

---

# Refugio. La Sordera de los “Significados Lingüísticos”<sup>1</sup>

**Bernardo Navarrete-Yáñez**

Departamento de Estudios Políticos, Universidad de Santiago de Chile.

bernardo.navarrete@usach.cl

## Resumen

*El concepto de refugio tiene conceptualmente hablando múltiples implicancias para los gobiernos y las personas que migran en esa condición o buscan que se les reconozca dicha condición. A partir de un análisis de la literatura disponible se muestra que las definiciones no son neutras y tienen implicancias sobre la vida de los refugiados ya que generan leyes, políticas, planes y programas que modelan y restringen las respuestas institucionalizadas.*

**Palabras clave:** Refugio, migración forzada, reasentamiento, personas desplazadas.

## Resumen

**Refuge. “Linguistic Meanings” Deafness**

*The concept of refuge conceptually speaking has multiple implications for governments and migrants in that condition or pursuing the recognition of that condition. Based on the available literature analysis it is shown that the definitions are not neutral and have effects on refugees lives since it generates laws, policies, plans and programs that shape and constrain the institutionalize responses.*

**Palabras clave:** Refuge, forced migration, resettlement, displaced people.

---

1 Este artículo forma parte del libro “Refugio y asilo en Chile”, Ril Editores (2021). Se elaboró dentro del proyecto de investigación N° 031852NY de DICYT-USACH.

Políticas Públicas 14(1): 16-26

DOI: 10.35588/pp.v14i1.5023

## Introducción

Charles Tilly sostenía que, entre los ocho postulados malignos de la ciencia social del siglo XX, el primero es concebir que la “sociedad es algo aparte; el mundo como una totalidad se divide en sociedades diferentes, cada una de las cuales posee una cultura, un gobierno, una economía y una solidaridad más o menos autónomos” (1991: 26).

La historia muestra que aquello no fue una constante en el pasado. *Eppur si muove*, la expresión de Galileo para el movimiento de La Tierra, es, a la vez, el desplazamiento de personas entre países, territorios e imperios. Tanto así, que en el siglo VI AC Darío I, rey de los persas, al terminar la construcción de un palacio en la ciudad de Susa, reconoció el origen de quienes trabajaron en la obra: “Los orfebres que trabajaron el oro eran egipcios, los hombres que trajeron la madera, lidios. Quienes cocieron los ladrillos venían de Babilonia; los que adornaron la muralla eran medos” (Rubio, 2016: 118).

Tampoco Dios organizó el mundo distribuyendo el territorio entre diversas culturas o etnias con claras y nítidas fronteras (Lamo de Espinosa, 1995). De hecho, el “metelíos” de Eduardo Galeano, personificado por Exû, el bandido errante que se divierte armando prohibidos revoltijos a través de sus diabluras, borra las fronteras y junta lo que los dioses habían separado (2008: 7). El cosmopolitismo llegó como una de las respuestas al “bandido errante”, al considerar la extensión de los horizontes morales y políticos de las personas, las sociedades, las organizaciones y las instituciones (Delanty, 2018).

En ese entendido, el cosmopolitismo se lleva bien con la migración, se complementan: el primero es ser ciudadano del mundo y el segundo el punto de partida natural para una visión cosmopolita (Caraus y Paris, 2018). Pero el cosmopolitismo choca de frente con los “refugiados”, etiquetados en el pasado dentro de un discurso humanitario cooptador que ha debido cambiar, ante la necesidad de gestionar procesos y patrones globalizados de migración forzada bajo la etiqueta de «refugiados», en a lo menos cuatro realidades: 1) la formación de la etiqueta de refugiado refleja causas y patrones de migración forzada que son mucho más complejos, en contraste con una connotación esencialmente homogénea en el pasado; 2) respondiendo a esta complejidad, la etiqueta de refugiado se transforma mediante un «fraccionamiento» institucional de las organizaciones internacionales llamadas a apoyar a los refugiados, es decir, cada vez más instituciones trabajan esta materia para gestionar la nueva migración; 3) los gobiernos, en lugar de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) como en el pasado, son la agencia preeminente en los procesos contemporáneos de transformación de la etiqueta de refugiado, un proceso impulsado por los intereses de los países desarrollados del norte; 4) la etiqueta de refugiado se ha politizado mediante la reproducción del fraccionamiento institucional y la incorporación del discurso político más amplio de resistencia a los migrantes y refugiados (Zetter, 2007: 172).

### Las Definiciones

Si bien, “estiramiento conceptual o forzamiento conceptual” (Sartori, 2008: 22) son propios de las disciplinas de las ciencias sociales, el refugio es especialmente complejo de abordar, dado que involucra la vida de las personas (Calatayud, 2004). No extraña entonces, que exista al

respecto un consenso relativo sobre los refugiados: son aquellos que, por un temor bien fundado de persecución, deciden cruzar las fronteras (Shacknove, 1985) y, por ser poseedor de “determinadas condiciones recogidas en las legislaciones nacionales e internacionales, tiene derecho a ser objeto de una protección especial en el país de destino” (Espinár-Ruiz, 2010: 37). A partir de estas definiciones mínimas, la discusión conceptual y normativa se dispersa según los autores y las definiciones que usan.

En este sentido, la “etiqueta de refugiado” conlleva una paradoja en un régimen humanitario: es tanto el medio como el fin, donde la imagen de víctima se hace necesaria para operacionalizar el concepto en una categoría que define si una persona está calificada o no para recibir ayuda del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Esta paradoja homogeneiza a un grupo muy diverso de individuos en una categoría unidimensional y un buen ejemplo de ello se da en el derecho internacional y la posición de los niños (Fripp y Kogulathas, 2020), donde su condición de refugiados evidencia no solo una posición vulnerable, sino que además se ven involucrados en procedimientos de solicitudes que son complejos y que están básicamente diseñados para adultos (Rap, 2020), olvidando un desafío en el proceso de aplicar justicia y es que este sea “amigable para los niños” (Marshall, Stalford y Cairns, 2017).

Un caso da cuenta de lo anterior; los centroamericanos, que buscan refugio en Estados Unidos, en cuyo camino México deja de ser un país de tránsito y pasa a convertirse en uno de residencia (Arreola et al., 2018), generando un espacio para las “diplomacias migrantes” (Alejo, 2020) y confrontando nuevas realidades, tales como extorsión, secuestro y amenazas, que son las situaciones que podrían enfrentar entre la salida del país de origen a la llegada al país receptor.

Aun cuando en la actual crisis migratoria “refugiado”, “migrante” y, con menos frecuencia, “solicitante de asilo” (asylum seeker) se usan mediática y públicamente con igual significado, las organizaciones ocupadas del tema insisten en la importancia y precisión de dichos términos, ya que para los primeros puede significar la diferencia entre la vida y la muerte (Travis, 2015; ACNUR, 2016).

### **Refugio y Refugiados ¿Malas Palabras?**

Hannah Arendt, tras su llegada a Estados Unidos en 1941 huyendo de Francia, sostuvo que «ante todo, no nos gusta que nos llamen «refugiados». Nosotros mismos nos calificamos de «recién llegados» o «inmigrantes»» (Arendt, 2002: 9). Esto podría llamarnos la atención si se tiene presente que una característica de Arendt era su crítica hacia la sordera de los «significados lingüísticos» que generan «ceguera ante las realidades a las que corresponden» (Arendt, 1998: 139). Pero la distinción que realiza al no asumir su condición de refugiada se puede entender a partir de la descripción siguiente:

Al perder nuestro hogar perdimos nuestra familiaridad con la vida cotidiana. Al perder nuestra profesión perdimos nuestra confianza en ser de alguna manera útiles en este mundo. Al perder nuestra lengua perdimos la naturalidad de nuestras reacciones, la sencillez de nuestros gestos y la expresión espontánea de nuestros sentimientos. Dejar a nuestros parientes en los guetos polacos y a nuestros mejores amigos morir en los campos de concentración significó el hundimiento de nuestro mundo privado. (Arendt, 2002: 10).

Aun cuando se asumían como «recién llegados» o «inmigrantes», en la realidad eran refugiados, concepto que solo en 1967 tendrá una definición internacionalmente aceptada y en la que caben quienes huyeron desde la Alemania entre 1933 y 1945 perseguidos por el régimen nazi –como es el caso de Arendt– y que llegaran a países tan lejanos como Chile (Brahm y Montes, 2012; Goldschmidt, 2016). En efecto, la Convención de Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados (1967) planteó un principio básico: los refugiados no deben ser expulsados o devueltos a situaciones en las que su vida y libertad estarían amenazadas (Travis, 2019), lo que nos remite a la llamada «arrogancia humanitaria» que se expresa en al menos tres ejemplos. La primera arrogancia, creer que los gobiernos y las agencias internacionales son capaces de gestionar los movimientos globales de una manera «segura, ordenada y regular»; la segunda, en que la tarea de gestionar la migración requiere buena información, datos y análisis de situaciones emergentes, permitiendo abordar todo dentro de la «resolución de problemas»; y la tercera arrogancia está en suponer que los problemas de soberanía están resueltos, olvidando que las disputas de soberanía están activas y expresan la realidad de los refugiados y de otros grupos marginados como los pueblos indígenas (Nyers, 2019: 171).

Otro concepto presente en la convención está en que los refugiados son aquellos que, por un temor bien fundado de persecución deciden cruzar las fronteras (Shacknove, 1985) y el miedo es el sentimiento que los moviliza, pero operacionalizar el miedo es complejo para una autoridad, especialmente porque sus connacionales también lo sienten hacia los refugiados. Por su parte los medios de comunicación juegan un rol relevante en este tema (Debrael et al., 2019), a la vez que influyen en las agendas públicas y políticas (Daalmans, Schaap y Rovers, 2020). De hecho, la expresión de estos miedos se traduce en los llamados a una legislación más estricta al respecto, considerando que la retórica antinmigración es un componente permanente de la política (Efird, 2020) y llegó para quedarse.

Sin embargo, esta definición es estrecha y no permite abordar los nuevos problemas del refugio que están surgiendo desde 1967. Ello por dos realidades imbricadas: una académica y otra política. En la primera, la creciente investigación frente a la constante expansión de la migración forzada no está abordando las nuevas formas que ella presenta y, en la segunda, parece estar en gran medida invisible para los responsables políticos (Bakewell, 2008), a pesar de que las protestas de migrantes y refugiados son una nueva forma de activismo político en el escenario político global.

En este contexto, hay tres tiempos que nos permiten abordar el refugio, a efecto de analizarlo más en detalle. La salida desde el país de origen, el viaje hacia el país o países donde se espera ser recibido, y la llegada e instalación en el país de destino, que se circunscribe ya no a un territorio nacional, sino a su nivel más desagregado: la comuna.

En el análisis desde la academia, el desafío de abordar el refugio radica en la complejidad de comprender las razones de la salida, ya que existe un vínculo entre las personas: en su identidad social e in-dividual y el lugar donde viven, en el cómo imaginan colectivamente el mundo y el lugar que ocupan dentro de él, en el cómo se relacionan con el Estado y la fractura con valores, normas y tecnologías que están más allá de sus propios medios de producción y control (Turton, 2005). Más allá de la descripción de Hannah Arendt (2012) expuesta en la página anterior,

no tenemos una teoría para explicar por qué quienes requieren o solicitan refugio terminan saliendo de su país; lo que parece evidente es que, en el viaje hacia el país de destino, pueden enfrentar peligros de extorsión, secuestro y amenazas (Cárdenas, 2014), a la llegada la búsqueda de empleo puede ser una fuente de abuso y extorsión si no se cuentan con los permisos de residencia exigibles en el país de destino.

### **La Etiqueta de ‘Refugiado’ y las Percepciones Institucionalizadas e Individuales**

Existe, sin embargo, dentro del concepto de refugiado, una paradoja que no puede dejarse de lado al momento de abarcar el tema. La etiqueta de «refugiado» en un régimen humanitario es tanto el medio como el fin, y lleva a que se construya una imagen de víctima necesaria para la supervivencia del concepto. Por esto mismo, la idea de refugio se simplifica en una abstracción, una categoría que define si una persona está calificada o no para recibir ayuda de la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR). La mayor complejidad de esta paradoja es que homogeniza a un grupo muy diverso de individuos y los unifica en una categoría unidimensional que no da espacio para la inclusión de nuevos sucesos y nuevas ideas. La etiqueta de «refugiado» vuelve a los individuos sumamente vulnerables a percepciones institucionalizadas e identidades impuestas basadas en crisis y en programas prescriptivos de necesidad. El estado actual del concepto de refugio se encuentra dictado por lo que la burocracia y las políticas estatales quieran hacer de él (Zetter, 1987, 1991, 2007; Malkki, 1995; Soguk, 1999).

Buen ejemplo de lo anterior está en el tiempo que transcurre para quienes están en situación de refugiados, ya que se extiende durante años o incluso décadas, a menudo sin un final claro a la vista (Jacobsen y Fratzke, 2016). Como se ha sostenido, los Estados tienen el derecho a evitar que los solicitantes de refugio y asilo ingresen a su territorio, o expulsar a quienes hubieren ingresado incumpliendo las normas establecidas, lo que no elude decidir con prudencia cuál es la mejor manera de cumplir con sus responsabilidades (Debrael et al., 2019).

### **Migración Forzada**

Resulta necesario hacer una distinción entre migrantes forzados y refugiados. Esto se debe a que los migrantes forzados tienen una experiencia y necesidades distintivas. La migración forzada requiere una reconsideración de conceptos como ciudadanía, pertenencia y democracia liberal. Por su parte, los refugiados son una categoría específica que ha sido amparada por la ley y definida legalmente como una categoría a través de la convención de refugiados de 1951. Ambos requieren que nos preguntemos cuáles son nuestras responsabilidades hacia extraños que corren peligro y que buscan una mejor vida para ellos y sus familias, planteando un imperativo moral de instalar derechos migratorios para los pueblos desplazados por motivos ambientales (Marshall, 2016).

La distinción anterior cobra especial importancia dentro de Latinoamérica, ya que casos como los de Venezuela y Colombia no son amparados bajo el concepto de «refugio» según el sistema internacional. Esto puede deberse a la relación que existe entre poder y conocimiento. El poder puede disuadir la producción de conocimiento crítico y la lucha sobre la definición del concepto de «refugiado» expresa los aspectos más obvios de esta relación. Desde 1990 se han

disminuido los intentos por desafiar o cambiar lo que conlleva el concepto de «refugiado» –el cual, con unas cuantas añadiduras, sigue siendo el mismo de la convención de 1951–; esto demuestra que no existe una posibilidad real de visitar la definición de la palabra. El desarrollo de la literatura académica sobre el refugio se ha constituido sobre la base de documentación de ejemplos empíricos de desplazamiento, mayormente liderados por investigadores que se han basado en organizaciones políticas que están directamente preocupadas con responder a algunos tipos particulares de desplazamiento. Las definiciones de «refugio» siempre han sido parciales y diseñadas para servir a la política estatal, por lo mismo es difícil que el concepto se flexibilice lo suficiente para contener los casos latinoamericanos (Sztucki, 1999; Black, 2001; Hathaway, 2007; B.S. Chimni, 2009).

Otra forma de abordar las soluciones es reconocer que en la actualidad refugiados y desplazados son víctimas de un liderazgo político fallido en todo el mundo, que no entiende que las causas políticas religiosas, étnicas y las divisiones geopolíticas no se resolverán en el corto plazo (Miliband, 2016). Este autor recordaba que en julio de 1941, Albert Einstein, ya ciudadano de los Estados Unidos, escribió a Eleanor Roosevelt para registrar una «profunda preocupación» por las políticas de la administración de su esposo, quien estaría avalando un «muro de medidas burocráticas» levantado por el Departamento de Estado, «presuntamente necesario para proteger a Estados Unidos contra elementos subversivos y peligrosos»; hizo que «fuera casi imposible dar refugio en Estados Unidos a muchas personas dignas que son las víctimas de la crueldad fascista en Europa». Adicionalmente, Miliband recordaba una conversación en Nueva York con el difunto Elie Wiesel, superviviente de los campos de concentración nazis y Premio Nobel de la Paz en 1986, quien dijo: «Soy un refugiado, pero la palabra «refugiado» no es popular. Pero a todos les gusta la idea de refugio. Lucha por el refugio. Todos necesitamos refugio».

Elie Wiesel tenía razón, «a todos les gusta la idea de refugio», la posibilidad cierta de entrar a esta categoría en el contexto latinoamericano debería hacernos reflexionar sobre el tema.

### **Reasentamiento (Resettlement)**

Para ACNUR (2020), «cuando los refugiados no pueden regresar a sus hogares debido a los continuos conflictos, guerras y persecuciones... ayuda a reasentar a los refugiados a un tercer país». Para Amnistía Internacional (2019), el reasentamiento es la transferencia de refugiados del país en el que han buscado refugio en otro Estado que ha aceptado admitirlos. A los refugiados generalmente se les otorgará asilo o alguna otra forma de derechos de residencia a largo plazo y, en muchos casos, tendrán la oportunidad de convertirse en ciudadanos. Sin embargo, el número de lugares de reasentamiento ha disminuido en los últimos años, con una brecha significativa entre los identificados por el ACNUR que necesitan reasentamiento y el número de lugares disponibles por los Estados.

La protección de refugiados consta de una serie de medidas que aplican los gobiernos receptores y organismos internacionales. Estas medidas se basan principalmente en convenciones internacionales y en el derecho internacional, las cuales intentan evitar la «discriminación internacional contra los refugiados» (Weiss, 1954: 194). Según la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados del año 1951 y reafirmado por autores como Göran Melander (1981) y Guy

## Refugio. La Sordera de los “Significados Lingüísticos”

---

Goodwin-Gill (1986), existen tres formas de resolver el problema de los refugiados. En primer lugar, la repatriación voluntaria, que se produce cuando el refugiado retorna a su país de origen, nación que al momento del retorno logra mantener una estabilidad. La segunda es la integración en el país de refugio, que se da cuando un refugiado es asentado en otro país, debiendo este Estado receptor encargarse de él. Si las condiciones en el país de asilo son negativas para los refugiados, la comunidad internacional es la encargada del último aspecto, que es el reasentamiento en un tercer país, de preferencia, un Estado que se encuentre en un continente distinto al del conflicto.

En este caso, el país receptor debe aceptar la solicitud de asilo. El reasentamiento se recomienda como la última opción para la resolución del problema de los refugiados. Esto se ha convertido en una opción muy atractiva para algunos países, debido a que muchos no pueden utilizar los medios de integración local y repatriación voluntaria, debido a que se han declinado las condiciones de asilo (Ikanda, 2018). Los beneficiarios de reasentamiento usualmente son refugiados que se encuentran fuera de su país de origen, pero sin un acceso efectivo a protección y muchas veces se encuentran en una situación de refugio prolongada porque están particularmente vulnerables, de acuerdo al criterio señalado por la UNHCR (Tometten, 2018).

En contraste con las primeras dos opciones, el reasentamiento es simplemente una opción política. Ningún Estado tiene una obligación legal de admitir proactivamente a refugiados vía reasentamiento y ningún refugiado puede exigir el derecho de ser reasentado. Sin embargo, a pesar de la débil base legal que respalda al reasentamiento, un creciente número de países ha embarcado en aplicarlo, y para finales del 2015, 33 países tienen algún tipo de programa regular de reasentamiento (Hashimoto, 2018).

El reasentamiento es controversial debido a que genera traumatismos como resultado del desarraigo, los cambios en las formas de vivir y de habitar el espacio de las comunidades. Es por ello que el reasentamiento debe ser asumido como una medida de carácter excepcional y, por tanto, subsiguiente al estudio e implementación de diferentes estrategias de gestión del riesgo (Castro-Buitrago y Vélez, 2018). No obstante, es complicado avanzar ya que el reasentamiento carece de una tradición de monitoreo y evaluación integrales, lo que significa que la base de evidencia disponible para informar las acciones de los formuladores de políticas es más bien escasa (Beirens y Fratzke, 2017).

### **Personas Desplazadas (Displaced People)**

El mundo ha experimentado un aumento importante en el desplazamiento forzado desde 2011 (Ongenaert y Joye, 2019) y el caso sirio es el más citado, ya que alrededor de la mitad de su población antes de la guerra, ha sido asesinada u obligada a huir de sus hogares (Sweileh, 2018).

En base a los datos de ACNUR, hay 70,8 millones de personas desplazadas por la fuerza en el mundo. Entre ellas hay 40,3 millones de desplazados internos, 25,9 millones de refugiados y 3,5 millones de solicitantes de asilo (Kabir et al., 2020). El problema es que el 85% de los desplazados están instalados en países de ingresos bajos y medianos, lo que ejerce presión sobre las comunidades nacionales y los recursos de que disponen los países de acogida (Moskwa, 2020).

Las poblaciones desplazadas están formadas por emigrantes, inmigrantes, asilados, refugiados y apátridas (García et al., 2020), y en este contexto, el desafío es «el derecho a tener derecho», dadas las dificultades para obtener protección judicial a través de los derechos básicos de ciudadanía reconocidos para los nacionales (Nascimento, 2017).

En el desplazamiento, la separación familiar es relevante y tiene fuertes implicaciones psicológicas, sociales y económicas (Chandler et al., 2018), pero hay de abandonos a abandonos. Los que han logrado cruzar fronteras internacionales, aun cuando lo hacen en condiciones de gran precariedad y alto riesgo, pueden gozar de la protección y asistencia internacional provista en instrumentos legales que conforman el Derecho Internacional Humanitario, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional de los Refugiados. Para los que se quedan al interior de sus países, no obstante, no existen normas internacionales vinculantes que los protejan, por lo que el desplazamiento los convierte en los «más vulnerables de los vulnerables».

### **A Modo de Conclusión**

Para Hannah Arendt, el concepto refugiado no le gustaba, básicamente porqué ella y sus connacionales eran “recién llegados” a un país. En este sentido un refugiado es un inmigrante, nada más o dicho en palabras de esta filósofa, la sordera de los “significados lingüísticos”.

La llamada “arrogancia humanitaria”, en especial creer que los gobiernos y las agencias internacionales son capaces de gestionar los movimientos globales de una manera “segura, ordenada y regular”, evidencia la complejidad del concepto “refugiado”, “migración forzada” y “reasantamiento” y esto es así porque las instituciones internacionales y nacionales definen estas categorías y gestionan el proceso a partir de ellas, las que se entienden como expresión de la voluntad nacional de sus congresistas y gobierno y con ello generan un modelo de política migratoria al que se van ajustando las instituciones públicas a nivel central, regional y local.

Las definiciones de “refugio” siempre son parciales y las redactadas para una política estatal dan cuenta de una discusión más propia de Europa y Estados Unidos. En este sentido, la discusión latinoamericana muestra una limitada capacidad para dar cuenta de los casos en el continente.

## Referencias

- ACNUR** (2016). *Cambio climático y desastres naturales*. Recuperado de <http://www.acnur.org/t3/que-hace/cambio-climatico/>.
- ACNUR** (2019) *Manual sobre procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado y directrices sobre protección internacional*. Reedición. Ginebra. Suiza. Recuperado de <https://www.amnesty.org/en/latest/campaigns/2015/10/eight-solutions-world-refugee-crisis/>.
- Alejo, A.** (2020). Diplomacias migrantes: Repensando la binacionalidad cívica en Norteamérica. *Migraciones. Publicación Del Instituto Universitario De Estudios Sobre Migraciones, (48)*, 105-131. Recuperado de <https://doi.org/10.14422/mig.i48y2020.005>
- Amnesty International** (2019) *What's the difference between a refugee and an asylum seeker?* Recuperado de <https://www.amnesty.org.au/refugee-and-an-asylum-seeker-difference/>
- Arendt, H.** (1998). *De la historia a la acción*. Barcelona: Editorial Paidós.
- Arendt, H.** (2002) *Tiempos Presentes*. Barcelona: GEDISA.
- Arreola Díaz, H. V., Hernández González, A., & Corona Flores, C.** (2018). Guadalajara, refugio de migrantes centroamericanos / Guadalajara, refuge for Central American migrants. *RICSH Revista Iberoamericana de las Ciencias Sociales Y Humanísticas, 7(13)*, 244-263. Recuperado de <https://doi.org/10.23913/ricsh.v7i13.147>
- Bakewell, O.** (2008). Research Beyond the Categories: The Importance of Policy Irrelevant Research into Forced Migration. *Journal of Refugee Studies, 21(4)*: 432-453. Recuperado de <https://doi.org/10.1093/jrs/fen042>.
- Beirens, H. y Fratzke, S.** (2017). *Taking Stock of Refugee Resettlement: Policy objectives, practical tradeoffs, and the evidence base*. Migration Policy Institute Europe.
- Black, R.** (2001). Fifty Years of Refugee Studies: From Theory to Policy. *International Migration Review, 35(1)*: 57-78. Recuperado de <https://doi.org/10.1111/j.1747-7379.2001.tb00004.x>
- Brahm García, E. y Montes Arraztoa, J.** (2012). El frente popular y la inmigración judía a Chile: de la apertura al cierre total. *Revista chilena de derecho, 39(3)*: 891-907. Recuperado de <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-34372012000300020>.
- Calatayud, E. O.** (2004). Asilo y refugiados: ¿solidaridad o seguridad? *Anales de derecho. Vol. 22*, 189-222.
- Caraus, T. y Paris, E.** (eds.) (2018). *Migration, Protest Movements and the Politics of Resistance: A Radical Political Philosophy of Cosmopolitanism*. Routledge.
- Cárdenas, L.** (2014) *Extorsión, secuestro y amenazas. Nuevas razones para pedir asilo*. Recuperado de <https://www.nexos.com.mx/?p=21303>.
- Castro-Buitrago, E. y Vélez Echeverri, J.** (2018). Resettlement Processes in Colombia: is this a Measure of Both Adaptation and the Protection of the Human Rights of Communities Affected by Climate Change? *Vniversitas, (136)*: 20-42. Recuperado de <https://doi.org/10.11144/javeriana.vj136.prcm>
- Chandler, H., Neil Boothby, Zahirah McNatt, Margaret Berrigan, Laura Zebib, Patricia Elaine Freels, Hamza Alshannaq, Noor Majdalani, Ahmed Mahmoud, Esraa Majd.** (2018) Causes of family separation and barriers to reunification: Syrian refugees in Jordan. *Journal of Refugee Studies, feaa033*. Recuperado de <https://doi.org/10.1093/jrs/feaa033>.
- Chimni, B. S.** (2009). The birth of a ‘discipline’: From refugee to forced migration studies. *Journal of Refugee studies, 22(1)*: 11-29. Recuperado de <https://doi.org/10.1093/jrs/fen051>
- Daalmans, S., Schaap, G. y Rovers, M.** (2020). Loved and feared in fortress Europe: Framing the European refugee crisis. *Communications, 45(2)*: 252-263. Recuperado de <https://doi.org/10.1515/commun-2019-2063>
- Debrael, M., dHaenens, L., De Cock, R. y De Coninck, D.** (2019). *Media use, fear of terrorism, and attitudes towards immigrants and refugees: Young people and adults compared*. International Communication Gazette. Recuperado de <https://doi.org/10.1177/1748048519869476>.

**Delanty, G.** (ed.) (2018). *Routledge International Handbook of Cosmopolitanism Studies*.

<http://doi.org/10.1111/j.1747-7379.2001.tb00004.x>.

**Efird, J.** (2020). Calls for Stricter Legislation and Fear in the European Immigrant Community: Reflections of the Public Charge Debate Ongoing in the United States: Comment on. A Crisis of Humanitarianism: Refugees at the Gates of Europe. *International Journal of Health Policy and Management*, 9(3): 119. Rescatado de <https://doi.org/10.15171/ijhpm.2019.97>

**Espinar-Ruiz, E.** (2010). Migrantes y refugiados: reflexiones conceptuales. *Revista de Ciencias Sociales*, 5 (1): 35-47. Rescatado de <https://doi.org/10.14198/OBETS2010.5.1.03>

**Fripp, E., & Kogulathas, A.** (2020). Protecting Migrant Children: In Search of Best Practice. *Journal of Refugee Law, Volume 32, Issue 1*, March 2020, Pages 167–174, <https://doi.org/10.1093/ijrl/eeaa003>

**Galeano, E.** (2008). *Espejos. Una historia casi universal. Editorial Siglo XXI*.

**García, M. D. P. Q., González, A. M. H. y Ocejo, P. G.** (2020). Educational strategies to generate security for displaced people in Spain. *Revista Española de Educación Comparada* (35): 92-110. Rescatado de <https://doi.org/10.5944/reec.35.2020.25216>

**Goldschmidt, E.** (2016). Inmigración judía a Chile desde la Alemania Nazi. *Cuadernos Judaicos* (33): 116-147. Recuperado de [10.5354/0718-8749.2016.44689](https://doi.org/10.5354/0718-8749.2016.44689).

**Goodwin-Gill, G. S.** (1986). International law and the detention of refugees and asylum seekers. *International Migration Review*, 20(2), 193-219. Recuperado de <https://doi.org/10.2307/2546031>

**Hashimoto, N.** (2018). Refugee resettlement as an alternative to asylum. *Refugee Survey Quarterly*, 37(2): 162-186. Rescatado de <https://doi.org/10.1093/rsq/hdy004>

**Hathaway, O. A.** (2007). Why Do Countries Commit to Human Rights Treaties? *Journal of Conflict Resolution*, 51(4): 588-621. Rescatado de <https://doi.org/10.1177/0022002707303046>

**Ikanda, F.** (2018). Animating 'refugeeness' through vulnerabilities: Worthiness of long-term exile in resettlement claims among Somali refugees in Kenya. *Africa*, 88(3): 579-596. Recuperado de <https://doi.org/10.1017/S0001972018000232>

**Jacobsen, K. y Fratzke, S.** (2016). *Building livelihood opportunities for refugee populations: lessons from past practice*. Washington, DC: Migration Policy Institute.

**Kabir, M., Afzal, M. S., Khan, A. y Ahmed, H.** (2020). COVID-19 pandemic and economic cost; impact on forcibly displaced people. *Travel medicine and infectious disease*, 35, 101661. Recuperado de <https://doi.org/10.1016/j.tmaid.2020.101661>

**Lamo de Espinosa, E.** (1995). «El mito de la nación-Estado». *Diario El País*. España. Recuperado de [https://elpais.com/diario/1995/01/26/sociedad/791074806\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1995/01/26/sociedad/791074806_850215.html).

**Malkki, L. H.** (1995). Refugees and exile: From» refugee studies» to the national order of things. *Annual review of anthropology*, 24(1):495-523. Recuperado de <https://doi.org/10.1146/annurev.an.24.100195.002431>

**Marshall, J., Stalford, H., & Cairns, L.** (2017). Achieving child friendly justice through child friendly methods: let's start with the right to information. *Social Inclusion*, 5(3), 207-218. Recuperado de <https://doi.org/10.17645/si.v5i3.1043>

**Marshall, N.** (2016). Forced Environmental Migration: Ethical Considerations for Emerging Migration. *Policy, Ethics, Policy & Environment*, 19(1): 1-18. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/21550085.2016.1173284>.

**Melander, G.** (1981). Refugees and international cooperation. *International Migration Review*, 15(1-2): 35-41.

**Miliband, D.** (2016). *The Best Ways to Deal with the Refugee Crisis*. *New York Review of Books*. Recuperado de <https://www.rescue.org/press-release/best-ways-deal-refugee-crisis>.

**Moskwa, M.** (2020). *Forced displacement: refugees, asylum-seekers and internally displaced people (IDPs)*. European civil protection and humanitarian aid operations. Recuperado de [//ec.europa.eu/echo/what-we-do/humanitarian-aid/refugees-and-internally-displacedpersons\\_en](https://ec.europa.eu/echo/what-we-do/humanitarian-aid/refugees-and-internally-displacedpersons_en).

**Nascimento Costa, M. G.** (2017). The recognition of citizenship in the international community from the Rule of Law model: the inclusion of immigrants or displaced people through solidarity and tolerance. *Cadernos de Dereito Actual* (5): 255-265.

## Refugio. La Sordera de los “Significados Lingüísticos”

---

**Nyers, P.** (2019). Humanitarian hubris in the global compacts on refugees and migration. *Global Affairs*, 5(2): 171-178. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/23340460.2019.1644188>.

**Ongenaert, D. y Joye, S.** (2019). Selling displaced people? A multi-method study of the public communication strategies of international refugee organisations. *Disasters*, 43(3): 478-508. Recuperado de <https://doi.org/10.1111/disa.12353>

**Rap, S. E.** (2020). The Right to Information of (Un) Accompanied Refugee Children: Improving Refugee Children’s Legal Position, Fundamental Rights’ Implementation and Emotional Well-being in the Netherlands. *The International Journal of Children’s Rights*, 28(2), 322-351. Recuperado de <https://doi.org/10.1163/15718182-02802003>

**Rubio, D.** (2016). Eppur si muove. Talento español en el siglo xxi. *Política Exterior*, 30(170): 118-128.

**Sartori, G.** (2008). Falta de formación conceptual en política comparada. *Revista latinoamericana de política comparada*, (1), 17-65.

**Shacknove, A. E.** (1985). Who is a Refugee? *Ethics*, 95(2): 274-284.

**Soguk, N.** (1999). *States and strangers: Refugees and displacements of statecraft*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

**Sweileh, W. M.** (2018). Bibliometric analysis of peer-reviewed literature on Syrian refugees and displaced people (2011–2017). *Conflict and health*, 12(1): 43. Recuperado de <https://doi.org/10.1186/s13031-018-0179-4>

**Sztucki, J.** (1999). *Who is a refugee? The Convention definition: universal or obsolete?* En F. Nicholson y P. Twomey (eds.), *Refugee Rights and Realities: Evolving International Concepts and Regimes*. 55-80.

**Tilly, C.** (1991). *Grandes estructuras, procesos amplios, comparaciones enormes*. Madrid: Alianza Editorial.

**Tometten, C.** (2018). Resettlement, Humanitarian Admission, and Family Reunion: The Intricacies of Germany’s Legal Entry Regimes for Syrian Refugees. *Refugee Survey Quarterly*, 37(2): 187-203. Recuperado de <https://doi.org/10.1093/rsq/hdy002>

**Travis, A.** (2015). *Migrants, refugees and asylum seekers: what’s the difference?* Editor de asuntos de interior. Edición viernes 28 agosto 2015. Travis es Home affairs editor. Recuperado de <https://www.theguardian.com/world/2015/aug/28/migrants-refugees-and-asylum-seekerswhats-the-difference>.

**Travis, H.** (2019). The Long Genocide in Upper Mesopotamia: Minority Population Destruction amidst Nation-Building and «International Security». *Genocide Studies International*, 13(1): 92-131. Recuperado de <https://doi.org/10.3138/gsi.13.1.06>

**Turton, D.** (2005). The Meaning of Place in a World of Movement: Lessons from Long-term Field Research in Southern Ethiopia. *Journal of Refugee Studies*, 18(3): 258-280. Recuperado de <https://doi.org/10.1093/refuge/fei031>.

**Weiss, P.** (1954). The international protection of refugees. *The American Journal of International Law*, 48(2): 193-221. Recuperado de <https://doi.org/10.2307/2194371>

**Zetter, R.** (1987). *Re-housing the Greek-Cypriot refugees from 1974: a study of institutional access and labelling*. Doctoral dissertation, University of Sussex.

**Zetter, R.** (1991). Labelling refugees: Forming and transforming a bureaucratic identity. *Journal of refugee studies*, 4(1): 39-62. Recuperado de <https://doi.org/10.1093/jrs/4.1.39>

**Zetter, R.** (2007). More labels, fewer refugees: Remaking the Refugee Label in an Era of Globalization. *Journal of Refugee Studies* 20(2): 172-192. Recuperado de <https://doi.org/10.1093/jrs/fem011>.

---

# Reformas Económicas para el Período Constituyente

**Eduardo Titelman**

Master en Economía y Master en Administración Pública, Universidad de Harvard  
etitelman@gmail.com

## Resumen

*En el artículo se propone reformas económicas para el proceso constituyente que se inicia con la Convención Constitucional, electa en mayo de 2021, y que culminará durante los próximos gobiernos.*

*Los ámbitos de la propuesta son: Derecho al trabajo y a la dignidad en el trabajo; Estado y desarrollo económico; Derechos socioeconómicos.*

*En la introducción se aclara que, considerando el actual desarrollo de los movimientos sociales, las propuestas apuntan a dejar atrás el neoliberalismo estableciendo en Chile un modo de capitalismo más justo y más humano. Sin embargo, a partir de una reflexión sobre desigualdad y capitalismo, se convoca a llevar adelante el proceso de reforma de modo tal que no sea un ajuste más para perpetuar el capitalismo, sino un paso para superarlo pacíficamente avanzando hacia una sociedad basada en la colaboración solidaria entre personas libres.*

**Palabras clave:** constitución, Chile, reformas económicas, recursos naturales, derechos socioeconómicos.

## Abstract

### **Economic Reforms for the Constituent Period**

*The article presents proposals for economic reforms during the constituent period that began with the Constitutional Convention, elected in May, 2021, and will culminate during the next administrations.*

*The areas covered by the proposals are: The right to work and to dignity at work; The State and economic development; socioeconomic rights.*

*In the introduction a point is made that, considering the current development of social movements, the proposals seek to leave neoliberalism behind by establishing a more just and human form of capitalism in Chile. However, based upon a reflection on inequality and capitalism, a call is made to carry forward the reforms not as adjustments needed to perpetuate capitalism, but as steps in the direction of pacifically overcoming it by advancing towards a society based upon collaboration and solidarity among free persons.*

**Key words:** constitution, Chile, economic reforms, natural resources, socioeconomic rights.

---

## Reformas Económicas para el Período Constituyente

En las sociedades capitalistas no hay emprendimiento sin el incentivo de poder llevarse la mejor parte. Y, en general, la productividad en ellas se nutre de la búsqueda de mejorar las condiciones materiales propias a través del trabajo, el emprendimiento o la inversión; cada cual velando por sí mismo y los suyos, y compitiendo con otros por bienestar e ingresos.

Si no se previeran resultados desiguales, si se garantizara a priori la equitativa distribución de los ingresos y el bienestar material, entonces la búsqueda del bienestar propio no motivaría a esforzarse productivamente sino todo lo contrario. Por ello, la igualdad es disfuncional al capitalismo e incompatible con éste, pero el capitalismo no corre ese peligro (sic) ya que la desigualdad capitalista está estructuralmente garantizada por la mercantilización del trabajo y de los medios de producción (Titelman, 2019), que son inseparables de ese sistema.

Por otra parte, para que el sistema no colapse, además de requerir grados importantes de desigualdad se requiere también que el grado de desigualdad no exceda ciertos límites de fondo y forma ya que, de lo contrario, las mayorías que no logran acceder a la parte del león podrían hartarse y rebelarse. Esos límites dependen, principalmente, de las capacidades ideológicas y organizacionales, para resistir y rebelarse, que hayan desarrollado las clases postergadas en la sociedad capitalista específica.

Así, sincerando los eufemismos, el verdadero dilema existencial del capitalismo en el Chile posdictadura no ha sido “*crecimiento-con-equidad*” sino “*desigualdad-con-estabilidad*”, y el equilibrio logrado en ese ámbito —que se mantuvo durante 30 años— es lo que estalló en octubre de 2019, y que se ha venido desmantelando desde entonces. El pueblo trabajador exige hoy una redistribución del poder y el bienestar, que le permita acceder a mejores condiciones materiales y a un ordenamiento político que represente eficazmente su voluntad y sus necesidades. Quiere acabar con la neoliberal mercantilización sin límites de la vida, que desestima sus necesidades y derechos en salud, pensiones, vivienda, educación, etc.

La indignación esperanzada de las grandes mayorías movilizadas ya ha logrado imponer la elaboración de una nueva constitución e impulsado un sustancial reordenamiento de las fuerzas políticas, abriendo así una nueva etapa para la sociedad chilena cuyo carácter y resultados están aún por definir.

En los contenidos de la nueva constitución y en las políticas de los próximos gobiernos, se irá plasmando e institucionalizando el nuevo ordenamiento social, económico y político. El fracaso de la coalición de derechas en alcanzar el tercio de los representantes a la Convención Constitucional, electa en mayo de 2021, anuncia ya el fin del neoliberalismo en Chile. Sin embargo, es muy poco probable que ese nuevo ordenamiento sea otra cosa que una nueva fórmula para gestionar la desigualdad-con-estabilidad-social del capitalismo chileno. Esto porque —obnubilada por la cultura del marketing y por la ubicuidad arrolladora del capitalismo en este siglo—, la gran mayoría de la ciudadanía no imagina ni aboga aún por una alternativa viable al sistema capitalista, para por fin superarlo y dejar atrás ese aberrante ordenamiento social que, estimulando el egoísmo y la desigualdad, motiva la productividad a través del envilecimiento de las relaciones sociales y la demonización de la condición humana.

Por lo tanto, en esta etapa constituyente de una nueva fórmula capitalista para la desigualdad-con-estabilidad, el progresismo civilizatorio consistirá en participar activamente en la estructuración del capitalismo más igualitario, democrático y humano, que reclama el pueblo trabajador, pero no para perpetuar ese sistema social, ajustándolo. Por el contrario, de lo que se trata es de ir haciendo de cada reforma justiciera y humanizadora, la semilla de un futuro que reivindique lo mejor de la condición humana; de ir sentando las bases políticas, culturales e institucionales que permitan la superación del capitalismo por la vía del avance pacífico, inclusivo y fraterno, hacia una sociedad de prosperidad, solidaridad, comunidad y buen vivir, basada en la colaboración voluntaria entre personas libres.

Buscando contribuir a aquello —recogiendo y ampliando algunas de mis propuestas ya publicadas en diversos medios de prensa digital—, en este artículo se propone algunas reformas económicas para ser incorporadas en la nueva constitución y en los programas de los próximos gobiernos.

### **Derecho al Trabajo y a la Dignidad en el Trabajo**

La actual constitución asegura el derecho a la libertad de trabajo entendida como el derecho a la libre contratación, es decir, a la libre decisión de vender o no el trabajo propio a un empleador. Sin embargo, escamotea el hecho que esas transacciones se llevan a cabo en mercados laborales asimétricos donde trabajadores atomizados, y en su mayoría empobrecidos, generalmente no tienen más opción que hundirse en la indigencia o la criminalidad, o vender su trabajo a empleadores que —controlando medios de producción y comercialización indispensables para poder ejecutar trabajo productivo en la economía moderna— pueden escoger entre ellos u otros como ellos. En realidad, la actual constitución no sólo se desentiende de la debilidad negociadora estructural de la persona trabajadora en el capitalismo, sino que además establece restricciones explícitas a la libertad sindical que la agudizan: negociación colectiva sólo por empresa; prohibición total de huelga a funcionarios del Estado, de las municipalidades y de las empresas de utilidades públicas; prohibición a dirigentes gremiales de ejercer altos cargos en los partidos políticos; prohibición a dirigentes vecinales y gremiales de ser candidatos al congreso.

La asimetría estructural indicada, reflejada en los mercados de trabajo, es la principal fuente de inequidad en el capitalismo, y está legitimada a rajatabla en nuestra constitución actual, a través de la sesgada interpretación que esta hace del concepto de libertad de trabajo. No resulta pues sorprendente que nuestro país muestre una gran desigualdad en la distribución de los ingresos basada en excepcionalmente altos niveles de rentabilidad del capital (Titelman, 2018), y que sean lacras crónicas suyas los bajos salarios, el maltrato y la discriminación laborales, y el desempleo que se ensaña con los infortunados desempleados y sus familias, modernos sacrificios humanos entregados en pleitesía ejemplarizadora al todopoderoso mercado.

Por consiguiente, para avanzar en democracia e igualdad —y en genuina libertad laboral— se propone poner coto a la omnipotencia del mercado sobre el trabajo, consagrando en nuestro pacto social el derecho al trabajo y a la dignidad en el trabajo, y estableciendo en la nueva constitución que esta también **asegura el derecho de toda persona en edad laboral a ocuparse**

**dignamente trabajando o capacitándose para el trabajo, y que es deber del Estado gestionar mecanismos y políticas públicas que resguarden el cumplimiento de ese derecho.**

Se propone también que las fuerzas políticas que aspiren a concretar la voluntad ciudadana reivindicadora incluyan en sus programas de gobierno los siguientes mecanismos y políticas públicas en este ámbito:

- 1) Mecanismos para proveer a las personas desempleadas de capacitación productiva remunerada preparándolas para trabajar en sectores con alta probabilidad de contratarlas, así como también mecanismos para facilitar su inserción o reinserción laboral, incluyendo, cuando corresponda, la creación directa de empleo para acogerlos, generando valor agregado social, por parte de organismos y empresas del estado.
- 2) Legislación y políticas que promuevan un mayor equilibrio de la fortaleza negociadora entre trabajadores y empleadores, en los mercados de trabajo público y privado. Esto, eliminando toda restricción a la libertad sindical y facilitando la sindicalización voluntaria y la negociación colectiva —sin restricciones a su ámbito— según procedimientos adecuados para lograr en ella una solución justa y pacífica. Asimismo, estableciendo mesas tripartitas —empleadores, trabajadores y gobierno— de consulta, negociación y seguimiento de políticas económicas y salariales; y, por último, resguardando la democracia interna en las organizaciones sindicales de los trabajadores, y la probidad y transparencia de sus dirigentes y del manejo de los recursos de la organización.
- 3) Un marco regulatorio perfeccionado que garantice condiciones de trabajo dignas y efectivamente fiscalizadas, en aspectos tales como: formalización de la relación empleador-empleado; salario mínimo legal; jornadas acotadas de trabajo y teletrabajo; exigencias mínimas de higiene y seguridad laboral; prohibición y sanciones para todo tipo de acoso y maltrato en el trabajo y para cualquier discriminación en la contratación, la remuneración o la asignación de tareas, que no se base exclusivamente en la capacidad, idoneidad o desempeño de la persona.

La eficaz implementación de este marco regulatorio mejorará la distribución de los ingresos al acabar con abusos fácilmente visibles —como el pago de un salario legal insuficiente para escapar de la pobreza— y con otros, más soterrados, como la precarización de las condiciones de trabajo, el empleo informal y la subcontratación abusiva.

Para lograr que la instauración del derecho al trabajo y a la dignidad en el trabajo no atente contra la producción, sino que la potencie, se deberá también generar un cambio en la estructura productiva del país que sustituya aquella producción basada en trabajo precarizado y mal pagado, por actividades productivas más elaboradas y mejor remuneradas. La exitosa realización de esto último —así como también la gestión de los mecanismos arriba mencionados para la capacitación y la inserción laboral de los desempleados— requerirá de un mayor involucramiento del Estado en la estrategia y coordinación del desarrollo productivo, lo que también debería ser parte del programa del movimiento social reivindicatorio, como se propone a continuación.

## Estado y Desarrollo Económico

La constitución actual impone al Estado y sus organismos un rol económico subsidiario a ultranza, incluyendo la prohibición de desarrollar actividades empresariales, o participar en ellas, sin que previamente lo autorice una ley de quórum calificado. Esto ha despejado la cancha al protagonismo extremo del mercado en nuestro país, potenciando la acumulación de ganancias sobre la base de consolidar una economía subdesarrollada especializada en la monetización extractiva de nuestros recursos naturales, que agrede peligrosamente el medio ambiente y relega a las mayorías ciudadanas al trabajo poco calificado, mal remunerado y precarizado.

Para avanzar hacia una forma de capitalismo más próspera, sustentable y justa —en concordancia con la aspiración abrumadoramente mayoritaria de la ciudadanía— es menester contrarrestar parte de las mercantiles ansias de acumulación egoísta y cortoplacista, que han sido el motor privilegiado de nuestra economía, para potenciar opciones estratégicas centradas en el bien común, labor que sólo puede acometer la comunidad a través de un Estado sujeto al control y escrutinio de la ciudadanía y la opinión pública. En ese contexto se propone —sin mermar los derechos legales existentes para llevar adelante libremente actividades económicas de mercado— asignar al Estado un rol económico-productivo estratégico activo, estableciendo en la nueva constitución que **es deber del Estado impulsar el desarrollo económico inclusivo y sostenible a nivel nacional, regional y local.**

Asimismo, para facilitar al Estado el poder dotarse de los instrumentos idóneos para el buen cumplimiento de sus funciones, según corresponda, se propone eliminar la exigencia indicada de quórum calificado estableciendo en la nueva constitución que **el Estado y sus organismos puedan desarrollar cualquier actividad económica destinada al cumplimiento de sus deberes legales, previa autorización por una ley simple y respetando los derechos y deberes consagrados por la Constitución y demás leyes.**

Especial atención corresponde prestar al rol estatal en la industria extractivista. La acelerada integración a los mercados globales como economía periférica subdesarrollada, ha intensificado notablemente la monetización extractiva en nuestro país a partir de los 1990's, lo que ha tornado imperiosa y urgente la necesidad de un Estado que proteja el medio ambiente y que, a la vez, garantice que el valor de los recursos naturales nacionales extraídos y comercializados beneficie a la comunidad entera. Sin embargo, el sistema institucional y político posdictadura no sólo ha sido laxo y permisivo en los temas ambientales, sino que además ha fallado rotundamente en asegurar que nuestros recursos naturales nacionales sirvan al bien común. Clara evidencia de esto último constituyen la cesión, a unas pocas multinacionales, de la mayor parte del valor de los muy cuantiosos recursos mineros extraídos (Titelman, 2010; Titelman, 2013; Sturla et al., 2018; Leiva, 2020; Jorratt, 2021), y la entrega, en 2013, a unos pocos grupos económicos, de la casi totalidad de la biomasa de nuestro mar (Ley N° 20.657).

Por consiguiente, reivindicando el derecho de la comunidad entera sobre los beneficios de la extracción de recursos naturales nacionales, se propone establecer en la nueva constitución que **es deber del Estado recaudar las rentas económicas obtenidas de la extracción a gran escala de recursos naturales en territorio chileno. Ello gravando la explotación de esos recursos mediante**

**tributos especiales, patentes o regalías, o a través de su explotación directa por empresas del Estado o empresas donde el Estado se asocie con privados.**

Asimismo, en línea con la reivindicación del derecho compartido por la comunidad entera sobre los recursos naturales, se propone **eliminar el actual amparo constitucional a la propiedad privada de los derechos de agua y establecer en la nueva constitución que el agua es un bien nacional de uso público regulado por el Estado —con prioridad de uso para el consumo humano y cuyos caudales ecológicos deben ser conservados—, consignando además el derecho de toda persona a acceder a los recursos naturales esenciales para la vida digna, tales como agua y aire saludables, y el deber del Estado de resguardar el cumplimiento de ese derecho.**

En lo que concierne a políticas públicas y reformas legales e institucionales para materializar, en futuros gobiernos y parlamentos, estos cambios constitucionales en el ámbito productivo, se propone reestructurar el Estado para consolidar una influyente institucionalidad estatal que lidere y coordine todas las principales actividades e instituciones públicas en el ámbito de la producción y su financiamiento. Esa institucionalidad permitiría al Estado ejercer un rol estratégico de impulso y orientación del desarrollo económico, y —sin abandonar la responsabilidad fiscal— pondría fin a la hegemonía de la pasividad económica estatal, reactiva y conservadora, que típicamente impone el Ministerio de Hacienda en un Estado de inspiración neoliberal.

La nueva institucionalidad —que podría ser liderada por un Ministerio de Desarrollo Económico—se mantendría atenta y receptiva a la opinión experta y ciudadana, impulsando y orientando la actividad económica con contundencia política y técnica sobre la base de visiones estratégicas y de largo plazo, e incluiría las siguientes áreas de actividad principales:

- 1) Área de aseguramiento del empleo productivo digno, abocada a asegurar el cumplimiento del derecho de toda persona en edad laboral a ocuparse y ser remunerada dignamente, trabajando o capacitándose para el trabajo. Esta área impulsaría la modificación de la estructura productiva del país de modo de sustituir la producción que se sustenta en el trabajo precarizado y mal pagado, por actividades productivas más elaboradas y mejor remuneradas. En ese marco se proveería asistencia técnica y financiera a cooperativas y pymes, y se gestionaría un comprehensivo y planificado sistema estatal de capacitación e inserción laboral en empresas privadas y estatales con trabajo digno, que dejaría atrás los actuales fallidos sistemas de capacitación laboral y subsidio al empleo.
- 2) Área de fomento de la innovación y la producción de punta, abocada a impulsar la producción hacia ámbitos con valor agregado genuinamente alto (no extractivo) donde el país posea ventajas competitivas, tales como energía limpia y renovable, agroindustria sofisticada, y tecnología y servicios mineros complejos. Esto se realizaría a través de entidades públicas y de cooperación público-privada —con participación estatal también en las ganancias, no sólo en la inversión— que permitan al Estado liderar el potenciamiento de los ecosistemas de investigación y desarrollo, y asumir riesgos empresariales con potenciales efectos positivos sustanciales, de largo plazo, sobre el bien común.
- 3) Área de emprendimientos estatales, creando y gestionado empresas públicas o de asociación público-privada, en casos de bienes y servicios clave donde el aporte al bienestar social de la

actividad productiva estatal sea superior — o similar, pero distribuido más igualitariamente— al de la privada. Esos casos podrían darse, por ejemplo, en sectores como la explotación de recursos naturales, la provisión de utilidades públicas y la provisión de otros bienes esenciales —como los medicamentos— que sean asolados por prácticas anticompetitivas abusivas o cuyo desarrollo y producción el mercado sólo logre incentivar sobre la base del otorgamiento de patentes que conlleven precios prohibitivos para gran parte de la ciudadanía.

- 4) Área de regulaciones económicas fortalecidas y perfeccionadas desplegando, entre otros: una lucha sin cuartel contra la colusión anticompetitiva que profundiza los abusos y la desigualdad distributiva; un riguroso control sobre las utilidades públicas privatizadas asegurando calidad y acotando rentabilidad; y una decidida contención del desenfreno contaminante y depredador que, impulsado por la febril búsqueda de ganancias, devasta los ecosistemas y nuestro hábitat.
- 5) Área de inteligencia y planificación económica, generando y divulgando abundante información de calidad respecto de tendencias, riesgos y oportunidades, que sirva de guía para la actividad económica de los sectores privado y público. Un área de ese tipo habría podido, por ejemplo, alertar —con suficiente autoridad y anticipación— los graves desajustes que se venían gestando desde hace décadas en la ofertas y demandas de ciertas profesiones universitarias y en la capacidad del sistema de AFP's para garantizar pensiones dignas. Esta área debería gozar de suficiente autonomía institucional para garantizar su independencia analítica y calidad técnica, nutriéndose de extensos mecanismos de consulta con personas y entidades del ámbito ciudadano, empresarial, productivo, científico, etc., pero sin ser capturada por presiones políticas y grupos de interés.

### Derechos Socioeconómicos

A la luz del justificado y mayoritario clamor popular por un capitalismo más humano en Chile donde cese la mercantilización de los derechos socioeconómicos y la segregación social, y donde el Estado asuma un rol solidario e integrador de modo activo, significativo y democrático, se propone también establecer en la nueva constitución que esta: **asegura a todas las personas residentes en el territorio nacional el derecho al bienestar consistente en poder acceder, en cantidades y calidades socialmente consideradas dignas y aceptables, a bienes, servicios y actividades que provean alimentación, salud, vestuario, transporte, vivienda, educación y cultura. En el caso de la persona menor de edad, este derecho incluye también el que su entorno familiar, en sus diversas modalidades, cumpla y proteja sus derechos o, de no ser esto posible, el poder crecer en un entorno sucedáneo idóneo. Es deber del Estado establecer y gestionar institucionalidad y políticas públicas que aseguren el cumplimiento del derecho al bienestar, utilizando eficientemente sus recursos presupuestarios asignados para ello. El total de esos recursos y su distribución, entre los distintos usos específicos posibles, serán decididos en el marco del proceso legislativo que determine el Presupuesto de la Nación, considerando los resultados de consultas ciudadanas periódicas al respecto establecidas por ley.**

En cuanto a las reformas y políticas públicas para ser implementadas por próximos gobiernos, destinadas a asegurar el derecho al bienestar, se propone que estas incluyan los siguientes elementos:

- 1) El Estado desempeñará su rol solidario e integrador, principalmente, a través de la fijación del salario mínimo legal; la colaboración público-privada para la provisión de vivienda, transporte y creación cultural; y la gestión estatal de sendos sistemas universales de seguridad social, educación y salud que proveerán gratuitamente sus prestaciones y servicios. El financiamiento de estos últimos provendrá enteramente del Presupuesto de la Nación con la sola excepción de algunos cobros por prestaciones de salud y por estudios en la educación superior, que podrían realizarse, pero sólo con el propósito de evitar sobreuso y siempre por los montos mínimos necesarios para ello en proporción a los ingresos del usuario.
- 2) El Sistema de Seguridad Social incluirá entre sus prestaciones el pago de una pensión ciudadana universal igual al salario mínimo legal, a todas las personas mayores de edad que estén discapacitadas para trabajar, jubiladas o involuntariamente desocupadas. Adicionalmente, podrá administrar mecanismos previsionales universales autorizados por ley y, en ese marco, recaudar cotizaciones voluntarias u obligatorias.
- 3) El Estado podrá contratar a organizaciones privadas sin fines de lucro para que lo representen en la provisión de bienes, servicios y actividades gratuitos de aseguramiento del derecho al bienestar. Sin embargo, no podrá hacerlo con organizaciones con fines de lucro, salvo de forma provisoria y excepcional para proveer necesidades que momentáneamente no puedan ser cubiertas por el Sistema Público de Salud.
- 4) En el marco de las libertades de enseñanza y económicas, consagradas en la nueva constitución, personas jurídicas o naturales haciendo uso de recursos privados podrán comerciar y proveer bienes servicios y actividades que complementen o, en algunos casos, sustituyan a los que provea el Estado en los ámbitos de la seguridad social, la salud y la educación. La adquisición, afiliación o participación en esos bienes, servicios y actividades, será siempre voluntaria y existirán sendos marcos legales que regularán esas actividades supervigilando la solvencia y probidad de los distintos proveedores, estableciendo requisitos para el reconocimiento oficial de establecimientos educacionales y garantizando estándares de calidad en las prestaciones de salud.

Para financiar el aseguramiento del derecho al bienestar, según se propone, se requerirá redistribuir una importante cantidad de los ingresos que hoy perciben las personas más acaudaladas. Es decir, que será necesaria una significativa reducción de la rentabilidad neta sobre el capital en Chile aun cuando —debido a la indispensabilidad del incentivo egoísta ganancial, para que existan emprendimiento e inversión capitalistas— la redistribución de ingresos deberá ser cauta en no llegar a niveles que impidan rentabilidades normales de mercado, sobre las inversiones, lo que acabaría con el crecimiento económico.

Sin embargo, existe un amplio margen para redistribuir ingresos del capital en Chile sin impedir rentabilidades normales: entre 1985 y 2016 la rentabilidad promedio anual del capital en Chile osciló en torno al 22% (Titelman, 2018), mientras que, habitualmente, en el mundo capitalista, lo ha hecho en un rango entre 4% y 8% (Piketty, 2014). Por consiguiente, puesto que la proporción entre el stock de capital productivo y el PIB en Chile ha oscilado en ese período en

## Reformas Económicas para el Período Constituyente

---

torno al 150%<sup>1</sup>, el espacio máximo para redireccionar ingresos desde el capital hacia el aseguramiento del derecho al bienestar sería de, aproximadamente, un 24% del PIB lo que se asemeja al tamaño (gasto) de todo el Estado chileno que en los últimos años ha oscilado en torno al 22% del PIB (DIPRES, 2021)<sup>2</sup>.

La redistribución de ingresos desde el capital hacia el cumplimiento del derecho al bienestar deberá hacerse a través de políticas públicas que actúen en diversos ámbitos: reducción del abuso y la precarización laboral; internalización de los productores del costo social de la externalidades ambientales negativas de sus operaciones; reducción de precios reales de bienes y servicios a través de la efectiva lucha contra la colusión y otras prácticas anticompetitivas; tarificación y regulación adecuada de las utilidades públicas; captura de la renta de recursos naturales a través de la minería estatal o en asociación público-privada.

Asimismo, parte importante de los recursos redistribuidos, desde el capital hacia al aseguramiento del derecho al bienestar, deberá provenir de reformas tributarias que aumenten la carga tributaria efectiva sobre el capital. Esto, principalmente, poniendo fin a diversas normativas que lo favorecen tributariamente, tales como: el no cobro por el valor de gran parte de los recursos naturales extraídos a gran escala por privados; la posibilidad de pagar sólo el impuesto de primera categoría por los ingresos no retirados de los dueños de una empresa; diversas exenciones tributarias inaceptables tales como la exención de impuestos sobre las ganancias de capital por la venta de acciones “con presencia bursátil”.

## Conclusión

Es claro que para poder realizar exitosamente lo aquí propuesto se requerirá también reformar profundamente el Estado tornándolo más democrático, eficaz y eficiente, acercándolo así a cumplir efectivamente con lo que hoy es sólo su rol putativo en tanto genuino y tenaz representante y defensor del bien común.

---

1 Calculado a partir de los datos sobre las Cuentas Nacionales en la [Base de datos estadísticos del Banco Central de Chile](#).

2 En 2020, a raíz de los efectos económicos temporales de la pandemia COVID-19, el gasto del Estado se incrementó hasta alcanzar un 24,7% del PIB.

## Referencias

**Banco Central de Chile.** Cuentas Nacionales, Base de Datos Estadísticos, [www.bcentral.cl](http://www.bcentral.cl)

**Dirección de Presupuesto. Ministerio de Hacienda. (2021).** Estadísticas de las Finanzas Públicas 2011-2020.

**Jorratt, Michel. (2021).** *Renta económica, régimen tributario y transparencia fiscal en la minería del cobre en Chile y Perú.* Documentos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Mayo de 2021.

**Leiva, Benjamín. (2020).** Natural resource rent allocation, government quality, and concession design: The case of copper in Chile. *Resources Policy*, 68(July).

**Piketty, Thomas. (2014).** *El capital en el siglo XXI.* México: Fondo de Cultura Económica.

**Sturla, G., López, R. E., Accorsi, S., & Figueroa, E. (2018).** La riqueza regalada a la gran minería del cobre en Chile: nuevas estimaciones, 2005-2014. *Revista de la CEPAL*, 124(abril).

**Titelman, Eduardo. (2010).** Sobre la política tributaria minera. *Políticas Públicas*, 3(2), 63-80.

**Titelman, Eduardo. (2013).** Política Minera y Democracia: ¿CODELCO, Royalty o Subsidio a la Gran Minería Privada? *Políticas Públicas*, 6(2), 31-50.

**Titelman, Eduardo. (2018).** El crecimiento y la distribución del ingreso en la economía chilena posdictadura. *Políticas Públicas*, 11(2), 4-20.

**Titelman, Eduardo. (2019).** Ocho Tesis desde el Marxismo Después de Vivir un Siglo. *Políticas Públicas*, 12(2), 1-15