive de ellos, generalmente indígena. Esto último se relaciona directamente con el uso del agua, pues al depender ésta de la actividad fisiológica de las plantaciones, entre la industria forestal se incentiva la explotación intensiva y extensiva del terreno. Esto explica las 750 mil hectáreas de bosque destinado a la producción de pino y eucalipto que posee el Grupo Matte, dueño de la Compañía Manufacturera de Papeles y Cartones (CMPC) y Forestal Mininco, así como el 1 millón 200 mil hectáreas de Forestal Arauco, de propiedad del Grupo Angelini (Caviedes y Bustamante, 2015a; 2015b).

### *Servicios de aguas*

La privatización de los servicios de aguas es relevante por realizarse en pleno contexto democrático. Si bien se inicia a fines de los ochenta con una reforma que buscó asegurar la inversión y permanencia de empresas privadas en el sector (Larraín, 2006), a comienzos de los noventa, y en base a este cambio, se crea un sistema de 13 empresas operadoras independientes, con carácter mercantil y mayoritariamente públicas, que atienden las necesidades de agua potable y alcantarillado del 92% de la población (Matus, 2002). Dotadas de personalidad jurídica y de una gestión indirecta del Estado, tal escenario permite su posterior privatización, sellada luego en la segunda mitad de la década, aun cuando en el año 1995 el gran poseedor de aguas para agua potable sigue siendo el Estado (Larraín, 2006).

Un cuadro que cambia a partir de 1998, cuando en el gobierno de Eduardo Frei (1994-2000) se decide incorporar más capital privado en las empresas de servicios de agua, con el objeto de distribuir de mejor manera los recursos estatales. Con ello, se privatizan las matrices más grandes a la fecha: la Empresa Metropolitana de Obras Sanitarias (Emos) en Santiago, la Empresa Sanitaria de Valparaíso, Aconcagua y Litoral (Esva) en Valparaíso y la Empresa de Servicios Sanitarios de Los Lagos (Essal).

La idea era que el Estado no financiara obras de infraestructura, sino que fueran los clientes los que pagaran las inversiones y la rentabilidad de las empresas a través de las tarifas pagadas mensualmente. Esto lleva a la entrega a particulares de la administración de la infraestructura y los derechos de agua.

Este escenario de privatización se profundiza en el gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006), cuando, tras la resistencia ciudadana a la intervención del servicio sanitario principal de la Región del Bío-Bío, se crea la figura de la Transferencia del Derecho de Explotación de las Concesiones Sanitarias. Una medida que significó la entrega de la concesión y las inversiones en infraestructura, pero por un periodo de 30 años, entregando a la empresa el derecho de cobrar las tarifas y de hacer las inversiones necesarias para dotar de los servicios sanitarios a la población que atendiera. Como resultado de este doble proceso de enajenación, el Estado quedó en posesión del 35% de las acciones del total de empresas de servicios de aguas existentes, con el fin de mantener su derecho a representación en sus directorios. Sin embargo, en el año 2011, durante el primer gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014), se vendieron acciones, quedando solamente el 5% en manos de la CORFO.

Al ser un negocio regulado por la Superintendencia de Servicios Sanitarios, siguiendo la lógica de la industria energética, una buena medida de la concentración del mercado es la cantidad de clientes a los que se provee de agua potable, pues ellos se encuentran en las áreas de concesión asignadas a cada empresa de servicios de aguas. En ese sentido, si es que no se avanza en la compra de otra empresa poseedora de alguna de estas áreas —con lo que se absorbe su infraestructura y sus derechos de aprovechamiento de agua—, la única posibilidad de expansión radica en la cobertura del área propia, que en el caso de la mayoría de las empresas ronda entre el 95% y 100%, dejando poco espacio para crecimiento.

Con datos del año 2018, al considerar los clientes totales de los controladores con más de una empresa, se observa que el Grupo Suez —a través de la empresa española Aguas de Barcelona (Agbar) y su holding chileno Aguas Andinas S.A.— controla un 42,4% del mercado del agua potable. Por su parte, el fondo de pensiones de los profesores de Ontario, Canadá, *Ontario Teachers Pension Plan Board* (OTPPB), alcanza el 35,9% del total, mientras Marubeni Corporation —a través de su holding Aguas Nuevas— un 10,9%. Esto quiere decir que en tan solo tres empresas, todas cuyos principales controladores son multinacionales, se concentra el 89,2% de los clientes de agua potable del país. Una situación que se repite a nivel de las utilidades netas, donde las mismas empresas concentran las principales ganancias.

Tabla 3. Distribución del mercado de agua potable según número de clientes y utilidades (año 2018)

Empresa	Controlador mayoritario	Clientes AP	%	Utilidades netas, 2018 (M\$)
Aguas del Altiplano	Marubeni Corporation – INCJ	163.727	3,0	9.910
Aguas Antofagasta	Inversiones y asesorías South Water Services	177.521	3,3	81.307
Aguas Chañar	Marubeni Corporation – INCJ	94.075	1,7	-1.938
Aguas del Valle	OTPPB	223.613	4,1	11.041
Aguas San Isidro	Hidosán Inversiones Ltda.	24.757	0,5	388
ESVAL	OTPPB	629.329	11,5	24.734
Coopagua Santo Domingo	Cooperativa de agua potable Santo Domingo	5.333	0,1	92
Aguas Andinas y filiales	Grupo Suez	2.087.069	38,3	136.056
SMAPA*	Municipalidad de Maipú	198.778	3,6	---
Sembcorp Aguas Lampa	Sembcorp Holdings Limited	17.019	0,3	-62
Sembcorp Aguas Chacabuco	Sembcorp Holdings Limited	85.000**	1,6	-953
Sembcorp Aguas Santiago	Sembcorp Holdings Limited	5.051	0,1	-487
Aguas Santiago Poniente	Construcciones y proyectos Los Maitenes S.A.	3.577	0,1	358
COSSBO*	Comunidad Copropietarios Edificio San Borja	2.568	0,1	-37.483
Melipilla Norte	Colcapp Sociedad Inmobiliaria S.A.	5.956	0,1	149
SELAR	Inmobiliaria Socovesa Santiago S.A.	4.123	0,1	-85
Novaguas	Inversiones Inmobiliarias Seguras S.A.	5.002	0,1	464
Aguas San Pedro	Inversiones y Asesorías Oriente Ltda.	27.616	0,5	717
ESSBIO	OTPPB	825.707	15,1	19.653
Aguas Nuevosur	Inversiones Aguas Río Claro – OTPPB	280.363	5,1	12.387
Aguas Araucanía	Marubeni Corporation – INCJ	234.176	4,3	6.761
ESSAL	Grupo Suez	229.038	4,2	10.857
Aguas Décima	Marubeni Corporation	46.460	0,9	3.244
Aguas Patagonia de Aysén	Icafal Inversiones S.A. - Hidrosan Ingeniería	28.598	0,5	1.990
Aguas Magallanes	Marubeni Corporation – INCJ	53.945	1,0	5.401
Total		5.458.401	100,0	

Fuente: Elaboración propia a partir de memorias corporativas, año 2018<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> Solo se considera el ítem venta de agua potable, urbana y rural, único dato reportado por todas las empresas.

\*Datos del año 2017, considerados por la poca variación anual. \*\*Disponibles sólo cifra aproximada.

La privatización de las aguas, por tanto, significa un importante beneficio para la acumulación empresarial en Chile, al ser fundamental para las operaciones de algunos de los principales sectores económicos del modelo neoliberal chileno, de rasgos extractivos y primario-exportadores. Con todo, la disponibilidad de este factor productivo esencial para tales sectores descansa sobre una desregulación de facto respecto a la distribución de los derechos de aprovechamiento de agua, dado por la preeminencia que en el ordenamiento jurídico chileno tiene el derecho de propiedad, dentro del cual se incluye al agua. De allí, entonces, que la desregulación no sea un accidente, sino un elemento fundamental no sólo para el mercado del agua, sino también para el aprovechamiento prioritario que, desde el Estado, se fija en las empresas productivas en desmedro del consumo humano.

En realidad, el mercado del agua como tal, que surge de la distribución gratuita, protegida y regulada de los derechos de aprovechamiento de agua, constituye una especie de exceso derivado del modelo de gestión de las aguas en Chile. Una posibilidad de renta, si se quiere, en muchos casos anexa a la actividad central de las empresas que poseen tales derechos, permitiéndoles una posibilidad de acumulación económica casi sin costos, aunque sí con grandes repercusiones para la población que queda impedida de solventar sus necesidades de consumo y saneamiento.

### **2.3. Conflictos por el agua: resistencias y organización**

Según el Mapa de Conflictos Socioambientales en Chile, del Instituto Nacional de Derechos Humanos, se encuentran vigentes 24 conflictos en los que el derecho humano al agua está en riesgo (INDH, 2020). Dicha conflictividad se relaciona tanto con el uso y contaminación de este recurso natural, como con su usurpación por parte de empresas extractivas que tienen al agua como crucial factor productivo. En los territorios en que tienen vida estos conflictos, que han ido expandiéndose desde las zonas rurales a las urbanas a causa de las dificultades para solventar la demanda por agua potable en las ciudades, el paisaje cotidiano muestra el abastecimiento de agua vía camiones aljibes o a través de pozos o norias, el endeudamiento comunal por la compra de agua potable, la convivencia con la contaminación provocada por las faenas mineras, forestales y eléctricas, así como la reconversión de campesinos en asalariados agrícolas (por deuda o destrucción de sus plantaciones), entre otras situaciones. Un escenario de escasez hídrica que, a propósito de la pandemia del COVID-19, se ha superpuesto con una emergencia sanitaria, al existir vastas zonas sin acceso asegurado al agua potable (alrededor de 350 mil personas), en circunstancias en que el aseo permanente se torna fundamental para evitar la propagación del virus.

Tales limitaciones en la disponibilidad hídrica tienen efectos concretos en el abastecimiento doméstico, del cual se hacen cargo fundamentalmente las mujeres. En efecto, al generalmente ser las que encabezan la gestión de los hogares, son las encargadas, sobre todo en las zonas rurales donde se concentra la falta de agua, de recepcionar y distribuir el agua, e incluso de conseguirla cuando no hay provisión local, aunque ello signifique recorrer grandes distancias, cargando baldes y carretas. Algo que se profundiza en escenarios en los que las mujeres no solo se encargan del trabajo doméstico, sino que también de actividades de subsistencia económica dependientes de los espacios público y privado, como la crianza de animales, la ganadería a pequeña escala, la artesanía en lana, la agricultura o el turismo (Bravo y Fragku, 2019). Una situación que no distingue entre edades, poniendo en riesgo, inclusive, la escolaridad de niñas y niños, al colaborar con el funcionamiento de sus hogares.

En Chile, la defensa del derecho al agua y contra su contaminación se enmarca en una historia de luchas sociales ligadas a conflictos diversos, como aquellos contra la construcción de las hidroeléctricas HidroAysén en la Patagonia o Alto Maipo en la zona central, del proyecto minero transnacional Pascua Lama —emplazado en la frontera chileno-argentina— o contra la gran contaminación que afecta al borde costero de la Región de Valparaíso, en las localidades de Puchuncaví y Quintero, producto de las faenas de procesamiento de hidrocarburos. En todos los casos, se trata de los efectos de un modelo neoliberal cuyos impactos socioambientales a las localidades aledañas son un producto necesario para su existencia, avivando la urgencia de una política social y ambiental en torno a la recuperación de bienes comunes como el agua y el derecho a vivir en un medioambiente libre de contaminación.

Dentro de las organizaciones sociales más visibles que encabezan tales luchas se encuentra el Movimiento de Defensa del Agua, la Tierra y la protección del Medioambiente (MODATIMA), nacido el año 2010, y que se desenvuelve en la provincia de Petorca, en la Región de Valparaíso. Este surge como una organización de defensa y resistencia ante los delitos de usurpación de agua, que desde los años noventa denuncian campesinos y trabajadores de la provincia, y que han terminado por secar ríos y esteros aledaños, producto de la sobre-plantación con monocultivo de aguacates y cítricos (Mundaca, 2015). Un caso emblemático en Chile, que habla de las garantías constitucionales asociadas a la propiedad privada del agua y el Código de Aguas, en desmedro del consumo humano, y que debido a la crisis hídrica que azota actualmente al país, ahondada por varias temporadas de sequía, ha logrado visibilidad nacional, conectándose con otras movilizaciones sociales recientes.

Por medio de la iniciativa de MODATIMA y de otras organizaciones nacionales e internacionales de lucha medioambiental, en conjunto con el mundo académico, se realiza, en el contexto del estallido social de Octubre pasado, el “Cabildo por la Soberanía Socioambiental”. De éste se deriva un diagnóstico que remite a la transformación del modelo estructural, particularmente la desigualdad y su extractivismo; el cambio en la desregularización gubernamental y estatal y el centralismo en la toma de decisiones; la reversión de la privatización de los bienes comunes primarios, incluyendo el agua, el bosque nativo, el sector pesquero y la lucha contra la expansión de la minería. En el caso del agua, además, se plantea fortalecer instituciones de fiscalización como la DGA y la derogación del Código de Aguas.

Respecto de las prioridades para avanzar hacia una mayor justicia ambiental, las organizaciones que participan de este proceso han llegado a los siguientes acuerdos para enfrentar la coyuntura constitucional que se avecina (MODATIMA, 2020):

- La protección medioambiental y una mejorada gestión de los bienes naturales comunes, incluyendo la creación del Ministerio del Agua para enfrentar de mejor manera la sequía que atraviesa el país y legislar a favor de asegurar al agua como un derecho humano.
- La penalización a quienes dañan el medioambiente, pero no de forma monetaria, sino con sanciones penales.

- La designación de la naturaleza como sujeto de derechos, de modo de permitir su protección y asegurar la mantención de las funciones ecosistémicas, esenciales para la preservación del medioambiente, la estabilidad de los ecosistemas y la salud de la población.
- Contra el modelo extractivista, el cambio del enfoque del modelo productivo agrario por un modelo basado en los principios de la agroecología. Esto significa producir alimentos de calidad y saludables tanto para el ser humano como para su entorno, evitando aplicaciones de agrotóxicos y producciones extensivas, que destruyen suelos, cuencas y napas subterráneas.
- El rechazo al Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP 11), el que reduce la soberanía nacional, mientras fortalece la privatización de los bienes naturales comunes, pudiendo poner en jaque los cultivos transgénicos, a la vez que dificulta la regulación de los plaguicidas que se utilizan en el país.
- La aprobación del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, más conocido como Escazú, que garantiza el derecho de todas las personas a vivir dentro de un medioambiente sano.

Estos acuerdos, aún en condiciones de incluir a más actores socioambientales, constituyen un resultado de articulación significativo y poco común en un tipo de conflictividad que, por su urgencia, suele expresarse de forma acotada en el espacio y el tiempo. No obstante, en la perspectiva de designar al recurso como un bien natural estratégico, derecho humano y bien nacional de uso público, se enfrenta directamente la centralidad del derecho de propiedad en la Constitución y su impacto sobre la regulación del recurso.

### **3. El sistema privado de pensiones: pobreza en la vejez y acumulación empresarial**

Entre las trabajadoras y trabajadores chilenos, a las naturales complicaciones físicas que implica la vejez, se suma una honda desprotección social y económica. Inicialmente, porque, alterado el principio solidario intergeneracional de la seguridad social, en Chile opera un sistema privado de pensiones basado en la capitalización individual, que fija en los esfuerzos particulares la retribución que al final de la vida laboral se obtiene. Una promesa que, sin embargo, casi cuarenta años después de iniciado el sistema, muestra no cumplirse, al fracasar este último en el más básico de sus propósitos: pagar pensiones adecuadas a sus cotizantes, permitiendo a los jubilados sobrellevar dignamente la última etapa de sus vidas.

En la raíz de dicho fracaso se encuentran los fines económicos, no sociales, que en este sistema privado imperan, vinculados a las oportunidades de negocio que en Chile encuentran las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), cuyo control de las grandes masas de capital acumuladas mediante la captura mensual y obligatoria de las cotizaciones laborales de los chilenos las han convertido en atractivos inversionistas en los más diversos rubros, así como en relevantes impulsores del sector financiero nacional.

Mientras tanto, la aguda desprotección que persigue a la gran mayoría de los jubilados pertenecientes al sistema administrado por las AFP, ha venido siendo crecientemente compensada por diversos aportes estatales. Unos que, pese a todo, no logran asegurar la dignidad demandada por la sociedad chilena para sus adultos mayores, aunque sí contribuyen a ensanchar las formas de acumulación del empresariado del mercado previsional, al mantenerse incólumes las rentas que le permiten su despliegue inversor —y a menudo especulador— en la economía local y extranjera, favoreciendo su sector más financierizado.

#### **3.1. Creación y ajustes institucionales al mercado previsional**

El sistema privado de pensiones surge de las privatizaciones en dictadura, a partir de la promulgación del DL 3.500 de 1981, que terminó con el anterior sistema basado en beneficios definidos, gestionado por múltiples Cajas de Previsión, financiado mediante el mecanismo de reparto, administrado mayoritariamente por el Estado y de carácter obligatorio para empleados y obreros en relación de dependencia. En su lugar, y atendiendo a la incoherencia administrativa de aquel sistema previo, resultado de su diversidad de regímenes previsionales, se gira hacia un sistema basado en contribuciones definidas, gestionado por AFP reguladas y supervisadas por el Estado, financiado mediante capitalización en cuentas individuales y obligatorio para los trabajadores en relación de dependencia. El sistema previsional es privatizado para transferir recursos y competencias técnicas al sector económico privado, de modo de implementar una lógica de “libre mercado” (Arellano, 1985). Un camino pionero y más tarde imitado —al menos en parte— en los países de América Latina, Europa Central y del Este durante fines de los años noventa, cuando deciden introducir reformas de signo privatizador en sus respectivos sistemas de jubilación, con el apoyo económico y técnico del Banco Mundial y el FMI (Solimano, 2017).

De este modo, desde 1982, todos los trabajadores dependientes que han entrado al mercado laboral han sido ingresados forzosamente al sistema privado, a la vez que obligados a escoger entre alguna de las administradoras. Para el caso de los trabajadores ya activos al momento de ejecutarse esta reforma, la transición fue costeadada por el Estado vía un “bono de reconocimiento” con el que se buscó estimular su cambio al régimen privado (Mönckeberg, 2015). La excepción a todo esto son, hasta el día de hoy, las Fuerzas Armadas y de Orden, que mantienen su anterior régimen de reparto dependiente del Estado.

La privatización de las pensiones en Chile origina un sistema privado compuesto por tres grandes pilares. Uno de tipo solidario, no contributivo, correspondiente al rol subsidiario del Estado, que financia las pensiones mínimas y asistenciales para inválidos y ancianos indigentes, incluyendo los costos de transición al nuevo sistema, así como el costo operacional de mantener en funcionamiento el remanente del sistema de reparto previo, tanto para civiles como para militares y carabineros. Un segundo pilar de tipo contributivo, no solidario, cuyos fondos, generados por las cotizaciones individuales obligatorias de cada trabajador, son administrados por las AFP y las Compañías de Seguros. Por último, un tercer pilar de tipo voluntario, que incluye a las trabajadoras y trabajadores que ahorran voluntariamente para aumentar o anticipar su pensión (Ruiz Bruzzone, 2019). Hasta inicios de los años 2000, esta estructura institucional se mantiene intacta, así como incuestionado su principio rector de la capitalización individual (en oposición a la fórmula del reparto), pese a los altos costos que, ya en los años ochenta, se avizoraban para el Estado (Arenas, 2010).

La introducción de cambios al sistema se produce como consecuencia de sus ineficiencias en materia de cobertura y cotización, que ponen en riesgo su propia continuidad en el tiempo. Así, en el año 2008, durante el primer gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010), se refuerza y unifica el pilar solidario financiado por el Estado, a través de una pensión mínima para todos quienes no puedan pensionarse (Pensión Básica Solidaria, PBS), una pensión por invalidez, un subsidio a pensiones autofinanciadas que no alcancen el mínimo (Aporte Previsional Solidario, APS) y un bono por hijo. A ello se suma la introducción de correcciones de género al Seguro de Invalidez y Sobrevivencia, así como la posibilidad de división del saldo acumulado en la cuenta de un cónyuge en el caso de separación, junto con crearse la figura del afiliado voluntario (Arenas, 2010). Por último, se incentiva el ahorro previsional voluntario mediante un subsidio estatal, mientras la cartera de cotizantes recién ingresados al mercado laboral se somete a licitación bianual según la oferta de comisión más baja ofrecida por las AFP (Quiroga, 2008).

A raíz de estos ajustes, entre los defensores del sistema comienza a hablarse de un “nuevo modelo” de protección social, que integra el pilar de capitalización individual con un más robusto subsistema de pensiones solidarias a cargo del Estado y un subsistema de ahorro previsional voluntario (Arenas, 2010). Una afirmación exagerada, si se tiene en cuenta que dichos cambios operan, en realidad, como paliativo al problema estructural que aqueja al sistema chileno: su incapacidad para pagar pensiones acordes al costo de la vida y en proporción justa al ingreso que recibe el trabajador al finalizar su vida laboral. En efecto, las pensiones promedio pagadas por las AFP se han mantenido estancadas en alrededor de \$228.000 por persona en las últimas dos décadas, mientras las remuneraciones imponibles han crecido un 50%, por lo cual la tasa de reemplazo respecto del último salario recibido

se ha reducido de un 40% a menos de un 28% en el mismo período (IMACEI-CENDA, 2020). Al año 2020, las pensiones autofinanciadas por el ahorro individual en las AFP alcanzan apenas un 18,5% de las remuneraciones imponibles (IMACEI-CENDA, 2020).

Tal incapacidad responde a la distancia entre los propósitos sociales del sistema y sus objetivos económicos, a menudo no transparentados. Estos últimos, amparados en el volumen de recursos financieros al que tienen acceso las AFP por la captura mensual y obligatoria de las cotizaciones previsionales de los trabajadores chilenos. Algo que ha convertido a las AFP en apreciados inversionistas en el mercado de capitales, pese a no ser legalmente dueños de los fondos previsionales, pero sí contar con amplias garantías y facilidades —jurídicas y políticas— para manejar los ahorros de sus cotizantes con racionalidad empresarial, más allá de las obligaciones sociales del sistema.

Desde la creación del sistema, y a medida que ha aumentado el tamaño del fondo previsional, se ha sofisticado la legislación que regula el mercado de las pensiones<sup>16</sup>, ampliándose, además, los márgenes de inversión permitidos, sobre todo en el extranjero. De este modo, tras crearse a comienzos de los 2000 el sistema de cinco “multifondos”, diferenciados según su exposición a inversiones en instrumentos de rentabilidad variable (Morán y Troncoso, 2003), la reforma del año 2008 amplía el margen de inversión en el extranjero hasta un 80% del total, permitiendo la compra de acciones en sociedades anónimas y la inversión en nuevos instrumentos financieros con mayores niveles de riesgo (Larraín, 2012).

En relación con dicho vínculo, en los últimos 30 años se observan dos tendencias relevantes. La primera, relacionada con el diseño e implementación de fondos de inversión diferenciados según exposiciones al riesgo en inversiones de renta variable, desde opciones más volátiles y con más altas tasas de retorno a otras poco riesgosas, como “seguro” frente a las variaciones de los mercados internacionales. La segunda, relativa a la creciente liberalización de los límites de inversión en el extranjero, desde una exposición casi nula a los mercados financieros globales en los primeros años, a límites de inversión externa por casi la totalidad de los fondos previsionales (Ruiz Bruzzone, 2019).

En definitiva, la unión entre una segmentación cada vez mayor del sistema y la paulatina desnacionalización de los fondos previsionales. Un hecho que ha permitido a grandes grupos económicos capturar tales fondos, así como el financiamiento de inversiones de envergadura como las implicadas en los procesos de concesión y privatización llevados adelante en los años noventa.

### **3.2. Concentración y dependencia estatal del mercado previsional**

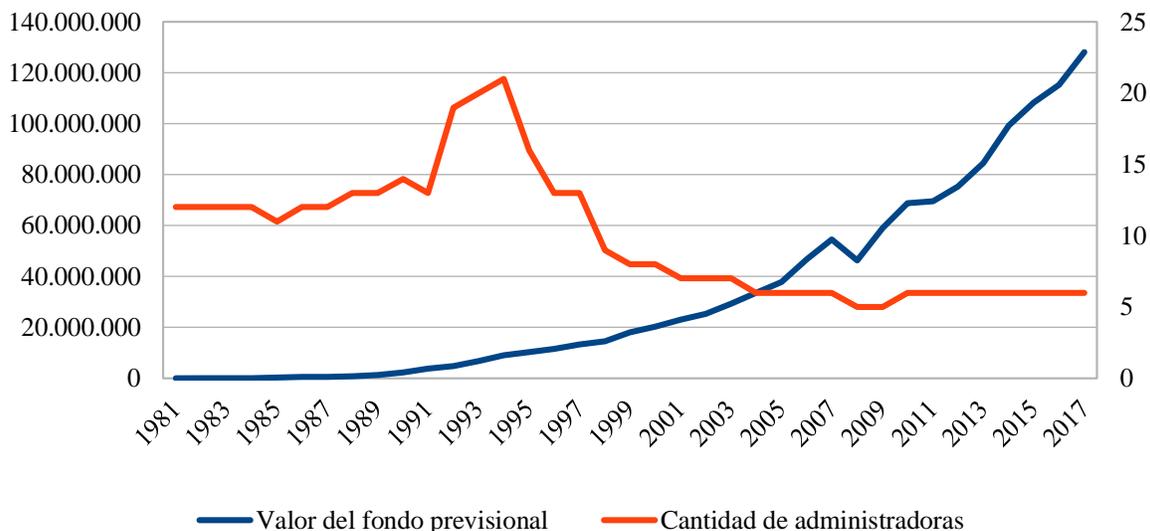
Pese a que en la fundamentación del giro privatizador del sistema previsional se sostiene la posibilidad de avanzar hacia una suerte de “capitalismo popular”, producto de una elevada competencia entre las administradoras, una propiedad desconcentrada sobre los fondos previsionales y la “participación” de cada trabajador cotizante (Piñera, 1991), lo cierto es que la trayectoria histórica

---

<sup>16</sup> Así como, indirectamente, la del mercado de capitales. En efecto, un mes después de la promulgación del DL 3.500, se crea la Superintendencia de Valores y Seguros. Asimismo, a poco de ampliarse por primera vez los tipos de inversión para las AFP en 1985, se crea la Comisión Clasificadora de Riesgo (Ruiz Bruzzone, 2019).

del sistema desmiente aquello, al tender hacia la concentración económica en un pequeño número de actores empresariales.

Gráfico 1. Concentración del mercado previsional. Activos administrados por el sistema (en millones de pesos) y cantidad de AFP



Fuente: Ruiz Bruzzone, 2019, p. 91.

Si tras una década de funcionamiento el sistema contaba con 21 AFP en el 1994 —habiendo comenzado con 12 entidades en 1981—, en adelante este número disminuye abruptamente hasta llegar a 8 a fines de los años noventa y a 6 en el año 2004, estabilizándose en esa cifra hasta el año 2019 cuando inicia sus operaciones AFP Uno, última administradora fundada<sup>17</sup>. Esa disminución en la cantidad de AFP —que podría asumirse como una baja en la cantidad de competidores en lo que se supone un mercado libre— contrasta con el aumento sostenido del tamaño del fondo previsional en la última década y media (ver Gráfico 1). De este modo, hacia el año 2018, solo tres AFP (Habitat, Provida y Capital) concentran alrededor del 72% de los recursos del fondo previsional total y el 62,39% de los afiliados cotizantes (Ruiz Bruzzone, 2019).

En el mercado previsional chileno todas las AFP ofrecen el mismo servicio de acuerdo a las regulaciones del DL 3.500, por lo que la competencia se reduce a los niveles de rentabilidad y comisiones, que, en general, no varían significativamente entre una y otra (Miranda y Rodríguez, 2003). De allí que la “imperfección” del sistema, en realidad, responda al propio andamiaje institucional que lo regula, de acuerdo a una serie de factores.

Entre los más importantes, el primero es la fuerte desigualdad que implica que las Fuerzas Armadas y de Orden se encuentren fuera del sistema privatizado (Quiroga, 2008), pues al haberse mantenido en un sistema de reparto reciben prestaciones superiores, siendo además subvencionados por el Estado. Un segundo elemento que actúa como una relevante fuente de discriminación y desigualdad se explica por la variable género (Riesco *et al.*, 2012), al existir una discriminación hacia las mujeres

<sup>17</sup> Las seis administradoras restantes son Capital, Cuprum, Habitat, Modelo, Planvital y Provida.

relacionada con la desigualdad salarial en el mercado de trabajo, la baja densidad de cotización por sus salidas de éste, su menor tasa de empleabilidad formal y su mayor esperanza de vida (evaluada por las AFP mediante una tasa de mortalidad diferenciada respecto a los varones) (Fundación Sol, 2014)<sup>18</sup>.

A estos dos factores se agrega un tercero relativo a la situación demográfica: debido al aumento de la expectativa de vida de la población, es posible plantear que a futuro las pensiones seguirán decreciendo. Según proyecciones realizadas para el período 2020-2025 (Quiroga, 2008), las pensiones puramente contributivas del 66% de las personas nacidas entre los años 1956 y 1961 estarán bajo los USD 154 y las de 20% rondarán los USD 300. Por su parte, el porcentaje de personas cuyas pensiones contributivas se encuentren bajo la pensión mínima, sin tener por ello derecho a un subsidio, alcanzará al 46%. En el caso de las mujeres, la cifra podría escalar al 61%.

La concentración económica del mercado de pensiones chileno también remite a los rasgos que muestran las pautas de inversión de las AFP, en tanto la mayor cantidad relativa de recursos del fondo (58,4%) es invertida en empresas financieras (banca, administradoras de activos financieros), mientras un 27,6% se invierte en actores estatales y solo un 14,1% en empresas de los sectores primario, secundario y servicios. Un rasgo relevante, pues dicha predominancia de la inversión en activos financieros destaca entre las AFP que dominan el mercado de pensiones, dando cuenta del peso específico de este rubro en su funcionamiento (Ruiz Bruzzone, 2019). Esa preeminencia de la inversión en el extranjero conforma, además, una medida importante de los obstáculos políticos a los que se enfrenta cualquier intento de transformación del sistema, dada su trascendencia para el mercado financiero y el tipo de intereses económicos nacionales e internacionales que lo cruzan (Caviedes, 2014).

Respecto a ello, la Tabla 4, que identifica la inversión total de las AFP destinada a grupos económicos, considerando a los diez más grandes, muestran que estos captan en conjunto poco más de un cuarto del total de inversiones (27,3%) y que quien encabeza el listado es el grupo empresarial chileno de la familia Luksic, con un 4,3% del total. Le siguen otros grupos empresariales locales como los de las familias Yarur y Matte, pero también importantes compañías o holdings financieros mundiales. Entre ellos, Blackrock y Vanguard, que lideran el mercado de capitales en Norteamérica; Itaú, que lo hace en Brasil y América Latina; Scotiabank, importante en Europa; y los grupos españoles Santander y BBVA.

---

<sup>18</sup> Por ejemplo, para junio del 2018, se calculaba que el valor promedio de las pensiones autofinanciadas era de \$126.831, recibiendo el 50% de los pensionados menos de \$104.833. En ese escenario, los hombres lograban una pensión promedio de \$165.397, mientras que las mujeres alcanzaban una de solo \$104.290, esto es, por debajo de la media general (Ruiz Bruzzone, 2018).

*Tabla 4. Captación de recursos del sistema de AFP según diez principales grupos empresariales (% inversión total, enero 2017)*

<b>Grupo</b>	<b>Inversión (%)</b>
Luksic	4,30
Santander	4,03
Blackrock	3,62
Itaú	2,97
Vanguard	2,93
Yarur	2,08
Matte	2,06
Enersis	1,83
Scotiabank	1,71
BBVA	1,71
Total	27,25

Fuente: Ruiz Bruzzone, 2019, p. 97.

Cuando se ahonda solamente en los activos invertidos por las AFP en el extranjero (ver Tabla 5), en tanto indicador de la conexión del mercado previsional chileno con la economía mundial, así como de la desnacionalización de los fondos previsionales, se observa que solo diez grupos económicos captan alrededor del 51% de las inversiones totales y que dicho grupo está íntegramente compuesto por holdings financieros de alcance global. En particular, junto al mencionado Blackrock, que capta el 10% del total, destacan Julius Baer (5%), JP Morgan Chase (4%) y Deutsche Bank (4%).

*Tabla 5. Captación de recursos del sistema de AFP según diez principales grupos empresariales (% inversión en el extranjero, enero 2017)*

<b>Grupo</b>	<b>Inversión (%)</b>
Blackrock	10,00
Vanguard	8,00
Julius Baer	5,00
JP Morgan Chase	4,00
Amundi	4,00
Pimco	4,00
Schroders	4,00
Deutsche Bank	4,00
Orix	4,00
Matthews	4,00
Total	51,00

Fuente: Ruiz Bruzzone, 2019, p. 101.

La altísima flexibilidad en los tipos de inversión en el extranjero y los grados de concentración de las inversiones previsionales realizadas por las AFP en conglomerados globales de carácter financiero, respaldan la idea de que el sistema privado de pensiones funciona, ante todo, como un mecanismo de financierización de los salarios, así como el principal articulador en Chile de los flujos económicos

al sector financiero y de los procesos de valorización del capital. Es así como se puede afirmar que el sentido de este sistema no es entregar protección social a quienes terminan su vida laboral, sino constituir un mecanismo de ahorro forzoso concebido para favorecer la acumulación de los grupos económicos que lo administran y de aquellos que captan sus recursos desde el sistema, gracias a las acciones y bonos de deudas comprados por las AFP (Riesco *et al.*, 2012). Dicho de otro modo, la privatización del sistema de pensiones privilegia a una fracción del gran empresariado, local y extranjero, y especialmente a sus capas financieras y relacionadas a la provisión de servicios básicos y sociales, profundizando desde allí una tendencia sostenida hacia la financierización de la economía, al aumentarse la liquidez de los actores económicos que reciben inversiones desde las AFP.

Incluso algunos ajustes hechos o propuestos desde al año 2008, como la incorporación paulatina y obligatoria de trabajadores independientes al sistema, la licitación de carteras de nuevos clientes cada dos años, la inclusión de nuevos actores —como compañías de seguros y bancos— en la “competencia” por administrar los fondos de pensiones, la mayor apertura al mercado externo y el aumento de la posibilidad de riesgo de las inversiones autorizadas, son acciones que tienden a profundizar los mecanismos de subvención al empresariado mencionado, así como la expropiación financiera de los salarios (Ruiz Bruzzone, 2019). Esto implica afirmar, en definitiva, que el sistema privado de pensiones chileno propicia una transferencia permanente de recursos desde el trabajo al capital, aunque complementaria a la que proviene de la explotación laboral y la apropiación del producto social.

Sobre ello, la evidencia más actual es bastante elocuente. Y es que los aportes hechos al sistema privado de pensiones por las cotizaciones previsionales y los subsidios estatales, entre los años 1981 y 2020, son 3,1 veces las pensiones pagadas por el sistema a sus cotizantes (IMACEI-CENDA, 2020). Lo que significa que una gran cantidad de dinero del sistema se ha canalizado hacia las AFP y hacia el mercado financiero, no obstante sus defensores alegan que no hay aportes suficientes y ofrecen pensiones bajísimas.

Una mirada actualizada sobre este punto, con información compilada para el mes de enero del año 2020 en relación a las pensiones pagadas (gastos) por el sistema diferenciando según su origen (pensiones pagadas por el Estado o por el sistema previsional privado) y su destino (pensiones civiles o de uniformados), indica que, si se considera solo el total de gastos efectuados en pensiones civiles, del 100% del dinero desembolsado por el Estado para tal concepto él aporta un 63,9%, mientras las AFP solo un 36,1% (ver Tabla 6).

*Tabla 6. Distribución del gasto en pensiones según pilar del sistema previsional chileno*

Ítem/periodo	Ene-2020		Últimos 12 meses	
	Gasto total (millones de \$ al mes)	% gasto total	Gasto total (millones de \$ al mes)	% gasto total
Pensiones civiles				
Aporte sistema AFP (pensiones pagadas sin aportes fiscales)	215.546	36,1	2.643.107	39,7
Aporte sistema público (incluye sistema antiguo, BR y APS)	381.131	63,9	4.017.747	60,3
<i>Pensiones básicas solidarias</i>	<i>83.485</i>	<i>14,0</i>	<i>826.037</i>	<i>12,4</i>
<i>Sistema de reparto antiguo + APS</i>	<i>180.555</i>	<i>30,3</i>	<i>2.022.865</i>	<i>30,4</i>
<i>Subsidios fiscales directos (BR y APS)</i>	<i>117.091</i>	<i>19,6</i>	<i>1.168.845</i>	<i>17,5</i>

Tota pensiones civiles	596.677	100,0	6.660.854	100,0
Pensiones totales				
	Gasto total (millones de \$ al mes)	% gasto total	Gasto total (millones de \$ al mes)	% gasto total
Total pensiones civiles (AFP, PBS, sistema antiguo reparto)	596.677	57,8	6.660.854	60,9
Pensiones FF.AA. y Orden	246.221	23,9	2.499.953	22,9
Otras prestaciones seguridad social (*)	188.922	18,3	1.770.172	16,2
Total sistema previsional	1.031.820	100,0	10.930.979	100,0
<i>Aporte sistema AFP</i>	<i>215.546</i>	<i>20,9</i>	<i>2.643.107</i>	<i>24,2</i>
(*) Otras prestaciones: otros subsidios, bonos, reparaciones				

Fuente: Elaboración propia a partir de datos IMACEI-CENDA.

Al considerar los gastos totales, esto es, los que suman pensiones de las Fuerzas Armadas y de Orden y pensiones civiles, la situación es aún más ilustrativa. Si se detalla la incidencia del dinero aportado por las AFP al total de gastos previsionales, se observa que ellas aportan solo un 20,9% del total, lo que equivale a menos de un cuarto del gasto total del sistema. Esto significa que el ente que mayor esfuerzo realiza en el pago de pensiones en Chile es el Estado, puesto que asume el 79,1% de los gastos previsionales totales. En contraste, el aporte privado, pese a los beneficios que acumula, es mínimo en comparación con los desafíos que supone el control de un área tan sensible como esta.

Tabla 7. Recaudación y gasto del sistema de AFP (mes, año y desde 1981)

Ítem/periodo	Ene-2020		Últimos 12 meses		Desde creación AFP 1981	
	Monto (millones de \$ último mes)	%	Monto (millones de \$ último mes)	%	Monto (billones de \$ último mes)	%
Recaudaciones: cotizaciones obligatorias	748.930	100,0	7.854.767	100,0	117,3	100,0
Gasto: pensiones autofinanciadas pagadas por AFP	215.546	28,8	2.643.107	33,6	17,5	15,0
Excedente	533.384	71,2	5.211.661	66,4	99,8	85,0

Fuente: Elaboración propia a partir de datos IMACEI-CENDA.

Por otro lado, al considerar el flujo de caja del mismo mes de enero de 2020 (ver Tabla 7), solo un 28,8% del dinero total recaudado (es decir, el flujo de dinero que ingresa al sistema vía descuento salarial o cotizaciones previsionales) se destina a gastos (o sea, al pago de pensiones civiles autofinanciadas). Eso deja con un saldo de \$5,3 miles de millones de pesos que son apropiados por el sistema privado de pensiones o, dicho técnicamente, resultan “administrados vía capitalización” en el mercado financiero nacional e internacional. Asimismo, puede afirmarse que la mayor parte del dinero recaudado por las AFP (71,2%) no se destinan al pago de pensiones, reteniéndose indefinidamente dentro del circuito financiero del que forman parte las AFP.

A partir de esta evidencia puede efectuarse un breve ejercicio de comparación entre los montos señalados. Según la Tabla 6, el gasto total mensual que realiza el sistema previsional chileno para

pagar las pensiones civiles alcanza los \$596.677 millones. En relación a esa cifra el excedente del flujo de caja mensual de las AFP a enero del año 2020 (\$533.384 millones, en Tabla 7) representa una proporción de casi el 93,6% del gasto total. Esto quiere decir que si el dinero retenido por las AFP en un mes se destinara al pago de pensiones civiles, el gasto total efectuado por el país en pensiones, aumentaría en casi el doble. Un número similar al que se obtiene al considerar el flujo de caja desde el inicio del sistema privado de pensiones en 1981, fecha desde la que el sistema de AFP se ha apropiado el 85% de las cotizaciones previsionales, destinando una parte menor al pago de pensiones (ver Tabla 7).

Las propuestas para introducir modificaciones al sistema que han tenido mayor espacio en la opinión pública —aumentar el monto de las cotizaciones, introducir competitividad mediante una AFP estatal, aumentar el subsidio público al sistema privado o elevar las edades de jubilación— no apuntan a modificar la esencia del sistema, lo que da cuenta de una correlación de fuerzas y actores sociales en la cual el grupo social que se beneficia del sistema privado de pensiones tiene completamente blindada la discusión. Desde luego, las externalidades sociales negativas producidas por el sistema son asumidas nuevamente por el Estado, es decir, por todos los chilenos (Ruiz Bruzzone, 2019).

En definitiva, la privatización del sistema de pensiones provoca la existencia de un mercado oligopólico altamente concentrado, que entrega pensiones insuficientes y desiguales. A su vez, no logra resolver los problemas de baja cobertura —que implican elevar el gasto público a futuro—, mientras el gasto fiscal continúa siendo elevado y tampoco se logra estimular la inversión productiva nacional al acrecentarse la volátil economía financiera.

### **3.3. Deslegitimación y conflicto: las luchas contra el sistema privado de pensiones**

Desde la primera década del siglo XXI, los hitos de confrontación directa con el sistema privado de pensiones han sido encabezados por actores sindicales, inicialmente con un carácter estrictamente gremial. En primer lugar, mediante la propuesta de la Asociación Nacional de Empleados Fiscales para la reparación del daño previsional que significara el paso forzoso al sistema de AFP de los trabajadores del Estado. A esta se suma, en segundo lugar, entre los años 2002 y 2004, la exigencia de la Unión Portuaria de Chile respecto a reestructurar la lógica previsional del gremio, argumentando el daño físico que las faenas portuarias provocan en la salud de sus trabajadores, apuntando así a la creación de una entidad pública que administre su previsión social.

Tras la crisis financiera del año 2008, el enfrentamiento al sistema privado de pensiones pasa a tener objetivos de más amplio alcance, incluyéndose a más franjas de trabajadoras y trabajadores, aun cuando las luchas sigan siendo impulsados por gremios específicos. Así lo muestran el alegato de la Confederación de Sindicatos Bancarios y Afines ante la pérdida de ahorros previsionales que se produce tras la crisis, y las movilizaciones que encabeza el Movimiento Sindical por la Seguridad Social y la Previsión que articula el Sindicato ENAP-Petrox en la sureña ciudad de Concepción, con el fin de mantener vivas algunas de las primeras protestas por los derechos sociales que se registran en la pasada década (Mejías y Panes, 2018).

Desde el año 2013, sin embargo, la lucha contra el sistema de pensiones se materializa en la creación de un actor colectivo mayor desde el mundo del trabajo, como es la Coordinadora Nacional de Trabajadoras y Trabajadores “No + AFP”. Esta surge gracias a la confluencia de organizaciones sindicales diversas, como un actor novedoso no organizado por los sectores tradicionales del sindicalismo chileno. Una condición que proviene, además, del hecho de que si bien sus objetivos no escapan a la cuestión laboral misma, ella sí es actualizada en relación con las nuevas formas de explotación que operan en el neoliberalismo chileno, afectando las condiciones de vida de las y los trabajadores incluso tras superar su edad económicamente activa.

Aunque en sus primeros años de existencia “No + AFP” no dispone aún ni de capacidad política ni de legitimidad social suficiente para intervenir en un debate generalmente capturado por los expertos, la comprobación empírica del fracaso de la promesa de origen del sistema, relacionada con el retorno de una parte significativa del salario, tras verse la realidad empobrecida de los primeros cotizantes que terminan su ciclo laboral completamente dentro del sistema, abre la puerta para una impugnación mayor. Así pues, desde el año 2016 este movimiento alcanza su mayor visibilidad, encabezando multitudinarias marchas en diferentes ciudades del país. La razón es que el cuestionamiento al sistema de AFP se eleva a una lucha transversal, que traspasa generaciones, dada la preocupación general por los ínfimos beneficios que entrega la capitalización individual a los jubilados del sistema. Se hace patente, en ese sentido, que un sistema privado basado solo en la capitalización individual produce y reproduce “perdedores sociales”. Siendo los más afectados dentro de ellos las mujeres y, en general, los asalariados, dado que la estructura del mercado de trabajo genera inmensas lagunas previsionales en sus vidas laborales. A su vez, es visible la ineficiencia del sistema frente al propósito de crear seguridad social, así como su contribución a la concentración de los ingresos que muestra el país.

Frente a esta crisis de legitimidad del sistema privado de pensiones, la Coordinadora “No + AFP” elabora una propuesta para dar el salto hacia un nuevo sistema. Aquella, que apuesta por estatizar los fondos previsionales, suscribe a los principios de solidaridad, universalidad, igualdad, suficiencia en las prestaciones y sustentabilidad financiera, así como a un rol supervisor del Estado, diálogo social y una eficiencia y gasto estatal razonable. La propuesta, así, incluye tres tipos generales de pensiones (No + AFP, 2016):

- **Pensión Contributiva:** De acuerdo a los montos y años de cotización, sobre la base de mínimos y máximos para las pensiones resultantes, fijados para asegurar la universalidad de prestaciones básicas previsionales en la vejez, y para evitar abusos y manipulaciones en el caso de pensiones abusivamente altas.
- **Pensión Mínima Contributiva:** Para los trabajadores que cotizan en el sistema previsional se garantizan pensiones mínimas dependiendo de los años de cotización, con una tasa de reemplazo que aumenta con los años de cotización. La pensión garantizada aumenta con los años de cotización desde un 103% de tasa de reemplazo con un año de cotización, a un 145% con 15 años de cotización.
- **Pensión Universal No Contributiva:** Se garantiza una pensión universal del 100% del salario mínimo, independiente del monto y tiempo de las cotizaciones.

Un objetivo básico es la certeza de ingreso al jubilar, no proporcionada por el actual sistema privado. Para ello, se establece una tasa de reemplazo en relación con los años cotizados sobre los últimos 10 años de ingreso imponible por los que se aportó en el sistema, o, en caso de menor tiempo de aporte, el mayor que se haya cotizado. Del mismo modo, se incluye el reconocimiento a las mujeres cotizantes, debido a su mayor carga en labores domésticas y de cuidado, y a la discriminación salarial que sufren en el mundo del trabajo. Para calcular la pensión contributiva resultante, se propone que las mujeres sumen 2 años al cumplir cinco años cotizados, y otros 3 años adicionales al cumplir diez años cotizados, completándose así 5 años subsidiados en total. La pensión se calcula con las remuneraciones imponibles cotizadas de los diez últimos años a valor presente; o, en su defecto, con el mayor número de años cotizados.

En la propuesta también se reconoce a los trabajadores independientes, considerados como no cotizantes y, por ende, con derecho a la Pensión Universal al alcanzar la edad de jubilarse. Sin embargo, se establece que estos trabajadores deberán cotizar para poder acceder a una mejor pensión. Para ello, se propone que coticen el 9% de sus boletas de honorarios, mientras el contratante del servicio tendrá la obligación previsional de cotizar el 9% adicional. A esto se suman otras pensiones y garantías relacionadas con la vejez anticipada, viudez, sobrevivencia, orfandad, invalidez y sobrevivencia, así como la compatibilidad e incompatibilidad entre estas.

Ahora bien, pese a las muestras de apoyo y los cuestionamientos al sistema de capitalización individual que rige el sistema, las resistencias políticas y empresariales han sido más fuertes hasta ahora. En efecto, sigue siendo visible la tendencia del Estado neoliberal a proteger esta industria, como ha ocurrido recientemente con la negativa del Tribunal Constitucional respecto a permitir a los afiliados retirar parte de sus fondos, incluso si es que enfrentan situaciones catastróficas de salud o endeudamiento.

Los efectos negativos del sistema también han quedado en evidencia en medio de la coyuntura sanitaria por el COVID-19, al caer bruscamente el valor de los fondos previsionales debido a la recesión de la economía mundial. Las pérdidas, dependiendo del nivel de riesgo del fondo, a fines de marzo de 2020, se estimaban en entre un 3% y 20%, afectando sobre todo a las personas próximas a jubilar, al no existir seguridad de que tales descuentos retornen en el corto o mediano plazo.

## **4. Educación superior: expansión desregulada, endeudamiento y mercantilización**

Antes de la actual crisis, los conflictos que marcaron la trayectoria reciente del país involucraron, mayoritariamente, a los estudiantes universitarios. En el año 2011, un amplio movimiento por la educación sacudió durante meses al país, abriendo el debate sobre el acceso, la calidad y las oportunidades entregadas por la educación impartida en las universidades. Una que ha venido generando las más altas expectativas en las familias chilenas, dispuestas a realizar enormes sacrificios económicos con el fin de que sus hijos estudien en un sistema que, incluso en su segmento estatal, implica un importante costo particular.

Lo anterior se debe a que el sistema de educación superior chileno pone su eje estructurante en la provisión privada y en instituciones que mayoritariamente persiguen fines lucrativos, las cuales se favorecen ampliamente de una serie de subsidios estatales o *vouchers*. Un negocio que no necesariamente redundaría en una educación de calidad o en mayores oportunidades laborales para sus estudiantes, pero que sí conlleva, en la mayoría de los casos, una gran deuda universitaria, que afecta a muchas familias y jóvenes egresados. Del mismo modo, y a causa de esta orientación predominantemente empresarial, se trata de un sistema de educación fuertemente segregado entre universidades de muy diversa índole. Algo que refuerza las desigualdades económicas y sociales ya existentes en la sociedad chilena.

### **4.1. La mercantilización de la educación superior chilena**

La mercantilización de la educación superior se inicia en 1981 con la Ley de Universidades promulgada por la dictadura. Ella fragmenta a las universidades estatales y establece la libertad para que los particulares puedan fundar instituciones educativas. Junto con esta ley, se estanca el financiamiento basal a las instituciones estatales y se crean los Aportes Fiscales Indirectos, que promueven la competencia entre instituciones por la captación de los estudiantes con mejores rendimientos según el examen de admisión existente. Se le suman la imposición del autofinanciamiento a las instituciones y el cobro de aranceles, así como un sistema de Crédito Fiscal que permite costear los estudios a quienes no pueden pagarlo, abriéndose la puerta al endeudamiento con el Estado (GEE, 2015).

La apertura a los particulares, vía el principio de “libertad de enseñanza”, se acompaña en esta reforma del establecimiento de una nueva jerarquía en los estudios de pregrado, por la que se crean dos tipos nuevos de instituciones no universitarias: los Institutos Profesionales (IP) y los Centros de Formación Técnica (CFT). Ambos pasan a conformar el subsistema de la educación técnico-profesional, cuya regulación es distinta al componerse exclusivamente por instituciones privadas y al contar éstas con la posibilidad de perseguir fines de lucro, un propósito vedado para los planteles universitarios (Sanhueza y Carvallo, 2018).

El conjunto de estas transformaciones pone fin a la comprensión de la educación como un derecho público y gratuito garantizado por el Estado, traspasándose tal responsabilidad a los particulares,

como oferentes del servicio educativo (plena libertad para fundar instituciones) o demandantes (cobro de aranceles). Desde un punto de vista jurídico, lo que se hace, por tanto, no es incluir un cambio sustantivo en la legislación previa a la Constitución de 1980 (el derecho a abrir universidades privadas existía desde antes), sino adoptar medidas para que la expansión privada se produzca con la decidida venia del Estado. De este modo, se gira hacia una reducción del rol de este último, en la lógica subsidiaria, redireccionándose su actuar hacia la regulación y coordinación del sistema, así como al otorgamiento de subsidios cuando los individuos no pueden costear el servicio. Esta reforma a la educación superior, por tanto, constituye un primer intento por masificarla vía mercado. Una apuesta que, sin embargo, no logra penetrar en el sistema con el ritmo esperado —como sí ocurre en el sistema escolar—, dado el compromiso del régimen militar con las universidades pertenecientes a la Iglesia Católica y la resistencia desde las universidades estatales. En efecto, estas instituciones tradicionales seguirán concentrando la mayor parte del financiamiento estatal y de la matrícula hasta inicios de los años noventa, pese al crecimiento constante de los subsidios a la demanda (Sanhueza y Carvallo, 2018).

Desde inicios de los noventa, los gobiernos civiles se comprometen con las bases institucionales de la reforma implementada en dictadura, enfocándose en mejorar la calidad de la educación superior y en aumentar el financiamiento de ésta, sin cuestionar los principios ideológicos que rigen el cambio autoritario (Orellana, 2014). En ese sentido, en un primer ciclo de reformas, se apunta al mejoramiento cualitativo de la cobertura y la matrícula, al aseguramiento de la calidad, al fomento de la investigación científica (mejorando el sistema de concursos) y a la diversificación del financiamiento (disminuyendo aportes de libre disposición y promoviendo nuevas fuentes). Propuestas que solo avanzan parcialmente durante la década, debido a la resistencia de las instituciones tradicionales. Esta último se deberá, en lo sustantivo, a la intención de estas reformas de igualar a las instituciones públicas y privadas en su regulación y acceso a recursos estatales (Sanhueza y Carvallo, 2018).

Hacia inicios de los años 2000, un segundo ciclo de reformas, llevado adelante por el gobierno de Ricardo Lagos, mejora las condiciones mediante las cuales las instituciones privadas surgidas después de 1981 pueden disputar los recursos públicos a las universidades estatales y tradicionales. Partiendo de un diagnóstico que apunta al estancamiento del sistema en sus lógicas de apertura al capital privado (como alternativa al financiamiento exclusivamente público), de fomento a la innovación (como conocimiento de rápida rentabilización) y en su capacidad de formación de capital humano adaptable a un mercado laboral flexible, se lanza la “Nueva Política para la Educación Superior” que pretende reducir la fractura entre instituciones privadas y tradicionales. Así pues, se propone una reforma enfocada en el financiamiento institucional, el financiamiento a la demanda y el aseguramiento de la calidad, entendiendo que estos tres elementos tienen en común el impulso de instrumentos de política orientados a desplazar la distinción entre lo público y lo privado, para pasar a una diferencia técnica construida sobre la base de la acreditación de las instituciones (acreditada o no acreditada) (Sanhueza y Carvallo, 2018).

Respecto al financiamiento institucional, se desplaza paulatinamente la asignación directa de recursos a las instituciones en favor de modalidades de subsidio directo a los estudiantes, mediante vías competitivas. Algo que no impide que el Aporte Fiscal Directo siga siendo la principal fuente de

recursos de las universidades asociadas al Consejo de Rectores (CRUCH), el grupo de universidades estatales o privadas tradicionales sobre el que descansa la diferencia con las instituciones surgidas después de la reforma de 1981. En materia de financiamiento a la demanda o dirigida a los estudiantes, se propone como alternativa al crédito “Fondo Solidario” y a los créditos privados el nuevo “Crédito con Aval del Estado” (CAE), que introduce a la banca privada y mercantiliza las ayudas estudiantiles, en tanto el Estado comienza a licitar con dicho sector un conjunto de carteras de créditos a estudiantes que ingresan a la educación superior, actuando como aval de tales deudas (Nodo XXI, 2015). El CAE es definitorio para el aseguramiento de la calidad, tercer pilar de la reforma, al establecerse a la acreditación como medida de la calidad de las entidades de educación superior. De este modo, pasa a cifrarse en tal certificación la condición de elegibilidad de las instituciones para que los estudiantes con CAE puedan llevar esos recursos hacia las instituciones, financiando así sus estudios (Sanhueza y Carvallo, 2018).

Ahora bien, para atraer a los bancos a un negocio como el del CAE, que a primera vista se presentaba como riesgoso, el Estado fija una tasa de interés lo suficientemente alta como para volverlo atractivo, estableciendo también la figura del “sobreprecio” o “recarga” que entrega a las entidades financieras la facultad de hacer efectiva unilateralmente la garantía estatal, obligando además al fisco a pagarles una comisión adicional en conjunto con el monto originalmente prestado. A esto se agregan una serie de prerrogativas en favor de los bancos y del Estado para hacer efectivo el cobro de los créditos, por medio de la obligación de la deducción de las cuotas en las remuneraciones de los egresados, la retención de impuestos a los morosos y el establecimiento de la imprescriptibilidad de las deudas<sup>19</sup>.

Tras las movilizaciones estudiantiles del año 2006, encabezadas por los estudiantes secundarios, se cuestiona por primera vez el modelo educativo heredado de la dictadura, respondiéndose, en el caso de la educación superior, a partir del informe de la Comisión Asesora Presidencial de ese año, con una política de aumento de los aportes directos a las instituciones estatales, en desmedro del excesivo financiamiento a la demanda. Sin embargo, dicha iniciativa en vez de fortalecer los aportes basales y permanentes a las instituciones es llevada adelante mediante el aumento de recursos contra resultados y de carácter competitivo, generándose, a la postre, un fortalecimiento de las dinámicas competitivas perfiladas desde antes, ligadas a la igualación de las instituciones de propiedad estatal y privada (GEE, 2015).

Años después, esta vez tras las movilizaciones del año 2011, el segundo gobierno de Michelle Bachelet pone en marcha, durante el año 2016, una “ley corta” de Gratuidad en la Educación Superior<sup>20</sup>. Esta es extensiva para los estudiantes pertenecientes a los primeros cinco deciles de menores ingresos que ingresen a alguna de las instituciones elegibles, correspondientes a las 16 universidades del Estado, las 9 instituciones no estatales del CRUCH y 5 instituciones privadas que cumplen con el requisito de al menos 4 años de acreditación y de no poseer relaciones con sociedades con fines de lucro (interés ampliamente cuestionado en las protestas de 2011). En su promulgación,

---

<sup>19</sup> Hasta el 2005, el “Fondo Solidario”, otorgado por las universidades del CRUCH a través de fondos públicos, era el medio predominante para el financiamiento estudiantil. En el caso de las instituciones no adscritas a esta corporación, la única vía de financiamiento a la demanda era el crédito “Corfo”, con altas tasas de interés. Ahora bien, el “Fondo Solidario” era un instrumento ampliamente cuestionado por su insuficiencia en la cobertura, así como por su permanente crisis financiera, resultado de las bajas tasas de pago de los estudiantes egresados.

<sup>20</sup> A esta ley le siguen la creación de dos nuevas universidades estatales y de algunos CFT estatales.

el Gobierno argumenta que esta “gratuidad” constituye un mecanismo de financiamiento a las instituciones, que abandona la lógica de los subsidios a la demanda. Una aseveración excesiva, no obstante, si se tiene en cuenta que el “aporte por gratuidad” —como se lo denomina— para cada institución es dependiente del número de estudiantes beneficiarios (es decir, pertenecientes a los 5 primeros deciles de ingreso) y del arancel de la carrera (Orellana y Sanhueza, 2016). Vale decir, el efecto es una nueva disputa entre las instituciones privadas y estatales por captar, como ocurre con el CAE, al público objetivo de este programa, en una lucha que, por sus menores limitaciones de entrada, ha tendido a ser ganada por las instituciones privadas.

En resumen, si las transformaciones estructurales que emprende la dictadura inician un camino por el que el Estado retira gran parte de su aporte al sistema universitario tradicional y promueve la creación masiva de instituciones privadas, son las políticas de financiamiento subsidiarias que implementan los gobiernos civiles las que consolidan la mercantilización del sistema. En particular, porque estas últimas, al requerir eliminar la distinción entre instituciones privadas y estatales y asegurar un financiamiento público indiferenciado entre ellas, expresa el compromiso estatal con el crecimiento del sector privado y, así, con la iniciativa de privatización y el abandono paulatino de sus propias universidades.

#### 4.2. Segmentación y concentración en el mercado de la educación superior

El sistema de educación superior chileno muestra como rasgo más llamativo en las últimas décadas su explosiva expansión en la cobertura. En efecto, si en el año 1990 se contabiliza una matrícula total de alrededor de 250 mil estudiantes, entre matriculados en las universidades pertenecientes al CRUCH y las instituciones privadas de educación superior surgidas tras 1981 (Ministerio de Educación, 2012), en el 2019 se alcanza un total de más de 1,2 millones de estudiantes, con mayoría femenina (53%) en su composición (Tabla 8). Una cifra significativa, en el contexto de una sociedad de alrededor de 18 millones de habitantes.

*Tabla 8. Matrícula total según tipo de institución y género (2008-2019)*

Tipo de institución	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 <sup>21</sup>
U. CRUCH	295.158	303.127	310.026	304.842	311.315	325.606	332.860	336.155	345.258	350.593	366.430	396.597
U. Privadas	265.866	288.949	322.682	357.858	374.401	382.235	376.863	371.540	375.533	383.010	384.095	350.403
IP	162.870	189.622	224.339	267.766	301.156	332.147	357.395	378.802	384.667	377.354	375.462	381.412
CFT	95.903	110.021	128.571	138.635	140.048	144.383	148.012	146.546	141.720	136.789	136.784	137.949
CFT Estatal	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	209	1.074
U. Carrera convenio	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	2.149
Mujeres	409.957	452.854	503.230	522.036	586.814	615.021	631.870	640.345	651.591	656.800	669.274	672.859
Hombres	409.840	438.865	482.388	517.065	540.106	569.350	583.260	592.698	595.587	590.946	593.497	595.651
Total	819.797	891.719	985.618	1.069.101	1.126.920	1.184.371	1.215.130	1.233.043	1.247.178	1.247.746	1.262.771	1.268.510

<sup>21</sup> En el año 2019, las universidades Alberto Hurtado y Diego Portales se integran formalmente al CRUCH. Asimismo, se contabilizan los programas en los que se reubican estudiantes desde las desaparecidas universidades ARCIS e Iberoamericana, que cierran por problemas económicos (“U. Carrera convenio”).

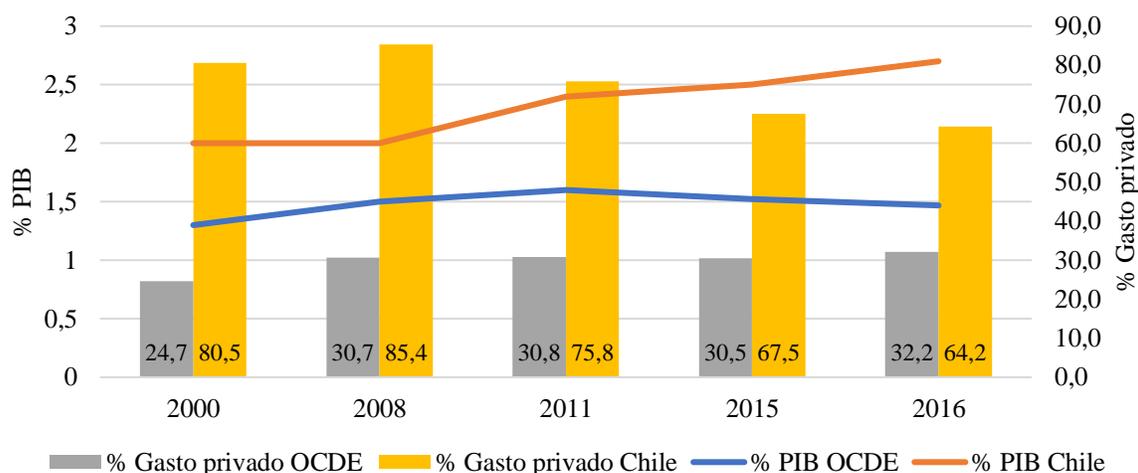
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Subsecretaría de Educación Superior  
([www.mifuturo.cl](http://www.mifuturo.cl))

Desde la segunda mitad de los años 2000, y como se observa en la Tabla 8, el alza de la matrícula en educación superior comienza a encabezarla la educación técnico-profesional, producto tanto de la creación del CAE como de la saturación del sistema universitario, mientras las universidades privadas paulatinamente sobrepasan la matrícula de las universidades del CRUCH, particularmente desde el año 2010. Una tendencia que solamente se quiebra en el año 2019, aunque a raíz de la aceptación formal en el CRUCH de dos de las principales universidades surgidas después de 1981 —las universidades Alberto Hurtado y Diego Portales—, traspasándose su matrícula a este grupo de instituciones.

Las diferentes aceleraciones que presenta esta expansión de la matrícula de educación superior, amparada en la crecida de las universidades privadas en los años noventa y luego en la educación técnico-profesional en las décadas siguientes, son resultado de su carácter socialmente heterogéneo. Esto quiere decir que la cobertura tiende a concentrarse preferentemente en grupos socioeconómicos altos, incorporándose los sectores sociales inmediatamente adyacentes solo una vez que se alcanza el punto de saturación de la demanda. En ese sentido, el aumento en el acceso a la educación superior de sectores sociales medios y bajos, ligados a la expansión de la matrícula privada, mantiene las desigualdades ahora en la propia educación terciaria, expresado en entornos institucionales cualitativamente diferenciados entre sí. Esta es la distancia que se juega entre las universidades tradicionales y las “masivas-lucrativas”, denominadas así por enfocarse en la formación rápida de profesionales con competencias útiles para el mercado laboral (Sanhueza y Carvallo, 2018).

En el caso de las diferencias de género, la expansión de la matrícula también supone un proceso cualitativamente heterogéneo. Si bien en la composición del crecimiento de la matrícula privada una parte relevante es femenina, sobre todo desde el año 2008 (ver Tabla 8), dicha inclusión se corresponde mayoritariamente con las denominadas “carreras feminizadas”, concentradas en ámbitos como salud (excluyendo Medicina), educación y humanidades (Ruiz y Miranda, 2018). En general, estas son carreras socialmente asociadas a las labores de cuidados y servicios (enfermería, educación de párvulos, psicopedagogía, gastronomía), en las que se reproducen, ahora bajo una lógica mercantil, la reproducción de las divisiones sexuales del trabajo y el sexismo, en muchos casos como una suerte de extensión profesionalizada del rol maternal. Tal feminización de las carreras va aparejada, además, de una menor valoración social, que económicamente se expresa en salarios más bajos por iguales funciones y en múltiples estigmas sociales (Orellana y Miranda, 2018), siendo reforzado aquello, en el segmentado sistema terciario chileno, si es que su origen se remonta a la educación privada, de más baja calidad en términos generales.

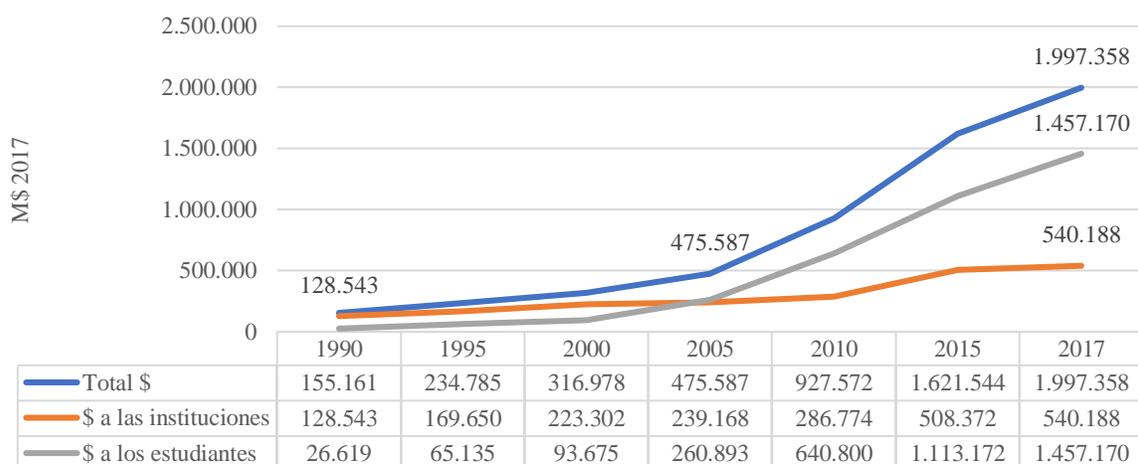
Gráfico 2. Proporción del PIB (gráfico de líneas) y % de Gasto privado en Educación Superior (gráfico de barras) en Chile y OECD, 2000-2016<sup>22</sup>



Fuente: Elaboración propia a partir de informes OECD.

Respecto del financiamiento de esta expansión de la cobertura, cabe señalar que éste depende, mayoritariamente, del desembolso que realizan las familias y otros actores privados. Así lo muestra el nivel de gasto privado que exhibe el país, que si bien ha bajado del 80,5% del total a un 64,2% entre los años 2000 y 2016 (último dato disponible), se mantiene muy por sobre la media de 30% del conjunto de países de la OECD, con los que Chile viene comparándose hace más de una década (ver Gráfico 2). Con todo, tal nivel de gasto privado no implica que Chile invierta poco de su presupuesto nacional en educación superior. Por el contrario, también en comparación con la OECD, la situación chilena destaca por su alta inversión pública, en una trayectoria al alza, desde inicios de los años 2000, que lleva al país a destinar cerca del 2,7% de su PIB total en 2016, versus el 1,5% del promedio OECD (ver Gráfico 2).

Gráfico 3. Evolución financiamiento público de Educación Superior (1990-2017)



Fuente: Elaboración propia en base a informes Contraloría General de la República.

<sup>22</sup> Para 2015 y 2016, se suman los ítems “Gasto familiar” y “Gasto proveniente de otras entidades privadas”.

Ahora bien, al mirarse la composición de ese financiamiento público a la educación superior, lo que se observa es un predominio de formas de financiamiento “a la demanda”, vía becas y créditos (*vouchers*), en desmedro del financiamiento a las instituciones (recursos de libre disposición y no competitivos). Dicha primacía, observable en el Gráfico 3 y que se inicia después del año 2005, se explica sobre todo por la irrupción del CAE como instrumento de financiamiento y, así, como gasto estatal susceptible de ser captado por cualquier institución —sin importar su régimen de propiedad o la orientación de su proyecto educativo, sea este público o con meros fines lucrativos—, a partir de las reformas regulatorias que igualan a las instituciones públicas y privadas en su acceso a los recursos públicos.

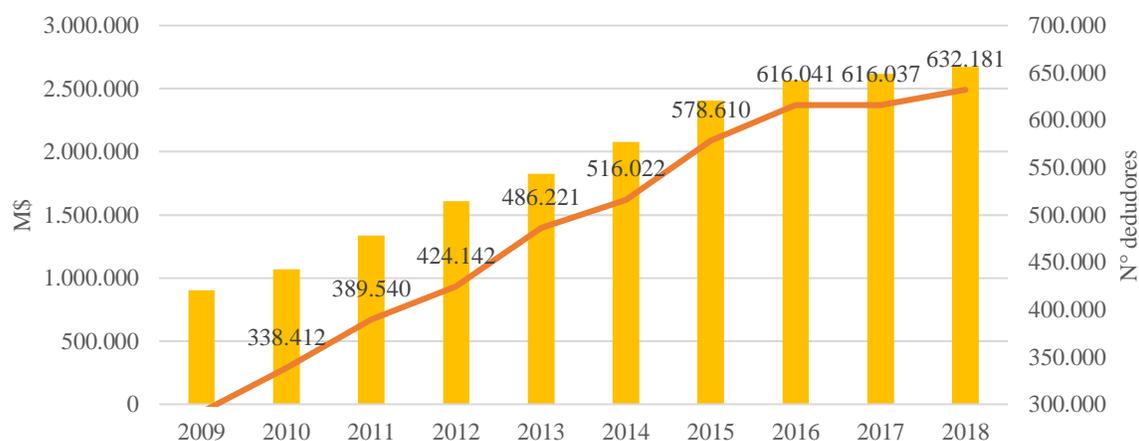
*Tabla 9. Recursos asignados al CAE y gratuidad (M\$, 2016-2019)*

<b>Glosa presupuestaria</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
Presupuesto CAE	474.494	421.654	441.847	553.564
% presupuesto ESUP	29%	26,2%	24,4%	24,4%
Presupuesto Gratuidad	395.194	674.670	852.891	1.113.694
% presupuesto ESUP	24,2%	42%	47%	49%

Elaboración propia en base a informes Dirección de Presupuestos de Chile.

Desde el año 2016, si bien se ha mantenido esta crecida exponencial del financiamiento estatal a la demanda, su composición ha venido variando, al ponerse en marcha la Ley de Gratuidad mencionada en el apartado anterior. Esta iniciativa, que en la práctica es solamente una glosa presupuestaria, ha pasado rápidamente a constituir casi la mitad del presupuesto total en educación superior hacia el año 2019, desde el 24,2% que suponía en su primer año (Tabla 9). Con todo, si se toman en conjunto el CAE y la Gratuidad, en el año 2019 constituyen casi tres cuartas partes del presupuesto total que destina el Estado a educación superior. Una medida excesiva si se considera que se trata de apenas un ítem del presupuesto, quedando pocos recursos para otras áreas como las enfocadas en mejorar la calidad de la educación.

*Gráfico 4. Evolución deudores bancarios según Créditos para Educación Superior (gráfico de líneas) y Monto Total de Deuda (gráfico de barras), 2009-2018<sup>23</sup>*



<sup>23</sup> Se incluye el CAE, Corfo y créditos bancarios con recursos propios.

Elaboración propia en base a estadísticas SBIF, 2019.

Si el costo fiscal en materia de subsidios al financiamiento estudiantil es alto, ello no impide que buena parte del financiamiento para el ingreso a las universidades siga dependiendo del gasto privado, particularmente asociado al endeudamiento bancario. Una modalidad que crece fuertemente en la última década, producto de la oferta de créditos universitarios que prolifera, habida cuenta de la demanda existente. Como indica el Gráfico 4, entre 2009 y 2018 crece a gran velocidad el número de deudores de créditos con fines universitarios, así como el monto total de la deuda, llegando esta última a los \$2,6 billones en 2018. Dicho monto se distribuye entre más de 630 mil deudores, a menudo con deudas que comportan el precio de una vivienda y que, por ello, los privan de expectativas de desarrollo personal y familiar reales, al arrastrar una deuda de envergadura incluso antes de comenzar a trabajar profesionalmente. Una situación que se agrava entre deudores que no logran terminar sus carreras, así como en muchos otros que no encuentran trabajo en lo que estudiaron, sumando a los problemas económicos otros relacionados con frustraciones y decepciones.

En el caso específico del CAE, además, se suma que el grueso de la deuda total acumulada desde su puesta en marcha en el año 2006 se concentra en los sectores sociales más pobres, justamente el público objetivo de la mayoría de las entidades privadas masivas-lucrativas. Según la Comisión Ingresos (2018), encargada de administrar el crédito, de los USD 9.500 millones de deuda total acumulada al año 2018, un 52% de ella es adeudada por personas pertenecientes al 40% de la población de menores ingresos. En general, este endeudamiento por estudiar se ha sostenido sobre la base de prácticas abusivas hacia las y los estudiantes, sumado a una alta carga financiera para sus familias. Esto ha incluido la imposición de seguros atados de desgravamen e invalidez, mandatos en blanco para suscripción de pagarés por el total de lo adeudado, retención por parte de la Tesorería General de la República, deudores morosos en listas de boletines comerciales, prácticas que inducen deliberadamente la morosidad, comisiones de administración, entre otras acciones. Ello ha generado un enorme problema social, solo aliviado en parte por medidas paliativas tendientes a disminuir la carga financiera, como rebajas en la tasa de interés, contingencia al ingreso de 10%, suspensiones por cesantía o por estudios en el extranjero (Nodo XXI *et al.*, 2019).

De todas maneras, y pese a que con los cambios en el aseguramiento de la calidad y la acreditación se han abierto la puerta de los fondos públicos a todas las instituciones, los beneficios que ello ha comportado han sido concentrados por algunos consorcios específicos, que son justamente los que lideran la expansión de la matrícula universitaria. En el caso del CAE, si hasta antes de su creación el gasto en educación superior correspondía en un nivel mayoritario a las familias como gasto privado, tras su irrupción, y dando cuenta del fracaso de esta política, el gasto privado no decae, subiendo además fuertemente el gasto social estatal en esta materia (ver gráficos 2 y 3). Esto tiene que ver con que los aranceles se disparan tras esta política, tornando insuficientes los montos destinados por este crédito a cada carrera, basados en “aranceles de referencia” fijados por el Estado. Es así como se propicia el surgimiento de un sistema masivo nuevo, de carácter privado, donde predominan orientaciones lucrativas, y de creciente dependencia financiera en relación con el Estado.

Esto queda evidenciado en la evolución de los beneficiarios y los recursos del CAE captados por las instituciones privadas de educación superior. En particular, conviene mirar las 20 instituciones más importantes (ver Tabla 10), que en conjunto explican poco más de la mitad de la matrícula al año

2018 y el 87% de las utilidades del sistema para el año 2017. Este grupo ha logrado captar, desde su puesta en marcha, el 67,7% de los créditos entregados, entre nuevos y renovaciones. Asimismo, han logrado hacerse del 68% de los recursos entregados por este crédito, respaldando la idea de que la aceleración de la matrícula desde el año 2005 es un fenómeno estrechamente ligado a la masa de recursos en disputa.

Pese a ello, los beneficiarios y recursos del CAE no se distribuyen homogéneamente entre todos los actores del mercado educativo. Más bien, son algunos pocos grupos o consorcios, nacionales y extranjeros, los que capturan una mayor proporción del total, generalmente siguiendo la estrategia del sistema integrado, esto es, la operación simultánea de los tres tipos de instituciones que la legislación chilena permite: universidades, IP y CFT. Esto último es relevante, pues, como se explicaba antes, los propósitos lucrativos en las universidades están prohibidos por ley, aunque no para las instituciones técnico-profesionales. Dicha diferencia ha permitido que, utilizándose variadas estrategias de triangulación financiera entre filiales (por ejemplo, la de alquilarse inmuebles entre ellas), varios consorcios empresariales hayan incurrido en el retiro de utilidades, saltándose la norma. Estas operaciones de rentabilización, que aseguran el funcionamiento del sistema como un mercado más, han sido objeto de varias investigaciones desde el año 2011, aunque con pocas sanciones importantes. Hacia el año 2018, las universidades investigadas por lucro acumulan el 12,9% de los créditos CAE y el 16,4% de sus recursos, con poco más de \$23 mil millones en utilidades al 2017 (Tabla 10)<sup>24</sup>.

Entre los actores empresariales más importantes, el más paradigmático es el Grupo Laureate, multinacional que encabeza el listado, acumulando el 16,5% de los créditos CAE y el 17,8% de los recursos entregados, con utilidades por USD 36 mil millones en 2017. *Laureate International Universities* es una red de instituciones de educación superior privada que reúne a 76 instituciones en 27 países del mundo, y cuyos intereses en el sistema chileno se registran en las universidades Andrés Bello, de las Américas y de Viña del Mar, así como en el instituto profesional AIEP. Le siguen el consorcio chileno Santo Tomás, con el 14,9% de los créditos y el 12,9% de los recursos entregados, y el Grupo INACAP, que registra las mayores utilidades, con más de \$37 mil millones. El caso de INACAP es interesante, pues su origen está en el Organismo Técnico de Capacitación, fundado en 1966 por la Corfo para fomentar la educación técnica en Chile, aunque su forma actual es producto de su privatización a fines de los ochenta y de su actual control en manos de la Confederación de la Producción y del Comercio, la multigremial del gran empresariado chileno (ver Tabla 10).

Volviendo al CAE, lo cierto es que, pese a lo que contemplaran sus impulsores, quienes hablaban incluso de un “costo cero” para el Estado en el largo plazo, los recursos destinados en él exceden cualquier parámetro de eficiencia para una política pública. En primer lugar, porque la apuesta por atraer a la banca vía altas tasas de interés y otros incentivos implicó otorgar demasiadas licencias para fomentar comportamientos especulativos, sin que nunca la Comisión Ingresara ejerciera las facultades que tenía para contrarrestar aquello (como fijar precios de reserva en licitaciones, o declarar desiertas licitaciones perjudiciales para el fisco). Más tarde, cuando después del año 2011 algunos bancos comienzan a retirarse del sistema por los “costos de imagen” que provocaron las manifestaciones

---

<sup>24</sup> Entre dichas instituciones se cuentan las universidades Andrés Bello, Las Américas, Santo Tomás, UNIACC, del Desarrollo, San Sebastián, Autónoma y SEK.

estudiantiles, el Estado termina asumiendo con cada vez más fuerza como acreedor directo. Así, como indica la Fundación Nodo XXI (2019) con datos para el año 2018, si en 2005 se proyectaba un crédito con un 25% de recompra del fisco y una “recarga” del 6% anual, la realidad muestra que se han recomprado más de la mitad de los créditos y la recarga ha superado el 26%. El Estado ha transferido, de este modo, más de \$3,1 billones en total a la banca por el CAE (donde más de un cuarto de ese dinero corresponde a estas recargas).

Tabla 10. Evolución Matrícula, Beneficiarios CAE y recursos recibidos vía CAE para algunas instituciones de Educación Superior, 2006-2018

Institución	Matrícula 2005	Matrícula 2018	Beneficiarios (2006-2018) (créditos nuevos y renovantes)	% Total Beneficiarios CAE	Recursos vía CAE desde 2006 (en M\$ de 2018)	% Total recursos CAE	Utilidades netas 2017 (M\$)
U. Andrés Bello	20.861	48.481	223.683	7,2%	517.343	9,5%	21.719
U. de Las Américas	21.461	23.221	110.891	3,6%	227.638	4,2%	-4.474
U. Viña del Mar	4.427	9.144	42.278	1,4%	92.395	1,6%	738
IP AIEP	9,74	95.914	136.404	4,4%	133.271	2,4%	17.937
<i>Total Grupo Laureate</i>	<i>56.489</i>	<i>176.760</i>	<i>513.256</i>	<i>16,5%</i>	<i>970.647</i>	<i>17,8%</i>	<i>35.920</i>
Universidad Santo Tomás	12.141	30.417	215.443	6,9%	431.119	8,1%	1.443
IP Santo Tomás	6.592	24.132	98.548	3,2%	104.956	2,0%	4.453
CFT Santo Tomás	12.561	37.972	150.096	4,8%	127.577	2,5%	3.071
<i>Grupo Santo Tomás</i>	<i>31.294</i>	<i>92.521</i>	<i>464.087</i>	<i>14,9%</i>	<i>663.652</i>	<i>12,6%</i>	<i>8.968</i>
Universidad Tecnológica de Chile INACAP	1.548	35.223	105.606	3,4%	152.212	2,8%	14.541
IP INACAP	22.735	37.361	113.802	3,7%	163.492	3,2%	9.240
CFT INACAP	13.986	50.423	130.350	4,2%	158.823	3,2%	13.658
<i>Grupo INACAP</i>	<i>38.269</i>	<i>123.007</i>	<i>349.758</i>	<i>11,2%</i>	<i>474.527</i>	<i>9,2%</i>	<i>37.439</i>
Pontificia Universidad Católica de Chile	21.290	39.154	44.823	1,4%	105.799	1,9%	12.259
IP DUOC UC	27.038	100.219	310.488	10,0%	487.788	9,5%	20.567
CFT DUOC UC	2.698	212	22.225	0,7%	28.160	0,6%	1.273
<i>Grupo Pontificia Universidad Católica de Chile</i>	<i>51.026</i>	<i>139.585</i>	<i>377.536</i>	<i>12,1%</i>	<i>621.746</i>	<i>11,9%</i>	<i>34.099</i>
U. San Sebastián	9.663	33.695	172.681	5,5%	386.682	7,0%	7.565
U. Autónoma	8.099	24.659	116.858	3,8%	246.365	4,9%	9.157
U. Central	6.697	13.612	55.872	1,8%	119.432	2,2%	1.440
U. del Desarrollo	7.366	16.975	28.187	0,9%	70.790	1,2%	4.919
U. Pedro de Valdivia	1.449	5.909	14.159	0,5%	29.663	0,6%	-229
U. SEK	861	6.810	8.735	0,3%	16.988	0,3%	156
UNIACC	2.448	4.843	4.869	0,2%	10.972	0,2%	60
<i>Universidades investigadas por lucro</i>	<i>36.583</i>	<i>106.503</i>	<i>401.361</i>	<i>12,9%</i>	<i>880.892</i>	<i>16,4%</i>	<i>23.067</i>
<i>Total 20 Instituciones</i>	<i>213.661</i>	<i>638.376</i>	<i>2.105.998</i>	<i>67,7%</i>	<i>3.611.464</i>	<i>67,9%</i>	<i>139.493</i>
% Total Educación Superior	32%	51%					87%

Fuente: Páez, Kremerman, Sáez, 2019.

La conclusión, por tanto, es que si el argumento de fondo para implementar esta política pública era el aumento de la cobertura en materia de educación superior y la disminución del gasto de las familias, al menos en el segundo propósito se ha fallado estrepitosamente. Por el contrario, lo que ha ocurrido es que el gasto de ellas se mantiene, a la vez que también crece fuertemente el gasto público, a niveles a todas luces perjudiciales para el Estado. Dichos recursos, a partir de las modalidades de rentabilidad empresarial antes explicadas, han venido acumulándose en las arcas de grandes consorcios, a cuyos establecimientos llegan estudiantes de franjas sociales de menores ingresos, pero no por su calidad, sino porque no caben en las universidades tradicionales saturadas y cuyas exigencias de entrada, meritocráticas y culturales, es mayor.

Ahora bien, este enorme traspaso de recursos al mercado de la educación superior no ha cambiado en lo esencial con la Ley de Gratuidad de 2016. En verdad, la dinámica de acumulación empresarial se ha mantenido intacta, con instituciones privadas que, para captar estos recursos, han decidido aumentar su cantidad de carreras/programas y subir los precios de éstas, a la vez que disminuyen los requisitos de entrada a los estudiantes más vulnerables, afectados a esta política, para captar los recursos (Orellana y Sanhueza, 2016). Una operación que ha elevado sus ganancias, aprovechando la desregulación y la segregación de un sistema de educación superior que sigue marcando las decisiones de muchas familias chilenas.

### **4.3. Conflictividad en la educación superior: viejos y nuevos actores**

Tras años de intensas movilizaciones sociales, que han puesto a la educación superior en el centro del debate, existe el reconocimiento de que los recursos que el fisco ha invertido en instrumentos de financiamiento de la educación terciaria resultan injustos, ineficientes y, ante todo, irracionales. El impulso incesante del financiamiento a la demanda ha llegado a desdibujar los objetivos que el propio ideario neoliberal propugna, creando mecanismos ineficientes, en la medida que disfrazan la subvención estatal a la ganancia privada de “cooperación público-privada”. Esta orientación ha llevado al paroxismo de engendrar un sistema totalmente orientado a la obtención de ganancias aseguradas vía subvenciones estatales a todo actor privado que “se arriesgue” a participar de este mercado.

Estas irracionalidades del mercado educativo chileno son las que han agudizado el conflicto, involucrando a estudiantes, profesores y a los distintos gobiernos civiles en los últimos 30 años. Desde hace una década y media, sin embargo, tales conflictos educativos han venido articulándose en torno al cuestionamiento de las bases sobre las cuales estas privatizaciones se asientan. En efecto, primero fueron, en el año 2006, los estudiantes secundarios, quienes si bien inician sus movilizaciones protestando contra el alza del precio de la Prueba de Selección Universitaria y por la rebaja del transporte público, terminan exigiendo la derogación de la Ley Orgánica Constitucional de Educación, la reversión de la municipalización de las escuelas públicas y la reinstalación de la gratuidad, poniendo en entredicho, por primera vez, el andamiaje institucional sobre el cual fuera privatizada la educación en dictadura.

Un lustro después, en el año 2011, los estudiantes universitarios se movilizan en un conflicto que se distingue por su extensión social. En efecto, en él se articulan tanto el viejo mundo universitario —

indicativo de una mayor tradición de organización y de un anclaje en las viejas clases medias chilenas— como las nóveles organizaciones estudiantiles surgidas en las universidades privadas, centros de formación técnica, institutos profesionales y liceos técnicos cuyos estudiantes son expresivos de aquella matrícula universitaria que crece en la primera década del siglo XXI, amparada en el traspaso de recursos estatales vía *vouchers*. Con su impugnación al lucro, dicho movimiento puso a la crisis educacional más allá de los dilemas de la política pública, llevándola hacia un cuestionamiento al modelo de crecimiento económico. Del mismo modo, hizo visible un malestar profundo contra el endeudamiento y la exigencia de una educación pública y de calidad, desbordando la capacidad de reacción de las autoridades políticas (Ruiz, 2015).

Respecto a esto último, uno de los actores más nuevos y activos en relación con la crisis chilena actual es el movimiento de deudores universitarios. Un movimiento transversal, expresión de la transformación de la fuerza laboral en el Chile de las últimas décadas, que potencialmente puede nutrirse de los cerca de 2 millones de personas en dicha condición (incluyendo deuda bancaria y con el Estado), producto de las políticas de financiamiento a la demanda antes descritas. Estando en el corazón del malestar social, estos trabajadores endeudados están marcados por la articulación entre el agobio y el endeudamiento excesivo de miles de familias, así como por el incumplimiento de las promesas de ascenso social asociadas a la educación terciaria, cuya expresión concreta suele ser el subempleo, la precarización laboral, la falta de acceso a los mecanismos de participación en la sociedad, y la constatación diaria de que la educación recibida era altamente segmentada y de baja calidad en términos generales. Todos elementos que se agravan aún más en el caso de las mujeres, debido a la desigualdad estructural con la que se expande el sistema de educación superior.

A la cabeza de esta demanda se encuentra el movimiento Deuda Educativa, que surge el año 2013 a partir de un grupo de estudiantes estafados por la Universidad Tecnológica Metropolitana y su carrera de Ciencias Criminológicas<sup>25</sup>. Esta agrupación, desde su fundación, ha llevado adelante una estrategia de interpelación a las autoridades implicadas en las políticas educativas universitarias de los últimos años, así como de judicialización de las deudas universitarias, llegando incluso a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Entre sus logros más recientes, junto a parlamentarios de diversos sectores y a la Fundación Nodo XXI, está la promulgación de la Ley “Chao DICOM”, que borra de los registros financieros a los deudores por estudiar.

La principal apuesta del movimiento, sin embargo, es el proyecto para la condonación universal de la deuda universitaria, que existe desde fines del 2019 (Nodo XXI *et al.*, 2019). Dicha propuesta parte del hecho de que actualmente un porcentaje importante del saldo total de la deuda que se mantiene con cada crédito —por ejemplo, el CAE o el crédito “Fondo Solidario”— ha sido financiada por el fisco, por lo cual no se requeriría de un esfuerzo fiscal adicional para condonar el total de estas deudas, sino de real voluntad política.

En cuanto a las cifras restantes, correspondientes a aquella deuda educacional suscrita con la banca privada con el Estado como garante, se plantea la necesidad de impulsar un diálogo público para que sean el Estado y los bancos e instituciones financieras —considerando que a diciembre del año 2018 habían recibido más de 730 mil millones de pesos por parte del Estado por concepto de “recarga”, sin

---

<sup>25</sup> Que no podían ejercer la carrera pues, por ley, en Chile la labor criminalística sólo es ejercida por las policías.

considerar intereses ni multas— los que se responsabilicen y asuman el costo del mal diseño del sistema de financiamiento a la educación superior, y no los estudiantes, los trabajadores y sus familias.

En ese contexto, considerando una condonación total inmediata y simulando un proceso de amortización a 25 años plazo con un 2% de interés, en la propuesta se plantea llegar a un escenario de gasto anual por concepto de condonación cercano a los \$167 mil millones anuales (aproximadamente USD 261 millones). Este gasto debería ser asumido tanto por el Estado como por los bancos y las instituciones financieras, dada la responsabilidad que cabe a ambos, tanto por ser el Estado responsable de impulsar un instrumento que no respondió a ninguna planificación original, como porque los bancos han visto incrementadas sus ganancias mucho más allá de lo presupuestado (Nodo XXI *et al.*, 2019).

Este proyecto, que ha generado revuelo y esperanzas en los últimos meses, se mantiene a la espera de avanzar en el Congreso Nacional, aun cuando despierta grandes resistencias. En particular, en aquellas instituciones financieras y universitarias que, en los últimos años, han venido sosteniendo parte importante de sus operaciones en las deudas estudiantiles, y que hoy verían en entredicho el núcleo de sus ganancias.

## **5. Salud: segmentación, desigualdad y privatización**

La desigualdad y las consecuencias sociales de las políticas de privatización en Chile han tenido hondas consecuencias sobre la desigualdad socioeconómica. Por otra parte, también han minado de forma sistemática y sostenida las capacidades del Estado como promotor de políticas que apunten al bienestar de su población, antes que al beneficio económico de actores privados: esto resulta patente en el sistema de salud chileno. Pues este ámbito de los servicios públicos no solamente ha sufrido las consecuencias de una profunda segmentación según las capacidades de pago de la población, sino que también ha minado las capacidades del sistema de salud pública para asistir sanitariamente a su población al estimular la transferencia de recursos públicos a oferentes privados.

Tal dinámica no ha cristalizado en una conflictividad social desatada como si ha ocurrido en otros de los ámbitos ya revisados. Sin embargo, la crisis sanitaria provocada por la expansión del COVID-19 durante 2020 ha contribuido a visualizar tanto tales insuficiencias, como también la constelación de intereses empresariales que se benefician son la prolongación de los rasgos fundamentales del sistema.

Por otra parte, las ataduras del Estado para tomar control de un sector que hoy deviene estratégico, así como su incapacidad institucional para establecer regulaciones fuertes en el mercado de la salud han quedado patentes. Durante las primeras semanas de crisis sanitaria la descoordinación de la acción pública en salud ha sido uno de los rasgos centrales en la gestión de la crisis, así como el afán de lucro de los controladores privados. Esto último ha sido observado en aumentos arbitrarios de precios de fármacos e insumos médicos básicos (ya en stock) tanto para el público general como para abastecimiento estatal, así como en las intenciones de las entidades de salud privada de establecer alzas a las primas de sus seguros en medio de la situación de pandemia mundial.

### **5.1. Transformaciones privatizadoras de la institucionalidad de salud**

De forma similar a lo ocurrido en el ámbito previsional, durante el siglo XX Chile fue uno de los países pioneros en América Latina en apuntar hacia la universalización de la cobertura y al acceso igualitario de este derecho social al establecer un sistema nacional de salud pública (Servicio Nacional de Salud, en 1952). La premisa de su funcionamiento se fundaba en un acceso igualitario a servicios de salud, de forma independiente al nivel de ingresos de los ciudadanos, comprendiendo también un esfuerzo de cobertura tanto para zonas urbanas como rurales. Tales esfuerzos se han señalado como un importante factor explicativo de mejoras en los estándares de vida de la población chilena durante el siglo pasado: una sostenida disminución de la mortalidad infantil, una menor incidencia de enfermedades crónicas y contagiosas, así como también un mejoramiento general de las condiciones de alimentación y bases nutricionales (Solimano, 2012).

Sin idealizar el nivel de completitud alcanzado por tal esfuerzo modernizador, que sin duda tenía falencias, es justo señalar que la posibilidad de construcción de un sistema de salud pública que fuera perfeccionando sus prestaciones y ampliando su cobertura según tales principios fue drásticamente interrumpida por el giro neoliberal en Chile. Esto pues las transformaciones introducidas en este ámbito por las reformas del período de la dictadura, imprimieron una fuerte reorganización a la lógica

del sistema de salud chileno. Esto, al introducirse tanto una dinámica de fragmentación como de mercantilización, al institucionalizarse e incrementarse la participación de actores privados dentro de este segmento de los servicios públicos (Goyenechea, 2014a).

La dinámica de fragmentación puede observarse en una doble perspectiva. Por una parte, a partir de 1980 se introdujo una reforma administrativa en la cual toda la red de servicios de atención primaria en salud, considerando su administración e instalaciones, fue traspasada a las municipalidades (gobiernos locales). Ello tuvo el efecto tanto de desarticular la lógica de construcción de un sistema de salud pública de escala nacional, al desvincular al nivel central del Estado de su administración y prestación de servicios, como también la producción institucional de desigualdad en la provisión de los servicios de salud, considerando la poco equitativa distribución de recursos y población entre los diferentes gobiernos locales<sup>26</sup>. Por otra parte, la pretensión de establecer un sistema de salud pública nacional y unificado se erosionó al segmentar el sistema según actores públicos y privados, provocando fuertes consecuencias de desigualdad en el acceso de la población a los servicios de salud.

La dinámica de mercantilización tiene que ver con la reestructuración general del sistema y su diseño en torno a dos componentes. Junto con la descentralización y fragmentación ya descrita, en 1981 el sistema de salud chileno<sup>27</sup> se abre al capital privado mediante la instalación de un sistema de financiamiento privado de prestaciones de salud, institucionalizado en las Instituciones de Salud Previsional (ISAPRES) (Solimano, 2012). A diferencia de lo ocurrido en el sistema previsional, dicha dinámica de mercantilización no reemplazó la existencia de un sistema público nacional de salud, aunque sí tuvo el efecto de producir desigualdad en las condiciones de acceso al derecho a la salud, a la vez que generó una progresiva disminución del gasto público, deteriorándose las capacidades de la infraestructura pública del sistema (Ruiz y Boccardo, 2014).

De esta forma, el sistema de salud chileno queda estructurado según tres elementos (Garretón, 2013; Solimano, 2012). En primer lugar, su componente público está sostenido sobre la institucionalidad del Fondo Nacional de Salud (FONASA), financiado vía impuestos generales y mediante una contribución del 7% del sueldo imponible de aquellos trabajadores y trabajadoras que se encuentran empleados y que deciden optar por el seguro público. El sistema es de acceso abierto (voluntario), y para quienes no tienen capacidad de pago (desempleados, población más carenciada en términos de ingreso o segmento indigente) la atención es gratuita. En este componente se encuentra aproximadamente el 78% de la población.

Un segundo componente es el privado. Este está controlado por las ISAPRES como actores privados, que sirven tanto a prestadores de servicios como a aseguradores de salud. En este mercado de la salud, el acceso es condicionado a la capacidad de pago, lo que convierte al nivel socioeconómico en el determinante principal a la hora de la cantidad y calidad de los servicios de salud que recibe la población que utiliza este sistema. En este componente se encuentra aproximadamente el 14% de la población.

---

<sup>26</sup> En general, las comunas con mayores niveles de ingreso tienen menos habitantes, y viceversa. Esta situación explica la alta heterogeneidad y desigualdad en las capacidades de recaudación tributaria de cada gobierno local. Para una ejemplificación con ejercicios presupuestarios del año 2017, revisar Castillo (2018).

<sup>27</sup> Se trata específicamente del DL 3 del Ministerio de Salud de 1981. Los principios inspiradores de esta reforma fueron asegurar la “libertad de elección” en el sistema de salud, así como promover la inversión privada.

Un tercer elemento que tradicionalmente se deja fuera de los análisis son los sistemas de salud diferenciados, dispuestos de forma exclusiva para las Fuerzas Armadas y de Orden. Este sistema es no contributivo, y se financia mediante impuestos generales. Su acceso es restrictivo, exclusivo para integrantes de cualquiera de las ramas institucionales ya mencionadas. En este componente se encuentra aproximadamente el 3% de la población.

Si bien se señala desde diferentes autores que una evaluación acabada de la evolución y estado actual del sistema de salud en Chile está aún pendiente (Garretón, 2013; Goyenechea, 2014a, 2019; Solimano, 2012), existe cierto consenso en torno a que las transformaciones que se han introducido durante el período democrático no han revertido las tendencias ya señaladas y que fueron institucionalizadas en su momento de origen en la década de los ochenta. Es más, resulta pertinente destacar que durante el período democrático se producen dos grandes transformaciones. Una primera, vinculada al ámbito de los poderes de fiscalización del Estado sobre los actores privados involucrados en la provisión de servicios públicos, tiene que ver con la creación de la Superintendencia de ISAPRES durante el gobierno de Patricio Aylwin (1990-1994), lo que eliminó la tuición de fiscalización antes depositada en el FONASA, hecho que se ha señalado como una autonomización en relación a poder democrático. Esto último, en la medida que pese a que se trata de organismos fiscalizadores autónomos de otros poderes del Estado y con personalidad jurídica de derecho público, se trata de instituciones que no están sujetas al debate colectivo propio del proceso democrático.

Una segunda transformación de relevancia en el sistema de salud tuvo lugar durante el gobierno de Ricardo Lagos: el Plan de Acceso Universal con Garantías Explícitas (AUGE), que ha sido señalada como una reforma distintiva del período presidencial mencionado<sup>28</sup>. El Plan AUGE se consolidó mediante la aprobación de una serie de proyectos de ley enviados al Congreso entre los años 2003 y 2005, cuya orientación principal estuvo en ampliar la cobertura de enfermedades incluidas para tratamiento en el seguro público de salud, además de establecer regulaciones leves al sistema de ISAPRES (Solimano, 2012). En concreto, se trató de cinco proyectos de ley (Garretón, 2013): 1) la ley AUGE, que creaba el Régimen de Garantías de Salud y lo hacía extensivo a los componentes público y privado (civil), garantizando las dimensiones de acceso, oportunidad, cobertura financiera y calidad; 2) la Ley de Autoridad Sanitaria y Gestión Pública para fortalecer el rol fiscalizador del Ministerio de Salud; 3) la reforma a la Ley 18.933, estableciendo nuevas regulaciones a las ISAPRES y adaptando al sistema privado a las exigencias del Plan AUGE<sup>29</sup>; 4) la Ley de Financiamiento a la Reforma de la Reforma de la Salud y el Programa Chile Solidario (alza de impuestos sobre tabaco, alcohol, petróleo y juegos de azar, así como un aumento de 0,25 puntos sobre el IVA); y 5) la Ley de Derechos y Deberes de las personas en materia de Salud.

De esta manera, el plan AUGE estableció una serie de garantías en la provisión y cobertura de servicios de salud, con base en una lista priorizada de diagnósticos y tratamientos para 56 condiciones de salud, las que se han ido ampliando progresivamente, alcanzando 85 condiciones de salud que son

---

<sup>28</sup> Algunos autores mencionan que existe una estrecha filiación ideológica de este proceso con la Carta de Derechos y Deberes en Salud, que propone garantizar un servicio de salud oportuno y de calidad para la población, aunque sin distinguir según su afiliación al sistema público o privado (Garretón, 2013).

<sup>29</sup> Además de adecuaciones administrativas, también se creó la Superintendencia de Salud independiente, para asegurar estándares de calidad y entregar directrices para la operación financiera de las ISAPRE.

cubiertas por el seguro público, actualmente denominadas Garantías Explícitas en Salud o GES (Ministerio de Salud, 2020).

La contracara de este esfuerzo de robustecimiento de la acción del Estado fue el avance del subsidio estatal a servicios privatizados, pues se permitió el financiamiento público a entidades privadas para garantizar la cobertura de las garantías de salud. De este modo, más que financiar a la red pública de salud, lo que se financia con dineros públicos son las patologías, sin distinguir el carácter de la institución que presta el servicio. Así, se ha desdibujado la frontera público-privada al instalar un subsidio estatal a hospitales y clínicas privadas, así como a las ISAPRE (Ruiz y Boccardo, 2014). Por ley, mediante el componente de garantía explícita, se buscó asegurar el derecho básico de acceso a los servicios sociales para cualquier ciudadano o ciudadana. Sin embargo, se mantuvo una lógica subsidiaria en la medida que, cuando el servicio de salud solicitado por un paciente no pueda ser proveído por el sistema público (sea por tiempo de espera o disponibilidad de infraestructura), la provisión del servicio se traspase al sector privado, con financiamiento del costo por parte del Estado.

En términos gruesos, la evaluación en relación a la evolución de esta política pública es magra. Como aspecto positivo, sin embargo, puede indicarse que existe evidencia sobre un aumento en la detección temprana y en el acceso oportuno a tratamientos para enfermedades crónicas (como el cáncer o enfermedades cardíacas), lo que ha incidido en una baja de sus tasas de mortalidad. Ahora bien, el deterioro de la infraestructura pública, con el consecuente impacto en tiempos de espera para atenciones y operaciones en el sistema público, la fuerte desigualdad construida por el sistema, junto con un fuerte traspaso de recursos fiscales hacia los prestadores privados, siguen siendo piedras de tope para la construcción de un sistema de salud público y nacional<sup>30</sup>.

## **5.2. Segmentación y desigualdad en el sistema de salud chileno**

Los dos grandes resultados luego de tres décadas de aplicación de políticas neoliberales en esta área han sido la producción de una fuerte segmentación de la población y una marcada desigualdad entre los componentes que integran el sistema.

En primer lugar, y como se observa en el Gráfico 6, la evolución histórica de los diferentes componentes del sistema de salud da cuenta de que la mayoría de la población chilena cotiza y se atiende en la modalidad de seguro público (FONASA). Si bien durante la década de 1990 se produce una sostenida alza de las personas adscritas a los seguros privados, llegando a un cuarto de la población (24,9% en 1996), al entrar a los años 2000 se produce una sostenida dinámica de traspaso de cotizantes hacia el sistema público. De acuerdo a las últimas cifras disponibles (ver Tabla 11)<sup>31</sup>, se estima que el sistema de seguro público concentra a una amplia mayoría (78%) de las personas, lo

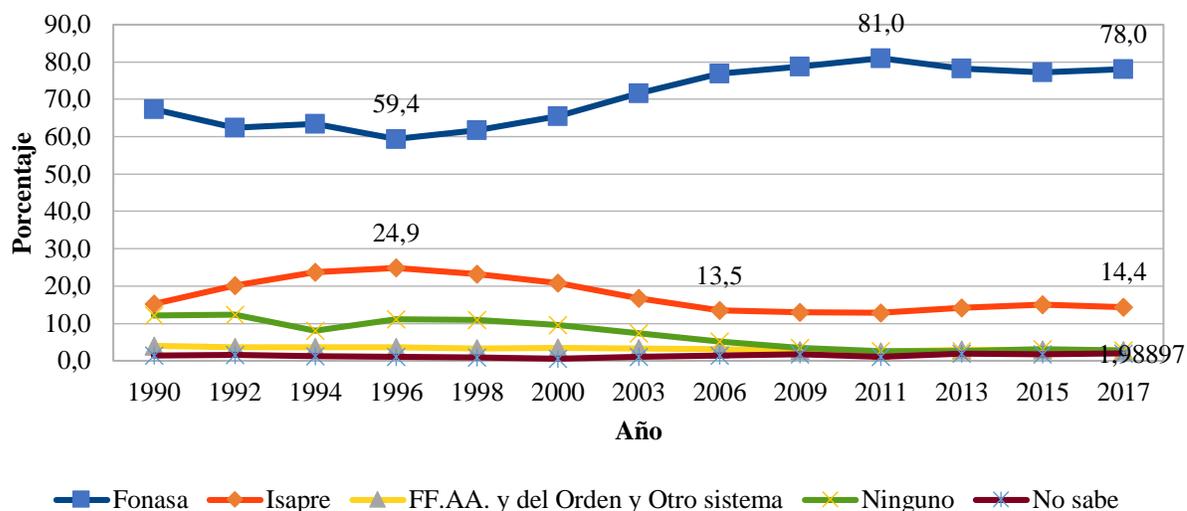
---

<sup>30</sup> Posteriormente se han hecho intentos de reformas, así como modificaciones institucionales de menor envergadura que no han impactado sustantivamente en la estructura general del sistema. Ellas se han circunscrito a una regulación del componente privado del sistema de salud chileno, antes que a establecer un sistema de salud pública nacional. Para más véase Goyenechea (2014b, 2014a, 2020).

<sup>31</sup> Las cifras consolidadas de más actualización por el sistema público son del 2014, aunque en el caso de la tendencia histórica en términos agregados de la adscripción según componente se cuenta con datos hasta 2017. Por ello se ha preferido utilizar los datos de que dispone la Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN), principal instrumento estadístico para la evaluación de políticas públicas (Ministerio de Desarrollo Social, 2018). Todavía pendiente la publicación de su versión 2019, se incluyen datos de la versión 2017.

que en cifras gruesas totaliza a casi 14 millones de beneficiarios. En tal perspectiva, el componente privado actualmente desempeña un papel bastante magro en lo que a cobertura refiere, pues las personas (cotizantes y cargas) adscritas a las ISAPRE representan solamente un 14,4% de la población, lo que en cifras equivale a 2,5 millones de personas (ver Gráfico 5). Finalmente, el tercer componente de carácter restrictivo y no contributivo son los sistemas de salud de las Fuerzas Armadas y de Orden. Tal componente del sistema de salud chileno concentra un 2,8% de la población, lo que en cifras agregadas equivale a alrededor de 500 mil personas.

Gráfico 5. Evolución histórica de personas según seguro de salud (1990-2017)



Fuente: Elaboración propia en base a FONASA (2020)

Tabla 11. Distribución de personas según seguro de salud, año 2017

Tipo de seguro	Cantidad de beneficiarios	%
FONASA	13.897.125	78,0%
ISAPRE	2.557.241	14,4%
FFAA y Orden y Otro Sistema	492.975	2,8%
No sabe o ninguno	860.073	4,8%
Total	17.807.414	100,0%

Fuente: Observatorio Social (2020)

En segundo término, y profundizando en los efectos sociales que provoca la institucionalidad del sistema de salud chileno, es posible observar que la introducción de una dinámica de competencia selectiva alrededor de los riesgos asociados a experimentar enfermedades produce una fuerte segmentación de la población. Una de las expresiones de este fenómeno se observa en la distribución de la población chilena entre el componente público y privado de seguro de salud según ingresos. Como se muestra en la Tabla 2, las aseguradoras privadas se orientan a entregar cobertura de salud a una franja de la población que en su mayoría (57,97%) se ubica entre 20% de la población de mayores

ingresos. Por otra parte, el sistema de aseguramiento público concentra la mayoría (63,01%) de sus beneficiarios en la mitad de la población de menores ingresos, es decir de los deciles 1 al 5. En resumen, las ISAPRE orientan su captación de afiliados hacia las personas más ricas del país.

*Tabla 12. Distribución de personas según seguro de salud y decil de ingreso, año 2017*

Decil ingreso	FONASA		ISAPRE		FFAA y Orden y Otro Sistema		No sabe o ninguno	
	N	%	N	%	N	%	N	%
1 y 2	3.489.368	25,14 %	78.471	3,07 %	49.278	10,01 %	166.882	19,43 %
3, 4 y 5	5.256.731	37,87 %	266.107	10,41 %	129.505	26,31 %	297.016	34,58 %
6, 7 y 8	3.972.480	28,62 %	730.052	28,56 %	198.790	40,38 %	285.913	33,28 %
9 y 10	1.160.857	8,36 %	1.482.004	57,97 %	114.687	23,30 %	109.203	12,71 %
Total	13.879.436	100,00 %	2.556.634	100,00 %	492.260	100,00 %	859.014	100,00 %

Fuente: Observatorio Social (2020)

Otra de las expresiones de esta dinámica tiene que ver con la segmentación de la población según el riesgo que tenga de contraer enfermedades. Esta cuestión se observa al analizar la distribución de la población entre el seguro público y privado según tramos de edad (bajo la suposición de que a mayor edad hay un mayor riesgo a enfermar). Como se observa en la Tabla 3, se evidencia una lógica similar a la ya presentada atendiendo a los ingresos: mientras el sistema público beneficia en mayor medida a las personas de mayor edad (con un 21,02% de sus beneficiarios en el tramo de 60 y más años de edad, en comparación al 11,44% de las ISAPRE) y presenta una cobertura relativamente homogénea entre los grupos de edades intermedias (entre 20 y 59 años), el sistema privado concentra a sus beneficiarios en la población adulta ubicada en aquellos tramos de actividad de mayor actividad laboral (entre 30 y 44 años) y en la población más joven (con un 25,18% de los beneficiarios de las ISAPRE con una edad menor a 20 años).

*Tabla 13. Distribución de personas según seguro de salud y grupo de edad, año 2017*

Rango edad	FONASA		ISAPRE		FFAA y Orden y Otro Sistema		No sabe o ninguno	
	Cantidad	%	Cantidad	%	N	%		
<20	3.718.311	26,76 %	644.002	25,18 %	124.538	25,26 %	187.108	21,75 %
20-29	2.156.281	15,52 %	469.067	18,34 %	67.513	13,70 %	222.195	25,83 %
30-44	2.401.316	17,28 %	657.551	25,71 %	77.253	15,67 %	200.763	23,34 %
45-59	2.700.242	19,43 %	494.188	19,33 %	85.767	17,40 %	161.720	18,80 %
60 y más	2.920.975	21,02 %	292.433	11,44 %	137.904	27,97 %	88.287	10,27 %
Total	13.897.125	100,00 %	2.557.241	100,00 %	492.975	100,00 %	860.073	100,00 %

Fuente: Observatorio Social (2020)

Una tercera expresión de esto tiene que ver con la variable de género. Si bien las distribuciones de afiliadas a los diferentes componentes del sistema de salud no muestran variaciones sustantivas, se

observan situaciones de manifiesta desigualdad de género en el componente privatizado. Como reiteradamente se ha venido acusando, los seguros privados establecen una lógica de “prima según riesgos” dentro de los cuales figura la atención en salud que potencialmente requieren las mujeres al ser madres. Ello ha llevado a que, durante los últimos años, las primas que deben pagar las mujeres consideradas en “edad fértil” en el sistema privado (entre los 30 y 40 años principalmente) se eleven a casi tres veces lo que debe pagar un hombre por el mismo plan (Sandoval y Leiva, 2019).

Ahora bien, las profundas consecuencias sociales de esta segmentación se relacionan con la dinámica de mercantilización antes señalada y por la profundización de un esquema de Estado subsidiario, que ha retraído de forma progresiva sus capacidades de acción y fuentes de financiamiento, al delegar la provisión de servicios públicos en agentes privados. Esto introduce un interés empresarial que condiciona de forma profunda la priorización en la asignación de recursos sociales hacia el sistema de salud. Lo cual puede observarse atendiendo a dos conjuntos de información, que dan cuenta de la tendencia a producir desigualdad tanto en la disponibilidad de recursos de cada componente del sistema de salud chileno, como también en las formas en que este se financia de modo general.

Sobre el primer asunto, Goyenechea (2019) da cuenta de cómo entre los años 2000 y 2015 se observa una contracción de la capacidad de atención en el componente público del sistema de salud, tomando como indicador la cantidad de camas hospitalarias: éstas pasaron de una tasa de 3,07 camas por mil beneficiarios, a 1,89 camas por mil beneficiarios en el sistema público, mientras el sistema privado experimentó un incremento de un 33% en el mismo indicador durante aquel período. Este tipo de dinámicas provoca un desacople entre la capacidad del sistema público y las necesidades sanitarias de la población, que ha tendido a solucionarse tanto con la introducción de mecanismos de concesión para la provisión de infraestructura, como con sostenidas transferencias de recursos públicos hacia los prestadores privados de servicios de salud<sup>32</sup>.

En torno al segundo asunto, es útil tener una mirada comparada. A nivel agregado, es posible afirmar que el financiamiento del sistema de salud chileno está alineado con el estándar internacional. Al comparar con el promedio de los países de la OECD, se observa que Chile detenta un gasto total en el sistema de salud de un 8,9% en relación al PIB, esto para el último dato disponible (año 2018), lo que lo ubica como un país alineado con el estándar internacional<sup>33</sup>. No obstante, para un examen apropiado, es preciso introducir dos matices sobre aquella afirmación general. En primer término, si se observa tal gasto total dividiendo por la población, es decir, si se atiende al gasto total *per cápita*, la realidad es diferente: el promedio del gasto por habitante en el ámbito salud en la OECD es de USD 3.994 para el año 2018 y Chile se encuentra muy por debajo de ese estándar. Con un gasto *per cápita* de 2.182 (poco más que la mitad de la cifra señalada), Chile se ubica puesto 31 de los 36 países de la OECD en relación a la magnitud del gasto público en salud por cada habitante<sup>34</sup>.

---

<sup>32</sup> El mismo autor indica que “las atenciones médicas de especialidad que no se encuentran priorizadas por el régimen de garantías explícitas en salud alcanzan para el 2017 más de 2 millones y hay más de 250 mil intervenciones quirúrgicas en la misma situación” (Goyenechea, 2019, p. 11).

<sup>33</sup> En la OECD, el gasto en salud total es en promedio un 8,8% del PIB (OECD, 2020).

<sup>34</sup> Es superado por Polonia, Hungría, Letonia, Turquía y México. Las cifras absolutas entregadas son comparables, en la medida que se expresan en dólares ajustados por paridad de poder adquisitivo.

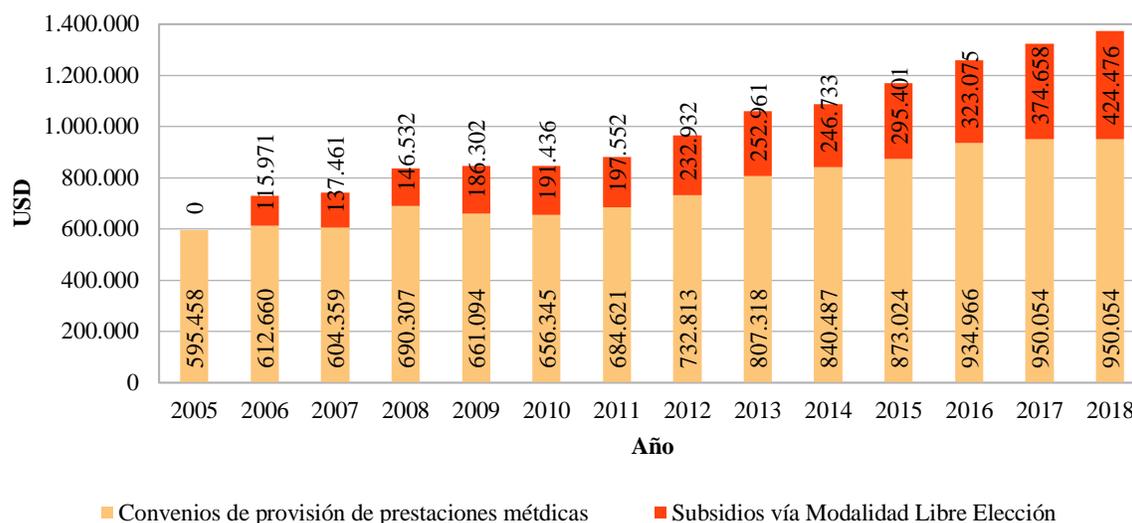
En segundo lugar, resulta preciso descomponer el gasto total en salud diferenciando lo que representa el gasto público, versus lo que representa el gasto privado (conocido como “gasto de bolsillo”), que depende de la capacidad de pago de cada persona para financiar con cargo al presupuesto familiar la diversidad de gastos en servicios de salud. Efectuando el mismo ejercicio comparativo vale la pena destacar que, en primer término, el peso del gasto público en salud ubica nuevamente a Chile entre los países más desaventajados de la OECD: con un gasto público que representa un 58,3% del gasto total en salud, no sólo se ubica quince puntos porcentuales por debajo de la media general (73,8%), sin que también posiciona a Chile en el ante penúltimo puesto (34 de 36) de la OECD en relación a la magnitud del gasto público efectuado en salud. En segundo término, también es posible posicionar a Chile como el tercer país según la importancia relativa del gasto privado en la inversión general en el sistema de salud: solo superado por México y Letonia dentro de la OECD, los hogares sostienen poco más de un tercio (35,1%) del gasto total en salud (OECD, 2020). Este indicador evidencia el abandono relativo de la inversión pública para fortalecer el sistema sanitario nacional, así como la sostenida presión sobre el sueldo de las familias chilenas que implica la dinámica subsidiaria de la acción estatal.

### **5.3. Alianza público-privada, traspaso de recursos públicos e intereses empresariales en el mercado de la salud chileno**

Ahora bien, tal dinámica de mercantilización, con las consecuencias anotadas de segmentación en el acceso a la salud y producción de desigualdad, ¿a quién favorece si no es a la generalidad de la población chilena? Esta pregunta puede responderse atendiendo al juego de transferencias de recursos que supone la institucionalizada dinámica de “alianzas público-privadas”, así como observando los intereses empresariales que se encuentran tras los actores privados que integran el sistema de salud en Chile.

En relación al primer asunto, es posible afirmar que una de las principales consecuencias de la política neoliberal y subsidiaria en el campo sanitario ha sido la creación de un “mercado público de la salud”. Existe una abultada transferencia de recursos públicos hacia el sector empresarial, mediante diferentes instrumentos de subsidio y compras de prestaciones de salud en el sector privado, financiados con recursos estatales. Atendiendo a las cifras construidas por Goyenechea (2019) para el período 2015-2018 (presentadas en el Gráfico 6), se calcula que el Estado ha transferido USD 13.671 millones a prestadores privados de servicios en salud.

Gráfico 6. Subsidios y compras desde el sector público o prestadores privados de salud. Evolución 2005-2018



Fuente: Goyenechea (2019)

En tal marco, un segundo asunto a exponer es la constelación de intereses privado-empresariales que se ven beneficiados por esta dinámica. Desde tal perspectiva, se ha planteado que la ISAPRE se han configurado como la llave maestra del flujo de recursos públicos, en la medida que un creciente proceso de integración vertical en la industria de la salud se ha terminado consolidando mediante la figura del *holding*: grupos empresariales centrados en el sector sanitario, con intereses en los seguros de salud, en la prestación de servicios mediante centros de atención privados como clínicas y las ISAPRE como intermediarias financieras de los dineros públicos (Goyenechea, 2019). En la Tabla 14 se presenta un resumen de las principales características de las ISAPRE como actores empresariales del sistema de salud en Chile. De sus rasgos generales, a continuación se enfatiza en cuatro.

Un primer elemento es que el mercado público de la salud ha experimentado una fuerte dinámica de concentración (Goyenechea, 2019)<sup>35</sup>. Si para 1985, a pocos años de iniciado, existían en funcionamiento 17 ISAPRE, hacia 1990 se alcanzó el máximo umbral de “competencia” con la cantidad de 34. Sin embargo, actualmente existen 13 ISAPRES, de las cuales solo 6 son entidades abiertas que al mes de diciembre de 2018 percibieron —por concepto de las cotizaciones legales en salud— 160 mil millones de pesos<sup>36</sup>. Un segundo elemento, como ocurre en el caso de las pensiones, es la fuerte tendencia a la desnacionalización de estas entidades (Goyenechea, 2019): el mercado previsional está actualmente controlado por cuatro grandes actores, tres de los cuales<sup>37</sup> son controlados por actores extranjeros (de origen británico y estadounidense, principalmente). En tercer término, como ha sido apuntado, los intereses empresariales tras el componente privado del sistema de salud chileno se organizan siguiendo una figura de complejos *holding* empresariales, altamente

<sup>35</sup> Dinámica también evidenciada en los otros sectores de servicios sociales analizados en este informe.

<sup>36</sup> Las siete ISAPRE de carácter cerrado son prestadoras de servicios de salud vinculadas al personal de ciertas grandes empresas. En comparación con las de carácter abierto, su radio de mercado es en la práctica irrelevante, por lo que se analizan las ISAPRE abierta como intereses empresariales relevantes del sistema de salud chileno.

<sup>37</sup> Cruz Blanca, Bannmédica y Vida Tres.

diversificados y multifacéticos en sus radios de acción empresarial, a la vez que con intereses económicos que alcanzan como mínimo la esfera sudamericana, y en varios casos tocan una esfera de carácter global. En cuarto término, atendiendo a que los cuatro actores de mayor envergadura se reparten entre un cuarto y un quinto tanto de la cantidad de cotizantes como de la magnitud de ingresos percibidos por cotizaciones, es posible afirmar que se está ante un “mercado público de la salud” consolidado y relativamente equilibrado entre estos actores dominantes.

Tabla 14. Principales características de las ISAPRE como actores empresariales (2018)

Isapre	Cotizantes	Cargas	Participación en mercado		Cotización legal percibida (M\$)	Control		Ámbitos de acción en Chile	Proyección económica
			Cotizantes	Cotizaciones		Controlador	Nacionalidad		
Consalud	418.307	288.903	21,7%	19,3%	31.076	Cámara Chilena de la Construcción	Chile	Mercado Previsional, Clínicas y Centros Médicos	Nacional
Cruz Blanca	424.120	299.339	22,0%	21,9%	35.268	British United Provident Association	Gran Bretaña	Seguros, Clínicas, Centros Médicos, Laboratorio de Exámenes	Global
Banmédica	376.223	315.346	19,5%	20,1%	32.310	United Health Group	Estados Unidos	Seguros, Clínicas, Centros Médicos, Rescate Ambulatorio, Laboratorios, Inmobiliaria y Construcción	Sudamericana
Vida Tres	78.404	70.926	4,1%	4,6%	7.326				
Colmena Golden Cross	394.507	248.023	20,5%	22,0%	35.340	Grupo Bethia	Chile	Retail, Aeronáutico, Sanitario, Seguros de Salud	Latinoamericana
Nueva Masvida	237.490	164.318	12,3%	12,1%	19.426	Nexus Partners	Estados Unidos	Sin información	Global
Total	1.929.051	1.386.855	100,0%	100,0%	160.746	--	--	--	--

Fuente: Elaboración propia en base a memorias corporativas, año 2018<sup>38</sup>

<sup>38</sup> Para mayores detalles ver Bethia (2020), Bupa Chile (2019), Consalud (2019) y Empresas Banmédica (2019). En el caso de la Isapre Nueva Masvida se observa una situación de poca transparencia en el acceso, al estar controlada por un fondo de inversión norteamericano cuya información detallada no parece estar disponible a libre acceso público. La información recogida fue una nota de prensa del Diario Concepción (2017). Para el caso de la información sobre cotizantes, cargas y cotizaciones legales percibidas se recurrió a la información publicada por la Superintendencia de Salud (2019).

#### **5.4. Las propuestas desde los trabajadores y el mundo social: urgencias ante la crisis en curso**

A diferencia de los otros ámbitos tratados, quizá el más esquivo en relación a una conflictividad social “declarada” sea el campo de la salud. Con una distancia marcada en relación a otros sectores como pensiones o educación, en este ámbito no ha existido una dinámica de conflictos sociopolíticos abierta (por ejemplo, con marchas o movilizaciones masivas). Sin embargo, ello no quiere decir que no exista un conglomerado de actores sociales que, atendiendo a las diferentes problemáticas apuntadas, haya construido una ruta de encuentro en torno a una agenda de transformaciones, cuya consecución permita avanzar en la construcción de un sistema de salud pública como derecho universal.

En este proceso destaca la conformación, en el año 2018, de la Mesa Social por el Derecho a la Salud, donde participan una diversidad de actores sindicales y de usuarios, así como de agrupaciones políticas, fundaciones y otras organizaciones de la sociedad civil (Derecho a la Salud, 2018)<sup>39</sup>. En el marco de las movilizaciones iniciadas el pasado mes de Octubre, tal marco de alianzas se amplió hacia los colegios profesionales (COLMED, 2019b), para, además de participar de forma mancomunada en las actividades ciudadanas, convocarse a la realización de una serie de “Cabildos Por el Derecho a la Salud” (COLMED, 2019a).

En este marco, se ha avanzado en una agenda política conjunta, que considera que la cuestión constitucional es de especial relevancia en este ámbito (Goyenechea, 2014a), en la medida que la actual Carta Magna concibe el derecho a la salud desde la perspectiva de la “libertad de elección”. Ello implica que el Estado chileno garantiza solamente el acceso a la salud (sea en el sistema público o en un régimen privado), dejando en evidencia un derecho a la salud limitado solamente al acceso (Goyenechea, 2019).<sup>40</sup> De esta forma, el proceso de movilización reciente ha logrado tanto una articulación inédita de actores, como el establecimiento de cuatro puntos prioritarios para hacer avanzar una agenda de reforma estructural al sistema de salud chileno (COLMED, 2019b):

- Establecer el Derecho a la Salud, garantizado por el Estado en todas sus dimensiones, como acceso oportuno, calidad, protección financiera y cobertura universal. Ello a través del cambio de la Constitución Política.
- Construir un Seguro Único de Salud, estableciendo solo un ente responsable de las cotizaciones de la seguridad social. Ello implica eliminar a las ISAPRE de la administración de la cotización obligatoria del 7% de los salarios. Estos actores privados pasarían a ser seguros complementarios.
- Establecer un gasto per cápita de \$10.000 pesos chilenos.

---

<sup>39</sup> Destaca en esta mesa la participación de los sindicatos de trabajadores de la salud afiliados a la Internacional de Servicios Públicos: FENATS, CONFUSAM, FENPRUSS, entre otros.

<sup>40</sup> “(...) la lógica de la libertad de elección como pilar fundamental del sistema de salud, la cual se deriva de la Constitución de 1980 se puede cumplir solamente dependiendo de la capacidad de pago de los individuos. Así, las personas que no tienen capacidad de pago para optar a seguros privados o prestadores privados, por defecto no tienen esa libertad y están forzadas a asegurar su salud en el seguro público y en caso de requerir atención de salud, deben asistir a los centros de salud públicos” (Goyenechea, 2019, p. 8).

- Incrementar la proporción del gasto público desde el 4,9% actual, a seis puntos del PIB. Esto permitiría paliar el déficit estructural y adecuarse a los estándares internacionales.

Tales planteamientos cobran gran importancia al momento de redactarse este documento. Con la pandemia del COVID-19 desatada a escala global, las organizaciones de trabajadores y trabajadoras de los servicios públicos de salud han enfatizado en cómo la desarticulación de los sistemas sanitarios nacionales, su segmentación, mercantilización y desigualdad, han minado la capacidad de los Estados para proteger la vida de las y los ciudadanos (PSI, 2020). En Chile, esto ha sido patente, pues se ha observado lo dificultoso de ejecutar una coordinación de los diferentes componentes del sistema de salud, en la medida que las garantías constitucionales limitan las capacidades de intervención del Estado hacia el sector privado. Este último grupo ha aprovechado la oportunidad de negocio abierta por la pandemia para elevar de forma arbitraria los precios de los exámenes de diagnóstico, vitales en esta coyuntura. Por último, la racionalidad neoliberal de las autoridades del Ministerio de Salud ha impedido un liderazgo convocante y unívoco durante la crisis, al trabarse el diálogo con las organizaciones de trabajadores y trabajadoras de la salud, a la vez que se adoptan medidas subsidiarias —como el arriendo de recintos privados para aumentar la infraestructura disponible— para paliar la crisis; esto incluso pese al Estado Constitucional de Catástrofe decretado, que abre la posibilidad de tomar control estatal sobre cualquier recinto privado que permita sobrellevar la emergencia, ilustrándose así el peso que el esquema privatizador y subsidiario tiene en Chile.

## 6. Síntesis y recomendaciones

### **A modo de síntesis: un balance de tres décadas de política neoliberal en los servicios públicos de Chile**

Del análisis en perspectiva de las cuatro áreas analizadas, relacionadas tanto con la provisión de servicios públicos como con el control de bienes naturales comunes, se pueden extraer algunas consideraciones generales. La primera, ligada a la trayectoria seguida por las políticas privatizadoras chilenas —en todos los casos iniciadas en dictadura, aunque sometidas a novedosas ampliaciones en democracia vía subsidios, *vouchers* y marcos regulatorios específicos—, indica la formación de mercados privados en zonas de la economía donde nunca los hubo, en renuncia a los objetivos sociales perseguidos por las estrategias de provisión pública. Esto significó la desnaturalización de la idea misma de servicio público, al introducirse propósitos económicos, generalmente de rentabilidad financiera, en lugares donde las democracias modernas entendieron se debía resguardar el acceso y la provisión, sin dejarla al arbitrio de las estrategias de acumulación empresarial o a la mera regulación de mercado.

Pero, pese a formarse dichos mercados, en segundo término, se observa que la tendencia en el caso chileno es justamente a no funcionar como tales, esto es, en la forma esperada de competencia e inversión bajo condiciones de riesgo. Por el contrario, de uno u otro modo, las formas cautivas y reguladas que el Estado ha venido ofreciendo, en diferentes momentos en los últimos treinta años, son parte constituyente de las utilidades de las empresas dedicadas a la provisión de servicios sociales y básicos hasta el día de hoy. Esto se debe a la decisión política de los distintos gobiernos civiles respecto de negarle al Estado su responsabilidad con el conjunto de la sociedad y no solo con una parte de ella. Esto explica, por lo demás, la tendencia a la monopolización y oligopolización en prácticamente todos los mercados analizados, resultado del mayor peso efectivo de las vías políticas para la acumulación empresarial que de aquellas de carácter económico, vale decir, las relacionadas con la ideología del libre mercado.

En el caso de este estudio, una tercera consideración muestra que lo anterior es refrendado por la alta correlación que existe entre el tamaño del mercado que controlan las empresas que en él operan y su participación temprana en los ciclos de privatización, debido a que en los mercados de servicios sociales y básicos los límites de control de mercado dependen de sistemas de regulación específicos. Esto último es relevante, pues un rasgo general a todas las áreas analizadas es la tendencia observada hacia una suerte de “desregulación regulada”, en cuyas versiones más extremas, como ocurre con la educación superior y el sistema de pensiones, significa un oneroso y permanente costo para el Estado, aun cuando sus políticas originalmente apunten en la dirección contraria.

Entre las áreas analizadas se observa, en cuarto lugar, la existencia de una interrelación de intereses empresariales tras las políticas privatizadoras. En efecto, se repite la participación de varios grupos empresariales en los distintos sectores, dando cuenta de la inclinación del capital orientado a los servicios públicos y básicos por diversificar sus inversiones dentro del “capitalismo de servicio público” chileno. Del mismo modo, es transversal la tendencia a la desnacionalización en estas áreas

privatizadas, sobre todo en las últimas tres décadas de democracia, en contraste con el favorecimiento que durante la dictadura se hizo mayoritariamente a intereses empresariales locales.

En quinto término, es posible mencionar algunas particularidades observadas respecto a cada área en específico. En el caso del agua, lo analizado indica que, la escasez hídrica que actualmente experimentan numerosos territorios chilenos tiene un origen político antes que “natural”, más allá de los efectos coyunturales de la sequía. Dicha falta de agua se relaciona con la distribución desigual de los derechos de aprovechamiento de agua en varias de las zonas más pobres del país, en favor de una industria extractivista y primario-exportadora altamente dependiente de ellos, tanto en lo que concierne a sus procesos productivos como a sus iniciativas de inversión. Asimismo, se relaciona, desde el punto de vista jurídico y económico, con una concepción del agua como bien transable y exclusivo, susceptible de dar vida a un mercado, lejos de una concepción social de este como derecho humano, fundamental para el consumo y la agricultura. En general, en las últimas décadas, al crecimiento económico de Chile le ha acompañado una persistente desigualdad y explotación territorial, producto de presiones específicas sobre el medioambiente, que en el caso del agua tiene que ver con la afectación de los ciclos hídricos. Institucionalmente, las políticas implementadas, antes que mejorar el panorama, han tendido a intensificar las demandas ciudadanas, puesto que tales modificaciones han estado menos dirigidas a mejorar las condiciones de vida de las localidades afectadas que a facilitar las condiciones económicas, sociales e institucionales para el desenvolvimiento de las industrias locales más conectadas con la economía global. Esto último, en directa relación con el lugar que el país ocupa en la división internacional del trabajo: como proveedor de materias primas y *commodities*.

Respecto al sistema previsional, pese a su condición de sistema privado, la enorme importancia que mantiene el presupuesto público en el pago efectivo de las pensiones a la mayoría de sus cotizantes, indica que éste es mucho más público de lo que se ha supuesto hasta ahora. De este modo, lo estrictamente privado es el beneficio que el sistema deja en manos de las administradoras y de sus socios financieros, traspasando el costo hacia los trabajadores por la vía del ahorro forzoso y socialización de pérdidas producto de los vaivenes de los mercados financieros. En efecto, casi podría hablarse de dos cotizaciones que la sociedad chilena efectúa: una vía impuestos y otra mediante el descuento de los salarios, del total de las cuales sólo una parte se dirige a financiar pensiones, mientras la otra fluye directamente hacia las AFP y el mercado de capitales (Riesco *et al.*, 2012). Por otro lado, dada la estrecha relación del fondo de pensiones con el capital financiero, se hace difícil una liquidación inmediata de los activos invertidos, ya que tal medida implicaría una caída estrepitosa del valor de la Bolsa y la debacle del mercado financiero local. Es posible afirmar, entonces, que el sistema privado de pensiones chileno produce y reproduce desigualdad social, resultando además altamente ineficiente para un desarrollo nacional integral que favorezca a la mayoría de la población.

En el caso de la educación superior, lo analizado indica que las políticas subsidiarias requieren desdibujar la distinción entre instituciones públicas y privadas, de modo de asegurar un financiamiento estatal indiferenciado. Ello ha desprendido al Estado de sus responsabilidades con una educación como derecho público —negado en la Ley de Universidades de 1981—, mientras ha mostrado el compromiso estatal con el crecimiento del sector privado, en desmedro de sus propias universidades. Estas últimas, por su parte, han debido readecuar sus esfuerzos para competir por

financiamiento, a riesgo de dejar en segundo plano el rol público que de ellas se espera. Asimismo, la historia reciente de la educación superior chilena se erige como el mejor ejemplo de una ideología pro-iniciativa privada llevada al extremo, en tanto las políticas implementadas fallan sistemáticamente en su objetivo social y económico de disminuir la carga financiera sobre las familias y el propio Estado. En vez de ello, tales iniciativas han dado vida a un nuevo problema social, la deuda educativa, que ha generado el surgimiento de toda una generación de trabajadores y trabajadores endeudados, que ven frustradas sus expectativas y las de sus familias.

Finalmente, en el área de la salud, el análisis muestra los profundos efectos del desacople entre la capacidad del sistema público de salud y las necesidades sanitarias de la población en el contexto neoliberal. En concreto, quizás como en ningún otro servicio social, la renuncia por parte del Estado a sostener una sólida red pública de provisión sanitaria estalla como una bomba de tiempo, al tratarse de una necesidad que no puede ignorarse y para la que el mundo privado no alcanza. Sin embargo, en el caso chileno, tanto o más importante que el deterioro de la provisión pública de salud a manos del desinterés estatal, son las medidas que han venido implementándose para paliar los déficits sistémicos en términos de atención de salud y prestaciones. Es así como, a partir de dichas medidas, se ha puesto en marcha una dinámica de mercantilización, basada no solo en la segmentación del acceso por la capacidad de pago de quienes buscan atenderse, sino en la negativa a reconstruir el sistema público de salud en favor de un traspaso directo de recursos estatales a entidades privadas. Una decisión política que no solo ha contribuido a robustecer el mercado de la salud, en un país en el que siempre hubo actores privados en el sistema, sino también a crear un mercado con las *prestaciones públicas* de salud, desconocido en otros lugares del mundo.

Los escenarios descritos abren múltiples desafíos para el movimiento de trabajadores y trabajadoras en Chile. Como ya fuera reseñado, las bases sociales de este, características del siglo XX, fueron profundamente transformadas durante las décadas de 1970 y 1980, dificultando enormemente sus capacidades de constitución como un actor político incidente en el modelo de desarrollo chileno. A ello debe sumarse que, en términos generales, el resultado de tres décadas de neoliberalismo democrático ha sido mayormente perjudicial para la organización de las y los trabajadores.

### **Las organizaciones de trabajadores y trabajadoras de los servicios públicos ante las transformaciones en curso**

A las condiciones ya descritas en relación con las políticas de privatización, es posible agregar algunos indicadores sobre la posición subordinada que mantiene el trabajo en la vida económica nacional. Si bien recientemente se han celebrado ligeros incrementos de la tasa de sindicalización, la trastienda de las cifras sigue indicando un fuerte desarme organizativo (en Chile, solo 1 de cada 5 trabajadores está sindicalizado). Pese a que el país presenta tasas relativamente altas de conflictividad en el espacio de trabajo, al comparar con el contexto de la OECD, éstas tienden a desplegarse por fuera de la legalidad que regula la institucionalidad sindical (OHL, 2019), lo que resulta indicativo de su insuficiencia organizativa en el contexto actual. En términos materiales ello se refleja en que, atendiendo a las remuneraciones, según datos del año 2018 la mitad de los trabajadores chilenos percibe menos de \$400 mil, mientras que 7 de cada 10 trabajadores no llegan a ganar más de \$500 mil líquidos. Por otra parte, si se consideran solamente los ingresos salariales, es decir,

remuneraciones producto del trabajo, un tercio de las personas en Chile no cuenta con ingresos que le permitan superar la situación de pobreza (Durán y Kremerman, 2019).

La evolución histórica de la economía configura un escenario abrumador para los chilenos y chilenas que viven de su trabajo. Los salarios no alcanzan, el endeudamiento está en alza<sup>41</sup> y al final de una vida de trabajo se recibe una pensión de miseria (Ruiz Bruzzzone, 2018; 2019). Desde esta perspectiva, fenómenos como la masiva incorporación de la mujer al mercado laboral, marcada por profundas desigualdades de género, el incremento del trabajo (y la pobreza) en la vejez, así como las diferentes vías de incorporación precaria del trabajo juvenil, no parecen dinámicas donde se evidencie una “libre elección” de los individuos. Más bien, son tendencias expresivas de una obligación para que las familias chilenas logren sobrevivir, en las condiciones de vida que ha impuesto el Estado subsidiario y el actor empresarial en los últimos 35 años.

El escenario descrito cobra especial relevancia para las organizaciones sindicales del sector público chileno, en tanto también se observan importantes tendencias de cambio en su seno. Ello en la medida que las últimas tres décadas también entrañan una transformación sustantiva de las bases sociales del empleo en el aparato estatal. En efecto, según cifras de Fundación Nodo XXI, el desarme del empleo clásico en el Estado alcanza una dimensión tal que, para el año 2016, la proporción de nuevos asalariados (que comprende aquellas personas subcontratadas y a trabajadores con contrato definido que no reciben liquidación de sueldo, como los honorarios) llegaba al 43,3% del aparato estatal, configurando ésta, además, una población altamente feminizada y precarizada (Toro y Arredondo, 2017)<sup>42</sup>.

Tal transformación de la organización material del empleo estatal ha minado la capacidad de representación y movilización de las organizaciones sindicales existentes, pues tienden a representar principalmente a las y los trabajadores “estables” (de planta), lo que ha impactado tanto en la tendencia a la baja de personas involucradas en la conflictividad laboral del sector durante la última década, como también en la baja incidencia de movilizaciones de carácter político que superen los motivos gremiales en la conflictividad laboral del sector público (OHL, 2019). A esta dinámica es preciso sumar un último vector de cambio: las transformaciones tecnológicas en curso (digitalización, automatización, robotización) apurarán la mutación de las ocupaciones en el aparato estatal, implicando importantes desafíos en la capacidad de empujar agendas de reconversión laboral con control sindical al interior del sector público, disputando el carácter democrático de su implementación. Resulta central tanto construir evidencia como orientar políticamente tales transformaciones no solo en favor del bienestar de las y los trabajadores de los servicios públicos, sino también para proponer rutas de implementación que permitan mejorar la calidad de estos, así como aumentar su eficiencia, transparencia y cercanía con la ciudadanía (Aker, 2017; Boccardo, 2018a).

---

<sup>41</sup> Según datos del Banco Central de Chile, en el año 2017 el endeudamiento de los hogares alcanzaba al 70% de sus ingresos disponibles. Esta tendencia ha experimentado una sostenida alza en las últimas décadas.

<sup>42</sup> Si bien no existen cifras actualizadas a este respecto, la tendencia identificada permite afirmar que actualmente la expansión de este nuevo segmento de asalariados del sector público puede estar en cerca de la mitad de los puestos de trabajo.

De allí que las fuerzas de cambio que han modelado la fisonomía de un “nuevo pueblo” chileno, cuya génesis histórica se encuentra precisamente en el curso de transformaciones neoliberales anotadas para las últimas décadas, hayan terminado por exceder las capacidades de acción política del movimiento de trabajadores y trabajadoras en un sentido amplio, desafiando especialmente a las organizaciones del sector público. Para profundizar en el punto indicado, pueden señalarse tres ejemplos respecto a la conflictividad social reciente: en primer término, las experiencias de conflictividad social que abrió el ciclo de impugnación del orden neoliberal, con su expresión de mayor intensidad durante el año 2011, fueron aquellas encabezadas por el movimiento estudiantil; en segundo lugar, un ciclo posterior de movilizaciones de alta masividad fueron aquellas encabezadas por el heterogéneo movimiento “No + AFP”, organización social que emerge por fuera de las burocracias sindicales históricas y que solo mediante la demostración de su alta capacidad de convocatoria social ha logrado alguna sintonía con espacios sindicales tradicionales; finalmente, el movimiento feminista ha sido, sin lugar a dudas, uno de los actores sociales con mayor capacidad de movilización masiva, aunque precisamente porque esto se ha dado por fuera de las instituciones políticas y organizaciones sociales de corte tradicional.

### **El desafío del momento constituyente**

Con este panorama general sobre la evolución de las privatizaciones y la posición de las fuerzas del mundo del trabajo en el Chile actual, se asiste a una coyuntura constituyente que presiona a estas últimas (en miras a la mejora de sus condiciones laborales, de organización y de vida) a efectuar un ejercicio de debate político que permita encontrar no solamente definiciones para enfrentarla, sino también las formas más adecuadas de organización que permitan asegurar su participación efectiva en ella.

En relación con las privatizaciones, y particularmente con aquellas que afectan los servicios públicos y bienes naturales comunes como el agua, es importante relevar (más allá que, como se ha visto, tenga efectos disímiles en relación al sostenimiento de las agendas de privatización) el importante papel político que desempeña el texto constitucional de 1980. Ello se observa sobremanera ante la primacía excesiva del derecho de propiedad privada, cuyo resguardo en la Constitución actual llega al punto de determinar, directa o indirectamente, todos los ámbitos de la vida social en Chile. Esto es relevante porque, en términos jurídicos y prácticos, tal primacía es la que explica las irracionalidades que a menudo cometen los gobiernos y el Estado en su actuar, contrariando los objetivos sociales y económicos que se esperaría que dichos entes resguarden, inclusive en lo que respecta a las propias arcas fiscales, muy perjudicadas por el “capitalismo de servicio público” practicado en Chile.

Ciertamente, aquello constituye el resultado de una disputa política, surgida de los intereses en juego, y no una situación inherente a las instituciones chilenas. Por eso mismo, central es la disposición de las y los trabajadores chilenos a proponer regímenes de provisión y control de los servicios sociales y básicos que retomen la idea a una noción de lo público centrada en la deliberación democrática, en los esfuerzos solidarios y en objetivos amparados en la justicia social, entendida esta última como una igualdad de resultados (o de derechos) y no solo como una igualdad económica (o de oportunidades) que permita participar en un mercado de servicios públicos como cliente, sin que se pongan en cuestionamiento los perjuicios que la propiedad privada de tales servicios implican.

Sobre estos últimos, la experiencia chilena reciente indica que la aplicación sostenida durante décadas de políticas de mercantilización de la vida cotidiana, con el consecuente avance de la incertidumbre vital, provoca crisis sociales que corren el riesgo de transformarse en políticas. Se trata de un peligro para la democracia producido por la alta desigualdad y la concentración económica, que no deja lugar a los “perdedores” del sistema dentro del debate democrático. Un escenario que, de todos modos, si bien es extremo en Chile, constituye un fenómeno mundial, visible ante las bajas tasas de crecimiento y productividad del modelo económico neoliberal, en contraste con un alza generalizada de las rentas de los más ricos (Aghion *et al.*, 2019).

De allí que las lecciones de la experiencia chilena sirvan a otros países y movimientos de trabajadoras y trabajadores afectados por las políticas neoliberales, sobre todo en momentos en que la crisis económica mundial provocada por el COVID-19 abre un escenario de incerteza, en el que surge la oportunidad tanto de saltar hacia una nueva organización económica y social (Mazzucato, 2020) como de que se ensanchen las desigualdades. La defensa de una perspectiva de derechos en la configuración de una política a favor de los intereses de las y los trabajadores del siglo XXI, así como la defensa de los servicios públicos como los pilares de la calidad de vida en democracia, por parte de las y los trabajadores en todo el mundo, será fundamental para decidir el rumbo que adopte esta encrucijada.

## Referencias

- Aghion, P., Bergeaud, A., Boppart, T., Klenow, P., y Li, H. (2019). *A Theory of Falling Growth and Rising Rents*. Federal Reserve Bank of San Francisco, Working Paper 2019-11. <https://doi.org/10.24148/wp2019-11>
- Aker, J. (2017). Using Digital Technology for Public Service Provision in Developing Countries Potential and Pitfalls. En *Digital Revolutions in Public Finance*. *International Monetary Fund*. <https://doi.org/10.5089/9781484315224.071>
- Arellano, J. P. (1985b). La reforma previsional chilena tres años después. En *Políticas Sociales y Desarrollo. Chile 1924-1980*. Santiago de Chile: CIEPLAN, pp. 137-223. Recuperado de <http://www.cieplan.org/biblioteca/detalle.tpl?id=41>
- Arenas, A. (2010). Historia de la reforma previsional chilena: una experiencia exitosa de política pública en democracia. Santiago de Chile: Oficina Internacional del Trabajo.
- Banco Mundial. (2011). Chile. Diagnóstico de la gestión de los recursos hídricos. Departamento de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, Región para América Latina y el Caribe, marzo. <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/452181468216298391/pdf/633920ESW0SPAN0le0GRH0final0DR0REV-0doc.pdf>
- Bethia. (2020). *Bethia en ColmenaSalud*. Inversiones. <http://www.bethia.cl/#colmena-salud>
- Boccardo, G. (2018a). El trabajo futuro. *Revista Santiago*. <http://revistasantiago.cl/pensamiento/el-trabajo-futuro/>
- Boccardo, G. (2018b). La clase obrera chilena durante la dictadura (1973-1989): Transformaciones en su acción y estructura social. *Izquierdas*, 44, 58-74. <https://doi.org/10.4067/S0718-50492018000700058>
- Boccardo, G., y Goyenechea, M. (2014). Fundamentos del Trabajo en el Chile Neoliberal y la Agenda Laboral de Bachelet. *Cuadernos de Coyuntura*, 2(6), 15-26.
- Bravo, L. y Fragkou, M. (2019). Escasez hídrica, género y cultura mapuche. Un análisis desde la ecología política feminista. *Polis*, Núm. 54, pp. 41-55. <http://dx.doi.org/10.32735/S0718-6568/2019-N54-1401>
- Bupa Chile. (2019). *Memoria Anual 2018* [Memoria anual]. Bupa Chile.
- Castillo, P. (2018, marzo 18). *Diferencias de hasta 8 veces registran comunas de RM en su gasto per cápita*. La Tercera. <https://www.latercera.com/nacional/noticia/diferencias-8-veces-registran-comunas-rm-gasto-per-capita/103389/>
- Caviedes, S. (2014). Los trabajadores como pilar del sistema financiero. El botín detrás de las AFP. *Cuadernos de Coyuntura*, Núm. 6, pp. 38-49.
- Caviedes, S. (2019). Condiciones políticas y disputas ideológicas en la consolidación del “neoliberalismo avanzado” chileno en la postdictadura. *Observatorio Latinoamericano y Caribeño*, Vol. 3, Núm. 1, pp. 98-119.
- Caviedes, S. y Bustamante, A. (2015a). El papel de la tradición: la influencia empresarial del Grupo Matte. *Cuadernos de Coyuntura*, Núm. 8, junio, pp. 40-55.
- Caviedes, S. y Bustamante, A. (2015b). La red de arrastre estatal: la influencia empresarial del Grupo Angelini. *Cuadernos de Coyuntura*, Núm. 9, agosto, pp. 39-50.
- CEPAL. (2019). *Panorama Social de América Latina, 2019*. Santiago. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44969-panorama-social-america-latina-2019>
- CIEPLAN. (2013). Comparación de los indicadores de gasto público social de los gobiernos de la Concertación con el gobierno de la Alianza, Santiago de Chile.
- COCHILCO. (2018). Proyección de consumo de agua en la minería del cobre, 2018-2029. Dirección de Estudios y Políticas Públicas. <https://www.cochilco.cl/Listado%20Temtico/proyeccion%20agua%20mineria%20del%20cobre%202018-2029%20-%20vf.pdf>
- COLMED. (2019a). *Colegios profesionales, gremios y usuarios de la salud convocan a realizar cabildos en hospitales y CESFAM del país*. Colegio Médico de Chile. <http://www.colegiomedico.cl/colegios-profesionales-gremios-y-usuarios-de-la-salud-convocan-a-realizar-cabildos-en-hospitales-y-cesfam-del-pais/>
- COLMED. (2019b). *Colegios profesionales y gremios de la salud marchan para exigir mejoras estructurales en el sistema de sanitario del país*. Colegio Médico de Chile. <http://www.colegiomedico.cl/colegio-medico-de-chile-participa-en-movilizacion-nacional-portal-salud/>
- Comisión Ingresos. (2018). Cuenta Pública Año 2018. [https://portal.ingresa.cl/wp-content/uploads/2019/05/2019052\\_Cuenta\\_Publica\\_2018.pdf](https://portal.ingresa.cl/wp-content/uploads/2019/05/2019052_Cuenta_Publica_2018.pdf)
- Comisión Nacional de Energía. (2020). Reporte mensual Sector Energético, Vol. 60, febrero. Ministerio de Energía. [https://www.cne.cl/wp-content/uploads/2020/02/RMensual\\_v202002.pdf](https://www.cne.cl/wp-content/uploads/2020/02/RMensual_v202002.pdf)
- Consalud. (2019). *Memoria Anual 2018* [Memoria anual]. Isapre Consalud.
- Derecho a la Salud. (2018). *Mesa Social por el Derecho a la Salud*. Presentación. <https://derechosalud.cl/>
- DGA. (2020). *Registro de decretos de escasez hídrica, enero 2020*. <https://dga.mop.gob.cl>
- Diario Concepción. (2017). *Socios de Masvida dudan de Nexus y sospechan uso de información privilegiada*. Diario Concepción. <https://www.diarioconcepcion.cl/economia-y-negocios/2017/03/05/socios-de-masvida-dudan-de-nexus-y-sospechan-uso-de-informacion-privilegiada.html>
- Dourojeanni, A. y Jouravlev, A. (1999). El Código de aguas en Chile: entre la ideología y la realidad. CEPAL, serie Recursos naturales e infraestructura, Núm. 3, Santiago, Chile. Disponible en: <http://bcn.cl/24j8f> (Abril de 2018).
- Durán, G. (2017). En las antipodas de la libertad: Pobreza en la vejez chilena [Actualidad]. Fundación Sol. <http://www.fundacionsol.cl/2017/07/las-antipodas-la-libertad-pobreza-la-vejez-chilena/>
- Durán, G., & Kremerman, M. (2019). Los Verdaderos Salarios de Chile 2018 (Estudios). Fundación SOL. <http://www.fundacionsol.cl/estudios/losverdaderos-salarios-de-chile-2018/>
- ECONAP. (2018). *Análisis de Mercados de Derechos de Aprovechamiento de Aguas en Chile* [Informe Final].
- Empresas Bannmédica. (2019). *Memoria Anual 2018* [Memoria anual]. Empresas Bannmédica.
- Fabra, N., Montero, J.P., y Reguant, M. (2014). *La competencia en el mercado eléctrico mayorista en Chile* [Estudios de mercado]. Fiscalía Nacional Económica [https://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2014/01/informe\\_final\\_FNE\\_Enero13\\_2014.pdf](https://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2014/01/informe_final_FNE_Enero13_2014.pdf)
- Faletto, E. (2008). Chile: Transformaciones económicas y grupos sociales (1973-1986). En *Enzo Faletto, Obras Completas: Vol. I* (pp. 225-278). Editorial Universitaria.
- Fazio, H. y Parada, M. (2010). *Veinte años de política económica de la Concertación*. Santiago de Chile: Lom Ediciones.

- Ffrench-Davis, R. (2018). *Reformas económicas en Chile, 1973-2017*. Santiago: Taurus.
- FONASA. (2020). *Base de datos, informes y documentos*. Fondo Nacional de Salud. <https://www.fonasa.cl/sites/fonasa/documentos>
- Fundación Nodo XXI, FECH y Deuda Educativa. (2019). *Hoja de Ruta para la Condonación Universal de la Deuda Educativa*. Santiago: Fundación Nodo XXI, diciembre. <https://www.nodoxxi.cl/wp-content/uploads/2019/12/Hoja-de-Ruta-para-la-Condonaci%C3%B3n-Universal-de-la-Deuda-Educativa-FECH-Deuda-Educativa-y-Nodo-XXI.pdf>
- Fundación Sol. (2014). Presentación de Fundación Sol para Comisión Asesora Presidencial para el Sistema de Pensiones. Santiago.
- Garretón, M. A. (2013). *Neoliberalismo corregido y progresismo limitado: Los gobiernos de la Concertación en Chile, 1990-2010*. Editorial ARCIS/EL Desconcierto/Universidad ARCIS. [https://www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana/libro\\_detalle.php?id\\_libro=727&pageNum\\_rs\\_libros=4&totalRows\\_rs\\_libros=756](https://www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana/libro_detalle.php?id_libro=727&pageNum_rs_libros=4&totalRows_rs_libros=756)
- Generadoras de Chile. (2016). *El futuro de la electricidad en Chile*. Presentación de Claudio Seebach, Presidente Ejecutivo en 2nd Latin America Energy Summit. <http://generadoras.cl/media/page-files/617/181017-Presentacion-El-futuro-de-la-electricidad-en-Chile-CSeebach-Generadoras.pdf>
- González, M. (2016). *¿Agua para quién? Escasez hídrica y plantaciones forestales en la Provincia de Arauco, Región del Bio-Bío, Chile*. Agrupación de Ingenieros Forestales por el Bosque Nativo. [https://www.researchgate.net/publication/327542349\\_Agua\\_para\\_quien\\_Escasez\\_hidrica\\_y\\_plantaciones\\_forestales\\_en\\_la\\_provincia\\_de\\_Arauco](https://www.researchgate.net/publication/327542349_Agua_para_quien_Escasez_hidrica_y_plantaciones_forestales_en_la_provincia_de_Arauco)
- Goyenechea, M. (2014a). ¿Reforma estructural en salud o regulación del negocio? *Cuadernos de Coyuntura*, 2(5), 16-25.
- Goyenechea, M. (2014b). Regular el mercado o salud como derecho. *Revista Chilena de Salud Pública*, 18(2), 123-124.
- Goyenechea, M. (2019). Estado subsidiario, segmentación y desigualdad en el sistema de salud chileno. *Cuadernos Médico Sociales*, 59(2), 7-12.
- Goyenechea, M. (2020). *Análisis a la reforma del fondo nacional de salud. Análisis crítico al proyecto de ley que modifica al FONASA [Asesoría]*. FENPRUSS.
- Grupo de Estudios de Educación (GEE). (2015). Avanzar en educación superior pública sin recursos adicionales. Análisis de las tendencias centrales del financiamiento estatal a la educación superior. Santiago: Fundación Nodo XXI, septiembre. <https://es.scribd.com/document/283866427/Avanzar-en-Educacion-Superior-Publica-Sin-Recursos-Adicionales>
- Hall, D. (2015). *¿Por qué las asociaciones público-privadas (APPs) no funcionan? Las numerosas ventajas de la alternativa pública*. Public Services International.
- IMACEI-CENDA. (2020). Índice Mensual de Actividad Económica Interna [Estadísticas]. <https://www.cendachile.cl/series-cenda/%C3%ADndices-mensuales-de-actividad-econ%C3%B3mica-interna>
- INAP. (2019). *Informe País. Estado del medioambiente en Chile 2018*. Centro de Análisis de Políticas Públicas, Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile, noviembre. <http://www.inap.uchile.cl/publicaciones/159662/informe-pais-estado-del-medio-ambiente-en-chile-2018>
- INDH. (2020). Mapa de conflictos socioambientales. Instituto Nacional de Derechos Humanos de Chile. <https://mapaconFLICTOS.indh.cl/>
- Larraín, S. (2006). El agua en Chile: entre los derechos humanos y las reglas del mercado. Polis, Núm. 14: <http://journals.openedition.org/polis/5091>
- Larraín, F. (2012). El sistema de pensiones en Chile y sus resguardos institucionales. *Revista chilena de derecho*, 39(2), 541-551. <https://doi.org/10.4067/S0718-34372012000200015>
- Matus, N. (2002). La privatización y mercantilización de las aguas: normas y regulaciones que rigen al sector Sanitario. Dificultades y desafíos. En *El Derecho al Agua en el Sur de las Américas, Alianza Chilena por un Comercio Justo, Ético y Responsable (ACJR)*.
- Mazzucato, M. (2019, 18 de marzo). The COVID-19 crisis is a chance to do capitalism differently. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/commentisfree/2020/mar/18/the-covid-19-crisis-is-a-chance-to-do-capitalism-differently>
- Mejías, S., y Panes, D. (2018). Reestructuración neoliberal y crisis del sistema previsional. Análisis a partir de las transformaciones del Estado y la acción de los trabajadores en Chile. En *Desigualdades, exclusión y crisis de sustentabilidad en los sistemas previsionales de América Latina y el Caribe* (pp. 47-83). Buenos Aires: CLACSO-CLATE. Recuperado de [http://www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana/libro\\_detalle.php?id\\_libro=1431](http://www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana/libro_detalle.php?id_libro=1431)
- Ministerio de Desarrollo Social. (2018). *Observatorio de Desarrollo Social*. Observatorio Social. <http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/basedatos.php>
- Ministerio de Educación. (2012). Evolución de la Inversión y de la Gestión Pública en Educación Superior, 1990-2011. <https://bibliotecadigital.mineduc.cl/handle/20.500.12365/1956>
- Ministerio de Salud. (2020). *Introducción AUGE-GES*. Ministerio de Salud, Gobierno de Chile. <https://diprece.minsal.cl/le-informamos/auge/>
- Mönckeberg, M. (2015) *El saqueo de los grupos económicos al Estado chileno*. Santiago: Penguin Random House.
- MODATIMA. (2020). Modatima Santiago avanza en el planteamiento de los desafíos socioambientales para una nueva Constitución. <http://modatima.cl/2020/03/02/modatima-santiago-avanza-en-el-planteamiento-de-los-desafios-socioambientales-para-una-nueva-constitucion/>
- MOP-DGA. (2015). Atlas del Agua Chile 2016. Dirección General de Aguas. <https://dga.mop.gob.cl/DGADocumentos/Atlas2016parte1-17marzo2016b.pdf>
- Mundaca, R. (2015). La privatización de las aguas en Chile. Causas y resistencias. Santiago: Editorial América en Movimiento.
- Mundaca, R. y Faúndez, R. (2019). La recuperación del agua en Chile: un camino trazado. En *Las luchas por el agua en Nuestra América. Voces en movimiento*. Santiago: MODATIMA, pp. 79-104.
- No+AFP. (2016). Nuevo Sistema de Pensiones para Chile. Santiago: Coordinadora Nacional de Trabajadores NO+AFP. Recuperado de <http://coordinadoranomasafp.cl/wp/un-nuevo-sistema-previsional-para-chile-pdf/>
- Observatorio Social. (2020). *Resultados Encuesta Casen 2017, sección Salud*. Observatorio Social. <http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl>
- OECD. (2011, 2015, 2016). *Education at a Glance. OECD Indicators*. <https://www.oecd.org/education/education-at-a-glance/>
- OECD. (2020). *Health resources—Health spending—OECD Data*. OECD Data. <http://data.oecd.org/healthres/health-spending.htm>
- OHL. (2019). Informe Huelgas Laborales en Chile 2018 [Observatorio de Huelgas Laborales]. Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social. <https://coes.cl/observatorio-de-huelga-laborales/>
- Orellana, V. La subsidiariedad en la política pública de Educación Superior en Chile (1980-2013). Santiago: Fundación Nodo XXI, abril [Asesoría]. <http://www.gabrielboric.cl/documentos/archivos/Subsidiariedad-en-educ-superior-en-Chile.pdf>

- Orellana, V. y Sanhueza, J. (2016). La “letra chica” de la gratuidad 2016. Apuntes para la discusión. Santiago: Fundación Nodo XXI. <https://www.nodoxxi.cl/director-de-nodo-xxi-analiza-la-letra-chica-de-la-gratuidad-2016/>
- Orellana, V. y Miranda, C. (2018) La mercantilización de la educación en Chile. En Orellana, V. (editor). *Entre el mercado gratuito y la educación pública*. Santiago: Lom Ediciones – Fundación Nodo XXI.
- Páez, A., Kremerman, M., y Sáez, B. (2019). Endeudar para gobernar y mercantilizar: El caso del CAE. Santiago: Fundación Sol. <http://www.fundacionsol.cl/estudios/endeudar-para-gobernar-y-mercantilizar-el-caso-del-cae-2019/>
- Piñera, J. (1991). *El cascabel al gato: la batalla por la reforma previsional*. Santiago de Chile: Editora Zig-Zag.
- PSI. (2020). *El error de desmantelar los sistemas públicos de salud*. Public Services International. <https://publicservices.international/resources/news/covid-19-demuestra-el-error-de-desmantelar-los-sistemas-pblicos-de-salud?id=10644&lang=es>
- Quiroga, Y. (2008). De modelo ejemplar a objeto de enmiendas: el sistema de pensiones en Chile. *Nueva Sociedad*, 217, 24-38.
- Riesco, M., Durán, F., Parelle, A., & Lagos, F. (2012). Resultados para sus afiliados de las AFP y Compañías de Seguros relacionadas con la previsión 1982-2012. Santiago de Chile: CENDA.
- Ruiz Bruzzone, F. (2016). *Panorámica del Trabajo en el Chile Neoliberal*. Editorial Universitaria.
- Ruiz Bruzzone, F. (2018). El movimiento de trabajadores y trabajadoras en Chile: Diagnóstico, situación y perspectivas. *Cuadernos de Coyuntura*, 6(21). <http://old.nodoxxi.cl/el-movimiento-de-trabajadores-y-trabajadoras-en-chile-diagnostico-situacion-y-perspectivas/>
- Ruiz Bruzzone, F. (2019). *El empresariado del sistema de pensiones en Chile (2000-2018)* [Tesis para optar al grado de magíster en Ciencias Sociales, con mención en Sociología de la Modernización y al título profesional de sociólogo, Universidad de Chile]. <http://repositorio.conicyt.cl/handle/10533/236426>
- Ruiz, C. (2015) *De nuevo la sociedad*. Santiago de Chile: Lom Ediciones.
- Ruiz, C. (2020). *Octubre chileno. La irrupción de un nuevo pueblo*. Santiago: Taurus.
- Ruiz, C., y Boccardo, G. (2014). *Los chilenos bajo el neoliberalismo. Clases y conflicto social*. El Desconcierto-Fundación Nodo XXI.
- Ruiz, C. y Caviedes, S. (2020). Estructura y conflicto social en la crisis del neoliberalismo avanzado chileno. *Espacio Abierto. Cuaderno venezolano de Sociología*, Vol. 29, Núm. 1, enero-marzo, pp.86-101.
- Ruiz, C. y Miranda, C. (2018). El neoliberalismo y su promesa incumplida de emancipación: bases del malestar y la ola feminista. *Anales de la Universidad de Chile*, Núm. 14, 189-201.
- Sandoval, G., y Leiva, L. (2018). Planes de isapres: Mujer en edad fértil paga 179% más que los hombres. *La Tercera*. <https://www.latercera.com/nacional/noticia/planes-isapres-mujer-edad-fertil-paga-179-mas-los-hombres/117419/>
- Sanhueza, J. y Carvallo, F. (2018). Conflictos y transformaciones en la educación superior chilena. En Orellana, V. (editor). *Entre el mercado gratuito y la educación pública*. Santiago: Lom Ediciones – Fundación Nodo XXI.
- Solimano, A. (2012). *Capitalismo a la chilena: Y la prosperidad de las elites*. Editorial Catalonia.
- Solimano, A. (2017). Pensiones a la chilena. La experiencia internacional y el camino a la desprivatización. Santiago de Chile: Catalonia.
- Superintendencia de Salud. (2019). *Estadísticas Básicas del Sistema ISAPRE. Diciembre 2018* [Estadísticas]. Superintendencia de Salud. <http://www.supersalud.gob.cl/documentacion/666/w3-article-16846.html>
- Toro, E., & Arredondo, F. (2017). La «nueva fisonomía» del empleo en el sector público: Nuevos asalariados y consecuencias políticas de su invisibilización. *Cuadernos de Coyuntura*, 16, 12-22.