

REVISTA Nº8 / 2025

ORGANIZACIÓN DE PROFESIONALES



CONVOCACION

FRENTE A UN SISTEMA DE EXPLOTACIÓN QUE SE VISTE DE INCLUSIÓN,
CONOCIMIENTO CRÍTICO Y ORGANIZACIÓN

CONVOCACION.CL

Artículo Convocación

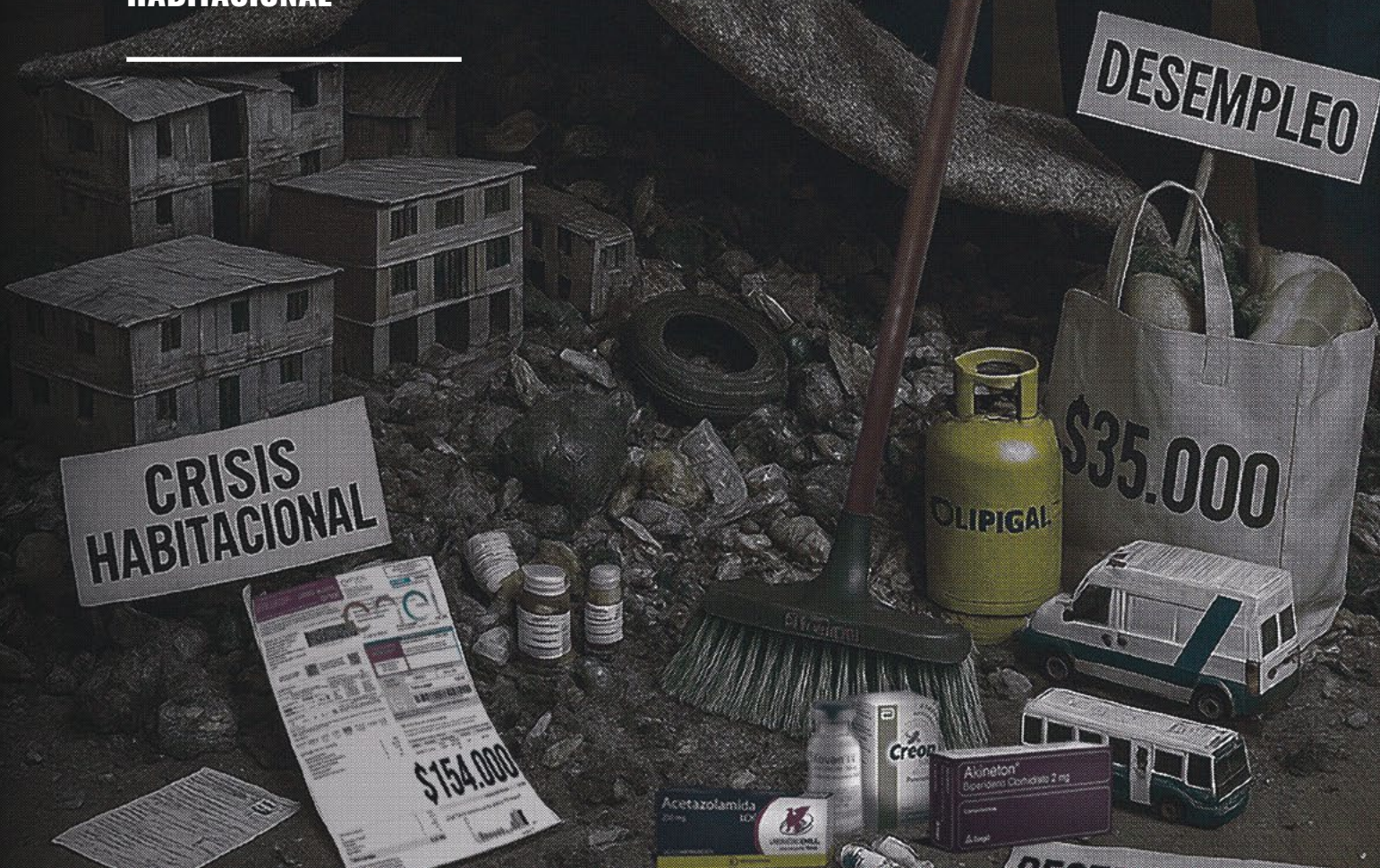
**EL LEGADO DEL
PROGRESISMO Y SU TRAMPA**

Artículo Habitabilidad

**PLAN DE EMERGENCIA
HABITACIONAL**

Artículo Salud

**LA “UNIVERSALIZACIÓN
DE LA ATENCIÓN
PRIMARIA EN SALUD”**



CONTENIDOS



Artículo Convocación

EL LEGADO DEL PROGRESISMO Y SU TRAMPA

Pág. 5



Artículo Habitabilidad

PLAN DE EMERGENCIA HABITACIONAL:

**El rescate del negocio inmobiliario, mientras
se profundiza la Crisis de acceso a la Vivienda**

Pág. 10

Artículo Salud

LA “UNIVERSALIZACIÓN DE LA ATENCIÓN PRIMARIA EN SALUD”

Y el fortalecimiento encubierto de las Isapres

Pág. 23

¿Qué es Convocación?

Somos una organización de profesionales de diferentes disciplinas, que tiene como horizonte la transformación de la sociedad en una justa e igualitaria.

Consideramos indispensable poner nuestros conocimientos y capacidades al servicio del movimiento popular, para fortalecer un proyecto de sociedad justa y con condiciones de vida digna para la mayoría.

@convocacion



convocacion.cl



equipo.convocacion@gmail.com



Relatos Convocacion



ALZANDO LA VOZ

En el Chile actual, las promesas de cambio han terminado convertidas en mecanismos de contención. Tras décadas de hegemonía neoliberal, los gobiernos que se presentaron como alternativas transformadoras han optado por preservar el modelo, no por superarlo. En nombre de la “responsabilidad” y la “gobernabilidad”, se han implementado reformas que no alteran la estructura de la desigualdad, sino que la perfeccionan.

El progresismo, en su versión chilena, ha canalizado descontento acumulado, y su paso por el poder dejó al descubierto una verdad incómoda: no basta con cambiar los rostros si se mantienen intactas las reglas del juego. Las reformas impulsadas en estos cuatro años — en salud, vivienda, previsión o trabajo— han confirmado que el Estado continúa subordinado a los intereses del gran capital, administrando los conflictos sin transformarlos en procesos de emancipación social.

En materia de salud, la llamada “Universalización de la Atención Primaria” es una muestra clara de esta trampa. Bajo el lenguaje de la inclusión, el programa no resolvió los problemas estructurales que afectan a los centros de atención: financiamiento precario, déficit de profesionales, infraestructura insuficiente y brechas territoriales persistentes. En lugar de fortalecer el sistema público, se amplió su cobertura sin nuevos recursos, trasladando al nivel primario las responsabilidades que las ISAPRES no asumen, pero manteniendo intactas sus utilidades. Así, se perfecciona un esquema en que lo público asume los costos y lo privado retiene las ganancias.

En el ámbito habitacional, la situación es aún más elocuente. El Plan de Emergencia Habitacional prometió enfrentar una crisis que afecta a más de 650 mil familias, pero terminó consolidando el negocio inmobiliario. Los subsidios siguen siendo el principal instrumento, aun cuando su efecto real ha sido alimentar la especulación y encarecer los precios. Lejos de recuperar el rol del Estado, la política habitacional se limita a subsidiar la oferta privada, preservando el control de constructoras y bancos sobre el derecho a habitar.

Estas experiencias revelan una constante: la renuncia a la transformación estructural. En nombre del “avance posible”, se gobierna para estabilizar el sistema, no para cuestionarlo. Las grandes reformas se reducen a gestos técnicos; las palabras “universalidad” y “dignidad” se convierten en etiquetas de marketing institucional, desprovistas de contenido material. Y mientras el discurso se llena de derechos, la realidad cotidiana de las pobladoras y pobladores sigue marcada por la precariedad, el endeudamiento y la exclusión.

El progresismo chileno, que surgió como respuesta al agotamiento del sistema político, terminó reproduciendo sus vicios: clientelismo, improvisación y cooptación de movimientos sociales. Lejos de recomponer una fuerza popular, contribuyó a su dispersión, inhibiendo la movilización. Así, lo que pudo ser un punto de inflexión se transformó en un dispositivo de desactivación del conflicto social.

Hoy, el país enfrenta un escenario complejo: un pueblo cansado de promesas vacías, instituciones deslegitimadas y un horizonte político cada vez más estrecho. La frustración se ha vuelto un sentimiento común, pero también una oportunidad. Porque en cada contradicción no resuelta, en cada política que disfraza de cambio la continuidad, se abre la posibilidad de repensar la práctica profesional y el sentido mismo de la vocación.

Desde ConVocación, afirmamos que no hay salida dentro de los límites que impone el modelo. Los problemas sociales que nos afectan no son fallas del sistema, sino su resultado directo. La desigualdad en salud, la crisis habitacional y la despolitización del trabajo son expresiones de una misma lógica: la mercantilización de la vida. Por eso, enfrentarla requiere algo más que reformas graduales; demanda organización, conciencia y acción colectiva.

Como profesionales, tenemos una responsabilidad histórica. Nuestro conocimiento no puede seguir al servicio de un aparato estatal que gestiona la precariedad, ni de un mercado que convierte los derechos en mercancías. Recuperar la vocación implica poner nuestras capacidades al servicio del pueblo, denunciar las estructuras que reproducen la injusticia y construir alternativas técnicas y políticas que apunten a la transformación real.

El desafío no es menor. Supone romper con la comodidad del rol técnico y asumir la tarea de ser parte activa en los procesos de cambio. Supone unirnos con otros sectores del pueblo trabajador, disputar los sentidos comunes que legitiman la desigualdad y levantar propuestas que no solo diagnostiquen, sino que también organicen.

Este octavo número de ConVocación busca ser un aporte en esa dirección. Un espacio para analizar las políticas que, bajo el ropaje del progresismo, perpetúan la lógica neoliberal; para develar sus efectos concretos sobre la vida de las mayorías; y, sobre todo, para inspirar nuevas formas de acción profesional comprometida con la justicia social.

Porque transformar la sociedad no es tarea de unos pocos iluminados, sino de muchos organizados. Y porque la vocación, cuando es auténtica, no se mide por el éxito individual, sino por su aporte a la transformación de las condiciones de vida de la mayoría popular.



EL LEGADO DEL PROGRESISMO Y SU TRAMPA: prometieron cavar la tumba del neoliberalismo, pero se dedicaron a reforzar sus cimientos

Hace 35 años caía el bloque socialista en el mundo occidental y, en Chile, se transitaba —por medio de una salida pactada— de la dictadura de Pinochet a una democracia restringida. Se declaraba el fin de la historia, de los proyectos de sociedad diferentes, y el modelo capitalista neoliberal se imponía como dominante, principalmente gracias a sus pilares de dominación económica e ideológica. Las diferentes alianzas partidistas, desde la derecha hasta la izquierda, se alineaban en un consenso estratégico para administrar el sistema.

Así se abren los años noventa: con la discusión y la acción política postergadas, y con una identidad del pueblo trabajador cada vez más disuelta en la noción de “clase media”, promovida por el propio modelo para invisibilizar la explotación y erradicar la conciencia de clase. En los 2000, esta operación fue reemplazada por la proliferación de identidades fragmentadas que exaltaban lo que nos separa por sobre lo que nos une, en función de atomizar a los sectores populares. Surgieron así movimientos sociales sectoriales —ecologistas, LGBT, migrantes, entre otros— que, en lugar de articularse en proyectos políticos de masas, terminaron alejándose de la posibilidad de recomponer una unidad de clase. De esta manera, se buscó relegar al pueblo trabajador como sujeto político, facilitando una progresiva despolitización de la sociedad, alimentada por el propio neoliberalismo, que aprendió a procesar los conflictos sin que éstos representaran una amenaza real a su hegemonía.

En las últimas dos décadas, la matriz de ideas que encarna este proceso ha recorrido tanto América Latina como Europa bajo el rótulo de progresismo. Esta corriente ha impregnado transversalmente al espectro político, cristalizando en partidos y alianzas que alcanzaron el gobierno en distintos países: Podemos en España, SYRIZA en Grecia, el Frente Amplio en Uruguay o la Revolución Ciudadana en Ecuador, entre otros.

Si bien cada una de estas expresiones responde a trayectorias históricas y contextos culturales propios, es posible reconocer un denominador común: han ocupado el rol de actores políticos que privilegian la exaltación de reivindicaciones simbólicas y culturales, al tiempo que renuncian a impulsar transformaciones estructurales en el modelo económico. En lugar de cuestionar la lógica de acumulación capitalista, sus proyectos tienden a canalizar las demandas sociales dentro de los márgenes del orden institucional existente.

De esta manera, más que romper con las formas de dominación, el progresismo ha operado como un dispositivo de contención, integrando y moderando los impulsos de cambio social para mantener la estabilidad del sistema vigente.

“Más que romper con las formas de dominación, el progresismo ha operado como un dispositivo de contención.”

El Frente Amplio chileno (FA) es una de estas alianzas progresistas que surge de la propia debilidad del sistema político, incubada por la despolitización que el mismo neoliberalismo impone a la sociedad. Al alero de dirigencias de federaciones universitarias que utilizaron al movimiento estudiantil como trampolín desde 2011 en adelante, se instalan en el escenario de las redes sociales y la política tradicional prometiendo recambio generacional, reformas sociales y hasta un idealismo ético. Sin embargo, al examinar su breve historia, podemos constatar que los hitos que han protagonizado, lejos de representar una ruptura con el orden establecido, han sido parte de una estrategia dentro de un sistema político que comienza a mostrar signos de agotamiento de su legitimidad y busca renovarse sin cambiar en lo esencial.

Este agotamiento de la legitimidad institucional es el elemento esencial de la coyuntura actual de crisis política, observable en la creciente distancia entre la masa popular y todo el aparato político del modelo (partidos, autoridades, instituciones públicas, etc.). Ello inaugura un momento de debilidad del sistema de dominación, perceptible desde hace una década, pero que encuentra su expresión más evidente en el estallido social de 2019.

La maniobra del proceso constituyente, la llegada del FA al gobierno con Boric a la cabeza, una serie de reformas con titulares rimbombantes pero poco contenido transformador, y la reposición del voto obligatorio para salvaguardar la fachada democrática del país, han operado como mecanismos para resolver la crisis de legitimidad del sistema político, aunque sin éxito. Si bien se ha logrado preservar los intereses empresariales bajo nuevos ropajes, como un integrante más del bloque en el poder, el sentir de la masa popular sigue siendo de descontento, desconfianza y lejanía respecto de la institucionalidad política.



Al poco andar del gobierno, quedaron en evidencia las secuelas de décadas de despolitización: la falta de estructura, militancia, fuerza social y capacidad política del Frente Amplio para representar un verdadero proyecto nuevo. A las caras jóvenes se sumaron antiguos cuadros de la ex Concertación para dirigir el barco. Paralelamente, ministerios y reparticiones públicas siguieron siendo agencias de empleo, pero esta vez para militantes sin experiencia, generando una red clientelar disfrazada de falso profesionalismo. Casos como los de Democracia Viva y otras fundaciones dejaron al descubierto el uso de recursos públicos para fines personales, utilizando el aparato y los recursos del Estado como caja pagadora de campañas y favores.

Durante sus cuatro años en el poder, los progresistas impulsaron reformas que, aunque presentadas como avances históricos, renuncian incluso a las propuestas programáticas que prometieron en campaña y fueron cuidadosamente diseñadas para no incomodar al gran empresariado. Por ejemplo:

Durante sus cuatro años en el poder, los progresistas impulsaron reformas que, aunque presentadas como avances históricos, renuncian incluso a las propuestas programáticas que prometieron en campaña y fueron cuidadosamente diseñadas para no incomodar al gran empresariado. La reforma tributaria, que proponía aumentar el impuesto a la renta y a las grandes fortunas, fracasó en el camino y se limitó a un insignificante ajuste del pacto fiscal. La reforma a las AFP tampoco tocó el corazón del sistema —la capitalización individual— ni la asignación permanente de recursos al capital financiero. La reducción de la jornada laboral a 40 horas, por su parte, será implementada de manera gradual y flexible, beneficiando al gran empresariado, fomen-

tando la flexibilidad contractual y la precarización laboral, sin alterar las condiciones estructurales de explotación ni las de informalidad y desempleo que afectan a un tercio de la fuerza laboral en Chile (INE, 2025).

La llamada ley corta de ISAPRES terminó siendo una operación de rescate para empresas que lucran con la salud, garantizando su subsistencia mientras se diseñaban nuevos mecanismos para financiar al sector privado con recursos públicos, como el sistema de acceso priorizado para disminuir las listas de espera. En educación, resulta contradictorio que, siendo un gobierno de exdirigentes estudiantiles, la cartera haya estado tan abandonada; la condonación del CAE se reemplazó por una repactación de la morosidad, y la deuda histórica de los profesores se resolvió con un pago ínfimo. Finalmente, el Plan de Emergencia Habitacional, lejos de resolver el problema del acceso a la vivienda o reconfigurar la política subsidiaria y el acaparamiento inmobiliario, mantuvo inalterados los programas de subsidios que benefician a la industria de la construcción y a la banca, que continúan dominando el mercado habitacional a costa de los pobladores sin techo.

En su gestión, el gobierno de Boric, lejos de representar una alternativa real al modelo y de responder a los problemas sociales, ha dejado de manifiesto que aquello nunca fue su aspiración. A través de discursos y simbolismos de inclusión y “responsabilidad”, ha intentado encubrir reformas diseñadas para salvar y blindar a la clase empresarial, dejando en evidencia su carácter neoliberal y su rol funcional a la administración del modelo.

Se logra así desenmascarar que están integrados al consenso estratégico y a la institucionalidad como parte de una renovación estética de la élite, mientras perpetúan una política que apuntala las ideas principales y los pilares del sistema neoliberal. Han contenido la poca fuerza social acumulada —tanto en el movimiento estudiantil como en frentes de masas históricos del PC, como el Colegio de Profesores y la CUT—, evitando el conflicto y la movilización social para mostrar gobernabilidad. El resultado: un pueblo más empobrecido y desmovilizado, mientras se beneficia al gran empresariado.

“El legado de Boric puede resumirse en un fracaso rotundo para resolver la decadencia del sistema político.”

A cuatro años del gobierno progresista, el saldo es claro: el legado de Boric puede resumirse en un fracaso rotundo para resolver la decadencia del sistema político, errando en la tarea que le impuso el sistema dominante y que justificó su nacimiento como corriente: apuntalar la dimensión institucional del modelo.

El progresismo se enfrascó en administrar el modelo neoliberal con nuevos actores, pero con las mismas lógicas, porque su acción se restringe al marco institucional. La esperanza de cambio que ilusionó a distintos sectores ha sido traicionada por una élite que optó por la moderación y el acomodo. Tomaron las expectativas de diversos sectores populares, para luego tirarlas por el piso, defraudando incluso a quienes aún creyeron en su proyecto. En lugar de transformar, se integraron. En lugar de escuchar al pueblo, pactaron con el poder. Hoy, la vida es más cara y los derechos siguen siendo mercancías.

Llamado a los profesionales

Frente al balance de estos cuatro años de gobierno progresista, no es posible omitir que el sector profesional fue el primero en acudir en masa a votar por Boric. Aunque hoy una parte de este sector esté desilusionada, aún no se asume con responsabilidad la falta de reflexión crítica que ha impedido alzar la voz ante las engañosas reformas. Parte de ello se explica porque el modelo ha proyectado en los profesionales una serie de sentidos comunes e ideas que los llevan a reconocerse en la tramposa noción de “clase media”, alejándolos ideológicamente del pueblo trabajador.

Ante un nuevo año electoral, se volverá a plantear la vieja disyuntiva del “mal menor”. Bajo la campaña del terror frente al ascenso de la “ultraderecha”, se convocará a entregar nuevamente el voto de confianza a una opción de centroizquierda funcional al modelo. Sin embargo, desde Profesionales ConVocación creemos que el desafío no pasa por sufragar cada cierto tiempo para reemplazar las caras de quienes nos dominan, sino por construir, en los distintos sectores del pueblo, una fuerza social organizada, capaz de conquistar —por su lucha y organización— una vida mejor.

Como organización, entendemos que la política es la acción de construir condiciones para las transformaciones que hoy parecen imposibles. En esa construcción, los profesionales tenemos que jugar un rol estratégico y aprovechar el momento objetivo que vivimos en el escenario chileno, donde se hace cada vez más evidente que los problemas sociales no se pueden resolver dentro de este sistema.

Como profesionales, podemos ser actores que aporten con elementos técnicos y políticos para denunciar las causas de las injusticias sociales y desarrollar propuestas que realmente apunten a resolver los problemas.

Esa es la alternativa que buscamos representar como Profesionales ConVocación, y hacia allí se orientan nuestros esfuerzos: desarrollar un conocimiento que juegue un rol en los procesos de cambio social reales que el pueblo necesita.

“Para cambiar realmente la sociedad, es necesario llevar las ideas, el conocimiento y la vocación a la acción y al trabajo colectivo.”

A sumarse a esos esfuerzos es a lo que queremos invitar a cada profesional que sienta las injusticias del día a día, para que, en vez de frustrarse por las limitaciones de su trabajo o las trampas del progresismo, podamos hacer algo más allá del ensayo académico o el mensaje compartido en redes sociales. Porque, para cambiar realmente la sociedad, es necesario llevar las ideas, el conocimiento y la vocación a la acción y al trabajo colectivo.



PLAN DE EMERGENCIA HABITACIONAL:

El rescate del negocio inmobiliario, mientras se profundiza la Crisis de acceso a la Vivienda

La actual crisis habitacional que atraviesa Chile, con más de 650 mil familias sin acceso a una vivienda según estimaciones oficiales, es el resultado de una trayectoria política y económica que se inició con fuerza desde la dictadura militar y cuya continuidad se ha mantenido y profundizado por todos los gobiernos de los últimos treinta y cinco años. Esta crisis no puede comprenderse como una falla del sistema, sino como un producto estructural de un modelo de desarrollo urbano y habitacional que responde al pie de la letra a los predicamentos del capitalismo neoliberal.

Tras la crisis económica que se incubó en la década de los 70 y que puso fin a la etapa caracterizada por un modelo capitalista de tipo desarrollista, el Banco Mundial definió los lineamientos que debían implementar los distintos países para responder a las nuevas tendencias económicas en pos de la reactivación de la acumulación capitalista a nivel global. Según dichos lineamientos, el Estado ya no debía cumplir una función de proveedor habitacional, sino una función de “facilitador”, generando las condiciones institucionales y los modelos de regulación destinados a promover la creación y consolidación de sistemas financieros habitacionales.

En la práctica, esto significó la disminución de las partidas públicas asignadas a las políticas habitacionales, para estimular un sistema de financiamiento por medio de créditos bancarios, posicionando al mercado privado como única opción para la obtención de la anhelada casa propia. Estos antecedentes son relevantes para derrumbar, desde un inicio, el mito de la supuesta “ineficiencia” del Estado en la producción habitacional, relato con el cual se ha pretendido justificar la privatización y

mercantilización de la vivienda. Lo cierto es que dicho proceso respondió a las definiciones del nuevo ordenamiento económico global, donde la acción del Estado no debía interrumpir la apropiación de nuevos nichos de mercado para el capital a nivel global.

La crisis habitacional que hoy vivimos es, en realidad, expresión de la agudización de las contradicciones que se generan en el ámbito de lo urbano y lo habitacional, producto de la mercantilización del suelo y la vivienda y, sobre todo, de la transformación de estos en activos financieros. Todo ello ocurre en el marco de la consolidación de un modelo económico hegemonizado por el capital financiero y el dominio creciente de la inversión orientada a la extracción de renta por sobre las inversiones productivas. Dicho en simple, el sector financiero se apropia del ámbito habitacional, no sólo como apertura de un campo más de inversión para el capital, sino también como reserva de valor.

En este marco neoliberal de mercantilización del suelo urbano y la vivienda, impulsado durante cuatro décadas, los gobiernos postdictadura han implementado medidas para promover y propiciar el negocio con estos recursos vitales, avalando una distribución tremendamente desigual de los recursos urbanos y habitacionales, donde unos pocos concentran la mayor parte de ellos, mientras la mayoría está cada vez más excluida. Pese a esto, el gobierno de Boric y las medidas implementadas a través del Plan de Emergencia Habitacional no marcan ninguna diferencia respecto de esta lógica.

Pero, para comprender la profundidad de la crisis habitacional en Chile y evaluar adecuadamente el alcance del Plan de Emergencia Habitacional, es indispensable ir más allá de los diagnósticos oficiales centrados en cifras de déficit o en el número de viviendas construidas.

Desde esta perspectiva, proponemos un marco de análisis del Plan de Emergencia Habitacional centrado en tres determinantes fundamentales, que creemos son decisivas para la reproducción y agravamiento de la crisis de acceso a la vivienda: **(I) Concentración extrema de la propiedad inmobiliaria: acaparamiento para unos pocos y negación del derecho a la vivienda para la mayoría;** **(II) Subsidios Habitacionales: la política de vivienda como subsidiaria del interés privado;** y **(III) Control privado de la producción habitacional y el desfase estructural entre la necesidad y la oferta de viviendas sociales.**

Concentración extrema de la propiedad inmobiliaria: acaparamiento para unos pocos y negación del derecho a la vivienda para la mayoría

Ya hemos afirmado, en reiteradas ocasiones, que el problema habitacional en Chile no puede abordarse con honestidad y precisión a partir de la noción de “déficit habitacional”. Esto porque dicha noción sólo sirve para alimentar un relato impreciso y tramposo, en el cual se pretende insinuar que el problema de la vivienda se debe a una supuesta “escasez de terrenos” y una “escasez de viviendas”. Lo anterior no sólo es incorrecto y falso, sino que además encubre las causas reales que provocan el problema.

En Chile no hay escasez de terrenos ni de viviendas. Al contrario de lo que se pretende instalar como justificación al problema que afecta a miles de familias sin casa, la construcción de torres inmobiliarias y, por tanto, la oferta de departamentos nuevos ha experimentado importantes aumentos durante los últimos diez años. La misma Cámara Chilena de la Construcción (CChC) ha confirmado que hoy existen 105.000 viviendas construidas y listas para ser habitadas, pero que no se han vendido.

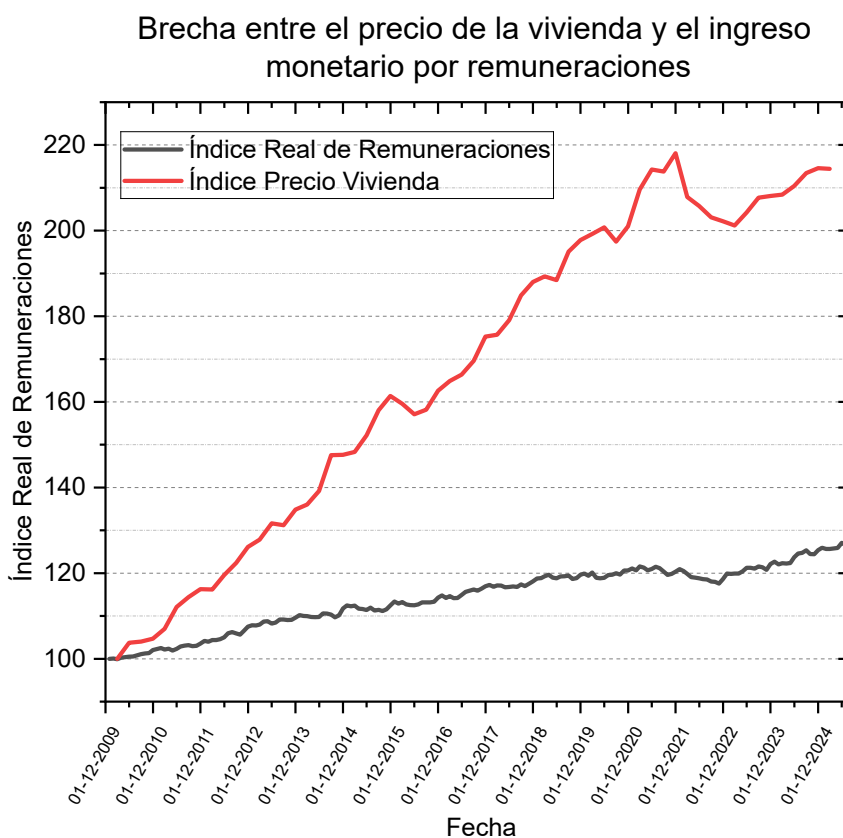
Asimismo, según los datos disponibles en el *Boletín Trimestral del Mercado de Suelo*, en 2024 sólo en el Gran Santiago existían más de 7 millones de metros cuadrados de suelo urbano en venta, es decir, más de 700 hectáreas de terrenos privados que podrían servir para la construcción de viviendas sociales. Como referencia, si se considerara sobre dicha superficie la construcción de viviendas a una densidad habitacional de 600 habitantes por hectárea, se podrían edificar más de 105 mil viviendas sociales.

Esta situación contradice frontalmente la narrativa oficial de escasez y revela, en primer lugar, una capacidad de producción habitacional que podría dar respuesta sin problemas a la urgente necesidad de viviendas, pero que, al no estar orientada en función de dicha necesidad sino de la acumulación y especulación del capital inmobiliario, termina generando, por un lado, una gran cantidad de viviendas que permanecen deshabitadas y no vendidas; y por otro, una gran cantidad de familias sin casa para las cuales dichas viviendas construidas son impagables.

En segundo lugar, se revela también un fenómeno de concentración extrema de la propiedad inmobiliaria en muy pocas manos; es decir, un acaparamiento de terrenos y viviendas por

parte de una minoría que controla la propiedad sobre estos recursos fundamentales para especular y obtener grandes rentas, mientras arrebatada a la mayoría cualquier posibilidad de acceso.

Según un análisis realizado por la agencia inmobiliaria TOCTOC, enfocado en 15 comunas del Gran Santiago, el valor del suelo urbano aumentó en un 218% entre 2010 y 2019. El mismo estudio confirma que la correlación entre el precio del suelo y el de las viviendas es muy alta, y que se ha profundizado en los últimos años, por lo que dicho aumento repercute, evidentemente, en el valor final de las viviendas.



Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por Minvu, 2024.

Según un análisis realizado por la agencia inmobiliaria TOC-TOC, enfocado en 15 comunas del Gran Santiago, el valor del suelo urbano aumentó en un 218% entre 2010 y 2019.

Los datos censales de 2024 lo confirman: la vivienda en propiedad cayó del 72,5% en 2002 al 61,1% en 2024. En paralelo, el arriendo creció del 17,7% al 26,2%. Esta evolución evidencia un fenómeno de financiarización del hábitat, donde la vivienda deja de ser un bien de uso para convertirse en un activo financiero, es decir, un medio especulativo para acumular riqueza, cuyo valor está puesto en la expectativa de su precio futuro.

El problema es que ese valor dependerá del ritmo al que aumenten los precios de los inmuebles en el mercado y, por lo tanto, de un desequilibrio cada vez más profundo entre la oferta y la demanda. Así, el lucrativo negocio de la especulación inmobiliaria requiere, por un lado, de una oferta concentrada en pocas manos y, por otro, de una demanda gigantesca y en constante aumento, configurando condiciones excepcionales para operar en base a la más parasitaria de las formas de negocio: la acumulación por desposesión, a partir de la cual una minoría captura la oferta de suelo y viviendas, arrebatando a la mayoría aquello que es una necesidad vital para vivir en las ciudades.

Por lo tanto, la concentración extrema de la propiedad inmobiliaria y la inmensa cantidad de familias sin casa no son acontecimientos desconectados ni circunstanciales, sino las dos caras de una misma moneda: expresión de la profunda contradicción, irracionalidad e injusticia que están en el seno del modelo económico neoliberal.

Al comprender esto, se hace evidente que la meta de 260 mil viviendas que se propuso cumplir el gobierno de Boric no sólo aparece como insuficiente en relación con la cantidad de viviendas requeridas a nivel nacional, sino que además constituye una meta poco ambiciosa, incompleta y cobarde, pues en tal compromiso se omite convenientemente que, junto a las nuevas viviendas a construir, existe también un stock de viviendas disponibles, construidas y listas para ser habitadas: 101.208 en marzo de 2024 y 106.380 en marzo de 2025, según declaraciones de la CChC.

En definitiva, el gobierno de Boric promete una cantidad de viviendas a construir para atender la demanda habitacional de las familias sin casa, pero no considera el inmenso stock de viviendas nuevas, listas para habitarse, que podrían y deberían servir para resolver inmediatamente el problema de miles de familias, en lugar de seguir siendo desocupadas y ofertadas en el mercado a precios inalcanzables.

El Plan de Emergencia Habitacional lleva en su seno un sagrado respeto por el acaparamiento inmobiliario en manos de unos pocos e incentiva, además, la construcción de viviendas en función del lucrativo negocio de una minoría, haciendo caso omiso de la necesidad real de viviendas en el país.

Esta misma lógica se repite al abordar el problema del suelo urbano, evidenciando no solo la falta de coraje del gobierno, sino también su complicidad con el enriquecimiento del sector inmobiliario y financiero a costa de la exclusión de la mayor parte de la población.

El suelo urbano es una condición indispensable para la construcción de viviendas, razón por la cual todos los gobiernos, uno tras otro —incluido el gobierno de Boric—, han planteado el compromiso de crear un “Banco de Suelos” como una de las principales medidas para enfrentar el problema habitacional. A pesar de tales compromisos, todos y cada uno, sin excepción, han terminado evadiendo la tarea. ¿Por qué?

Porque, más allá de los discursos, promesas de campaña y declaraciones de buenas intenciones, todos los gobiernos de las últimas décadas, incluido el de Boric, han terminado subordinándose obedientemente a los intereses del gran capital.

El suelo urbano es la condición más importante para la producción del sector inmobiliario; por ello, las empresas que lo conforman dedican especial atención a la generación de reservas de suelo para sus proyectos. En esta lógica confluyen el capital inmobiliario y el financiero, conformando grandes conglomerados que se dedican a adquirir terrenos con el fin de asegurar la disponibilidad de suelo urbano para una futura cartera de proyectos.

Mediante esta maniobra, el sector inmobiliario no sólo asegura las condiciones para su negocio, acaparando el recurso suelo sin ningún miramiento respecto de las necesidades habitacionales de quienes requieren con urgencia un lugar en la ciudad, sino que también concentra en sus manos la mayor parte de la oferta disponible de este recurso vital y, por lo tanto, controla su precio, cuya definición puede inflarse a gusto ante un escenario de demanda en constante aumento.

Se podría considerar, sin duda, que la generación de un banco de suelos para la construcción de viviendas sociales no es tarea fácil, pues implica intervenir en un importante nicho de negocios del gran capital. Sin embargo, cabría al menos esperar que el gobierno de turno se dispusiera —haciendo honor a su rol— a recurrir a todos los mecanismos institucionales disponibles en pos de cumplir la tarea y responder a las expectativas de miles de familias que esperan una solución.

En lugar de esto, el gobierno prefirió hacer la vista gorda respecto de herramientas legales como la expropiación de suelo, ocultando tal cobardía con el pomposo anuncio de “nuevas medidas” como la “habilitación normativa de terrenos” y la “compra directa”, entre otras, todas marcadas por la misma lentitud y burocracia de siempre.

Tras cuatro años de gobierno frenteamplista y de implementación de su Plan de Emergencia Habitacional, el “Banco de Suelos” sigue siendo un privilegio reservado exclusivamente al capital inmobiliario y financiero.

Subsidios Habitacionales: la política de vivienda como subsidiaria del interés privado

Según datos del INE, en 2022 solo 1 de cada 6 chilenos lograba optar a un crédito hipotecario, es decir, aproximadamente el 80% de la población no puede acceder a un crédito hipotecario como mecanismo para obtener su vivienda. De esta manera, la política pública —aquella que actualmente se implementa mediante los subsidios habitacionales— termina siendo, prácticamente, la única opción de acceso a una vivienda propia para la mayor parte de las familias.

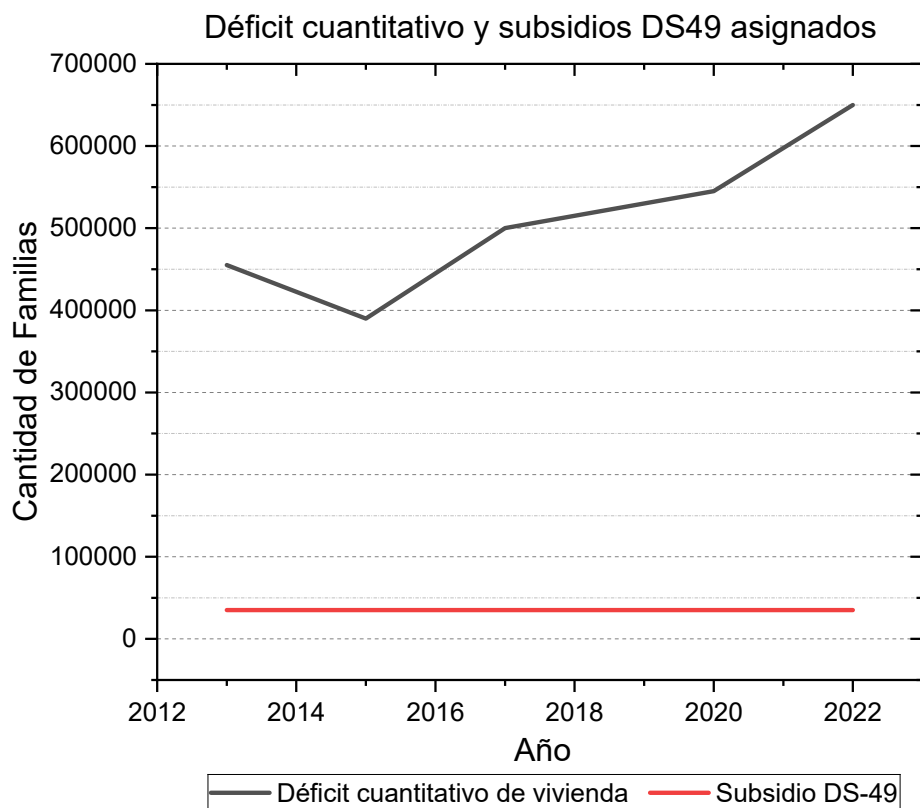
El subsidio habitacional fue creado a fines de los años 70, apareciendo con fuerza a comienzos de los 80 como respuesta a la fuerte crisis económica de 1982, para reactivar al sector inmobiliario. Sirvió para asegurar el control del capital inmobiliario sobre la producción de viviendas sociales y una fuerte incidencia de éste en el mercado habitacional general.

Sin embargo, de acuerdo con el gráfico que se presenta a continuación, que muestra la cantidad de subsidios del DS49 otorgados en comparación con el déficit cuantitativo de viviendas entre los años 2013 y 2022, la tendencia general ha sido siempre una entrega de subsidios cuya cantidad está muy por debajo de la cantidad de viviendas requeridas. A buen entendedor, pocas palabras: la política habitacional en base a subsidios ha sido un fracaso para resolver el problema de vivienda de la mayoría de la población, ¿por qué se ha mantenido vigente, entonces, durante 40 años?

En el marco de la mercantilización de la vivienda, la vivienda social tiende a plantearse y asumirse como un problema esencial y exclusivamente económico. En estos términos, la producción de vivienda social es determinada, fundamentalmente, por el valor del suelo urbano, los costos de urbanización y los costos de construcción masiva, valores que están definidos, en última instancia, por el sector privado.

Esto explica por qué, en la práctica, cualquier aumento en los montos de los subsidios, por parte de tal o cual gobierno, ha ido acompañado del correspondiente aumento en el valor de los suelos, por parte de los propietarios de terrenos, y de un aumento en los costos de construcción, por parte de las empresas constructoras.

De hecho, según una investigación publicada en *CIPER*, el aumento de subsidios por la política habitacional del MINVU tendría una alta correlación con el aumento del precio de la vivienda, a tal punto que lo primero explicaría el 76% de la variación de lo segundo. Esto indicaría que los subsidios del Estado contribuyen, en definitiva, a alimentar la especulación inmobiliaria y aumentar los precios de las viviendas disponibles en el mercado.



Fuente: Boletín Mercado de Suelo Urbano, 2024.

Como si esto fuera poco, cabe decir que, dentro del sector privado, uno de los que más subsidios recibe del Estado es el sector inmobiliario, y en buena medida, por medio de los programas públicos de acceso a la vivienda. Sin embargo, las exigencias puestas a las empresas constructoras en relación con criterios que resguarden las condiciones de habitabilidad de la vivienda social (orientaciones para asegurar soleamiento, ventilación, acondicionamiento térmico y acústico, terminaciones, cantidad de equipamiento y áreas verdes por habitante, etc.) han permanecido en un nivel muy básico y casi inalteradas a lo largo de los años.

La condición para la incorporación de constructoras privadas en la producción de viviendas sociales es que la mercancía “vivienda”

produzca más valor para sus productores que lo que representa en costos de mercado. Ante tales condiciones, evidentemente, todas las voluntades políticas se orientan hacia lo cuantitativo, en coincidencia con las pretensiones de rentabilidad de las empresas; es decir, se apostará siempre por la cantidad en desmedro de la calidad de las viviendas.

De tal manera, la reducción de los estándares de habitabilidad y durabilidad de las viviendas sociales termina siendo una condición inherente a las políticas habitacionales.

Esto significa que los recursos estatales que se inyectan a la producción de viviendas sociales no se traducen en una mejora sustancial en la calidad de las viviendas destinadas a los sectores más pobres, sino en un mayor enriquecimiento de los agentes privados que participan en el proceso.

Lo cierto es que el tan vanagloriado subsidio habitacional, en realidad, se ha evidenciado como una pésima opción desde la perspectiva de las necesidades de la mayoría popular. Luego de su implementación y hasta el término de la dictadura militar, el problema habitacional se agudizó y, al cabo de varias décadas de gobiernos “democráticos”, el capital privado ha seguido recibiendo cantidades millonarias de recursos públicos, sin haber disminuido el problema de la vivienda en Chile. De hecho, el problema se ha agravado.

Con todos estos antecedentes, aun así, el gobierno de Boric se comportó como un leal y obediente subordinado de la Cámara Chilena de la Construcción y del capital inmobiliario en general. A pesar de anunciar con pomposo estruendo su Plan de Emergencia Habitacional y hacer énfasis insistentemente en la intención de promover el acceso a una “vivienda digna y adecuada”, término que se menciona, al menos, seis veces en el documento, no existe en este último absolutamente ninguna definición ni precisión de ningún tipo respecto de lo que esa noción implica en términos propiamente habitacionales.

El concepto de “vivienda digna y adecuada” no sólo es reiterativo y redundante, sino que aparece solo como un recurso discursivo en el antes mencionado plan, sin hacer mención alguna a la intención de aumentar las exigencias a las empresas constructoras en función de mejorar el estándar de las viviendas sociales. De hecho, los programas habitacionales implementados son, en su mayoría, los mismos que ya existían con anterioridad al Plan de Emergencia Habitacional y mantienen prácticamente los mismos niveles de exigencia a las constructoras.

Si tomamos como ejemplo el subsidio habitacional correspondiente al DS49, cuyo enfoque supone ser para aquellas familias “más vulnerables”, este consideraba un monto base de 314 UF, el cual aumentó a 800 UF en el año 2023, es decir, en el segundo año de gobierno. A pesar de dicho aumento del 154% en el monto base del subsidio, las viviendas sociales se siguen entregando en “obra gruesa”, es decir, en un nivel de terminación mínimo, que no se condice con la enorme cantidad de recursos financieros que involucra en la actualidad.

El gobierno mantiene, por tanto, la lógica de inyectar recursos públicos, a sabiendas de que, en definitiva, no irán en pos de garantizar la tan anunciada “vivienda digna y adecuada”, sino en pos de seguir garantizando la ganancia de empresas constructoras y propietarios de suelo, alimentando la tendencia especulativa de estos mismos actores privados.

Sumado a esto, cabe mencionar también que, de acuerdo con el último boletín del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, entregado a mediados de 2025, del total de viviendas terminadas o entregadas a la fecha, solo el 25% correspondía a subsidios para la vivienda social sin deuda (DS49), mientras que el restante correspondía a subsidios regulados en los DS01 y DS19, en los cuales el subsidio se combina con crédito hipotecario. Esto manifiesta una clara tendencia, por parte del gobierno, a promover y priorizar aquellos programas donde las familias deben recurrir obligatoriamente al endeudamiento bancario para poder acceder a una solución habitacional.

El Plan de Emergencia Habitacional, en su relato, declaraba la intención de responder con “sentido de emergencia” a la necesidad urgente de las familias sin casa; sin embargo, la evidencia demuestra que, para el gobierno de Boric, la “emergencia” siempre estuvo puesta en el rescate al negocio inmobiliario. De hecho, a solo tres meses de vigencia de la ley de subsidio a la tasa para créditos hipotecarios —que regula un nuevo subsidio impulsado por el gobierno para reactivar la industria inmobiliaria y dinamizar los créditos bancarios— ya se percibe una fuerte alza en la venta de viviendas nuevas.

Según un reportaje del diario La Tercera, publicado el 27 de septiembre, tras implementarse este subsidio, la empresa Echeverría Izquierdo vendió en julio y agosto de este año el doble de viviendas que en 2024, donde el 82% de las ventas escrituradas entre dichos meses corresponderían a la aplicación de este nuevo subsidio. Asimismo, la empresa Ingevec habría alcanzado ventas récord debido a este mismo factor.

Según el mismo reportaje, casi la mitad de los 50 mil subsidios que considera esta nueva normativa habrían sido solicitados a las distintas instituciones financieras. Este subsidio no solo implica un rescate directo a las grandes inmobiliarias, para resolver el sobrestock de viviendas que no logran vender, sino que además tiene efectos directos al reactivar la búsqueda y compra de terrenos para el desarrollo de futuros proyectos. Es decir, reactiva el acaparamiento de suelo como reserva en manos del capital inmobiliario, revitalizando, con recursos públicos, el círculo vicioso de acumulación por desposesión que está en la base del problema habitacional que hoy estamos viviendo.

No cabe duda, por lo tanto, de que, más allá de cualquier discurso, declaración o decoración con que se pretendió maquillar tal o cual anuncio, en la práctica, el gobierno de Boric asumió, como el mejor de los discípulos, los predicamentos neoliberales de la “subsidiariedad” y la “focalización” en la implementación de la política de vivienda.

Términos con los cuales se suele encubrir lo que en realidad no es más que el traspaso encubierto de recursos públicos al sector privado y la completa subordinación de la población al dominio bancario. Un gobierno

y un Plan de Emergencia Habitacional, por tanto, a la medida del capital inmobiliario y financiero, donde la “vivienda digna y adecuada” solo tiene cabida en la retórica vacía del progresismo.

Control privado de la producción habitacional y el desfase estructural entre la necesidad y la oferta de viviendas sociales

Las empresas constructoras, a pesar de todos los problemas que se han repetido incesantemente en la producción de viviendas sociales, siguen lucrando con recursos estatales y han mantenido el aval del Ministerio de Vivienda y Urbanismo y del SERVIU. ¿Cómo se explica esto? Dicha impunidad solo puede entenderse al amparo del poder que les otorga el monopolio de la producción habitacional.

Pero la calidad de las viviendas sociales no es el único aspecto que se ve afectado por el control privado de la producción habitacional. Uno de los principales problemas que se producen, como resultado directo de dicho control, es el desfase estructural entre la necesidad de viviendas sociales, por un lado, y la producción de viviendas sociales, por otro.

En el ámbito de la construcción masiva de viviendas, la tasa de retorno del capital invertido es más bien lenta, debido a la duración de los tiempos propios del proceso de fabricación, entre otros factores. Por esto, al estar la producción de viviendas —para toda escala de rentas— bajo control absoluto del sector privado, la producción de viviendas sociales tiende a quedar siempre en última prioridad, pues allí la rentabilidad del capital invertido es menor y de lento retorno.

De este modo, los incentivos del sector privado se orientan, generalmente, hacia la producción de viviendas de mayor precio en el mercado. Por lo tanto, en el marco de una producción habitacional general totalmente controlada por el capital privado, la producción de vivienda social estará siempre por debajo de la cantidad realmente necesaria para atender la urgencia de las familias sin casa, provocando una permanente escasez de viviendas sociales.

Además, en los casos en que se construyen viviendas sociales, la tendencia del capital inmobiliario será siempre procurar una tasa de ganancia elevada y en el menor plazo posible. Esto genera una inclinación hacia la masividad, en función de limitar los perjuicios de la inversión, subordinando cualquier criterio de habitabilidad y, por tanto, impactando negativamente en la calidad de las viviendas. Tal como mencionamos antes, esta lógica niega sistemáticamente, en los hechos, toda posibilidad de una vivienda digna.

En definitiva, mientras se mantenga el control privado de la producción habitacional, se reproducirá inevitablemente este desfase estructural, impidiendo reducir la brecha entre la cantidad de viviendas sociales que se necesitan y las que se construyen. La única forma de reducir este desfase estructural es mediante una acción directa del Estado, que en lugar de limitarse a subsidiar la oferta privada de viviendas, se proponga intervenir directamente la oferta construyendo viviendas sociales.

En este aspecto, el gobierno de Boric no solo mantuvo intacto el monopolio de la producción de viviendas sociales para goce exclusivo del capital privado, sino que además sacó provecho de la crisis de acceso a la vivienda que afecta a millones de familias pobres para obtener réditos electorales y proyectar una imagen “popular” a partir de anuncios oportunistas de grandes titulares, que sirvieron también para contener el potencial conflicto social, alimentando ilusiones y expectativas en diversas organizaciones de vivienda.



Cabe mencionar, en primer lugar, la promesa plasmada entre los objetivos principales del Plan de Emergencia Habitacional, que declaraba la intención de “recuperar el rol del Estado”, haciendo alusión a un mayor protagonismo, incidencia y control por parte de dicho actor, con el fin de hacer frente a la crisis de acceso a la vivienda que golpea al país. En el papel sonaba bien, pero en la práctica, nada más lejano a la realidad.

Tras cuatro años de gobierno, la impresión evidente es que la promesa de “recuperar el rol del Estado” no fue más que un engaño, una fórmula discursiva para encubrir una práctica que, como vimos en el capítulo anterior, se centró en mejorar las condiciones del mercado inmobiliario, manteniendo y perfeccionando una política subsidiaria que, por definición, reduce el rol del Estado a un mero facilitador de recursos para el sector privado.

Ahora bien, probablemente la “guinda de la torta” es la promesa de la Empresa Constructora Estatal, anunciada inicialmente durante la campaña electoral y mencionada también en el Plan de Emergencia Habitacional. Si bien esta medida no habría resuelto, por “arte de magia”, el problema habitacional en Chile, sí habría permitido incorporar una variable relevante a la ecuación, abriendo la puerta a un debate más honesto y profundo en torno al rol indispensable del Estado como productor de viviendas sociales y como actor principal en el proceso habitacional.

La Empresa Constructora Estatal no solo habría ayudado a disputar cierto nivel de control al sector privado, sino también habría contribuido a derrumbar el mito del Estado como un actor “incapaz” o “inefi-

ciente” en materia de construcción de viviendas, reponiéndolo como un actor válido y necesario para garantizar soluciones habitacionales a aquellas familias marginadas por el mercado inmobiliario.

De hecho, la Empresa Constructora Estatal, de haberse materializado, podría haber jugado un rol primordial en la reconstrucción de las viviendas afectadas por los incendios ocurridos en la Región de Valparaíso en febrero de 2024, escenario en el cual miles de familias quedaron en total desamparo y donde la acción de las empresas constructoras privadas fue vergonzosamente indiferente e indolente.

Sin embargo, ni siquiera la situación de emergencia provocada por los incendios, combinada con el nulo interés del sector privado por acudir al llamado, fue motivo suficiente para pasar del discurso a la acción e implementar la prometida Empresa Constructora Estatal.

Al igual que con la mayoría de los anuncios y reformas prometidas por el gobierno, todo se redujo a una mera declaración de buenas intenciones. No por nada, la tan vitoreada Empresa Constructora Estatal no fue mencionada en ninguna de las cuentas públicas transmitidas en cadena nacional, ni siquiera a modo de autocrítica. Hasta en eso, el gobierno de Boric demostró ser una fiel copia en miniatura de sus antecesores.

Para hacer frente a la crisis de acceso a la vivienda: a recuperar nuestra vocación profesional

Según el Catastro Nacional de Campamentos 2024-2025 de TECHO-Chile, más de 120 mil familias viven actualmente en 1.428 campamentos, lo que corresponde a un aumento del 5,9% respecto del período 2022-2023. Este empeoramiento no puede ser sorpresa para nadie, pues solo la ingenuidad o el gusto por la fantasía podría hacer creer que el gobierno de Boric y su pretencioso Plan de Emergencia Habitacional revertirían la situación.

No podía haber sido de otra manera, cuando la mira siguió puesta única y exclusivamente en garantizar el negocio privado, en desmedro de dar respuesta a las necesidades habitacionales de la población.

Donde se prometió “recuperar el rol del Estado” y garantizar la “vivienda digna y adecuada”, se terminó profundizando una política subsidiaria del interés inmobiliario, consolidando el control del sector privado en la producción habitacional y relegando, por tanto, a un segundo plano cualquier consideración o exigencia que diga relación con la calidad de las viviendas sociales.

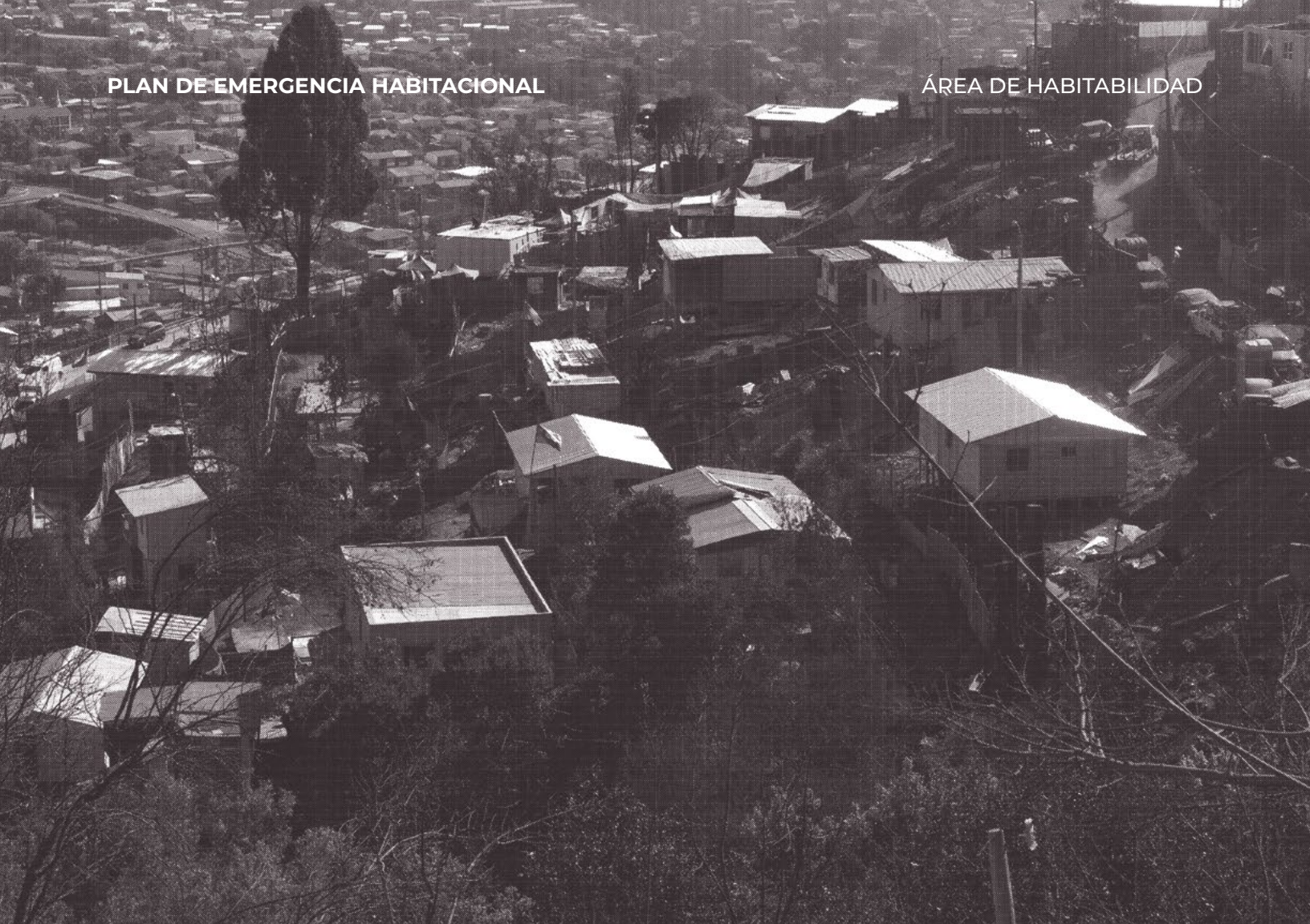
Donde se prometió el “Banco de Suelos”, no se hizo más que mejorar las garantías para la reserva de suelo urbano a manos del capital inmobiliario, además de mantener y promover la intromisión de entidades bancarias en el mercado del suelo, avalando así que el capital financiero extraiga valor a costa de excluir a la mayor parte de la población del acceso a este recurso urbano fundamental.

Hoy, en la recta final del período gubernamental, nos encontramos con un Ministerio de Vivienda y Urbanismo con evidentes problemas de financiamiento, lo que constituye el broche de oro para un gobierno que no tuvo reparo alguno en implementar subsidios millonarios para garantizar la reactivación de los créditos bancarios y promover la construcción de viviendas financiadas con endeudamiento familiar, en lugar de destinar tales recursos a construir viviendas sociales sin deuda.

Un cierre “de película” para un gobierno que siempre estuvo más preocupado de resolver el estancamiento del negocio inmobiliario que de enfrentar la crisis de acceso a la vivienda, y que terminó operando como un cómplice inexcusable de la evidente contradicción que grafica la injusticia del modelo chileno:

- Por un lado, miles de viviendas construidas, deshabitadas, muy costosas y sin venderse.
- Por el otro, miles de familias sin casa, que no pueden costear los altísimos precios de tales viviendas.

Ante tal injusticia, debemos levantarnos.



Es común que los profesionales cuyas disciplinas se enmarcan en los procesos de habitabilidad tendamos a operar obedientemente dentro del marco del modo de producción dominante, olvidando que sobre nosotros recae la prevalencia del principio según el cual el espacio urbano tiene primordialmente un valor de uso, en lugar de un mero valor de cambio.

La arquitectura y el urbanismo pueden y deben ayudar a visualizar la sociedad que puede venir, si nuestros conocimientos se convierten en instrumentos de lucha para empujar procesos de producción urbana y habitacional que tengan como horizonte la felicidad de la población.

Para esto, debemos ir más allá de la mera exploración formal o del ensayo académico, y pasar al compromiso firme de la organización y el desarrollo de contenidos que permitan recuperar los conocimientos que, como profesionales, hemos extraviado, para ponerlos al servicio de un proyecto de transformación social.

LA “UNIVERSALIZACIÓN DE LA ATENCIÓN PRIMARIA EN SALUD” ...

Y el fortalecimiento encubierto de las Isapres

La Atención Primaria de Salud (APS) es clave en los sistemas sanitarios, ya que actúa como primer contacto con la población y debiese ser capaz de resolver hasta el 90% de los problemas de salud. Diversos organismos internacionales reconocen que fortalecer la APS mejora la salud, reduce urgencias y hospitalizaciones, disminuye costos y aumenta la equidad. Según la Organización Panamericana de la Salud (OPS), expandirla en países de ingresos bajos y medios podría salvar 60 millones de vidas y aumentar la esperanza de vida en 3,7 años para 2030.

Siguiendo esta línea y lo indicado por la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Gobierno de Gabriel Boric propuso una reforma al sistema sanitario e implementó el programa Universalización de la Atención Primaria de Salud (APS-U), definido como el “corazón de la reforma”, ya que, según lo indica el programa, “lograr la cobertura universal efectiva, preventiva, resolutive y con calidad de la APS permite transformar el sistema de salud... lo que impacta directamente en la calidad de vida de las personas, familias y comunidades”.

Así, en abril de 2023 comienza la implementación de este programa en siete comunas definidas como “pioneras”: Canela, Alhué, Renca, La Cruz, Coltauco, Linares y Perquenco. Durante 2024 se sumaron 14 comunas, y hoy la implementación alcanza 28 comunas a nivel nacional. A dos años de su puesta en marcha, resulta relevante evaluar si ha logrado alcanzar el acceso y la cobertura universal en salud prometidos; identificar qué factores dificultan conseguir lo propuesto, junto con develar el trasfondo de este tipo de programas impulsados por el Gobierno, y

quiénes son los beneficiados con propuestas que mantienen intacto el modelo neoliberal de salud en nuestro país.

APS Universal: Declaración de buenas intenciones

La Resolución Exenta N°112 del Ministerio de Salud (MINSAL) aprueba la puesta en marcha del programa APS-U, señalando que su propósito es contribuir a mejorar el nivel de salud de las personas que viven en las comunas pioneras. Para ello, propone desarrollar condiciones que favorezcan el acceso y la cobertura universal a la APS en los territorios donde se implemente el programa. En los medios de comunicación, se ha difundido ampliamente que el programa consiste básicamente en permitir la atención de personas afiliadas a Isapres y Fuerzas Armadas (FF.AA.) en centros públicos del nivel primario de atención, identificando esto como uno de los principales problemas de la APS. Ante ello, vale la pena preguntar si este es realmente el gran problema que afecta a este nivel de atención.

PROPÓSITO	MEDIDA
Mejorar cobertura	Inscripción universal
	Utilización de los servicios (intra y extramuro)
	Extensión horaria
	Optimización de procesos administrativos en términos de gestión de recursos humanos, físicos y financieros
Facilitar el acceso a servicios esenciales de AP	Atenciones extramuro
	Sistema de gestión remota de la demanda
	Fortalecimiento Estrategia de Cuidado Integral Centrado en las Personas (ECICEP)
	Gestión de la experiencia usuaria
Propiciar estrategias de participación para identificar barreras de aceptabilidad de los servicios de APS	Diálogos ciudadanos
	Cartografía de recursos comunitarios para la salud

En septiembre de 2024 surgen los primeros cuestionamientos en la prensa sobre la implementación del programa, ya que, tras más de un año en marcha, aún no existían datos sobre usuarios provenientes del sistema privado y de las FF.AA. atendidos en la atención primaria. Según expertos, esta falta de información dificultaba evaluar la eficacia del plan. Desde el MINSAL respondieron que el objetivo es atender a todas las personas sin distinción de origen o aseguramiento, y que un único registro era suficiente. Sin embargo, el problema de fondo va más allá de la falta de registros: la relevancia que el Gobierno declara otorgar a la atención primaria queda en el discurso, sin abordar las fallas estructurales que arrastra este nivel, lo que convierte su debilitamiento en una condición crónica, pese a las proclamadas “buenas intenciones”.

Estas brechas en la APS ya habían sido abordadas por nuestra organización. A solo cinco meses de iniciada la implementación del programa, publicamos la cuarta edición de La Posta: Análisis de las Brechas de la Atención Primaria en Salud, con el objetivo de evidenciar la desconexión del Gobierno respecto de los problemas estructurales de este nivel de atención y cómo dicha desconexión impacta directamente en la vida de los pobladores. Así, el Gobierno, al centrar el diagnóstico en la falta de acceso de personas afiliadas a Isapres y FF.AA. a la APS, desvía la atención de la precariedad que históricamente ha afectado a este nivel del sistema de salud: financiamiento precario, municipalizado, desigual y basado en metas; falta de profesionales; déficit de infraestructura mínima por población asignada; carencia de exámenes de laboratorio e imágenes en APS; baja resolutiveidad; falta de medicamentos e incumplimiento del arsenal básico. Todos estos problemas son experimentados a diario por los trabajadores de la APS y por los pobladores que acuden a sus dispositivos.



Déficit crítico en infraestructura sanitaria

La falta de recursos e infraestructura para atender a toda la población beneficiaria es un problema ampliamente conocido dentro del sistema público de salud. En el nivel de atención primaria deberían existir al menos 800 Centros de Salud Familiar (CESFAM) para cumplir con estándares internacionales; sin embargo, en 2018 solo había 458 centros, de los cuales el 62 % no contaba con las especificaciones del MINSAL necesarias para la autorización sanitaria. Esto es particularmente grave en comunas donde el déficit alcanza al menos 10 centros.

A pesar de la importancia de contar con infraestructura adecuada, el programa APS-U no considera la construcción ni adquisición de edificios para reducir esta brecha. Así, se implementa en comunas que ya presentan déficit de infraestructura; por ejemplo, el CESFAM Renca atiende a 58.242 personas a junio de 2024, cuando lo recomendado es un máximo de 30.000 inscritos.

“El 62 % de los CESFAM no contaba con las especificaciones del MINSAL necesarias para la autorización sanitaria.”

La situación de déficit no se limita a la atención primaria: en hospitales existe una brecha de 14.000 a 18.000 camas respecto de los estándares de la OMS. Pese a esta carencia crónica, el Estado actúa principalmente como “pagador de servicios”, mientras la construcción de centros depende totalmente de empresas privadas mediante licitaciones o concesiones. Este modelo subordina el desarrollo de la infraestructura a los tiempos, costos y objetivos de rentabilidad de actores cuyo interés principal es la ganancia, generando retrasos, sobrecostos y contratos que priorizan el lucro sobre la urgencia de cubrir las necesidades de la población.

Este escenario es crítico para la implementación nacional del programa APS-U. La falta de infraestructura, sumada a la alta densidad poblacional de algunas comunas, genera listas de espera de más de seis meses para la inscripción en CESFAM, como ocurre actualmente en el centro de salud Domeyko, de la comuna de Santiago.

Financiamiento precario

El financiamiento de la APS en Chile responde a un modelo municipalizado, desigual y precarizado, instaurado en dictadura bajo la lógica neoliberal de “descentralización”. Aunque se presentó como una forma de acercar la gestión a los territorios, en la práctica significó la retirada del Estado y la transferencia de responsabilidades a municipios con realidades socioeconómicas dispares.

La Ley 19.378 regula el financiamiento a través de aportes per cápita que el MIN-SAL transfiere según la población inscrita, sin considerar el riesgo sanitario ni la carga de enfermedad. En 2025, este aporte básico alcanzó apenas \$11.798 por persona mensual, con leves ajustes por ruralidad, pobreza o edad (durante 2024 el per cápita aumentaba solo \$891). Estas cifras resultan claramente insuficientes frente a la complejidad de enfermedades crónicas y al envejecimiento poblacional. Así, comunas con mayores niveles de vulnerabilidad sanitaria reciben montos que no reflejan sus necesidades reales, reproduciendo inequidades territoriales.

Estos recursos deben cubrir personal, insumos, medicamentos y exámenes, lo que en zonas empobrecidas genera déficit estructural: pacientes con múltiples patologías reciben un financiamiento per cápita irrisorio

en comparación con sus requerimientos clínicos. Frente a este esquema, los CESFAM dependen de mecanismos adicionales como el Índice de Actividad de la APS (IAAPS) y el cumplimiento de metas sanitarias. Estas herramientas, concebidas para monitorear la Estrategia Nacional de Salud, han derivado en incentivos perversos: priorizar el cumplimiento de indicadores por sobre las necesidades reales de la población, ya que el incumplimiento de metas se traduce en recortes presupuestarios y pérdida de bonos para el personal, mientras su cumplimiento otorga beneficios económicos, consolidando una lógica de “caza de población” más orientada a garantizar financiamiento que a mejorar la salud comunitaria. Esta estructura reproduce la desigualdad, pues penaliza a los centros con mayores dificultades en vez de fortalecerlos.

El programa APS-U no aporta soluciones a esta crítica situación, sino que más bien mantiene el subfinanciamiento de este nivel de atención, con recursos que ya son precarios para la población atendida y que se ven aún más tensionados al incorporar nuevas personas sin un mayor aporte económico. Funcionarios de APS han señalado que el financiamiento propuesto para este programa es insuficiente: los recursos no logran compensar las prestaciones que se deben entregar a la nueva población inscrita. Además, se ha descrito una paradoja financiera: en 2023 disminuyeron los aportes municipales respecto de 2022, pese a que los ingresos en salud crecieron 24,3% por financiamiento del MIN-SAL. La proporción municipal cayó de 4,49% a 3,41%, reflejando menor compromiso local. A esto se suman desigualdades en gasto por persona y ausencia de indicadores clave en el Sistema Nacional de Información Municipal 2023-2024.

ISAPRES libres de toda responsabilidad

En los últimos años, las ISAPRES han ocupado un lugar central en el debate público. Un hito reciente fue el denominado “salvataje” impulsado por el Gobierno a través de la Ley Corta, tras las presiones ejercidas por estas aseguradoras ante la reducción de sus utilidades al tener que dar cumplimiento a las normativas dictadas por la Superintendencia de Salud.

Entre 1990 y 2021, las ISAPRES registraron utilidades netas por \$1,3 billones. Si se observa la cifra en términos brutos, los afiliados transfirieron \$8,6 billones en el mismo período. Este monto, en perspectiva, equivale a la construcción de aproximadamente 45 hospitales de alta complejidad, mil CESFAM o 200 mil viviendas sociales.

Pese a dichas ganancias, el modelo de aseguramiento privado no se traduce en una oferta de salud integral. Estas entidades carecen de estrategias complejas de promoción y prevención, así como de programas integrales como el de salud cardiovascular, salud de la mujer o desarrollo infantil, que sí forman parte de la oferta pública. Su enfoque se reduce a una visión individual, biomédica y centrada en la enfermedad, lo que limita su impacto positivo en los resultados sanitarios del país y vuelve cuestionable el rol que desempeñan en el sistema de salud.

El carácter eminentemente curativo de las ISAPRES, en lugar de preventivo, ha sido funcional a la acumulación de capital desde su creación. No obstante, en lugar de exigirles responsabilidades en materia de prevención y promoción, el Gobierno de Boric optó por trasladar esa obligación al sistema público. Así, mientras las aseguradoras privadas continúan recibiendo la cotización obligatoria

y la prima completa de cada afiliado, es la Atención Primaria de Salud (APS) —ya sobrecargada y con importantes brechas estructurales— la que debe asumir prestaciones de las que las ISAPRES no se hacen responsables.

Esta dinámica ha sido descrita como un financiamiento regresivo del programa APS-U, sustentado en un sistema tributario igualmente regresivo. El hecho de que el Impuesto al Valor Agregado (IVA) constituya la principal fuente de recaudación fiscal implica que los sectores de menores ingresos soporten una carga desproporcionada, terminando por subsidiar la atención de quienes cuentan con mejor salud y previsión privada.

Programas prometedores en el papel

El éxito y los supuestos logros del programa resultan discutibles. El Gobierno ha presentado como indicador principal de avance el número de personas inscritas, señalando que “este avance ha beneficiado a un total de 49.338 personas inscritas en las 7 comunas pioneras, brindando acceso equitativo a servicios de atención primaria de salud”.

“La cobertura efectiva de la APS alcanza actualmente solo un 50%, muy por debajo del estándar internacional recomendado de al menos 65%.”

En este punto, se hace relevante aclarar que no es lo mismo cobertura que acceso, ya que el primero hace referencia a las personas inscritas en un establecimiento, pero no todas ellas acceden efectivamente a las prestaciones que brindan los centros de atención primaria. La realidad muestra que la cobertura efectiva (acceso) de la APS alcanza actualmente solo un 50%, muy por debajo del estándar internacional recomendado de al menos 65%. Esto refleja que apenas la mitad de la población accede realmente a las prestaciones de la APS, debido a las brechas estructurales que siguen sin resolverse.

Este programa ejemplifica cómo, bajo una lógica progresista, se implementan medidas que pueden sonar razonables y hasta de sentido común —pues resulta incuestionable que la APS debe fortalecerse—, pero que en la práctica no cuestionan ni transforman el modelo vigente. Se trata de reformas superficiales que no alteran las condiciones de vida de la población ni modifican las bases del sistema sanitario.

Es preciso recordar que el Gobierno prometió en su programa avanzar hacia la construcción de un Fondo Único de Salud, lo que implicaba, en términos estructurales, la eliminación progresiva de las aseguradoras privadas. Sin embargo, la gestión actual ha derivado en una serie de medidas que, lejos de transformar el modelo, lo consolidan en su forma vigente.

La llamada “Ley Corta” asegura la continuidad del negocio de las ISAPRES; el plan “Copago Cero” resulta insuficiente, pues no modifica el gasto de bolsillo al mantenerse intacto el

Modelo de Libre Elección (MLE); y la Modalidad de Cobertura Complementaria de Fonasa refuerza la lógica mercantil al exigir la contratación de seguros adicionales por parte de los usuarios. Con este último anuncio, el Ejecutivo ha agotado prácticamente la única reforma sanitaria posible en su período, apostando por una estrategia que, en los hechos, podría ampliar los márgenes de ganancia de los grupos privados de salud y que, por su carácter funcional al mercado, no encontraría mayores resistencias en el Congreso.

Así, se prioriza la implementación de programas con escaso o nulo impacto real en la salud de las personas, por sobre el fortalecimiento sustantivo de la Atención Primaria, evitando confrontar al gran empresariado. Se debe tener presente que este nivel es estratégico y su fragilidad se traduce directamente en un aumento de enfermedades descompensadas, mayores hospitalizaciones y muertes evitables.

Con ello, el Gobierno no solo evade enfrentar la crisis estructural de la APS, sino que se convierte en cómplice del negocio con la salud, perpetuando la precariedad del sistema público y mostrando su verdadera faceta: la de un Gobierno que, lejos de transformar, profundiza las inequidades que sostienen el modelo sanitario vigente. En definitiva, administra la crisis en lugar de resolverla, alineándose con los intereses del mercado antes que con las necesidades sociales.

La evaluación del programa APS-U demuestra que, pese a su discurso transformador, no ha resuelto los problemas estructurales que históricamente han limitado el desarrollo de la APS en Chile: déficit crítico de infraestructura, falta de profesionales, precariedad en el financiamiento y baja resolutivez, por nombrar algunos.

La implementación, centrada en mecanismos administrativos y de gestión, resulta insuficiente frente a una realidad donde millones de personas —precisamente las de mayor edad, carga de enfermedad y factores de riesgo— no logran acceso oportuno ni integral a la salud. En este sentido, los avances presentados por el Gobierno responden más a indicadores de gestión que a resultados sanitarios efectivos, lo que confirma la distancia entre las declaraciones de “universalización” y la vida cotidiana de los usuarios y trabajadores del sistema.

“El programa APS-U no constituye una transformación sustantiva del modelo de salud vigente, sino más bien una consolidación de un esquema que perpetúa los intereses del sector privado.”

El programa APS-U no constituye una transformación sustantiva del modelo de salud vigente, sino más bien una consolidación de un esquema que perpetúa los intereses del sector privado, profundizando la precariedad del sistema público. Además, no solo no rompe las lógicas de mercado, sino que termina por perfeccionar su negocio al trasladar afiliados del sector privado al público.

Desde la perspectiva de Profesionales Convocación, la verdadera universalización de la salud implica garantizar acceso pleno y sin barreras a programas vinculados a la promoción, prevención y atención continua para toda la población. Sin embargo, ello requiere una reforma estructural profunda: la construcción de un Sistema Único de Salud, que elimine las lógicas de segmentación y lucro.

Mantener un sistema privado paralelo y espacios mercantiles dentro del proceso salud-enfermedad resulta incompatible con este objetivo, pues reproduce desigualdades en el acceso y financiamiento, y socava el carácter de la salud como derecho social. APS-U, en su configuración actual, se inscribe dentro de una estrategia de continuidad del modelo, priorizando ajustes superficiales por sobre cambios estructurales que rompan la lógica de mercado. Así, el Gobierno disfraza una vez más anuncios “públicos” que finalmente terminan beneficiando al sector privado.





**Lanzamiento Revista n°7 Convocación
| Artículo de Salud (2024)**



**Lanzamiento Revista n°7 Convocación
| Artículo de Habitabilidad (2024)**



Lanzamiento Revista n°6 de Convocación (2023)



Lanzamiento Revista n°7 Convocación
| Artículo de Ciencias (2024)



**PROFESIONALES
CONVOCACIÓN**



convocacion.cl



[@convocacion](https://www.instagram.com/convocacion)



equipo.convocacion@gmail.com



Relatos Convocacion

¡SÚMATE A ORGANIZAR A LOS PROFESIONALES DE CHILE!

ISSN: 3087-2162