

# La democracia en problemas: movilización social y capacidad de respuesta del gobierno de Chile frente a los sindicatos y pueblos indígenas

*Democracia em apuros: mobilização social  
e capacidade de resposta do governo chileno  
frente aos sindicatos e povos indígenas*

*Democracy in trouble: social mobilization  
and Chile's government's responsiveness  
to trade unions and indigenous people*

Francisco Reveles Vázquez\*

## Resumen

En este trabajo analizamos la acción social de sindicatos e indígenas durante los gobiernos de Michelle Bachelet y Sebastián Piñera en Chile. Partimos de una concepción de la democracia donde la capacidad de respuesta del gobierno a las demandas de la sociedad es esencial. Se pretende demostrar la importancia del activismo sindical e indígena, que interpela a gobiernos –de diferente signo ideológico– debido a la ausencia o ineficacia de políticas para la solución de sus problemas. Para ello, se contextualizan las gestiones alternantes de los presidentes señalados. Después, con base en fuentes documentales, se describen las principales movilizaciones sindicales e indígenas, entre las que destacan las que pugnaron por demandas gremiales y por el reconocimiento legal de territorios y derechos de los pueblos, principalmente de los mapuche. Asimismo, se recurre a programas y planes de gobierno para analizar las políticas que se elaboraron con respecto a tales exigencias. Por último, destacamos las asignaturas pendientes de gobiernos democráticos, con compromisos sociales diferenciados, pero con resultados similares en cuanto a la precarización del trabajo y a la falta de pleno reconocimiento de los derechos indígenas.

*Palabras clave:* gobierno, movilización social, sindicatos, indígenas, responsabilidad política.

\* Doctor en Ciencia Política. Profesor de tiempo completo del Centro de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Investigador Nacional Nivel III del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Publicaciones sobre América Latina: *Gobiernos y democracia en América Latina: problemas del ejercicio del poder en las democracias realmente existentes*; *Gobiernos y democracia en América Latina: ¿en la búsqueda de la igualdad social?*, y *Gobiernos de izquierda y democracia en América Latina: participación, movilización y confrontación*, editados por la UNAM y Editorial Teseo. E-mail: <frevelesv@hotmail.com>, <francisco.reveles.vazquez@politicas.unam.mx>.

*Estudios Latinoamericanos*, NUEVA ÉPOCA, NÚM. 50, JULIO-DICIEMBRE, 2022, PP. 71-94.

### **Resumo**

Neste artigo analisamos a ação social dos sindicatos e indígenas durante os governos de Michelle Bachelet e Sebastián Piñera no Chile. Partimos de uma concepção de democracia onde a capacidade do governo de responder às demandas da sociedade é essencial. Pretende-se demonstrar a importância do ativismo sindical e indígena, que desafia governos –de diferentes convicções ideológicas– pela ausência ou ineficácia de políticas para resolver seus problemas. Para isso, contextualiza-se a alternância de esforços dos presidentes supracitados. Em seguida, com base em fontes documentais, são descritas as principais mobilizações sindicais e indígenas, dentre as quais se destacam aquelas que lutaram por reivindicações sindicais e pelo reconhecimento legal dos territórios e direitos dos povos, principalmente dos Mapuche. Da mesma forma, os programas e planos governamentais são utilizados para analisar as políticas que foram desenvolvidas em relação a tais demandas. Por fim, destacamos as pendências dos governos democráticos, com compromissos sociais diferenciados, mas com resultados semelhantes em termos de precarização do trabalho e falta de reconhecimento pleno dos direitos indígenas.

*Palavras chave:* governo, mobilização social, sindicatos, indígenas, responsabilidade política.

### **Abstract**

In this paper we analyze trade unions and Indigenous peoples' social action in Michelle Bachelet and Sebastián Piñera's governments in Chile. We are based on a premise of the democracy in which the government's capacity to meet society's demands is essential. We intend to demonstrate the importance of trade unions and Indigenous people activism, which challenges governments –of different ideological sign– due to the absence or ineffectiveness of policies to solve their problems. To this end, we contextualize the alternating administrations of the presidents mentioned above. Based on documentary sources, the main trade unions and Indigenous peoples' mobilizations are described, highlighting those that fought for guild-inspired demands, legal recognition of territories, and for the Peoples rights' –mainly the Mapuche. Likewise, we use the government programs and plans to indicate the policies that the governing authorities developed in response to such demands from their particular projects. Finally, we emphasize the pending issues of democratic governments with differentiated social commitments, but with equivalent results in terms of the precariousness of work and the lack of full recognition of Indigenous rights.

*Keywords:* government, social mobilization, trade unions, Indigenous people, political responsibility.

En el año 2019, en varios países de América Latina ocurrieron sendas movilizaciones sociales que alteraron de manera notable el orden establecido. Así ocurrió en Chile, que vivió un activismo que puso en cuestión la forma de gobierno democrática, enfocando sus principales cuestionamientos en la acentuada desigualdad social y en el legado dictatorial (Garretón, 2020:39).

Además de las importantes manifestaciones que estudiantes y feministas han llevado a cabo en la historia reciente de Chile, otros actores sociales se han movlizado, desafiando políticas gubernamentales o demandando la satisfacción de demandas

específicas. Sindicatos y pueblos indígenas continuaron sus luchas prácticamente por los mismos motivos que tenían antes y durante el periodo dictatorial, y llegaron a converger con otras fuerzas, especialmente cuando se dio el estallido social de 2019 (Campos *et al.*, 2020).

En el presente artículo estudiamos la evolución reciente de la acción de las principales organizaciones sindicales e indígenas frente a gobiernos de diferente signo ideológico. Este análisis es pertinente por la relevancia histórica de dichos movimientos en el sistema político, por el impacto que tienen en la gestión gubernamental y porque tales luchas revelan la incapacidad de quienes toman decisiones para dar respuesta satisfactoria a sus necesidades y demandas. Asimismo, aunque con frecuencia el foco de atención de los analistas se ha concentrado en otros movimientos –como los estudiantiles o feministas–, su estudio es indispensable debido a que el activismo constante denota necesidades sociales de larga data, no satisfechas.

Es pertinente hacer el análisis de las gestiones presidenciales alternantes de Michel Bachelet y Sebastián Piñera debido a que, en el caso de la primera, su mandato de 2006 a 2010 fue el último de la coalición denominada Concertación por la Democracia y, al mismo tiempo, el que enfrentó las críticas de la sociedad por las cuentas pendientes de los gobernantes postdictadura. El hartazgo social posibilitó la alternancia en la presidencia, llegando al poder una fuerza política distinta a la que durante 20 años había ocupado la presidencia, encabezada por Piñera (2010-2014). Bachelet regresó para el periodo 2014-2018 y Piñera le sucedió para cubrir el cuatrienio 2018-2022. Y aunque los problemas que afrontaron fueron similares, sus respuestas fueron diferentes. En este trabajo estudiamos la acción sindical e indígena y las respuestas que recibió por parte de los gobiernos de Bachelet y Piñera. Concebimos a la democracia como una forma de gobierno y por lo tanto, como una forma de dominación conformada por dos fases: una en la que los gobernantes son electos por el voto mayoritario de los gobernados, quienes de esa forma delegan su autoridad en sus representantes, y otra donde los gobernantes ejercen el poder para llevar a cabo su proyecto político –personal o de grupo–, buscando su permanencia en el cargo por el mayor tiempo posible para cumplir con sus objetivos. Para la conservación del poder, la gestión gubernamental requiere dar solución a los problemas más apremiantes de la sociedad y tener capacidad de respuesta a las exigencias de fuerzas políticas que se movilizan y generan conflictividad social. En caso de no ser resueltas, las contradicciones entre el gobierno y las fuerzas políticas y sociales que demandan soluciones a sus problemas ponen en predicamento a la democracia misma. Ello no implica, como suele interpretarse, su debilitamiento, más bien es una evidencia de que esta forma de gobierno posibilita la expresión de múltiples intereses sociales, que no necesariamente concuerdan con los de un gobierno electo por mayoría o que se dice representante genuino del pueblo.

Para hacer una evaluación cualitativa del objeto de estudio desde una perspectiva politológica, partimos del concepto de calidad de la democracia acuñado por Leonardo Morlino (2019). Así, revisamos dos dimensiones de dicha forma de gobierno: por un lado, la que atañe a la participación de la sociedad civil, y por otro, la que tiene que ver con la capacidad de respuesta de los gobernantes a las demandas de los sectores sociales que se movilizan.<sup>1</sup> Los conflictos sociales se generan debido a las contradicciones entre demandantes y gobernantes, y a veces son estimulados por las identidades ideológicas y las estrategias políticas de los actores en disputa.

En el primer apartado presentamos un breve panorama de los gobiernos analizados, para identificar las alternancias, sus coincidencias y diferencias. Posteriormente se analizan por separado los movimientos sindical e indígena, destacando primero algunas de sus acciones más relevantes y después las respuestas ofrecidas por los gobernantes, mismos que tomaron forma como políticas públicas o reformas legales, sin olvidar las de tipo represivo. Al final se ofrecen algunas conclusiones.

En lo que se refiere a las fuentes, utilizamos fundamentalmente los programas e informes de gobierno de Bachelet y Piñera, que se trabajan de manera cualitativa. En cuanto a la movilización sindical e indígena, se recurre a fuentes bibliohemerográficas, en específico a trabajos de especialistas que estudian a cada uno de estos actores. La interpretación de los procesos políticos y sociales se basa en gran medida en las fuentes aquí citadas, además del seguimiento puntual de los sucesos mediante la hemerografía correspondiente.

Como veremos más adelante, las élites políticas chilenas han optado, en primera instancia, por recuperar y mantener el crecimiento económico en vez de satisfacer las necesidades de sectores desatendidos que exigen respuesta a sus demandas. Esto explica, en buena medida, el resurgimiento del conflicto social en años recientes, cuyos protagonistas demandan acabar con la desigualdad social y con el legado dictatorial mediante una nueva Constitución.

Las respuestas de gobiernos con diferente signo ideológico fueron diversas: reformas legales, incremento de presupuestos, instrumentación de políticas específicas, etc. Sin embargo, estas medidas fueron insuficientes, por lo que los sindicatos continuaron con sus luchas confluyendo con otros sectores en las protestas más recientes. Por su parte, los indígenas recibieron tierras y apoyos para la producción, además de políticas sociales de diversa índole dirigidas a los estratos más vulnerables. No obstante, no lograron el reconocimiento constitucional, por lo que su autonomía y

<sup>1</sup> En el esquema analítico de Leonardo Morlino (2019), la capacidad de rendición de cuentas de los gobiernos es una dimensión de la democracia.

sus derechos siguieron siendo quebrantados o incluso desconocidos, en contraste con las políticas generales que los gobiernos instrumentaron supuestamente para favorecer a toda la sociedad –a los pobres con Bachelet, o a las clases medias con Piñera, pero no expresamente a los indígenas. En realidad, estas políticas colocaron la cuestión indígena en un segundo plano.

### La alternancia en el gobierno

Militante del Partido Socialista, Michelle Bachelet fue la primera mujer en ocupar la presidencia de Chile (2006-2010), y última presidenta de la Concertación por la Democracia (CD).<sup>2</sup> Su programa original se orientó a continuar por el mismo camino de sus predecesores, por lo que la correcta marcha de la economía fue su prioridad (Bachelet, 2006). Sin embargo, al inicio de su mandato se suscitó un extraordinario movimiento estudiantil que colocó el tema educativo en relieve, cuestionando los costos de los servicios educativos y su escasa inclusión social. Poco después, los estragos de la crisis económica internacional pondrían en aprietos la gestión de Bachelet. El decrecimiento económico trajo consigo un malestar que se reveló al final de su cuatrienio.

El sucesor de Bachelet fue Sebastián Piñera, quien gobernó de 2010 a 2014. Empresario, líder de una derecha diferente al pinochetismo, Piñera compartía muchos de sus valores y prácticas (Durán, 2018). Reconociendo los logros de la CD, Piñera se dispuso a promover el “emprendedurismo”, lo que implicó mayores garantías para los inversionistas y la adopción de ese enfoque en el funcionamiento de todos los órganos de gobierno.<sup>3</sup> Cuestionó el reparto del poder por cuotas partidistas, como había ocurrido con los partidos de la anterior coalición gobernante (Piñera, 2010b:6), y los responsabilizó de la recesión económica que impidió el crecimiento en el primer mandato de Bachelet. Piñera se preocupó entonces por recuperar la senda del crecimiento económico que había experimentado Chile. Asimismo, la educación fue materia de su interés dado el insuficiente avance en este sentido de su predecesora; pero la problemática en el ámbito educativo se profundizó de manera drástica con la irrupción de otro poderoso movimiento estudiantil en el segundo año del gobierno de Piñera (2011). Frente a una sociedad que despertó gracias al

<sup>2</sup> Desde 1990, la CD, integrada principalmente por el Partido Socialista y el Partido Demócrata Cristiano, triunfó en las elecciones presidenciales, llevando al poder a Patricio Aylwin, Eduardo Frei y Ricardo Lagos.

<sup>3</sup> “Nuestro programa macro-económico contempla aumentar la inversión en aproximadamente 5 puntos porcentuales del PIB, desde el 23 por ciento del PIB en el presente año a 28 por ciento en 2014. Eliminaremos las trabas burocráticas que hoy dificultan la creación de empresas y promoveremos la competencia, incentivando la innovación, el emprendimiento, la creatividad y la eficiencia” (Piñera, 2010b).

activismo estudiantil, Piñera culminó su mandato y Bachelet regresó a la presidencia para el periodo 2014-2018.

Cobijada por una Nueva Mayoría, una coalición relativamente distinta a la CD, con la participación inclusive del Partido Comunista, la presidenta Bachelet abrazó las banderas de las movilizaciones sociales más relevantes del momento, señalando a la desigualdad social como el principal problema a enfrentar y comprometiéndose a realizar tres reformas estructurales durante su mandato: una reforma para la eliminación del lucro en la educación, una reforma fiscal para gravar la riqueza, y la formulación y aprobación de una nueva Constitución (Bachelet, 2014:8).

Pese a lo anterior, Bachelet no avanzó en sus iniciativas de manera consistente. Parte importante del sistema educativo siguió en manos de particulares y, de acuerdo con los especialistas en la materia, aunque mejoraron las condiciones de acceso y permanencia, especialmente en el nivel superior, el lucro continuó vigente, por encima de la calidad y la inclusión. La reforma tributaria avanzó sin mostrar un impacto positivo en la redistribución de la riqueza –aunque en realidad tal cambio se podrá evaluar solamente en el largo plazo. Por último, presa de la falta de acuerdos entre las fuerzas políticas en el congreso, la nueva Constitución fue pospuesta.

Piñera volvió a la presidencia para el cuatrienio 2018-2022, cuestionando precisamente el incumplimiento de las metas que Bachelet se había propuesto. Para empezar, aseguró que no se necesitaba una nueva Carta Magna sino diálogo y negociación para emprender las reformas necesarias. En materia tributaria, optó por hacer más y mejor recaudación de impuestos y dar garantías para los emprendedores. Y en materia educativa, colocó la calidad y el mérito como ejes de sus políticas, en lugar de la inclusión y el fortalecimiento del papel del Estado en este sector.

Bachelet y Piñera coincidieron en cuanto a la poca importancia que le dieron a la situación de los trabajadores asalariados y de los pueblos indígenas. La solución de sus problemas no fue prioridad en dichos gobiernos que, a pesar de implementar algunas políticas para atenderlos, sus resultados fueron magros. Como veremos más adelante, las demandas de importantes sectores sociales persistieron durante gobiernos de diferente signo ideológico.

### **Movimiento sindical y respuesta gubernamental**

La conflictividad social de los últimos años en Chile expresa el desplazamiento de los actores sociales tradicionales, bien identificados, con organizaciones reconocidas, representantes de sectores sociales o de comunidades con una histórica tradición de lucha. Un caso ejemplar, pero no el único, es el de las agrupaciones sindicales. Principales protagonistas, desde su formación, en las luchas en pro de la mejora

de sus condiciones de trabajo y de pago justo por su labor, también dieron sustento a la resistencia social en contra de la dictadura. La Central Única de Trabajadores se refundó en 1988 como Central Unitaria de Trabajadores (CUT), contribuyendo a la democratización y estableciendo buenas relaciones con el nuevo gobierno civil. Su papel fue declinando con la irrupción de nuevos actores que coparon el espacio público, bajo la figura de partidos o asociaciones políticas, y con las movilizaciones estudiantiles de 2006 y 2011, para tomar nuevos bríos a partir de 2014 (Garretón, 2020:35).

Las diferencias entre los sindicatos se expresaron en el paro nacional del 21 de abril de 2012 –el tercer año del primer gobierno de Piñera– promovido por la Confederación de Trabajadores del Cobre, la Unión Portuaria de Chile, la Federación de Trabajadores Forestales y el Sindicato Nacional de la Construcción. La protesta expresó el rechazo al proyecto de reforma laboral del presidente Piñera, que pretendía profundizar la flexibilización laboral y con ello disminuir la fuerza de los sindicatos. Tal reforma concordaba con el modelo económico neoliberal que el presidente quería impulsar. La CUT se vio obligada a apoyar el paro, lo que reflejó su compromiso con el gobierno y su distanciamiento con el resto de las organizaciones sindicales (Julián Vejar, 2016:190). A partir de 2013, se da un cambio en las corrientes sindicales, expresado en una renovación ideológica y más presencia en la protesta social, debido en parte a que militantes del Partido Comunista (PC) se integraron a la dirección de la CUT. Al año siguiente, sin embargo, este partido participó en la coalición de gobierno de la segunda gestión de Bachelet (2014-2018),<sup>4</sup> por lo que la central mantuvo una relación armónica con la presidenta, limitando su activismo a causas específicas, sin participar de manera amplia y unificada en las protestas cívicas posteriores (Torres, 2016:79).

No está de más apuntar que, de acuerdo con Julián Vejar (2016), en Chile hay una limitada tasa de sindicalización, la cual se mantuvo en alrededor de 15 por ciento durante 20 años. Sin embargo, en números absolutos, la cantidad de sindicatos creció de 7 mil 707 en 1991 a 11 mil 162 en 2014. El número de trabajadores afiliados a alguna organización gremial aumentó de 586 mil 716 en 1990 a 985 mil 770 en 2014 (Julián Vejar, 2016:176). Como es natural, a lo largo de los años de los gobiernos en estudio (2006-2018), hubo diferentes acciones sindicales que buscaban aumento salarial, bonos, mejores condiciones de trabajo, pensiones justas

<sup>4</sup> El PC participó en el gobierno de Bachelet en dos ministerios: el de Mujer y Equidad de Género, con Claudia Pascual Grau, dirigente femenil e integrante del Comité Central, y de Desarrollo Social, con Marcos Barraza Gómez, psicólogo, asesor del partido e integrante del Comité Central. Antes de ocupar dicho cargo fue Subsecretario de Previsión Social.

y, más recientemente, combatir las formas de contratación individual sin prestaciones sociales colectivas.<sup>5</sup> Un recuento de las movilizaciones sociales en Chile indica que entre 2012 y 2018 se dio el mayor número de acciones sindicales, lo que sugiere la hipótesis del regreso de los trabajadores como actor social sustantivo. Quienes realizaron las protestas laborales fueron principalmente los trabajadores del sector público. Las más importantes, por el número de trabajadores involucrados, afectaron a empresas mineras, de alimentos, abastecedoras de insumos para la construcción, instituciones de salud, escuelas particulares, madereras, embotelladoras, telecomunicaciones y transportes. Otro elemento significativo que destacan Garretón *et al.* (2018:21, 23) –a partir de la base de datos del Observatorio Social de Latinoamérica y el Observatorio de Conflictos Laborales–, es que las acciones sindicales surgen y se desarrollan al margen de otras protestas y ponen en práctica acciones menos transgresoras que otros actores, como los pueblos indígenas. Por su lado, Somma (2018:25) muestra que los trabajadores no se sumaron a las acciones de los estudiantes, ni en 2006 ni en 2011.

En cuanto a los trabajadores mineros, éstos tuvieron una notable participación en las protestas a lo largo del periodo señalado. Sus peticiones se concentraron principalmente en el salario digno y, a pesar de ubicarse en territorios clave para la economía chilena, no abrazaron causas de carácter medioambiental. Así, del total de eventos de protesta, dos terceras partes se orientaron a demandas laborales y sólo una pequeña porción colocó el foco en la defensa de los recursos naturales (Maillet y De la Maza, 2017:31). Aquellas protestas en pro del medio ambiente fueron dirigidas hacia las políticas gubernamentales y no contra el empresariado, y estuvieron impulsadas por residentes en los territorios y pueblos originarios. Se suscitaron, principalmente, en seis regiones: Aysén, Valparaíso, Metropolitana, Los Lagos, Araucanía y Los Ríos (Maillet *et al.*, 2021:48).

La educación y los servicios indispensables para la vida diaria –como el transporte público– aumentaron la carga para las familias de los trabajadores, mientras que los beneficios del crecimiento no llegaron a toda la población. De acuerdo con datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2022:89), entre 2003 y 2015 la incidencia de la pobreza en hogares disminuyó al pasar de 33.4 por ciento a 10.7 por ciento, no obstante, después se incrementó pasando de 8.7 por ciento en 2017 a 10.8 por ciento en 2020. La incidencia de la pobreza extrema bajó de 4.6 por ciento en 2003 a 1.5 por ciento en 2015, pero subió a 4.9 por ciento en 2020. En contraste, las clases pudientes mejoraron su situación: en 2021, nueve multimillonarios chilenos tenían un patrimonio equivalente al 16.1

<sup>5</sup> En 2007, trabajadores de la Corporación Nacional del Cobre (CODELCO) hicieron un paro para reivindicar su derecho de reunión, así como para exigir el fin de las violaciones de sus derechos ante la justicia laboral institucional (INDH, 2008).



por ciento del PIB nacional, el más alto monto en América Latina. Y se mantuvo una desigualdad social lacerante: en 2002, el índice de Gini –que mide la desigualdad social– era de 0.51 y en 2020 se ubicó en 0.47, una variación apenas perceptible y que no se compara con las reducciones de 0.50 a 0.40 de Argentina y República Dominicana en el mismo lapso (CEPAL, 2022:51).

Las huelgas y manifestaciones sindicales fueron una constante, pero no derivaron en un frente amplio que sumara a otros sectores para sostener banderas más generales. Las diversas acciones fueron realizadas no sólo por sindicalistas sino también por trabajadores subcontratados, que aumentaron de manera considerable a partir de la flexibilización laboral. En el año 2005, el Ministerio del Trabajo calculaba que un “35 por ciento de la fuerza laboral provenía de la subcontratación o del suministro de trabajo”. En la minería, el porcentaje se elevaba a 60 por ciento y en la empresa estatal del cobre, CODELCO, ascendía a 63 por ciento (Ponce, 2016:113). De acuerdo con Ponce, las movilizaciones sindicales tomaron bríos a partir de 2005, recuperando algo del protagonismo de otras épocas. El Sindicato Interempresa de la Gran Minería y Ramas Anexas, conocido como SITECO, fue punta de lanza de la nueva acción sindical. Entre 2005 y 2006, los trabajadores presentaron un pliego de demandas a CODELCO mediante la Coordinadora de Trabajadores Contratistas, una organización que se confrontó con la Federación de Trabajadores del Cobre, cuyos afiliados eran los trabajadores con contrato de planta. La empresa aceptó negociar después de 20 días de huelga. En esa coyuntura, el entonces nuevo gobierno, encabezado por Michelle Bachelet, obtuvo la aprobación del Congreso para impulsar una ley en materia de subcontratación, la cual quedó mucho a deber en cuanto a las demandas de los trabajadores.

A partir de entonces, hubo diversas movilizaciones en CODELCO, impulsadas por este tipo de trabajadores, que exigían ingresos y condiciones de trabajo similares a los del personal de planta. El activismo sindical dio pie a la formación de la Central de Trabajadores del Cobre (CTC), con más de once mil personas afiliadas, quienes llevaron a cabo una prolongada huelga en 2007. Con el constante llamado al diálogo por parte del gobierno, pero dejando actuar sola a la directiva de CODELCO, y con la intermediación del obispo Alejandro Goic, empresa y trabajadores llegaron a un acuerdo que fue interpretado como un triunfo para la CTC.<sup>6</sup>

Asimismo, las movilizaciones de los subcontratados fueron constantes, como el paro en una empresa minera privada de la región de Tarapacá en 2010 (Leiva y Cam-

<sup>6</sup> “El Acuerdo Marco firmado integró las siguientes mejoras laborales: reajuste salarial equivalente a la variación semestral del IPC; pago de horas extraordinarias; indemnización por años de servicio proporcionales para aquellos trabajadores cuyo contrato haya tenido una vigencia entre 4 meses y un año; seguro de muerte accidental e invalidez total; seguro complementario de salud para el trabajador y sus cargas familiares; y un bono de productividad de \$450.000” (citado por Ponce, 2016:126).

pos, 2013), o el paro de la minera Collahuasi en mayo de 2011, que terminó con la intervención violenta de los carabineros en los hogares de los trabajadores (INDH, 2012). También, los pescadores de la región de Aysén encabezaron una importante movilización en 2012 por una serie de demandas que incluyeron:

solución al alto costo de los combustibles; salud de calidad; equidad laboral a través de un sueldo mínimo regionalizado; participación ciudadana a través de plebiscitos en temas relevantes para la región; universidad pública regional; regionalización de los recursos naturales; protección de la pesca artesanal; subsidio al transporte e integración física entre localidades; programa de desarrollo para el pequeño y mediano campesino (Pincheira Torres, 2014:100).

La respuesta del gobierno de Piñera fue la represión y el uso de tácticas divisionistas para menguar la fuerza de las movilizaciones.

Otro tema fundamental para los trabajadores chilenos fue el régimen de pensiones, que generó inconformidad desde su implementación durante la dictadura. En este tema, Chile fue de hecho un modelo a seguir de parte de los gobiernos que abrazaron las políticas neoliberales.<sup>7</sup> La resistencia sindical fue patente, aunque incapaz de modificar la esencia de dicho régimen.

El rechazo al sistema de pensiones comenzó en 2013 y la resistencia se reactivó en 2016, 2017 y 2019, es decir, en las segundas administraciones tanto de Bachelet como de Piñera (Joignant *et al.*, 2021:32), cuando no sólo la Confederación de Sindicatos Bancarios y la Confederación de Sindicatos del Comercio demandaron su modificación sino también diferentes sectores sociales –que conformaron una gran alianza denominada No Más AFP– nutrieron las manifestaciones en todo el país. Los demandantes exigían una mayor responsabilidad del Estado, una pensión más alta y la regulación o eliminación de las ganancias de las AFP. La petición de diversos luchadores sindicales fue poner fin al sistema privado y crear un sistema público de

<sup>7</sup> “Particularmente, Chile fue pionero en reformar la previsión y seguridad social, pasando de un sistema de reparto solidario a uno privado. El sistema fue instaurado en dictadura a partir del Decreto de Ley n° 3500 de 1981, caracterizándose porque los afiliados aportan la totalidad del ahorro previsional –10 por ciento de sus ingresos– y son gestionados por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), organismos de carácter privado y con fines de lucro. Las AFP invierten los ahorros previsionales en el mercado de capitales tanto a nivel nacional e internacional con la finalidad de aumentar el ahorro de los cotizantes y generar utilidades para sí. Para el manejo de la inversión, el trabajador debe costear la gestión de las AFP a través de una comisión, equivalente entre 0.41 por ciento y 1.54 por ciento del salario, dependiendo de cada administradora. Durante el primer gobierno, Bachelet elaboró una reforma que, si bien amplió ciertos beneficios, no modificó la estructura del sistema. El segundo gobierno de Bachelet conformó una Comisión Asesora para revisar el sistema de pensiones y proponer una batería de iniciativas para reformar la capitalización individual” (Rozas Bugueño y Maillot, 2019:15).

administración de las pensiones. Algo a destacar fue lo que derivó a partir de esta ola de protestas: la organización de un plebiscito por parte de los manifestantes, en 2017, para decidir sobre la eliminación o permanencia de las AFP. 97 por ciento votó por su eliminación.<sup>8</sup> En este tema, como veremos más adelante con mayor amplitud, no hubo avances significativos, y hasta la fecha se sigue discutiendo un nuevo régimen de pensiones, o al menos que los trabajadores tengan mejores pensiones y que las AFP se transformen a fin de que su interés sea más que obtener ganancias brindar un buen servicio a los trabajadores.<sup>9</sup>

Además de la problemática de los jubilados y pensionados, el envejecimiento de la población fue un fenómeno que acrecentó la preocupación por el tema de la jubilación, y de hecho Piñera lo introdujo en su segundo programa de gobierno, específicamente en lo que llamó la “Red de apoyos a la clase media”, un conjunto de políticas sociales dirigidas a responder a las demandas más apremiantes de este estrato social.

Bachelet y Piñera se preocuparon por remontar las crisis económicas y asegurar el crecimiento, que en efecto sucedió. A Bachelet le tocó el declive, lo cual contribuyó a la derrota de su coalición en las elecciones presidenciales de 2009; al nuevo presidente le correspondió la reactivación alcanzando una tasa de crecimiento de 5 por ciento anual. La política salarial rindió frutos para los trabajadores, que se beneficiaron de incrementos significativos y mejoras en las condiciones de trabajo. Asimismo, el presidente presumió que durante sus primeros cuatro años se crearon más de un millón de empleos, se promovió el empleo femenino y se otorgaron apoyos a 250 mil nuevos emprendimientos –pequeñas empresas. En materia de pensiones, reconoció la necesidad de una reforma al sistema vigente para incrementarlas no sólo a los trabajadores más vulnerables, sino también a las clases medias y a las mujeres, sin tocar a las AFP y más bien con la finalidad de evitar la formación de un “monopolio estatal” para su administración. Un eje de su política al respecto fue el fortalecimiento del llamado Pilar Solidario del sistema pensional, con recursos estatales para el incremento progresivo de las pensiones. Y respecto de la problemática de las AFP, el presidente aseguró que bastaba con promover una mayor competencia entre ellas para reducir las comisiones y mejorar sus servicios. Esto reveló su convicción a favor de las leyes del mercado y la falta de responsabilidad del Estado para con los pensionados y los trabajadores. Como ya se mencionó, el conjunto de políticas en materia económica benefició más a los estratos altos. No

<sup>8</sup> En el plebiscito participaron 575 mil 998 chilenos y se recibieron 417 mil 477 votos por internet (Rozas Bugueño y Mailet, 2019:17).

<sup>9</sup> En la propuesta más reciente por parte de los sindicatos se señala que “el modelo que proponemos es un nuevo sistema: de reparto, solidario, con financiamiento tripartito de los trabajadores, las empresas y el Estado, y con Fondo de Reserva Técnica para capitalización” (No Más AFP, 2021).

hay que olvidar que las intensas movilizaciones en el segundo año del gobierno de Piñera reclamaron principalmente la falta de atención a las necesidades educativas de infantes y jóvenes, y la mejora de las condiciones laborales y los salarios.

Bachelet prestó atención a los reclamos y ganó las elecciones de 2013 con una coalición electoral diferente a la Concertación y un programa que contenía las exigencias sociales de ese entonces. Por ello, en materia laboral dispuso un incremento en los montos del seguro de cesantía en 2015 y se abocó a la capacitación para los desempleados.<sup>10</sup> Hizo lo posible para incrementar los salarios y enmendar leyes para garantizar el derecho de huelga. También creó nuevos apoyos para los trabajadores endeudados con créditos de vivienda, sobre todo en caso de cesantía.

En materia de pensiones, Bachelet organizó un consejo de ministros para la formulación de un nuevo sistema, mismo que no tuvo avances significativos durante su segundo cuatrienio. No obstante, estableció varios apoyos para personas sin acceso a pensión y en condiciones de pobreza, la llamada Pensión Básica Solidaria, y a personas con pensiones muy bajas y en condiciones de pobreza se les dio un complemento denominado Aporte Previsional. Con relación al tema de las AFP, propuso al Congreso “la creación de un organismo público, constitucionalmente autónomo y con altas exigencias, que asegure la correcta administración de estos recursos” (Bachelet, 2017), propuesta que no prosperó.

Para la promoción y el desarrollo de la minería, el Ministerio del ramo apoyó proyectos de explotación para pequeños productores. Asimismo, organizó consultas para generar acuerdos con miras a la elaboración de una ley para fomentar el sector, con la participación de pequeños mineros, artesanos, campesinos, indígenas de trece regiones, entre ellas, Arica y Parinacota, Coquimbo, Biobío, Araucanía, Aysén y Magallanes.

En lo que se refiere a CODELCO, como resultado de las luchas de diversas organizaciones sindicales, el gobierno logró la firma de un Pacto Estratégico por Chile entre la empresa y la Federación de Trabajadores del Cobre. A través del mismo se acordó impulsar la productividad de CODELCO y al mismo tiempo respetar y fortalecer los derechos de los trabajadores y trabajadoras (Bachelet, 2016:555).

Todo ello no impidió que la desigual distribución de la riqueza se mantuviera más

<sup>10</sup> Respecto del seguro de cesantía, al final de su mandato Michelle Bachelet reportó: “Con la reforma al Seguro de Cesantía, reajustamos las tasas de reemplazo y los cambios en los topes mínimo y máximo. Así, el primer mes se recibirá un 70 por ciento del promedio de remuneraciones de los últimos 12 meses en vez de 50 por ciento y el tope máximo se fijó en 578 mil pesos, más del doble que los 234 mil anteriores” (Bachelet, 2017).

o menos en las mismas cifras en el periodo señalado.<sup>11</sup> El empleo no creció como lo habían proyectado los gobiernos chilenos.<sup>12</sup> Más bien la contratación individual por horas y el trabajo por cuenta propia experimentaron un incremento, ambos fomentados principalmente por el presidente Piñera en sus dos periodos de gobierno.

### Los movimientos indígenas y los gobiernos

Históricamente, los pueblos indígenas han recibido un trato inequitativo en Chile.<sup>13</sup> Sus luchas han girado en torno a diversas problemáticas relacionadas con la defensa de su territorio, su cultura, lengua y tradiciones, así como al daño histórico provocado por el colonialismo y la acumulación del capital. Por razones de espacio, en este artículo solamente nos referimos a las luchas por el reconocimiento de derechos y por la defensa de su territorio ante decisiones gubernamentales que les afectan. Asimismo, nos concentramos en el activismo del pueblo mapuche, el más numeroso de los existentes en el país, el “más discriminado, pobre y marginalizado” (Balbontin, 2020:331) y uno de los principales protagonistas de la acción social indígena.<sup>14</sup>

Pese a su amplia presencia en la sociedad –con alrededor de un millón 700 mil chilenos que se consideran indígenas– los gobiernos han buscado borrar legalmente las diferencias, ocultando la discriminación y la segregación que padecen estos sectores desde hace mucho tiempo.<sup>15</sup> En la primera gestión de Bachelet se propuso su reconocimiento, pero sus adversarios en el Congreso se resistieron y retrasaron la

<sup>11</sup> El porcentaje de población con ingresos inferiores al 50 por ciento del promedio se mantuvo en estos años ligeramente por encima del 14 por ciento. Por otro lado, la participación de la población en el ingreso también muestra una desigual distribución, similar a la de otros países en la región: en 2019, el primer quintil de la población chilena solamente participaba de 5 por ciento, el segundo de 10 por ciento, mientras que el quinto quintil tenía 52 por ciento. Estas cifras eran casi iguales a las de México (CEPAL, 2021:85, 70).

<sup>12</sup> Las tasas de desocupación total, entre mujeres, en zonas rurales y por rangos de edad fueron más elevadas que las del promedio de países de América Latina entre 2011 y 2017 (CEPAL, 2021:113, 114).

<sup>13</sup> El marco legal vigente reconoce nueve pueblos indígenas: Mapuche, Aymara, Diaguita, Atacameño, Quechua, Colla, Kawashkar, Rapa Nui y Yámana. El mayoritario es el mapuche, pues representa 80 por ciento de los indígenas. Sin embargo, “los mapuches son el grupo social más discriminado, pobre y marginalizado”, conforme a los datos de la Encuesta Nacional de Caracterización Socioeconómica, a cargo del Ministerio de Desarrollo Social (Balbontin, 2020).

<sup>14</sup> No es nuestro objetivo ni contamos con el conocimiento suficiente para tratar aquí la prolongada historia de las luchas del pueblo mapuche o de los pueblos indígenas chilenos en general. Aportaciones sustantivas sobre estos temas se pueden encontrar en el Centro de Estudios e Investigaciones Mapuche, del colectivo Comunidad de Historia Mapuche, <[www.comunidadhistoriamapuche.cl](http://www.comunidadhistoriamapuche.cl)>.

<sup>15</sup> “El Mercurio, con... datos del Censo 2012, reportaba: la población que se auto-adscribe a pueblos indígenas es de 1,714,667 personas y representa el 11.11 por ciento de los habitantes del país. En La Araucanía, región con el mayor número de mapuches asociados a comunidades agrarias, se censaron 270 mil indígenas. En la Región Metropolitana (la capital) se consignaron 566 mil mapuches” (citado por Samaniego, 2014:207).

firma de convenios internacionales, como el de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) firmado en 2008, con pocas consecuencias en la práctica (Fuentes y De Cea, 2017:5-6). Los legisladores le dieron la vuelta al convenio y argumentaron que el reconocimiento explícito de los indígenas llevaría a una situación de división social, más que de equidad. De modo que prevaleció la idea de la “nación chilena” en vez de la aceptación del derecho a la autonomía y a la reglamentación de los derechos de los mapuche, una de las etnias más numerosas y uno de los principales actores de la lucha indígena.<sup>16</sup> La consecuencia de este proceder ha sido la persistencia de la desigualdad, lo que ha motivado que los pueblos indígenas continúen sus luchas (Guerrero Guerrero, 2016; Tricot, 2018).

En 1990, el presidente Patricio Aylwin decretó la creación de la Comisión Especial para los Pueblos Indígenas. Tres años después, el Congreso aprobó la Ley Indígena y se formó la llamada Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI). Tales medidas fueron insuficientes, dando lugar al surgimiento de organizaciones que serían las principales representantes de los pueblos. En 1992 apareció la organización indígena Identidad Territorial Lafkenche, base fundamental de la Coordinadora de Comunidades Mapuche Lafkenche, integrada por pescadores artesanales, juntas de vecinos, pequeños comerciantes y comunidades indígenas. Sus luchas más relevantes se dieron contra la empresa ARAUCO (Nahuelpan, 2016:97), y en 2008 logró la promulgación de la Ley Lafkenche, núm. 20.249, que creó el Espacio Costero Marino de los Pueblos Originarios.

En 1998 se formó la Coordinadora Mapuche de Comunidades en Conflicto Arauco Malleco, conocida como CAM, que también se resistió a las obras de empresas particulares o del gobierno en beneficio de la iniciativa privada. Su estrategia fue más radical que las de otras organizaciones étnicas, llevando a cabo ocupaciones de tierras y realizando ataques contra empresas forestales (Samaniego, 2014).

Los pueblos indígenas chilenos han sido afectados por las políticas de explotación de los recursos naturales, los cuales usualmente requieren grandes obras de infraestructura y, por lo tanto, la intervención de sus territorios. Los pobladores se resistieron a la construcción de la hidroeléctrica en Ralco, en la región Biobío. Otras obras de infraestructura vial también afectaron territorios indígenas, como la carretera de la

<sup>16</sup> En 2008 hubo nuevas protestas indígenas por el asesinato de Matías Catrileo a manos de un carabinero. Entre ellas ocurrió una huelga de hambre de presos indígenas que duró 82 días. El senado aprobó entonces el citado convenio de la OIT. Esto implicó romper con la resistencia de muchos legisladores que se oponían al reconocimiento de los indígenas, bajo el argumento plasmado en la Constitución de que “todos somos chilenos, aunque tengamos orígenes distintos –mapuches, aimaras, alemanes, españoles–”, como decía el senador Larraín (citado por Fuentes y De Cea, 2017:13).

costa, que alteró la vida de los pueblos residentes en los territorios de Biobío y Los Lagos (Abujatum, 2019:5).

Como parte de su lucha, los indígenas emprendieron la ocupación de tierras de propiedad privada. El problema fue creciendo, particularmente en la región de la Araucanía. La movilización mapuche llevó a la CAM a construir una red de alianzas mayor y un programa común. La represión en su contra no se hizo esperar.

Bajo el gobierno de Bachelet, a principios de 2008, durante la ocupación de tierras en dos poblaciones de la Araucanía, murieron dos de los participantes a manos de los carabineros. En agosto del siguiente año fue asesinado el comunero mapuche Jaime Mendoza Collío, en momentos en que buscaba el amparo del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, organismo internacional con representación en Chile. A finales de 2009, los carabineros desalojaron la plaza Riro Kainga, en la Isla de Pascua, que había sido ocupada por la organización indígena Parlamento Rapa Nui y grupos de mapuches afines a su causa (INDH, 2010).

Como resultado de su activismo contra la construcción de obras de infraestructura en la región de Biobío, en agosto de 2010, bajo la primera administración de Piñera, tres decenas de comuneros mapuche fueron acusados de terrorismo y muchos de ellos fueron juzgados por la justicia militar. Como reacción, realizaron la protesta más importante de los movimientos indígenas chilenos hasta entonces: una huelga de hambre que buscaba el descargo de tales acusaciones y que no se aplicara la ley anti-terrorista en su contra. La acción no logró la respuesta deseada, y 10 meses después los cuatro comuneros encarcelados volvieron a hacer una huelga de hambre que se prolongó por 87 días, sin lograr su exoneración. La intervención de la Corte Suprema, invocada por los manifestantes, no hizo justicia a pesar de que sí redujo el tiempo de sus condenas (INDH, 2012).

Los encarcelamientos de indígenas por protestas en contra del gobierno fueron constantes. Las movilizaciones generaron actos de violencia inusitados, como en el que murieron el empresario Werner Luchsinger y su esposa Vivianne Mackay, víctimas inocentes de la agitación social en 2013. Celestino Córdova, indígena machi, fue responsabilizado de estas muertes. Ya en la cárcel, Córdova junto con otros presos indígenas realizaron una huelga de hambre en protesta por lo que consideraron actos de represión y en demanda de justicia. Debido a que, como ya se señaló, la primera huelga fue infructuosa, en mayo de 2018, Córdova volvió a someterse a una huelga de hambre, lo que generó una nueva oleada de manifestaciones en las que se reclamó el respeto a los derechos humanos. Los indígenas fueron ampliando sus demandas, colocando por encima de todas el reconocimiento constitucional de su autonomía garantizando la restitución y el respeto a sus territorios. De por medio estuvo la integridad física de los participantes a causa de la violencia exacerbada

de los carabineros, como ocurrió en noviembre de 2018, cuando irrumpieron en los domicilios de la comunidad indígena mapuche Temucucui, en la Araucanía, y asesinaron al comunero mapuche Camilo Catrillanca.

Varias comunidades indígenas se vieron afectadas por la construcción de hidroeléctricas en la región de Aysén, que atraviesa una larga extensión del territorio mapuche. Las movilizaciones no se hicieron esperar, pero no hubo una coordinación entre ellas que les diera mayor fuerza y proyección. De este modo, no se pudo contener la estrategia gubernamental y finalmente los pueblos fueron afectados. La lucha trascendió a nivel internacional, lo que forzó al gobierno de Bachelet a brindar garantías para la protección del medio ambiente y el respeto a los derechos de los pueblos.<sup>17</sup>

El activismo indígena en contra de empresas forestales e hidroeléctricas y a favor del reconocimiento constitucional de la autodeterminación y autonomía de los pueblos estuvo encabezado principalmente por la Coordinadora Arauco. Sus protestas incluyeron actos de sabotaje a empresas, los cuales fueron reprimidos por los carabineros (Abujatum, 2019). Las confrontaciones dejaron víctimas mortales entre los inconformes.<sup>18</sup>

A partir de la reforma al sistema electoral de 2015, en particular del sistema binominal, la organización Wallmapuwen se dispuso a participar en los procesos electorales como partido representante de los intereses de los indígenas. Surgió en 2005, con la propuesta del Estado plurinacional, plurilingüístico y descentralizado, por la autonomía de la región de la Araucanía y territorios afines para formar la Wallmapu, que en español significa “territorio circundante”, el área tradicional de asentamiento de los mapuche durante los siglos XIX y XX (Guerrero Guerrero, 2016:162).

<sup>17</sup> Valenzuela y Ortiz (2017:188-189) destacan el carácter regionalista de muchas luchas impulsadas por los indígenas o pueblos. Durante toda la segunda década de gobiernos de la Concertación, y durante los dos primeros años del gobierno de Piñera –Alianza– se suceden protestas regionalistas demandando identidad regional (Arica y Valdivia), regalías por sus recursos (Antofagasta-Calama), planes ante la pobreza y cesantía (zona del carbón, Atacama, Illapel), subsidios a los altos costos de la energía y transporte en zonas extremas (Magallanes, Aysén).

<sup>18</sup> Entre 2014 y 2017 la CAM reivindicó varios de los actos llevados a cabo por los Órganos de Resistencia Territorial (ORT), tales como: “el ataque a un campamento forestal ocupado como base militar el 14 de marzo de 2015 en el fundo Lo Suarez de propiedad de Forestal Arauco cerca de Lanco, también la quema de maquinarias el 14 de octubre de 2014 en un predio de Forestal Arauco cerca de San Juan de la costa y por último la quema de máquinas forestales el 11 de enero de 2015 y la quema de un camión el 8 de marzo de 2014 en un predio de Forestal Valdivia cerca de Malalhue” (Werken, 2015, citado en Abujatum, 2019:11). En 2016, el ORT-CAM Lafkenche Leftraru reivindicó una acción de sabotaje en contra de un camión de Forestal Mininco y el ORT Wenteché Catrileo daba cuenta de la quema de 4 camiones tolva de la empresa “Maquinaria La Frontera”, ubicada en el sector de Trañi Trañi camino a Labranza (Werken, 2016, citado en Abujatum, 2019:11).



Las características particulares de los pueblos indígenas chilenos han dificultado que sus luchas consigan el reconocimiento constitucional. Son comunidades dispersas, entremezcladas con costumbres, valores, prácticas y lenguajes de personas no indígenas. Estas características han obstaculizado luchas comunes y programas generales, por lo que sus demandas se han perdido en los programas gubernamentales.

Pese a la relevancia del tema indígena, Bachelet no le prestó la atención debida en su primer mandato, mientras que en el segundo lo identificó como parte de las desigualdades existentes en el país. De ahí derivó que los asuntos indígenas fueran trabajados de manera transversal durante su gobierno. No obstante, esto no hizo sino diluir los apoyos y pulverizar el impacto de las políticas. En su primer periodo (2006-2010), Bachelet suscribió el denominado “Reconocer. Pacto social por la multiculturalidad”, que llevó a la aprobación del Convenio 169 de la OIT mediante el cual se logró un incremento de recursos destinados al programa de Educación Intercultural Bilingüe. En su segundo periodo (2014-2018), continuó con la política de restitución de tierras, destacando la de 2014, cuando se repartieron o reconocieron 466 millones de metros cuadrados a personas y comunidades indígenas, aplicando un presupuesto 75 por ciento superior al del año previo (Bachelet, 2015:25). Al año siguiente, mediante un aumento de mil millones de pesos chilenos al Fondo Territorial, se logró financiar el 100 por ciento de los proyectos de las comunidades de la provincia de Malleco (Bachelet, 2016). En su segundo mandato, la presidenta revitalizó a la CONADI para responder a las demandas indígenas e impulsó consultas con los pueblos a través del Ministerio de Desarrollo Social, como preparación para la consagración de sus derechos en una posible nueva Constitución.

Respecto del conflicto mapuche en la Araucanía, los presidentes Bachelet y Piñera no avanzaron en la resolución de los problemas de la región. Para Piñera, el tema indígena no fue prioritario en su primer mandato (2010-2014), más que para la celebración del Bicentenario del inicio de la independencia de Chile. Consideró suficiente instrumentar un “Plan Araucanía” para combatir la pobreza en las zonas indígenas, colocando el acento en el desarrollo productivo y de infraestructura. Si bien es cierto que la mayor pobreza del país se concentra en esa zona, el gobierno restó importancia a la problemática general de los indígenas. Las propuestas de Piñera fueron más o menos similares a las de Bachelet en su primer mandato. Los avances fueron magros, entre ellos se puede mencionar la creación del Área de Desarrollo Indígena del Ministerio de Desarrollo Social (Pincheira Torres, 2014:99-100).

En su segundo mandato, la presidenta Bachelet manifestó su interés por “terminar con un conflicto que ha durado casi 500 años”, comprometiéndose al reconocimiento de los pueblos, a fomentar el desarrollo productivo regional y a la ampliación del “programa de reparación de todas las víctimas de la violencia en la región” (Bachelet, 2017). Debido a la precaria situación socioeconómica de los pobladores de territo-

rios indígenas, Bachelet presumió que parte de sus programas sociales de combate a la pobreza fue la instrumentación de diversas políticas orientadas a beneficiar a dichos pobladores. Asimismo, destacó la restitución de 33 mil 464 hectáreas a las comunidades indígenas. Con base en el entonces denominado Programa Araucanía 2017-2021, buscó también atender los problemas de regularización de tierras, de apoyo a proyectos productivos, de servicios de agua y atención a las víctimas de la violencia (Abujatum, 2019). Hubo incluso una consulta a pueblos indígenas, llamado “Proceso de Consulta Constituyente Indígena”, una de las primeras acciones para la eventual aprobación de una nueva Constitución. Se llegó a plantear introducir la noción de Estado multicultural en las leyes, pero hubo controversias insalvables en el Congreso que lo impidieron. Lo que sí se concretó fue la creación de una Subsecretaría de Asuntos Indígenas en el Ministerio de Planificación, pero quedó pendiente la formación de un ministerio especializado, el reconocimiento de su autonomía y la formación de un Consejo de Pueblos Indígenas.

En su segundo programa de gobierno (2018), Piñera reiteró muchos de los propósitos de su primera gestión. Incluso, podría afirmarse que hubo también una regresión porque este programa solamente mencionaba a los pueblos de la Araucanía y no a todos los pueblos indígenas del país. En este documento se planteó la reformulación de las leyes para reconocer a los pueblos indígenas, dar seguridad a sus tierras y apoyar la producción. Sin embargo, las negociaciones con las organizaciones o pueblos que se resistieron a alguna acción estatal no fueron fáciles. El conflicto en la Araucanía persistió debido a la invariable postura de Piñera de que los indígenas de la región debían abandonar el uso de la violencia si querían obtener solución a sus problemas.<sup>19</sup> Según el presidente, el reparto de tierras ya había concluido y lo que se necesitaba ahora eran nuevas políticas de Estado para promover la explotación de las tierras indígenas, ya fuera por sus propietarios o por “inversores que generen proyectos en asociación con comunidades indígenas” (Piñera, 2018a:124). Volvió a pronunciarse por modernizar la CONADI y por la formación de un Consejo Nacional de Pueblos Indígenas, además de la integración de consejos de cada pueblo, y con frecuencia cuestionó las movilizaciones indígenas, frente a las cuales ejerció la represión por considerarlas actos de “violencia o terrorismo”.

Desde la perspectiva del gobierno, con su antiguo Plan de Desarrollo y Paz para la Araucanía, había sido posible el diálogo y negociación con los pueblos, consiguiendo la generación de empleos y la construcción de infraestructura para el crecimiento, algo significativo en el último año de Bachelet y el primero de su gestión. En ese lapso, el crecimiento de la región pasó de 2.8 por ciento a 6.5 por ciento.

<sup>19</sup> El 25 de febrero de 2021, el presidente anunció la intervención del ejército chileno para contener las protestas y pacificar la región, donde aparte del activismo social existente se percibe la acción de bandas de narcotraficantes (Anfossi, 2021).

De cualquier forma, los problemas en este territorio no se limitan al llamado “conflicto mapuche”, ya que hay múltiples expresiones de desigualdad que afectan a las comunidades indígenas, como documentan Fonseca *et al.* (2020:54). Las luchas de los pueblos indígenas han continuado de manera regular, demostrando una capacidad de resistencia y oposición a políticas que consideran lesivas para la sociedad.

## Conclusiones

La acción social de trabajadores sindicalizados, por un lado, y de pueblos indígenas, por otro, se ha mantenido bajo los gobiernos democráticos. Los trabajadores sindicalizados dejaron de ser un actor relevante a partir del régimen dictatorial. Durante los gobiernos de la Concertación y posteriores, se subordinaron a las autoridades luchando ocasionalmente por causas específicas. La organización sindical más fuerte no se sumó al movimiento estudiantil de manera plena debido a sus compromisos con el gobierno en funciones. La lucha sindical más relevante demandó un cambio drástico en el régimen de pensiones, sin embargo ésta resultó infructuosa, consiguiendo solamente beneficios parciales para los trabajadores jubilados. Por su parte, los trabajadores mineros subcontratados llevaron a cabo importantes acciones violentas en algunas regiones. La respuesta del gobierno fue, primero, la represión y, posteriormente, una estrategia que generó divisionismo entre los manifestantes, debilitando las protestas.

La instauración del modelo económico neoliberal trajo consigo el deterioro de las condiciones laborales de los trabajadores chilenos. Los gobiernos posteriores al régimen dictatorial sostuvieron el mismo modelo económico, en especial los de la Concertación por la Democracia, incluyendo el último gobierno de la presidenta Michelle Bachelet. El del presidente Sebastián Piñera, representante de una coalición de la nueva derecha chilena, al proponerse la consolidación de la democracia como la meta a alcanzar, dejó en segundo plano la satisfacción de los intereses de los trabajadores. Además, este gobierno en particular se rigió por la idea de que, tarde o temprano, el crecimiento económico beneficiaría a toda la sociedad, descartando la puesta en práctica de políticas dirigidas expresamente a la mejora de las condiciones de vida de los trabajadores. Tal vez la promoción de la creación de empleos, la mejora de las condiciones laborales de las mujeres y el fortalecimiento del seguro de desempleo hayan sido las decisiones gubernamentales más relevantes de los gobiernos de Bachelet y Piñera, aunque con resultados poco satisfactorios.

Las comunidades indígenas fueron otro de los actores relevantes en el derrotero democrático chileno de las últimas dos décadas. Su activismo fue orientado por las añejas demandas de restitución de tierras, defensa de sus culturas y territorios, y su reconocimiento legal. Los gobiernos abrieron espacios de negociación que simplemente fueron posponiendo un genuino reconocimiento de los derechos de los

indígenas. Es sorprendente que Bachelet y Piñera mencionaran tal problemática en sus programas de gobierno pero que no hayan sido capaces de concertar los acuerdos necesarios con los legisladores para el reconocimiento de las autonomías indígenas. También es extraño que instrumentaran sendos programas de desarrollo para la región de la Auracanía –zona donde aún sigue presente el conflicto con el pueblo mapuche– sin que hasta ahora hayan sido satisfechas sus demandas y necesidades.

La acción radical de algunos grupos llevó al presidente Piñera a desconocer la legitimidad de no pocas de las movilizaciones de raigambre indígena. La actitud del gobierno fue de intolerancia frente a las acciones violentas, las cuales calificó como terroristas. Los carabineros hicieron alarde de su autonomía y atacaron, persiguieron y encarcelaron a los manifestantes. Frente a esto, tampoco la presidenta Bachelet pudo imponer su autoridad civil y lo que hubo fue una respuesta represiva por parte de las fuerzas de seguridad hacia todo tipo de disidencia. Ocasionalmente, la contundencia de la acción indígena forzó a un cambio en la respuesta gubernamental, obteniendo compromisos de mediano o largo plazo que incluían el reconocimiento de derechos de las comunidades. Pero los avances fueron limitados.

Sorprende que los gobiernos de diferente signo ideológico no hayan dado respuesta a las exigencias de estos grupos desde el fin de la dictadura; en otras palabras, que la democracia siga con deudas sociales pendientes desde hace tres décadas. Por más que las condiciones de vida de chilenas y chilenos en general sean buenas, hay carencias socioeconómicas en los estratos más bajos de la sociedad. Por otro lado, hay deudas históricas para con distintos grupos, como notoriamente ocurre con los pueblos indígenas. Además, el modelo económico seguido por los gobiernos chilenos en las últimas dos décadas tuvo consecuencias negativas para muchos sectores sociales, lo que se expresa en el incremento de la desigualdad. Todo ello explica la intensa movilización social en 2019, donde confluyeron diversas fuerzas políticas y también una ciudadanía sin partido y sin organización, pero con un enorme disgusto por los saldos negativos de los gobiernos democráticos de diferente signo ideológico.

Las acciones de trabajadores e indígenas demuestran que las contradicciones sociales no siempre son resueltas por los regímenes democráticos. Mucho menos en los casos donde ha habido alternancia entre gobiernos de izquierda y de derecha, producto de una sociedad dividida en sus preferencias político-electorales. Las respuestas de los gobernantes se han distinguido por su falta de impacto en el mediano o largo plazo, acaso por falta de voluntad política en dar soluciones, o tal vez debido al gradualismo que se ha utilizado para dar respuestas, siempre bajo control estatal, con beneficios sociales dosificados y con normas que generalmente se quedan en el papel y no se cumplen en la práctica.

Por ello, el proceso de elaboración de una nueva Constitución sólo abre la puerta para dar lugar a una nueva fase en el derrotero democrático de Chile. Dependerá, en particular, de la acción social de trabajadores, indígenas y demás clases subalternas a fin de obligar a los gobernantes a realizar los cambios necesarios a leyes e instituciones para comenzar a resolver sus principales demandas en el corto plazo.

### Bibliohemerografía

- ABUJATUM, Jana (2019), *Políticas, acuerdos y proyectos para la región de la Araucanía 1990 a 2019 y conflicto mapuche*, Santiago, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Asesoría Técnica Parlamentaria.
- ANFOSSI, Aldo (2021), “Ordena Piñera que el ejército chileno se sume al patrullaje con la policía en zona mapuche”, en *La Jornada*, México, jueves 25 de febrero. Dirección URL: <<https://www.jornada.com.mx/2021/02/25/mundo/027n1mun>>.
- BACHELET, Michelle (2006), *Programa de gobierno. Michelle Bachelet, 2006-2010*, Santiago, Gobierno de Chile.
- BACHELET, Michelle (2008), *Re-Conocer Pacto Social por la Multiculturalidad*, Santiago, Gobierno de Chile, 31 agosto.
- BACHELET, Michelle (2014), *Chile de todos. Programa de gobierno, Michelle Bachelet 2014-2018*, Santiago, Gobierno de Chile.
- BACHELET, Michelle (2015), *Mensaje presidencial*, Santiago, Gobierno de Chile, 21 de mayo.
- BACHELET, Michelle (2016), *Cuenta pública*, Santiago, Gobierno de Chile.
- BACHELET, Michelle (2017), *Cuenta pública*, Santiago, Gobierno de Chile.
- BALBONTIN, Cristóbal (2020), “El conflicto mapuche como lucha por el reconocimiento: la necesidad de una nueva clave de lectura”, en *Izquierdas*, Santiago, Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago de Chile, núm. 49, febrero.
- CAMPOS, Tomás, Matías GARRETÓN, Alfredo JOIGNANT y Nicolás M. SOMMA (2020), *Observatorio de conflictos 2020. Informe anual*, Santiago, Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social, octubre.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL) (2021), *Panorama social de América Latina 2020*, Santiago, CEPAL.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL) (2022), *Panorama social de América Latina 2021*, Santiago, CEPAL.
- DURÁN, Carlos (2018), “Campo político-institucional y procesamiento del malestar social en Chile, 1999-2009”, en *Izquierdas*, Santiago, Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago de Chile, núm. 40, junio.
- FONSECA, Jorge, Javier HERNÁNDEZ, Emilio MOYA y Félix ROJO (2020), “Claves para comprender lo que pasa en la Araucanía: una aproximación a un fenómeno completo”, en *Observatorio de conflictos 2020. Informe anual*, Santiago, Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social, octubre.
- FUENTES, Claudio y Maite DE CEA (2017), “Reconocimiento débil: derechos de pueblos

- indígenas en Chile”, en *Perfiles Latinoamericanos*, México, FLACSO, vol. 25, núm. 49, enero-junio.
- GARRETÓN, Manuel Antonio (2020), “‘Chile despertó’: antecedentes y evolución del estallido social en Chile”, en Gloria DE LA FUENTE y Danae MLYNARZ, *El pueblo en movimiento. Del malestar al estallido*, Chile, Catalonia.
- GARRETÓN, Matías, Nicolás M. SOMMA, Alfredo JOIGNANT y Tomás CAMPOS (2018), “Rasgos estructurantes de la actividad contenciosa en Chile 2012-2017”, en *Observatorio de conflictos 2018. Informe anual*, Santiago, Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social, noviembre.
- GUERRERO GUERRERO, Ana Luisa (2016), “Demandas de derechos humanos de los mapuche en Chile y los discursos jurídicos”, en *Latinoamérica*, México, Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe, UNAM, núm. 62, primer semestre.
- INSTITUTO NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (INDH) (2008), *Informe anual sobre derechos humanos en Chile 2008*, Santiago, INDH. Dirección URL: <<https://derechoshumanos.udp.cl/informe-anual/informe-anual-sobre-derechos-humanos-en-chile-2008/>>.
- INSTITUTO NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (INDH) (2010), *Situación de los derechos humanos en Chile. Informe anual 2010*, Santiago, INDH. Dirección URL: <[https://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/41/informe\\_anual\\_2010.pdf](https://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/41/informe_anual_2010.pdf)>.
- INSTITUTO NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (INDH) (2012), *Informe anual sobre derechos humanos en Chile 2012*, Santiago, INDH. Dirección URL: <<https://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/296/informe-anual-2012.pdf>>.
- JULIÁN VEJAR, Dasten Alfonso (2016), “Identidades y resignificados del actor sindical. Diez núcleos de tensión del sindicalismo en Chile”, en *Andamios*, México, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, vol. 13, núm. 30, enero-abril.
- LEIVA, Sandra y Alí CAMPOS (2013), “Movimiento social de trabajadores subcontratados en la minería privada del cobre en Chile”, en *Psicoperspectivas. Individuo y sociedad*, Valparaíso, Chile, Escuela de Psicología, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, vol. 12, núm. 2.
- MAILLET, Antoine y Gonzalo DE LA MAZA (2017), *Observatorio Social de América Latina*, Santiago, CEES, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- MAILLET, Antoine *et al.* (2021), “Conflicto, territorio y extractivismo en Chile. Aportes y límites de la producción académica”, en *Revista de Geografía Norte Grande*, Santiago, Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile, núm. 80, diciembre.
- MORLINO, Leonardo (2019), *Cambios hacia la democracia. Actores, estructuras, procesos*, México, Siglo XXI/Universidad Autónoma de Querétaro/CONCYTEQ.
- NAHUEL PAN, Héctor (2016), “Micropolíticas mapuche contra el despojo en el Chile neoliberal. La disputa por el Lafkenmapu (territorio costero) en Mehuín”, en

- Izquierdas*, Santiago, Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago de Chile, núm. 30, octubre.
- NO MÁS AFP (2021), *La propuesta de pensiones que Chile necesita con urgencia*, Santiago, No Más AFP, febrero.
- PINCHEIRA TORRES, Iván (2014), “Las políticas de Seguridad Ciudadana y la gestión gubernamental de la protesta social en Chile Postdictadura”, en *Izquierdas*, Santiago, Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago de Chile, núm. 8, abril.
- PIÑERA, Sebastián (2010a), *Discurso de S. E. el Presidente de la República Sebastián Piñera al realizar un balance de la gestión en el gobierno*, Santiago, Gobierno de Chile, 27 de diciembre.
- PIÑERA, Sebastián (2010b), *Programa de gobierno para el cambio, el futuro y la esperanza. Chile 2010-2014*, Santiago, Gobierno de Chile.
- PIÑERA, Sebastián (2018a), *Mensaje presidencial. Primero de junio de 2018*, Santiago, Gobierno de Chile.
- PIÑERA, Sebastián (2018b), *Programa de gobierno 2018-2022. Construyamos tiempos mejores para Chile*, Santiago, Gobierno de Chile.
- PIÑERA, Sebastián, (2019), *Mensaje presidencial. Primero de junio de 2019*, Santiago, Gobierno de Chile.
- PONCE, José (2016), “Oportunidad, conflicto y reconocimiento. El movimiento de trabajadores subcontratados de CODELCO y el Gobierno de Michelle Bachelet, 2006-2007”, en *Izquierdas*, Santiago, Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago de Chile, núm. 29.
- ROZAS BUGUEÑO, Joaquín y Antoine MAILLET (2019), “Entre marchas, plebiscitos e iniciativas de ley: innovación en el repertorio de estrategias del movimiento No Más AFP en Chile (2014-2018)”, en *Izquierdas*, Santiago, Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago de Chile, núm. 48.
- SAMANIEGO, Augusto (2014), “Chile. Mirada histórica desde el cambio de gobierno: pueblo mapuche, territorio, autonomía”, en *Izquierdas*, Santiago, Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago de Chile, núm. 21, octubre.
- SOMMA, Nicolás M. (2018), “¿‘Unidos y adelante’? La participación conjunta de estudiantes y trabajadores en protestas colectivas”, en *Observatorio de conflictos 2018. Informe anual*, Santiago, Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social, noviembre.
- TORRES, Oswaldo (2016), “Chile: economía política del desgaste”, en *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, núm. 266, noviembre-diciembre.
- TRICOT, Víctor (2018), “Movimiento mapuche: recuperando Territorio Político Convencional para el siglo XXI”, en *Izquierdas*, Santiago, Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago de Chile, núm. 39, abril.
- VALENZUELA, Esteban y Edison ORTIZ (2017), “La herencia centralista de la izquierda chilena y la irrupción de un progresismo regionalista autonomista”, en *Izquierdas*,

Santiago, Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago de Chile,  
núm. 33, mayo.

Recibido: 25 de abril de 2021

Aprobado: 8 de abril de 2022