

“El Oasis”. Ensayo sobre la agenda pública y el estallido social de octubre

"The Oasis". Essay on the public agenda and the october social outburst

Luz Marchant Salamanca¹

luzmarchant@yahoo.com.ar

Recibido: 13 de noviembre de 2020

Aprobado: 10 de abril de 2021

Resumen: Los hechos de octubre de 2019, marcan un momento crítico en la historia de Chile. Los estudiantes secundarios invitan a evadir el pago del Metro de Santiago, como una forma de lucha. Ese hecho marca el inicio de una crisis social y política que se hace sentir con fuerza a nivel nacional. Rápidamente, el periodo es denominado como ‘Estallido Social’ y, si bien, diversos datos anticipaban la crisis, desde la administración del Estado y la Agenda Pública, estos no fueron valorados. Pero ¿cómo llegamos a esta situación? Los factores a la base del Estallido dan cuenta de que la crisis es profunda, arraigada hace décadas y muy compleja de abordar. No obstante, los hechos ocurridos desafían a la política pública a incorporar categorías de análisis no tradicionales que permitan a quienes toman las decisiones, comprender la variedad de elementos que afectan lo público. En este sentido, la gravedad de la situación requiere de un ejercicio inteligente de administración del poder que libere las tensiones en contradicción y genere espacios de bienestar y seguridad social, que sean percibido como tales por la ciudadanía.

Palabras clave: estallido social, derechos humanos, agenda pública.

Abstract: The events of October 2019 mark a critical moment in the history of Chile. High school students invite people to evade payment of the Santiago Metro as a form of struggle. This fact marks the beginning of a social and political crisis that is strongly felt nationwide. The period is quickly referred to as a ‘Social Outbreak’ and, although several data known by the State administration and apparent in the Public Agenda anticipated the crisis, they were not taken into account. But how did we arrive at this situation? The factors at the base of the outbreak show that the crisis is deep, it has existed for decades and it is very complex to deal with. All the same, the events that occurred are challenging public policy to incorporate non-traditional categories of analysis that allow decision-makers to understand the variety of elements that affect the public sphere. In this sense, the seriousness of the situation requires an intelligent exercise in power administration that releases conflicting tensions and generates spaces for well-being and social security, which are perceived by citizens as such.

Keywords: social outbreak, human rights, public agenda.

El presente ensayo, tiene como objetivo establecer una aproximación comprensiva de la valoración que desde la Agenda Política y Social del Gobierno se realiza de algunos eventos, imágenes y antecedentes del ‘Estallido Social de Octubre’. Para ello, se presenta de forma cronológica algunos hechos que marcan los complejos días vividos en Chile, se revisan algunos autores que explican elementos clave de las políticas públicas y cómo estas incorporan temas relevantes para la esfera pública y se revisa brevemente, la composición

¹Estudiante de Magíster en Gobierno, Políticas Públicas y Territorio, Universidad Alberto Hurtado, Chile

del Comité Político que se vincula directamente con el Presidente para la priorización de los temas de la Agenda. Finalmente, se concluye respecto a la lectura política y social de la contingencia que se realiza desde la Presidencia.

Un breve recuento de hechos acontecidos a partir de la semana del 14 de octubre de 2019 en Chile, da cuenta que los estudiantes secundarios invitan vía redes sociales, a evadir el pago del pasaje en el transporte público, especialmente, el Metro de Santiago, debido al alza de tarifas. La consigna ‘Evadir, no pagar, otra forma de luchar’ congrega a miles de estudiantes, quienes comienzan a saltar el torniquete de ingreso al subterráneo. El 17 de octubre, muchas estaciones amanecen custodiadas por Carabineros, el día 18 se siguen congregando miles de personas y en las redes sociales se masifica la imagen de una estudiante secundaria, que sangra profusamente debido al actuar de carabineros (El Desconcierto, 2019). Por la tarde del mismo día, el conflicto se radicaliza y varias estaciones de metro comienzan a ser incendiadas. Al mismo tiempo, muchos jóvenes y ciudadanos de sectores populares protestan en sus barrios con sus cacerolas y mientras ello ocurre, los canales de televisión exhiben al Presidente de la República en una celebración familiar dentro de un reconocido local del sector oriente de la ciudad. Los días posteriores, se masifica e intensifica la protesta social a nivel nacional y el Gobierno actúa bajo un discurso centrado en la criminalización de esta (CNN, 2019). Se decreta Estado de Excepción² en varias ciudades tras el enunciado presidencial de que ‘estamos en guerra’, pese a que no se observa un convocante central ni orgánicas conocidas de la movilización. No obstante, diversos movimientos sociales habían estado generando sus propios procesos de organización y de expresión pública³ (Greze, 2019).

Cabe mencionar que en el período entre el 19 de octubre y 30 de noviembre de 2019, el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) constata 11.180 personas heridas catastradas en diversos centros de salud, de las cuales, 1.980 por uso de armas de fuego y 1.462 víctimas de diversos traumas⁴. Conjuntamente, se registra un total de 26 víctimas de homicidio causados por agentes del Estado (Instituto Nacional de Derechos Humanos, 2019).

Chile se encontraba viviendo el mayor estallido social desde el término de la Dictadura, es decir, en los últimos 30 años. Esto, pese a que el Presidente aseguraba pocos días antes que el país, siendo una democracia estable, constituía ‘un verdadero oasis’⁵ en América Latina (Piñera en La Tercera, 2019). No obstante, otros alertaban que los síntomas existían y existen desde hace tiempo. De hecho, Mayol (2019) plantea que, desde las movilizaciones estudiantiles de 2011, el país ha entrado en un ciclo de crisis, cuya principal característica es el carácter no administrable de los problemas emergentes. Agrega, además, que, en este caso, el discurso movilizador a diferencia del movimiento del 2011, no logra articularse en uno solo, como tampoco desde actores sociales particulares, siendo el malestar social, el elemento central de la crisis. Sin embargo, desde algunos actores vinculados a la Presidencia, la crisis se comprende solo como un descontento contra la reducción de las oportunidades y no contra el modelo (Larroulet en Mayol, 2019). Desde este punto de vista, Mayol indica que la simplificación del malestar cierra toda posibilidad de profundizar detalladamente en un proceso analítico que permita comprender que la paradoja del éxito del modelo, en realidad es la evidencia del fracaso⁶.

² El Artículo 43 de la actual Constitución de Chile indica sobre el Estado de Excepción que el Presidente de la República queda facultado para suspender o restringir la libertad personal, el derecho de reunión y la libertad de trabajo. Podrá, también, restringir podrá las libertades de locomoción y de reunión, el ejercicio del derecho de asociación, interceptar, abrir o registrar documentos y toda clase de comunicaciones, disponer requisiciones de bienes y establecer limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad, entre otros.

³ Greze se refiere al movimiento mapuche desde los 90, el ‘Movimiento estudiantil’, secundario y universitario, el ‘Movimiento No + AFP’ desde 2016, el ‘Mayo feminista’ de 2018, movimientos socio ambientalistas y de lucha por el ‘Agua y los territorios’, entre otros.

⁴ Respecto a los heridos por diversos traumas, el INDH constata el uso de bombas lacrimógenas contra el cuerpo de las personas, fracturas, violación sexual, torturas, entre otros.

⁵ Según la Real Academia Española, el concepto ‘oasis’ se define como un sitio con vegetación y a veces con manantiales, que se encuentra aislado en los desiertos arenosos de África y Asia.

⁶ Según las mediciones de Latinbarómetro 2018, la confianza en las instituciones en toda América Latina, con excepción de la Iglesia se ubican bajo el 50%. Asimismo, las diferencias evaluativas sobre el gobierno entre Chile y América Latina en 2010 y 2011, informan que, para todas las variables evaluadas, Chile puntúa solo números negativos en comparación al resto de los países de la muestra.

Cabe señalar que la política pública, se entiende tradicionalmente sólo como el resultado de las actividades de una autoridad o persona con investidura pública y legitimidad gubernamental (Meny et al., 1992). Sin embargo, considerando la multiplicidad de problemáticas sociales y la limitación del presupuesto, las políticas públicas requieren de la valoración de diversos actores sociales vinculados a los temas que afectan a la ciudadanía, como también la priorización por parte del gobierno de turno, de aquellos temas que asumirá como labor del Estado. En esta línea, los temas de la agenda pública se ordenan según el mérito de interés público que presenten (Harguindéguy, 2013 como se citó en Osorio y Vergara, 2014) lo que conlleva la aplicación de criterios como la eficiencia de los resultados, valores como equidad, justicia y la libertad y criterios prácticos desde los cuales se consideran factores políticos e institucionales (Bardach, 2012, como se citó en Osorio y Vergara, 2014).

Conjuntamente, para comprender cómo se forma una agenda de gobierno, se propone el modelo de corrientes múltiples, que indica la existencia de actores, problemas, soluciones y oportunidades de elección, que tienen un comportamiento variable y confluyen aleatoriamente en la agenda. Así también, existen momentos que generan mayor apertura en la arena política y ciclos de oportunidades favorables por tiempo breve (Kingdon, 1984, como se citó en Duarte y Pedraza, 2017). Asimismo, se plantea que, en las democracias, la agenda valora la información de los medios de comunicación y la opinión pública (Dorantes, 2008, como se en Alzate y Romo, 2017), como también que cuando los resultados de una situación atendida desde la política pública son diferentes a lo esperado, las acciones elegidas son revisadas (Aguilar, 1993). Más aún, Stein y Tommasin (2006) plantean que toda política pública es inseparable de los procesos políticos y, que, cuando este vínculo no se considera, se produce un funcionamiento inadecuado de estas. También refieren que la estabilidad, la flexibilidad en los ajustes y la orientación hacia el interés colectivo y bienestar general, son características clave de las políticas públicas efectivas. Agregan que esto guarda una estrecha relación con la desigualdad social, ya que la élite tiene influencia suficiente para modificar decisiones políticas y hacer que les favorezcan, apartándolas del interés general.

En consistencia con lo anterior, el Programa de Gobierno indica como eje programático la generación de más seguridades y oportunidades para una mejor calidad de vida⁷ (Piñera, 2018), destacando en el ámbito social, acciones para dar continuidad del sistema de créditos y becas para estudiar, premiar a los jubilados que continúan trabajando y promover con énfasis preventivo la violencia contra la mujer, mientras que en lo económico, acciones para impulsar el emprendimiento. En cuanto a la construcción de la Agenda de Gobierno, el Presidente elige su Gabinete de Ministros⁸, siendo el Comité Político⁹ el grupo más cercano. En esta línea, la revisión de los perfiles profesionales de quienes integran el Comité Político, indica que la mayoría de los integrantes son profesionales formados en la Universidad Católica de Chile. Sobre la formación inicial, tres son abogados y dos formados en el área de la Ingeniería y la Economía. En cuanto a la experiencia laboral, cuatro han trabajado en una misma fundación dirigida por otros integrantes del mismo gabinete¹⁰, dos se han desempeñado además, en el área de la economía, y uno de ellos no presenta experiencia laboral (Piñera, 2018).

⁷ Además, en el plano económico refiere una corrección de la reforma tributaria, un fuerte impulso a la inversión e innovación, el empleo y el aumento de salarios. En educación, el acceso universal a la Educación Parvularia, un Sistema de Protección de la Infancia, erradicación de la pobreza infantil, entre otros. Para la Educación Superior, continuar con un sistema de créditos estatales. Para las mujeres, el programa asegura una efectiva igualdad de oportunidades. Por último, se indica que, para que los ciudadanos disfruten del tiempo familiar, se construirán áreas verdes y un Plan de Transporte que dará fin al Transantiago.

⁸ De acuerdo al artículo 33 de la Constitución de la República de Chile, los Ministros de Estado son los colaboradores directos e inmediatos del Presidente de la República en el gobierno y administración del Estado.

⁹ Conformado por los ministerios de Interior, Hacienda, la Secretaría General de la Presidencia, Secretaría General de Gobierno y Desarrollo Social.

¹⁰ Fundación Avanza Chile.

CONCLUSIONES

Los hechos ocurridos en octubre de 2019 conmocionaron a Chile y al mundo. Sus consecuencias, dejan una estela oscura y compleja de dimensionar, en especial en relación a las graves violaciones a los Derechos Humanos constatadas por los organismos pertinentes. Asimismo, dejan en el plano simbólico, una dinámica constituida por una serie de imágenes de violencia contra quienes se manifiestan, junto a un gobierno que se articula en torno a un discurso que asegura que el conflicto se trata de una guerra. Estas diferencias discursivas dejan en el imaginario dos polos actorales en la opinión pública: una democracia estable que es atacada desde el mundo social a través de la protesta masiva que sigue la consigna ‘evadir, no pagar, otra forma de luchar’, sin ser conducida por una orgánica ni actores identificables.

Es necesario señalar, que existía información suficiente previo al Estallido, para concluir la existencia de una situación de crisis que se gestaba desde hace al menos, 30 años, lo que da cuenta también, de la profunda dimensión que esta alcanza. Sin embargo, todo indica que dicha información no resulta relevante para quienes tienen a su cargo la administración del país y del poder. En este mismo sentido, diversos actores políticos a través de sus discursos oficiales, por un lado, minimizan los síntomas de la crisis cuando desde los medios de comunicación se les consulta, y por otro, cierran anticipadamente las posibilidades de diversificar el análisis de las señales existentes y con ello, las variables que se pudiesen considerar para prevenir o abordar el conflicto social de forma pertinente y oportuna. Más aún, pareciera ser que desde la administración del Estado no logra visualizarse la importancia de adicionar a las categorías de análisis tradicionales, otras que incorporen, por ejemplo, aspectos medibles de la subjetividad del ambiente político ciudadano, lo que impide comprender los elementos de carga histórica, social y psicológica que los conflictos conllevan. Es así que mientras menor es la comprensión y empatía con lo que ocurre en la realidad, los factores a la base del conflicto, no solo se profundizan, sino que también se entrelazan y complejizan, haciendo la labor de aprehensión y abordaje, mucho más difícil aún.

En consistencia con lo anterior, se debe tener presente que es labor de la autoridad política y propio de su investidura, reconocer y otorgar valor a diversos actores sociales para informarse de los temas que son de interés de la ciudadanía, lo que puede ser considerado en la construcción de la Agenda Pública, cuando existe voluntad política y sentido de Estado en función del bienestar social. Este aspecto es prioritario para la mantención del contrato social que subyace bajo la existencia de una democracia. De hecho, la delegación del poder de representación que los ciudadanos entregan a sus representantes en democracia, incluye, en esencia, los valores que respaldan la convivencia democrática. En este sentido, la política pública no puede ser ajena a los procesos políticos en desarrollo, sino que, por el contrario, debe alimentarse de ellos. Por esto, las conductas negacionistas que se reiteran durante décadas por parte de quienes administran el poder, solo pueden concluir en la aceleración de las contradicciones existentes entre los distintos grupos sociales, poniendo en riesgo los límites de las democracias y generando condiciones y situaciones de conmoción interna de las cuales es muy complejo salir.

De acuerdo con los autores expuestos, existen elementos insoslayables para la gobernabilidad y la administración del poder del Estado, como la estabilidad política y social, la posibilidad de ajustar los factores que afectan dicha estabilidad y el sentido de las acciones públicas centrado en el interés colectivo. De esta forma, una administración inteligente del poder direcciona su agenda hacia la paz social, la seguridad ciudadana y la estabilidad política. Para ello, las decisiones y acciones que se definan desde la política pública, requieren contar con información diversificada de los distintos medios de comunicación y la opinión pública, puesto que lo contrario, limita las posibilidades de acceso a la lectura política inteligente, el aprovechamiento de las ventanas de oportunidades políticas y la reedición de decisiones políticas cuando estas no resultan efectivas para los objetivos propuestos o la mantención de la paz social. En este sentido, síntomas persistentes como el malestar social y cifras que dan cuenta de una desigualdad importante entre los distintos grupos sociales,

debiesen ser insumos priorizados por los gobiernos y los actores que toman las decisiones para modificar las acciones políticas, a fin de entregar señales claras a la ciudadanía de un Estado que se ocupa de mantener el bienestar general, puesto que lo contrario, colabora con las altas condiciones de riesgo ya abordadas. Si a ello se le adicionan acciones o discursos que señalizan a los ciudadanos la existencia de un desinterés por parte de la élite política, entonces las condiciones de riesgo avanzan hacia situaciones de inestabilidad y, posteriormente, cristalizarse como conflictos sociales profundos, como es el caso de Chile.

Un aspecto operativo no menor, son los énfasis que el Programa de Gobierno tiene. Por ejemplo, seguridad y oportunidades para una mejor vida, por medio de una educación que se concibe sólo desde el financiamiento por becas o créditos, premio a los jubilados que continúan trabajando sin abordar problemáticas de fondo vinculadas al sistema de pensiones que la ciudadanía ha denunciado en manifestaciones masivas, la violencia de género abordada solo desde la continuidad de acciones de prevención, pese a que las cifras sobre ella no dan cuenta de una mejora en el tema, entre otros aspectos. Otro de los elementos operativos relevante, es la conformación ministerial para la definición de la Agenda Presidencial. En el caso analizado, el Comité Político de la Presidencia, por un lado, está constituido en su mayoría, por personas formadas en una misma casa de estudios y cuyas experiencias políticas se han desarrollado en un solo espacio. Esto no es un dato menor, puesto que esta ‘endogamia política’ reduce la posibilidad de observar los fenómenos sociales integrando miradas heterogéneas y con ello, las oportunidades de comprender la realidad de forma más acabada. De hecho, es posible plantear que la referencia a Chile aludiendo a la figura de un ‘oasis’ desde la élite política, da cuenta de que se comprende a este como un espacio en el cual existen sectores verdes y provistos de agua. Si ello existe, entonces se asume la existencia natural e inamovible del opuesto, un espacio seco y sin vida, que está fuera de la comprensión y las posibilidades de ser visualizado por parte de quienes integran la élite.

Referencias Bibliográficas

Aguilar, L. (1993). *Problemas Políticos y Agenda del Gobierno*. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.

Alzate, M. y Romo, G. (2017). *La Agenda Pública en sus Teorías y Aproximaciones Metodológicas. Una clasificación alternativa*. Revista Enfoques, vol. XV (26), pp. 13-35.

Artaza, P., Candina A., Esteve J., Folchi M., Grez S., Guerrero C., Martínez J., Matus M., Peñaloza C., Sanhueza C. y Zavala J. (2019). *Chile despertó. Lecturas desde la historia del Estallido Social de Octubre*. Unidad de Redes Transdisciplinarias de la Vicerrectoría de Investigación y Desarrollo de la Universidad de Chile.

CNN Chile (19 de octubre de 2019). *Piñera regresó a La Moneda tras ser sorprendido en pizzería de Vitacura en medio de las protestas*. https://www.cnnchile.com/pais/sebastian-pinera-pizzeria-vitacura-regreso-la-moneda_20191018/

Constitución Política de Chile (2005). Texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de la República de Chile. <https://www.bcn.cl/formacioncivica/constitucion.html>

Duarte, L. y Pedraza J. (2017). *La incorporación de la política pública de seguridad y convivencia en la agenda gubernamental de Medellín 1990-2005*. Revista Sociedad y Economía, vol. 33, pp. 99-120.

Alonso, D. (2019). *Video muestra a joven herida durante jornada de protesta en Estación Central. El Desconcierto*. <https://www.eldesconcierto.cl/2019/10/18/video-muestra-a-joven-herida-durante-protestas-de-este-viernes-en-estacion-central/>

Herranz, M. (18 de noviembre de 2019). *Los diez hechos que resumen el mes de la crisis social en Chile*. <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2019/11/18/967500/10-hechos-resumen-crisis-social.html>

Fundación Avanza Chile (s.f). *Quiénes somos*. <http://www.avanzachile.cl/quienes-somos/>

Grez, S. (2019). *Hemos visto en estos 30 años que las protestas pacíficas, ordenadas y respetuosas no son escuchadas*. Resumen.cl. <https://resumen.cl/articulos/sergio-grez-hemos-visto-en-estos-30-anos-que-las-protestas-pacificas-ordenadas-y-respetuosas-no-son-escuchadas>

Grez, S. (2019). *Octubre de 2019: Estallido social en el Chile neoliberal*. Educación y Comunicaciones. <https://www.ongeco.cl/octubre-de-2019-estallido-social-en-el-chile-neoliberal>

Instituto Nacional de Derechos Humanos. (2019). *Informe Anual 2019: Situación de los Derechos Humanos en Chile en el Contexto de la Crisis Social*. <https://bibliotecadigital.indh.cl/handle/123456789/1701>

Baeza, A. (8 de octubre de 2019). *Piñera asegura que en medio de esta América Latina convulsionada, Chile es un verdadero oasis con una democracia estable*. La Tercera. <https://www.latercera.com/politica/noticia/pinera-asegura-medio-esta-america-latina-convulsionada-chile-verdadero-oasis-una-democracia-estable/851913/>

Corporación Latinobarómetro (2018). *Informe 2018*. https://www.latinobarometro.org/latdocs/INFORME_2018_LATINOBAROMETRO.pdf

Mayol, A. (2019) “*Big bang*”. *Estallido Social 2019. Modelo derrumbado – Sociedad rota- Política inútil*. Editorial Catalonia.

Meny, Y. y Thoenig J.C. (1992). *Las Políticas Públicas*. Editorial Ariel.

Olavarría, M., Navarrete, B., y Figueroa, V. (2011). *¿Cómo se formulan las políticas públicas en Chile?: Evidencia desde un estudio de caso*. *Política y gobierno*, 18(1), pp. 109-154.

Osorio, C. y Vergara, J.M. (2016). *Políticas Públicas*. https://www.u-cursos.cl/ingenieria/2017/2/IN4821/1/material_docente/detalle?id=1944983

Piñera, S. (2018). *Programa de Gobierno Sebastián Piñera 2018-2022*. <https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/chileprogramadegobiernodesebastianpinera.pdf>

Piñera, S. (2018). *Gabinete Ministerial*. <https://www.sebastianpinera.cl/gabinete/index.html>

Real Academia Española (2020). *Oasis*. <https://dle.rae.es/oasis>

Stein, Ernesto, & Tommasi, Mariano. (2006). *La política de las políticas públicas*. *Política y gobierno*, 13(2), 393-416.