

Paulo Hidalgo

EL CICLO POLÍTICO DE LA CONCERTACIÓN (1990 - 2010)



Paulo Hidalgo analiza la historia sociopolítica de la elite de centro-izquierda en Chile organizada en la Concertación de Partidos por la Democracia. Da cuenta del origen de esta elite, de su trayectoria por los diversos gobiernos desde el año 1990 hasta el 2010, y de su derrota en las elecciones presidenciales por la coalición de derecha que asumió el gobierno. Llegó de cincuenta años fuera del poder.

El ciclo se cierra, en parte, por las permanentes tensiones del ejecutivo con los partidos y las bancadas parlamentarias. También porque el paso de tiempo deteriora a los partidos que muestran una clara crisis de representación. El Estado sufre severos problemas de gestión y surgen nuevas presiones sociales.

Este libro constituye un análisis exhaustivo que permite apreciar las vicisitudes de un ciclo que duró veinte años y reflexionar sobre las causas que lo llevaron a su fin.



ISBN 978-956-041196-6
9 783280 011966

EL CICLO POLÍTICO DE LA CONCERTACIÓN (1990 - 2010)

PAULO HIDALGO



uqbar
AGILIBARI

AGRADECIMIENTOS

Este libro reproduce con matices y adaptaciones mi tesis doctoral presentada en la Universidad Complutense de Madrid, dirigida por Ludolfo Paramio quien me apoyó durante años para que concluyera la investigación, ayudándome a la distancia a perfilar mis argumentos; en el plano práctico a resolver asuntos administrativos y en el aliento emocional para que me dedicara a escribir intensamente en los inolvidables meses de enero y febrero de 2011 en Madrid, al alero de la Fundación Ortega y Gasset. Asimismo agradezco los agudos comentarios y observaciones de la comisión examinadora de la tesis que más allá de los aspectos formales, demostró un notable conocimiento de los procesos políticos de América Latina y de la singularidad de Chile.

Un sinnúmero de amigos y colegas en diversas etapas me acompañaron de distintas maneras. Ángel Flisfisch y Ricardo Solari como buenos amigos se hicieron el tiempo para escuchar mis argumentos y me facilitaron con la rapidez necesaria artículos y materiales indispensables para la investigación. Mis colegas y amigos de la Universidad Adolfo Ibáñez Mario Drago y Jorge Fabrega me estimularon con sus argumentos y visiones sobre la sociedad chilena y sostuvieron mis esfuerzos pertinaces por terminar mi ciclo de doctorado. Agradezco también, particularmente, a José Antonio Viera Gallo quien conoció mi proyecto de investigación en sus inicios y estuvo siempre dispuesto a formular comentarios y colaborar conmigo que fuera necesario. También voya mi reconocimiento a Marcela Fuentes que me asistió en aspectos esenciales de la investigación, siendo una valiosa colega en diversos trabajos así como en el campo de la docencia. Igualmente cabe destacar el aporte de Guillermo Marín en la recolección parcial de datos y bibliografía y su particular entusiasmo, en la etapa final de su carrera, por estudiar y discutir los asuntos actuales de la sociedad chilena.

También quisiera expresar mi gratitud a todos mis compañeros de trabajo de la división de estudios del Ministerio Secretarías General de la Presidencia que como excelentes servidores públicos y profesionales contribuyeron a construir un país más amable que, con todo, es el formidable legado que ha dejado la Concertación en 20 años de Gobierno.

EL CICLO POLÍTICO DE LA CONCERTACIÓN

© Paulo Hidalgo Aramburu
● Uqbar editores, octubre 2011

ISBN: 978-956-8601-96-6

www.uqbareditores.cl

Av. Las Condes 7172 A

Teléfono: (56-2) 224 72 39

Dirección editorial: Isabel M. Buzeta Page
Diseño de portada: Gabriel Hidalgo Winker
Diagramación: Salgó Ltda.
Impresión: Graphika Impresores

ÍNDICE

PREFACIO	11
INTRODUCCIÓN	13
I. MARCO TEÓRICO	21
1. EN TORNO AL SURGIMIENTO DE LA DEMOCRACIA Y MODOS DE TRANSICIÓN	21
2. NOCIÓN DE CICLO POLÍTICO Y PROPUESTA DE ANÁLISIS	30
II. LAS CLAVES DEL DESARROLLO POLÍTICO DE CHILE	41
1. SISTEMA POLÍTICO E HITOS DE SU CRISIS	41
2. GOLPE MILITAR Y NÚCLEO EN EL PODER	49
3. EL CAMBIO DEL MODELO ECONÓMICO BAJO PINOCHET	51
4. LOS ASPECTOS FUNDAMENTALES DE LA TRANSICIÓN	55
5. EL ANÁLISIS SOBRE LA TRANSICIÓN	63
III. LA INSTAURACIÓN DE LA DEMOCRACIA Y EL CICLO DE REFORMAS	65
1. LA CONSTRUCCIÓN DEL «MAPA COGNITIVO» DE LA ELITE DE LA CONCERTACIÓN	65
2. CONSTRUCCIÓN DE LIDERAZGOS COLECTIVOS, LEGITIMIDAD Y REFORMISMO GRADUALISTA	71
3. BREVE ENTRADA AL ANÁLISIS DE LOS GOBIERNOS	77
4. LOS GOBIERNOS DE LA CONCERTACIÓN Y LAS REFORMAS FUNDAMENTALES	77
4.1. El Período de Patricio Aylwin (1990-1994)	77
4.2. El período de Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000)	103
4.3. El período de Ricardo Lagos (2000-2005)	125
4.4. El período de Michelle Bachelet (2006-2010)	148
5. SELECCIÓN DE LOGROS DE LOS GOBIERNOS DE LA CONCERTACIÓN EN GRÁFICOS	167

PREFACIO

IV. LOS RASGOS DEL TÉRMINO DEL CICLO POLÍTICO DE LA CONCERTACIÓN	173
1. ASPECTOS SOCIO-POLÍTICOS GLOBALES DEL FIN DE CICLO	173
2. EL QUIEBRE DEL «MAPA COGNITIVO» EN LA ELITE INTELLECTUAL Y POLÍTICA	175
2.1. La posición de los autflagelantes	180
2.2. La posición de los autocomplacientes	186
2.3. El agotamiento del relato histórico de la concertación	192
3. EL PROGRESIVO DESALINEAMIENTO DE LOS PARLAMENTARIOS, PARTIDOS DE LA CONCERTACIÓN Y LA «SALIDA» DE DIRIGENTES	194
4. LOS LÍMITES DE LA EFICACIA Y CREDIBILIDAD DEL ESTADO	208
4.1. El caso del Ministerio de Obras Públicas (MOP)	209
4.2. El caso del Transantiago	212
5. LA «PRESIÓN DESDE ABAJO» DE LOS ACTORES SOCIALES	216
5.1. El movimiento social de los estudiantes secundarios	217
5.2. Situación y políticas hacia el mundo indígena	222
6. LA DERROTA DEL CANDIDATO DE LA CONCERTACIÓN Y EL TRIUNFO DE LA DERECHA	228
EPÍLOGO	251
BIBLIOGRAFÍA	261

Este libro examina la historia política de la elite de centro-izquierda (organizada en la concertación de partidos por la democracia) en Chile, elite que gobernó el país durante 20 años. La investigación analiza el ciclo político de este conglomerado y su derrota en la urnas en enero de 2010.

A partir del repertorio académico clásico, comenzamos observando el contexto de América Latina, para luego centrarnos en la singularidad de Chile. Al mismo tiempo, ofrecemos un análisis de las teorías y concepciones sobre el surgimiento de la democracia y las transiciones, para luego fundamentar nuestra tesis en torno a la noción de ciclo político.

Entendemos por ciclo político la capacidad, recursos y competencias que despliega una elite para mantenerse por un largo periodo a la cabeza de varios gobiernos. Para el caso de Chile, nos referimos, en primer lugar, a los aprendizajes de la elite de centro-izquierda post quiebre de la democracia en 1973, con toda la secuela de violación a los derechos humanos e instalación de una régimen de fuerza.

En segundo término, sostenemos que, de modo inexorable, el paso del tiempo fue minando las capacidades de esta elite para mantenerse en el Ejecutivo, al deteriorarse seriamente su legitimidad, unidad y eficiencia en la gestión del Estado.

Para situar el estudio de este periodo crucial de la sociedad chilena, se abordan los contornos históricos de la sociedad política, su estabilidad y temprana formación de un sólido sistema de partidos. Indagamos el quiebre de la democracia, sus razones principales, y la instalación de la dictadura militar en 1973 que lleva a cabo un conjunto de transformaciones. A continuación, exploramos cómo se produce la transición a la democracia y sus actores claves.

Enseguida, examinamos, en detalle, lo que denominamos el mapa cognitivo elaborado por la elite de centro-izquierda como producto del aprendizaje

de su derrota. Sin embargo, señalamos que, por diversos factores, esta elite no elabora un programa político de mayor alcance de corte socialdemócrata que diera un sustento más sólido a la coalición. En todo caso, destacamos, que logra cooptar una buena tecnocracia progresista proveniente de la mejores escuelas y gestada antes de la llegada de la democracia. Asimismo, enfatizamos el sostenido apoyo de partidos, bancadas parlamentarias y trabajadores, sin desconocer la existencia de tensiones y fragilidades que explican buena parte del cierre del ciclo.

Luego, tratamos, en un registro más típico de las políticas públicas, las formas que despliega cada gobierno desde 1990 hasta 2010, señalando las tensiones y problemáticas que se van incubando.

Finalmente, se estudia, extensamente, en el último capítulo, el fin del ciclo. Allí describimos el quiebre de la concertación partidaria y parlamentaria cuando predomina un clima intelectual muy crítico a los gobiernos. Se da cuenta de las fracturas de los partidos y la salida de dirigentes que, en parte, son estimuladas por el férreo sistema binominal que no permite refrescar a los líderes políticos y proyectar nuevas opciones. A renglón seguido, abundamos sobre los límites de la eficacia y credibilidad del Estado a partir del estudio de dos casos que revelan serios cuellos de botella de la gestión estatal.

Registramos, asimismo, la «presión desde abajo» de los estudiantes secundarios que ponen en jaque al gobierno y develan una falla estructural en el crucial ámbito de la educación. Lo propio hacemos con el mundo indígena que, a pesar de los avances, muestra cómo la política toca techo.

Finalmente, analizamos, en detalle, la derrota del candidato de la concertación en las urnas en enero de 2010, señalando los errores cometidos, así como el efecto del desgaste que mostraba la coalición de centro izquierda. Concluimos, anudando todas las dimensiones tratadas para ofrecer un panorama conjunto de toda la curva o parábola de la vida política de la concertación en el gobierno.

INTRODUCCIÓN

Esta investigación se propone examinar desde un punto de vista socio-político los 20 años de gobierno de centro-izquierda, encabezados por la concertación, para analizar, en su momento, las razones fundamentales que han dado fin a este extenso ciclo político, que culmina con el triunfo de la coalición de derecha en la elección presidencial de enero de 2010.

Como es evidente, el devenir político, social, económico y cultural del país ha estado inmerso en las grandes transformaciones que han afectado a América Latina. No obstante, la literatura siempre destaca la particularidad de Chile en variados aspectos. Si se pudiera simplificar, a grosso modo, la trayectoria de estos cambios, habría que señalar dos líneas generales que han marcado de manera definitiva el curso de la historia reciente de los Estados de la región.

Se trata, en primer término, del proceso de transformación política que abolió las tristemente célebres dictaduras militares de antaño, para instaurar regímenes democráticos. Las nacientes democracias, con imperfecciones, iniciaron el largo camino de la consolidación, con avances y retrocesos, de una tendencia sostenida hacia la convivencia plural.

En segundo lugar, se ha producido un crucial cambio de «paradigma» económico, aunque con amplios matices. De un modelo de desarrollo «hacia adentro» —clásico de una visión cepaliana— se ha transitado a otro de desarrollo «hacia afuera», sustentado, en su momento, en el ideario neoliberal y en sus tres aristas de base: estabilidad macroeconómica, liberalización del comercio y privatización de las empresas del Estado con la consecuente reducción del aparato público. Los trabajos de Juan Carlos Torre (1998) demostraron cómo ingresaron a la agenda pública y al «mapa cognitivo» de las elites políticas la necesidad de

introducir reformas estructurales, a través del aprendizaje negativo de otras alternativas de políticas, más riesgosas de llevar a la práctica.¹

Por otro lado, también se debe reconocer que las reformas económicas implementadas por los gobiernos de la región entre los años 80 y 90 fueron, como es sabido, expresamente motivadas por organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, los que, unidos en el denominado «Consenso de Washington»,² condicionaron la entrega de recursos a los países latinoamericanos a la adopción por parte de ellos de las políticas recomendadas.

Los «paquetes de ajuste» siguieron al menos tres líneas básicas. Primero, las medidas destinadas a estabilizar la economía en el corto plazo, dirigidas a frenar la inflación y reducir el déficit en la balanza de pagos. Segundo, las políticas estructurales orientadas a hacer más competitiva la economía, consistentes en la liberalización del comercio internacional, la desregulación de precios y reformas al sistema de impuestos; y, tercero, medidas tendientes a reducir el tamaño del Estado, centradas básicamente en la privatización de empresas estatales (Hidalgo: 2002, 100).

A consecuencia de la implementación de estas reformas, y bajo la lógica de que la privatización permitiría mejorar la oferta, se trasladaron al mercado una serie de bienes públicos esenciales, antes considerados ámbitos exclusivos de competencia estatal. Ello provocó, en lo inmediato, como destacó Ludolfo Paramio, la disminución de la capacidad de los gobiernos para proteger a los ciudadanos de las oscilaciones propias de la economía mundial, sobre todo en ámbitos vinculados a la protección social. Es así, como, con el paso de los años aumentó la «inseguridad económica» y los ciudadanos comenzaron a castigar la volatilidad de los resultados del «promisorio» crecimiento. Producto de ello, se incrementó, hacia fines de los 90, la desconfianza de los latinoamericanos en sus instituciones políticas y en los mecanismos tradicionales de representación (Paramio: 2002).

En efecto, ha habido, en los últimos años, una insatisfacción constante respecto al desempeño de las democracias en América Latina, sin por ello restarle apoyo. En 1995, un 38% de los ciudadanos se manifestaba satisfecho con este

régimen de gobierno; al 2001, según el Latinobarómetro, esta cifra había disminuido al 25%; es decir, 13 puntos porcentuales menos en sólo seis años. Si se actualiza esta percepción a 2010 la satisfacción con la democracia en América Latina alcanza solamente un 44%. Además, las instituciones democráticas (partidos, Congreso, poder judicial) cuentan con un bajo prestigio. Por ejemplo, en 1996 los partidos contaban con un 20% de confianza; en 2001 con un 19% y en 2010 con un 23%. Por su parte, el Congreso, en los mismos años, computaba un 27% de confianza, luego un 24% y un alza relativa en 2010 con un 34%. Y el poder judicial en 1996 aparecía con un 33% de confianza, para 2001 con un 27% y en 2010 con un 32%. Finalmente, cuando se considera la afirmación, «las decisiones del gobierno buscaban privilegiar a algunos pocos», a 2002 un 78% de latinoamericanos así lo creía, modificándose esta tendencia a un 60% en 2010. (Latinobarómetro: 2010)

Ahora bien, si la insatisfacción con la democracia ha sido una constante en los últimos años, también lo ha sido el cambio de signo político de los gobiernos de la región.

La crisis económica y política vivida en Argentina el 2001 marcó el inicio de un cambio en el «clima ideológico» latinoamericano, con un «giro a la izquierda», como lo analiza Paramio, calificando correctamente, por cierto, la ambigüedad de este fenómeno (Paramio: 2006). Lo anterior se expresó en la elección presidencial de Luiz Inácio «Lula» da Silva en Brasil el 2002 –hoy con la presidencia de Dilma Rousseff–; la derrota de Carlos Menem frente a Néstor Kirchner en Argentina, el 2003 –hoy con Cristina Fernández como presidenta–; los triunfos de Tabaré Vázquez en Uruguay, el 2004 –actual presidencia de José Mujica–; de Evo Morales en Bolivia, el 2005; de Michelle Bachelet en Chile y de Alan García en Perú, el 2006 –actual presidencia de Ollanta Humala. Vale la pena indicar aquí el cambio evidente en Chile con el regreso al poder de la derecha luego de 50 años, que modifica parcialmente las opciones políticas de esta zona del continente.

Sin embargo, este denominado «giro hacia la izquierda» no ha implicado un discurso homogéneo, ni prácticas institucionales similares, si se observan con detenimiento las diversas realidades de los países.³ En todo caso, ha habido una coincidencia explícita en la búsqueda de un modelo económico que produzca crecimiento y resultados sociales (empleo, educación, salud, reducción de la pobreza); modelo que, en todo caso, estaría lejos de configurar una alternativa

¹ En efecto, Torre describe cómo las élites, en algunos países, advierten que estaban en una encrucijada y que sólo podían efectuar cambios estructurales para afirmar sus economías a medio plazo, en tanto no existían otras alternativas realmente viables, como volver al modelo populista o ensayar medidas heterodoxas que tenían corto alcance.

² Como señalan acertadamente Ottone y Vergara (2006), el término «Consenso de Washington» fue acuñado originalmente por John Williamson, quien en 1989 identificó un paquete de 10 instrumentos de política económica vistos por el gobierno de los Estados Unidos y por las instituciones de financiamiento internacional con base en Washington, como elementos necesarios de una primera fase de reformas económicas necesarias para lograr el desarrollo». (p. 22, nota al pie).

³ Por ejemplo, es muy distinto el modelo venezolano, con ribetes fundacionales, respecto de la realidad argentina que mantiene una cierta constante, o el caso de Ecuador que expresa un mayor pragmatismo. También el caso uruguayo es diferente dentro de una política, si se quiere, más socialdemócrata. Lo propio se puede decir de Brasil. También El Salvador en Centroamérica señala una vía a tono con políticas más bien moderadas.

sistemática al Consenso de Washington, cuyo principio fundamental: estabilidad macroeconómica y monetaria, parece haberse incorporado al sentido común y a las políticas de los gobiernos latinoamericanos, aún en los que más criticaron el neoliberalismo de los 90.

Si deberían apuntarse las actuales dificultades que enfrenta Hugo Chávez y su emblemático gobierno, en Venezuela, que vive un crecimiento de la oposición, más articulada en el Congreso, junto a la existencia de una crisis económica debida a la desinversión de los privados y a los enormes gastos en que ha incurrido el Estado, ahora, con menos liquidez por la reducción de las ganancias «fáciles» de la exportación del petróleo. A esto se agrega, la espiral de protesta de los jóvenes, principalmente universitarios, y de los sectores medios, por los controles autoritarios de Chávez, tanto para cambiar el currículo de las escuelas y universidades —en la línea del «socialismo bolivariano»— como por el férreo manejo de los medios de comunicación que incluye medidas que limitan el acceso a las redes de Internet. Además la deteriorada salud de Chávez ha dejado un evidente vacío de poder en un régimen que se ha basado en un poder unipersonal sin contrapesos.

En consecuencia, la experiencia de Venezuela así como la más dramática de Bolivia, por su secular fragilidad económica, mantiene vigente en la región la preocupación por los «resultados sociales». Ello si se considera que las cifras de pobreza continúan siendo preocupantes en la región. Hacia 1990 había 200 millones de personas que vivían en condiciones de pobreza en América Latina, como lo atestigua CEPAL. A 2002, cuando las democracias estaban completamente asentadas, esta cifra había aumentado a 221 millones de personas; es decir, un 44% de la población total latinoamericana. Si actualizamos estos datos, según el informe más reciente de CEPAL, a 2008 existían 180 millones de personas que vivían en condiciones de pobreza; es decir, un 33% de la población de la región (CEPAL: 2009, 9)

Estos, en cualquier caso, altos índices de pobreza, han traído consigo diversos cuestionamientos al desempeño de las democracias. Si bien se han valorado los logros en materia de derechos y libertades conquistadas o re-conquistadas a través de los cambios de régimen, el tránsito del autoritarismo a la democracia no ha dado respuestas definitivas a las expectativas generadas en materia económica.

Según O'Donnell, este cuestionamiento debería centrarse más que en el tipo de régimen, en el desempeño del Estado en las tres dimensiones reconocidas como propias, a saber, eficacia, efectividad y credibilidad. La primera, se relaciona con la calidad de las burocracias con que cuenta, cuya característica principal en América Latina sería la falta de profesionalismo. La segunda, con la articulación legal del Estado en el territorio donde ejerce su autoridad, la que sería insuficiente por la irregularidad con que logra penetrar en los propios

territorios, imposibilitando el ejercicio de derechos civiles y sociales que se suponen universales; y la tercera, con la orientación de las acciones de este hacia el bien público, puesta en duda recurrentemente en las realidades latinoamericanas (O'Donnell: 2004).

Nos encontramos, así, con personas, legal y materialmente, pobres. Asimismo, las disparidades en el acceso a ciertos bienes y servicios, generan pautas de consumo diferenciadas y oportunidades de acceso a la educación y la salud también diversas. Ello implica modos de vida extremadamente distintos que dificultan la representación política. De esta manera, no existiría, la integración social necesaria para un fundamento vigoroso del ejercicio de la autoridad.

A las dificultades para imponer una representación política superadora de las diferencias, se suma la imprevisibilidad de los procesos democráticos derivada del desencanto de los electores en torno al proceso de reformas estructurales implementadas siguiendo, en su momento, los lineamientos del aludido Consenso de Washington.

En efecto, las reformas económicas implicaron la aceptación de un modelo en que el Estado ya no garantizaba protección frente a los avatares del mercado, pero que, al mismo tiempo, tácitamente incluían la promesa de un desarrollo sostenido y estable. Sin embargo, lejos de ello, las crisis económicas mundiales, han dejado en claro que el mercado no cumple sus ofertas y que el agente estatal se ha visto seriamente limitado, en mecanismos y recursos, para proteger a la población de la adversidad económica, incluso en aquellos bienes públicos considerados más básicos. Ello ha generado, como se ha insinuado, frustración en la ciudadanía y podría convertirse en un factor de crisis de la democracia (Paramio: 2003, 9, 13).

Los antecedentes identificados, si bien no han cambiado, fueron parte de las percepciones y análisis de los científicos sociales en los primeros años del nuevo siglo, visión que, a lo menos, en la actualidad ha tendido a complejizarse.

Por ello es importante, al mismo tiempo, observar la realidad latinoamericana desde otro ángulo para, en cierto sentido, matizar los argumentos descritos. Es así como, recientemente, Jorge Castañeda,⁴ al efectuar un «balance latinoamericano», señala la división de América Latina en dos regiones contrastantes, integradas de distinto modo a la economía mundial, excluyendo, según este autor, a Colombia, que se situaría entre ambos polos.

Por una parte, estaría México, Centroamérica y el Caribe, sometidos al flagelo del narcotráfico y a una cuasi monodependencia de la economía norteamericana. Por otra parte, América del Sur presenta un panorama distinto.

⁴ Diario El País, 4 de enero, 2011.

En efecto, tanto Chile, Perú, Argentina o Brasil han gozado de un apreciable crecimiento económico desde 2003, derivado del llamado *boom de commodities* gracias, en buena medida, a la formidable demanda de materias primas y alimentos por parte de China e India. De este modo, la diversificación de la malla de exportaciones de estos países, por ahora muy anclada en los mercados asiáticos, les está reportando ganancias interesantes.

En el mismo tenor, el último informe de CEPAL (2009) incluido en el más reciente informe del Latinobarómetro (2010) destaca, en general, el buen pie en que se encuentra la región que, a pesar de las heterogeneidades recién descritas –México-Centroamérica-América del Sur–, indica que todos los países pudieron adoptar, en diverso grado, políticas contracíclicas para enfrentar la crisis financiera así como programas sociales dirigidos a proteger a los sectores sociales más vulnerables. Todo ello, por cierto, debe traducirse, tarde o temprano, en enfrentar la mala distribución de la renta y las fragilidades de los Estados, tal como argumentábamos.

Lo anterior resume el contexto de América Latina que, al tenor del retorno de la democracia, luego de diversas crisis institucionales, ha enfrentado complejas reformas económicas y giros políticos de distinta naturaleza. Estas consideraciones son útiles como telón de fondo de esta investigación, para dimensionar la singularidad de Chile.

En efecto, este país parece haber seguido una ruta muy particular. La dictadura militar, instaurada en 1973, a poco andar, llevó a cabo un inédito programa de ajuste estructural de cuño neoliberal que significó una verdadera revolución capitalista «desde arriba», de algún modo adelantándose a lo que luego ocurriría en el resto de la región.

La transición a la democracia iniciada en los 90 no tuvo la pesada carga de enfrentar una caótica situación económica y, más bien, describió los sostenidos esfuerzos de la coalición de centro-izquierda que asume el gobierno –la concertación– por emprender políticas de redistribución social y gradual construcción de un limitado sistema de prestaciones sociales. Sin embargo, luego de 20 años en el gobierno, finalmente la concertación fue derrotada por la coalición de derecha, en enero de 2010, cerrando un ciclo histórico de la sociedad chilena. Este evento ha tenido una enorme significación política en el país.

De este modo, el esfuerzo principal de este libro reside en sustentar conceptualmente y luego analizar el arco completo del ciclo político de la concertación: su origen en la lucha contra la dictadura; el período de auge en los diversos gobiernos y el término del ciclo, cuyos síntomas provenían de algunos años atrás, pero que eclosionan con el revés electoral.

La tesis principal planteada en este trabajo es que confluyen una serie de factores socio-políticos –que se detallan– que otorgaron a la elite de la concertación

una amplia legitimidad, credibilidad, prestigio y unidad, a partir del aprendizaje elaborado por esta en relación con el trauma del quiebre de la democracia en 1973. Ello le permite sortear las dificultades y permanecer en el poder durante 20 años. No obstante, con el paso del tiempo, tales factores se deterioran, en variados aspectos, produciendo una curva indefectible de desgaste que concluye el ciclo de esta elite política.

Por el momento, el cierre del ciclo, se puede constatar, en al menos ocho observaciones iniciales, profundizadas a lo largo de este trabajo, dentro de una conceptualización más extensa: primero, se produce un agotamiento evidente de la elite política⁵ –en energías e ímpetus de cambio– y crisis de representatividad de los partidos integrantes de la coalición de gobierno; segundo, aquella crisis está indicando claramente la carencia de una batería de ideas-sistemáticas – que diéran cuerpo a un renovado programa político de la elite de la concertación; en tercer lugar, la desafección mostrada por la ciudadanía respecto del sistema institucional, ilustra el cansancio de la sociedad con la elite gobernante. En cuarto lugar, los crecientes síntomas de pérdida de eficacia y credibilidad de esta misma elite en la gestión de gobierno es otro factor gravitante, necesario de tener en cuenta. En quinto lugar, otra dimensión relevante del cierre de un ciclo, se evidencia, hacia el final del período de 20 años, en las crecientes presiones sociales «desde abajo» protagonizadas por movimientos sociales variados, indicadores de los límites estructurales de las políticas públicas. En sexto lugar, también es un elemento relevante, la verdadera «camisa de fuerza» que constituye el sistema electoral binominal que agrupa a los actores políticos en dos grandes coaliciones y que, si bien, actúa como aglutinante para el caso de la concertación, impide la entrada de otros actores políticos y estimula, al pasar los años, una sostenida fragmentación de esta coalición que sufre, también, las «salidas» de connotados liderazgos. En séptimo lugar, todo lo anterior se ve coronado, igualmente, por el desgaste de la fractura política histórica del binomio dictadura/democracia. En octavo lugar, adicionalmente, la concertación no sabe recoger los cambios sociales que ella misma promovió, observándose que los sectores medios, denominados «aspiracionales», no votan por la coalición concertacionista –como había venido sucediendo– sino por la opción de derecha. Aunque un análisis electoral más fino demuestra, también, que el candidato presidencial de la concertación –Eduardo Frei–, bajó la votación de la coalición en una amplia gama de regiones del país y en la mayoría de los estratos sociales.

⁵ Entendemos por elite política, siguiendo las proposiciones clásicas de Mósca (1939) y Michels (1958), el conjunto de individuos que controlan los recursos políticos, toman las decisiones concernientes al ejercicio y distribución del poder, especialmente al interior de los partidos políticos, el Parlamento y los órganos del Estado.

Vale la pena enfatizar que los procesos anteriores se verifican con independencia del ciclo económico puesto que, con algunas oscilaciones –crisis asiática 98-99– durante estos años Chile ha tenido tasas de crecimiento destacadas y ha podido eludir con éxito las coyunturas externas adversas. En consecuencia, en este trabajo postulamos, que una elite política llega al término de su capacidad para gobernar por factores, valga la redundancia, netamente políticos.

Para fundamentar estas observaciones preliminares será necesario revisar, primero, algunos conceptos vinculados a la democracia y a la transición política, así como indagar la noción de ciclo político señalada por la literatura a efectos de exponer nuestro propio marco de referencia. Para proyectar la comprensión de Chile se analizarán elementos históricos de la construcción de la sociedad política; las reformas económicas implementadas durante el régimen militar, y las bases de la transición a la democracia.

En un segundo momento, en el periodo de alza del ciclo político, examinaremos las principales reformas llevadas a cabo durante los cuatro gobiernos de la concertación. En un tercer momento, y final de la investigación, estudiaremos extensamente los aspectos centrales que describen el fin del ciclo político de los gobiernos de la concertación, para concluir anudando las dimensiones analizadas.

I.

MARCO TEÓRICO

1. EN TORNO AL SURGIMIENTO DE LA DEMOCRACIA Y MODOS DE TRANSICIÓN

El sentido de esta sección es referirnos, más bien, a las claves fundamentales que este vasto campo concita y señalar ciertos elementos de análisis para situar el estudio de Chile. Conviene de inmediato, dentro de la multitud de textos y debates, jugarse por una definición acotada de democracia.⁶ En este caso, adoptamos la comprensión que elabora Terry Lynn Karl, siguiendo, como ella señala, las formulaciones de Robert Dahl, quien entiende la democracia como «un conjunto de instituciones que permite que toda la población adulta actúe como ciudadanos escogiendo a sus principales responsables de adoptar decisiones en elecciones competitivas, justas y periódicamente programadas que se celebran en el contexto del gobierno de derecho, las garantías de libertad política y las prerrogativas militares limitadas». A renglón seguido, la autora enfatiza los siguientes aspectos de la democracia: «1. El debate de las políticas y la competencia política por los cargos públicos; 2. la participación de la ciudadanía mediante la acción partidista, asociativa y otras formas de acción colectiva; 3. la rendición de cuentas de los gobernantes a los gobernados mediante mecanismos de

⁶ Se pueden citar, dentro de la extensa bibliografía existente a: Robert Dahl (1971), *Polityarchy: Participation and opposition*. New Haven, Yale University Press; Robert Dahl (1998), *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Madrid, Taurus; Norberto Bobbio (2001); «Democracias en Bobbio, Matteucci, Pasquino, *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI; Barrington Moore, jr (2002), *Los orígenes sociales de la dictadura y de la democracia*, Barcelona, Península; Alain Touraine (1998) *Igualdad y diversidad. Las nuevas tareas de la democracia*, México, F.C.E. En el registro de los estudios más «nuevos» sobre democracia y transiciones se debe mencionar lo ya clásicos de Guillermo O'Donnell, Philippe C Schmitter y Lawrence Whitehead (1994) *Transiciones desde un gobierno autoritario*, 4 vols., Paidós, Buenos Aires, México, Paidós.

representación y el gobierno de derecho, y 4. el control civil sobre el ejército» (Terry Lynn Karl: 1997, 46-47).

La definición anterior, a nuestro juicio, sería, entonces, el punto de arranque de lo que entendemos por democracia, sin adentrarnos en la extensa discusión que desborda esta investigación en torno a las distintas «escuelas» sobre la comprensión de este régimen político que cubren un amplio rango, desde las definiciones procedimentales o minimalistas, muy centradas, por ejemplo, en la circulación de las élites políticas, o aquellas amplias y de más largo alcance que procuran dotar a la noción de democracia de elementos socio-económicos, poniendo el acento en el logro de la equidad social, aunque alguna mención hagamos más adelante. Más bien interesa, ahora, considerar aspectos vinculados a la forma de abordar las transiciones a la democracia.

La elaboración teórica y conceptual acerca de las transiciones de regímenes autoritarios hacia aquellos democráticos en América Latina se ha originado en base a la clásica discusión –al interior de la ciencia política– que distingue los estudios macro-orientados de los referidos a los actores políticos.

Según Adam Przeworski (1988), los primeros se han centrado en buscar causas o condiciones estructurales objetivas, económicas y sociales determinantes de las transformaciones políticas; mientras que los segundos lo han hecho en la importancia de los actores políticos, sus acciones y estrategias en los procesos de cambio; en definitiva, en la primacía de «lo político.»

El enfoque macrosociológico entiende la democracia como el régimen político resultante del desarrollo económico y de ciertas transformaciones en la estructura de clases (Przeworski: 1988, 79). Es heredero de la teoría de la modernización (Smith: 1995, 8), en boga en los estudios de la política latinoamericana de los años 60, y se basa en el supuesto de que, para que exista un sistema democrático, debe tener lugar un cierto nivel de desarrollo económico y social (Bos: 1997, 9).

Esta corriente se originó en los clásicos análisis funcionalistas. Es así como autores como Martin Lipset (1959) establecieron una relación causal entre indicadores socioeconómicos y surgimiento de la democracia. Más tarde, Samuel Huntington complementó esta visión, sosteniendo que la riqueza permitía la elevación de los índices de alfabetización, mayor educación, acceso y calidad de los medios de comunicación; todos elementos que alimentaban de modo decisivo la tendencia a la democracia. En su concepto la abundancia de recursos en una sociedad y su distribución moderarían los conflictos políticos, fomentando el desarrollo de regímenes democráticos (Huntington: 1991, 16 y ss.).

Sin embargo, los diversos estudios de casos pusieron en radical tela de juicio toda la batería de argumentos en relación a estas «condiciones previas», inamovibles, para el surgimiento de la democracia, como lo han demostrado

los años y en donde los trabajos de O'Donnell, Schmitter y Whitehead fueron definitivos. Más adelante volveremos sobre este punto.

Entre otros casos típicos, se puede señalar la paradoja de Argentina que gozó históricamente, en relación al resto de la región, de un apreciable crecimiento económico, sin lograr instalar de forma permanente un régimen democrático y, antes bien, tuvo episodios prolongados de gobiernos autoritarios. K.H. Silvert (1961), en un trabajo que siempre cobra renovada vigencia, procura explicar la paradoja argentina recurriendo a la debilidad del «mecanismo» político que no se condice con el notable desarrollo económico del país. Si bien Silvert acude a un lenguaje de corte funcionalista, sus conclusiones son interesantes. Por ejemplo, señala: «... al nivel personal existe la paradoja de un alto grado de especialización, de articulación funcional, requerido de los individuos en la situación económica relativamente desarrollada de la Argentina, y el signo opuesto de que el ciudadano carece de la guía de un sistema de lealtades impersonales hacia todos los demás que actúan en dependencia mutua». Y luego agrega, «... la característica más sorprendente de la política argentina es su simplicidad, una imposibilidad de lograr un alto nivel de articulación de las funciones del Estado» (Silvert, 30). Pero sin duda esta óptica del análisis funcional finalmente se recule y en la «falta» de adecuación del sistema político en relación a la economía; el primero sería básicamente tradicional frente a la modernización de la segunda.

La otra línea de análisis global se remite (Cavarozzi: 1994) a explicar históricamente la configuración de los actores políticos en Argentina. Allí se centra la explicación de la paradoja en las tensiones estructurales que se verifican debido a las presiones permanentes de las clases medias y trabajadora por mayores rentas y la negativa a que ello ocurra de parte de la poderosa oligarquía que precisa precios altos para sus productos de exportación. Ello deriva, de modo habitual, en que la «patria oligárquica» recurra al ejército y al autoritarismo para mantener el *statu-quo*.

Es fundamental, entonces, ofrecer una alternativa de análisis que supere las limitaciones evidentes del funcionalismo clásico. Dankwart Rustow (1970), en un trabajo pionero en varios sentidos, planteó un modelo de análisis distinto. Este autor sostiene, con sólidos argumentos, que el advenimiento de la democracia debe estudiarse desde un punto de vista genético; en agudo contraste con el establecimiento de prerequisites como lo hacía la concepción funcionalista. Lo anterior estableciendo como factor preponderante la dimensión política. Al respecto señala: «... a cualquier teoría genética de la democracia le haría bien asumir un doble flujo de causalidad, o alguna forma de interacción circular entre la política, por una parte, y las condiciones económicas y sociales, por la otra. Siempre que el contexto social y económico entre en la teoría, esta debe buscar que se especifiquen los mecanismos, presumiblemente políticos, en parte, a través de

los cuales penetran al primer plano democrático. Más aún, el científico político puede ejercer sus derechos, dentro de la división general del trabajo, y puede de-sear concentrarse en algunos de los factores políticos sin negar el significado de los sociales o económicos» (Rustow, 158).⁷ De esta manera, Rustow aboga por la necesidad de estudiar el surgimiento y formación de la democracia como un proceso históricamente situado, de modo diacrónico, en tanto «puede haber muchos caminos hacia la democracia» (Rustow, 160). A partir de estos elementos propone un modelo que tiene como única precondition o condición previa la existencia de unidad nacional; esto es que una abrumadora mayoría de los ciudadanos «... de la democracia potencial no tenga dudas ni reservas sobre la comunidad política a la que pertenece» (Rustow, 165). A renglón seguido, postula diversas fases para la instauración de una democracia. Primero, la denominada «preparatoria», referida al comienzo de una lucha política prolongada y sostenida en el tiempo, encabezada por una nueva elite que debe ser efectivamente representativa de la sociedad y de los sectores sociales en pugna. Esta lucha política es por esencia conflictiva y polarizante. Allí, las cuestiones en juego pueden ser muy variadas entre diversos países o en un mismo país en distintos periodos: la lucha campo-ciudad; la división entre sectores desfavorecidos por cargas tributarias y la burocracia estatal en alianza con clases terratenientes; el recurso al nacionalismo de las clases medias y populares en oposición a las oligarquías, como ocurrió en América Latina, o la lucha de sectores agrarios emergentes medianos (por ejemplo, los «junkers» en Alemania) por mayores espacios políticos.

Sin que el tránsito sea inevitable —puesto que la fase anterior puede quedar entrapada⁸— en segundo lugar se describe la etapa de «decisión», indicadora de la resolución deliberada por parte de la elite política, para «aceptar la existencia de la diversidad y de la unidad, y con ese fin, para institucionalizar algunos aspectos cruciales del procedimiento democrático» (Rustow, 170). Conviene detenerse en algunos aspectos de esta fase clave. A la luz de la evidencia histórica, es menester señalar que esta fase puede involucrar «una» decisión o «muchas». Es así como el autor cita el «gran arreglo» de la política sueca, que introduce el sufragio universal en 1907 a la par de la representación proporcional, y el caso británico que

⁷ Las citas del trabajo de Rustow corresponden a la traducción en español elaborada por Mauricio Merino, Carlos de Gortari y Ana Castillo, en el libro editado por Mauricio Merino (1992), *Cambio político y gobernabilidad*, México, Conacyt. El libro se cita en la bibliografía final.

⁸ Como señala Rustow la fase preparatoria puede tener un pronóstico incierto, señala «... muchas cosas pueden echarse a perder durante la fase preparatoria. La lucha puede continuar hasta que los protagonistas se hartan y las cuestiones se diluyan sin la emergencia de alguna solución democrática en el camino. O bien, un grupo puede encontrar la forma de acabar con sus oponentes. De estas y otras formas, una evolución aparente hacia la democracia puede desviarse, y nunca con más facilidad que durante la fase preparatoria», p. 169.

tuvo una evolución en el tiempo: primero estableciendo el principio de gobierno limitado (1688), luego el de gabinetes, hacia el siglo 18, y la reforma del sufragio, producida en 1832. Ya sea, entonces, producto de una decisión de envergadura o en «cuotas», la decisión en torno a las rutinas de la democracia comporta una afirmación consiente de parte del liderazgo político, según advierte Rustow. Por otra parte, dado que lo que está en juego es de la mayor gravitación e implica una cierta hipoteca del futuro, señala el autor que «es probable que un pequeño círculo de líderes juegue un papel desproporcionado» (Rustow, 171). Así se produce un complejo proceso de intercambio y mutación de liderazgos que puede cambiar los protagonistas, según vaya avanzando esta fase decisiva de negociación y compromiso. Como asimismo señala, en esta etapa, los acuerdos entre las elites contendientes siempre expresarán un cierto *second best* o lo que denomina diferencias continuas. Por ejemplo, citando el «arreglo sueco», el sufragio universal con representación proporcional no agradaba, en principio, a los conservadores, proclives a mantener el sistema plutocrático, ni a los liberales que preferían un gobierno de mayoría *tout court*, pero esta era, en ese momento, sin duda, la mejor opción. Y en este punto, se puede hacer una breve alusión al caso de Chile, como se verá más adelante, cuando se pacta la transición en el país. En ese momento la elite de centro izquierda tuvo que aceptar a regañadientes primero —como *second best*— jugar las reglas de la dictadura para competir en el plebiscito de 1988 y luego ser parte de una compleja negociación con la elite saliente para aceptar, en lo grueso, la Constitución Política heredada.

Finalmente, como señala Rustow, el acuerdo a que llegan las elites dista «mucho de ser universal» y debe expandirse hacia los políticos profesionales y, en especial, hacia la ciudadanía.

El modelo concluye con la fase denominada de «habitación» que señala la difusión y acostumbramiento de las rutinas que la democracia envuelve, tanto en la elite política en general, como en la ciudadanía. Es decir, se instala gradualmente el principio de conciliación y adaptación en el cual los liderazgos someten cada vez nuevas cuestiones de importancia a resolver mediante mecanismos democráticos.

Así explicitado el modelo de Rustow para analizar el surgimiento de las democracias, según el cual estas se producen por grandes y dinámicos flujos causales, implicando interacciones entre diferentes grupos o actores políticos, específicos en cada caso, reporta, sin duda, una visión compleja, pero muy productiva, para analizar casos históricos variados. Es decir, las condiciones económicas y sociales no se pueden entender como causas desencadenantes de la democracia. De acuerdo al contexto, la democracia se produce en diversas etapas, por distintos factores cruciales. Su génesis no es uniforme, aun en el mismo lugar y tiempo (Rustow, citado por Huneeus: 1987).

Teorizaciones posteriores reafirmaron la idea de que, en realidad, ninguna condición previa era suficiente para generar la democracia política. La búsqueda, entonces, de «causas» (económicas, sociales y culturales) para establecer una «ley general de democratización», se frustra. En otros términos, a esta altura del análisis se puede afirmar, evitando un paréntesis histórico más extenso, que lo que los autores reseñados contemplaron como «requisitos» de la democracia (despegue económico, altos niveles de educación, urbanización extendida, etc.) constituyen, más bien, el «resultado» de la incubación de este régimen político luego de periodos prolongados. La Inglaterra victoriana o la Suecia de los albores del siglo XX claramente no cumplían con los exigentes requisitos señalados por las teorías funcionales. En verdad, las teorías de la modernización construyeron un «tipo ideal» que respondió, en su momento, a los rasgos dominantes de las sociedades que se encontraban en un avanzado umbral de desarrollo y que habían transitado el largo camino hacia formas democráticas, tal como lo bosqueja Rustow.⁹

Desechando la idea de encontrar «prerrequisitos» para la democracia, emergieron teorías centradas en los cálculos estratégicos de los actores interviniendo en los procesos de cambio de régimen.

De hecho, las propias transiciones que se registraban en Europa del sur y América Latina, presionaron para que confluyeran, de algún modo, los enfoques macrosociológicos o estructuralistas y los politológicos o micro-orientados, centrados en el comportamiento estratégico de los actores políticos (Nohlen: 1995, 38). En este sentido, Linz y Stepan centraron sus estudios en el comportamiento (*behavior*) de las elites (Linz: 1989) e incluso los estudios de O'Donnell, Schmitter y Whitehead, que habían mostrado en sus inicios una sustentación teórica estructuralista, reconocieron su paulatino acercamiento a la opción behaviorista, asumiendo que la influencia de los factores estructurales en circunstancias de alta incertidumbre, como son las transiciones políticas, es más vaga, por lo que perdía peso explicativo (O'Donnell, Schmitter: 1986, 36).

El resultado más conocido de la perspectiva microsociológica fue el establecimiento de tipologías de procesos de transición y la elaboración de enunciados acerca de la viabilidad de las distintas estrategias para lograr el cambio, siendo la distinción más recurrente, la establecida –sobre la base de las experiencias de Europa del sur– entre transición por reforma o por ruptura (Nohlen: 1995, 38)

⁹ Entre diversos textos de la teoría sociológica que se preocuparon, en su momento, de criticar persusivamente al estructural funcionalismo se encuentra el notable libro de Charles Wright Mills (2005), *La imaginación sociológica*, México, F.C.E. La primera edición en inglés de este libro apareció en 1959 y en español en 1961.

De la integración de las perspectivas politológicas y macrosociales emergió el «enfoque transicional», que tomó distancia de las grandes teorizaciones globales y deterministas y se centró en una teoría más descriptiva, de mediano alcance y probabilística (Nohlen: 1988, 39).

La investigación sobre las transiciones, según Dieter Nohlen, fijó como tema la pregunta por los resultados de la transición, cuya respuesta originó dos momentos. En el primero se puso en duda su carácter democratizante, enfatizando las regresiones autoritarias que seguían a los intentos de democratización (Nohlen: 1995, 41), como se lee en el citado estudio de O'Donnell, Schmitter y Whitehead, en el que, en 1986, se afirmaba que las transiciones tenían altas probabilidades de desembocar en nuevos regímenes autoritarios. Resuelto su carácter democratizante, se abrió el segundo momento, en que el foco de la discusión se desplazó a la posibilidad de consolidar un régimen democrático. Surgió la problemática de la consolidación y la caracterización de las nuevas democracias, estableciéndose nexos entre el tipo de transición y democracia resultante, y evaluando la consolidación de las nacientes democracias de acuerdo a las condiciones socioeconómicas bajo las cuales se desenvuelven (Nohlen: 1995, 41)

Ambos focos de análisis fueron proclives a criticar la democracia existente en América Latina, relativizando sus logros institucionales, debido al establecimiento de una relación directa entre democracia y reformas sociales.

Predominan en estos análisis los conceptos de democracia «sustantiva», «social» o «participativa», frente a los cuales la noción de democracia representativa de Dahl, que incluye elecciones libres y competitivas, y libertades políticas y sociales, resulta deficitario, al no incluir la superación de las desigualdades sociales (Nohlen: 1995, 53 y 54). Y es que las transformaciones políticas en América Latina fueron de la mano de profundos cambios económicos, que alteraron los modos de relacionamiento entre Estado y sociedad. De ahí que la investigación sobre transiciones haya exigido al proceso político respuestas sobre carencias económicas (Nohlen: 1995, 31)

Así el «enfoque transicional» o las «teorías de la transición» predominantes en América Latina se caracterizaron, según Fernández (Fernández: 1998, 31 y 32), por comprender la transición como el paso desde el autoritarismo a la democracia, enfatizando el estudio de los autoritarismos, los desplomes democráticos que los originaron, la persistencia de rasgos autoritarios en las nacientes democracias y las posibilidades de regresiones autoritarias.

Asimismo, los análisis se estructuraron sobre modelos ideales de autoritarismo y democracia, lo que hacía imposible su consumación en la práctica y proyectaban la impresión de que la transición se eternizaba, en la medida, que nunca llegaba la democracia. Ello se tradujo en la incorporación de adjetivos para definir las democracias pos autoritarias latinoamericanas, tales como

«democracias inciertas» (O'Donnell; Schmitter: 1986), o «democracias delegativas» (O'Donnell: 1994); y también en el hecho de que la agenda de las nuevas democracias estuviera determinada por los temas pendientes y dilemas sobre su término.

Otra manera de analizar los procesos de cambios de régimen ha sido conceptualizarlos como democratizaciones (Fernández: 1998, 32-34), en cuyo caso se parte de la base de que el cambio de un régimen autoritario a otro democrático ya se produjo, al menos en los temas fundantes del sistema político, según Fernández.

De esta manera, el énfasis de los análisis se sitúa en el «punto de llegada», esto es, en las democracias, más que en el de partida (los autoritarismos), privilegiando los rasgos distintivos de las nuevas democracias sobre las herencias autoritarias. Por lo tanto, los temas que predominan en la agenda, según este autor, son los de la consolidación. Aunque, el propio Nohlen, matiza esta afirmación categórica de Fernández, como veremos.

Según Fernández, este enfoque se generó a partir de investigaciones desarrolladas en el Instituto de Ciencia Política de Heidelberg, siguiendo una visión histórico-empírica propuesta por Dieter Nohlen y cuya característica fundamental es que el contexto histórico es constitutivo de los procesos políticos (Nohlen: 1981, 554). De ahí que, a diferencia del «enfoque transicional», esta perspectiva trabaje con tipos «reales» de democracia y autoritarismo, esto es, contextualizados.

Sin embargo, Nohlen, al mismo tiempo, sostiene que la sustentación histórica que privilegió esta perspectiva, abrió la posibilidad, también, de mirar la democratización no como un «proceso evolutivo inevitables», sino, eventualmente, «reversible» (Nohlen: 1981, 551). Más aún, considera que los sistemas democráticos presentes en América Latina están expuestos a regresiones autoritarias, debido a que en la región «... los problemas del desarrollo económico y social, que no deben pasarse por alto en el análisis de estructuras y procesos políticos, plantean siempre la interrogante de la estabilidad de los sistemas políticos (democráticos o autoritarios)» (Nohlen: 1981, 552).

Por otro lado, la idea de democratizaciones, según Garretón, no sólo remite al proceso de cambio de régimen político orientado a la democracia y al momento en que este ocurre, sino también, a la posibilidad de profundizar la democracia una vez instaladas sus instituciones básicas. Refiere, entonces, a un proceso inacabado, permanente, con lo que se da respuesta a la tensión siempre existente entre el concepto normativo democrático y la democracia empíricamente observable (Garretón: 1999, 55). En este contexto, la transición sería sólo un tipo determinado de democratización posible; una de las fórmulas conocidas para acceder a regímenes democráticos.

El ciclo de la democratización ha sido descrito en cuatro fases que no ocurren necesariamente de manera lineal. Se trata de 1) derrumbe autoritario, 2) transición hacia la democracia, 3) consolidación democrática y 4) persistencia democrática (Rabasa, s/f, 93).

En lo que respecta a la consolidación democrática, las definiciones se han estructurado en torno a criterios minimalistas o maximalistas. En el primero de los casos, se considera que un régimen democrático se consolida cuando «... todos los grupos significativos respetan y obedecen sus instituciones políticas como el único marco legítimo para la concertación política» (Rabasa, s/f, 95). En el segundo, en tanto, la consolidación de la democracia se produce cuando se cumplen algunas condiciones: «... el gobierno se convierte en poder cuando resultado directo del voto libre y popular; tiene plena autoridad para generar nuevas políticas y los poderes ejecutivo, legislativo y judicial generados por la nueva democracia no tienen que compartir poder con otros organismos de *jure*» (Rabasa, s/f, 95).

Al igual que en el debate acerca de las transiciones, las conceptualizaciones acerca de la consolidación democrática dependen, claramente, del concepto de democracia en torno al cual se estructura tal cristalización (Di Palma: 1988, 69). No obstante ello, es posible y certero definir el proceso de consolidación como aquel que articula el progresivo paso de una democracia electoral —con acento en los procedimientos— a otra liberal que, si bien se organiza sobre la base de los procedimientos, agrega los derechos civiles (que permiten participar del gobierno del Estado) y políticos (con los que cuenta el individuo para defenderse del Estado) enmarcados en la plena vigencia de un Estado de Derecho (Rabasa, s/f, 96-97). En este sentido, se trata del paso de un gobierno democrático elegido, a un régimen democrático institucionalmente consolidado.

Con todo, el proceso de consolidación es, evidentemente, de legitimación de las reglas del juego democrático. La democracia se consolida, entonces, cuando se convierte en *the only game in town* (Linz: 1989, 29); cuando ninguno de los actores políticos y sociales pretende cuestionar esta legitimidad por medios no democráticos (Labastida: 2007, 1).

De esta forma, en este apartado, hemos procurado establecer algunos de los «nudos gordianos» del surgimiento de la democracia, ponderando las visiones y conceptos dominantes. Iniciamos la sección con una definición de democracia que asume buena parte de los postulados clásicos. Luego, consideramos los modos de surgimiento de este régimen bosquejando el predicamento funcional para someterlo a una crítica. A continuación analizamos, con algún detalle, el interesante modelo aportado por Rustow, que será un marco de referencia sobre el cual volveremos para estudiar Chile. Finalmente, efectuamos un *ex cursus* sobre los aspectos más señeros del «cánon» en torno al concepto de transición

e importancia del análisis de actores políticos en determinados juegos estratégicos. Y al final, abordamos algunos matices con respecto a la comprensión de la democracia en América Latina y qué se entiende por consolidación de este régimen político, como la única arena en la cual los actores pueden debatir sus diferencias y, al decir de Rustow, en donde nuevos temas y asuntos, gradualmente, son resueltos por medio de la deliberación plural. Todo lo anterior, sin duda, colabora a entregar un marco para situar la travesía de Chile en el proceso de consolidar plenamente su propia democracia.

2. NOCIÓN DE CICLO POLÍTICO Y PROPUESTA DE ANÁLISIS

No es un mero recurso retórico de esta investigación recurrir a la noción de ciclo político. Si se acude al diccionario de la RAE, entre las varias acepciones del término, «ciclo» se explica como «un período de tiempo o cierto número de años que, acabados, se vuelven a contar de nuevo» o también como «serie de fases por la que pasa un fenómeno periódico».¹⁰ De este modo, como una clásica parábola, nos proponemos examinar el ciclo político de 20 años de la concertación en Chile. Pero antes de entrar en nuestra comprensión del concepto es necesario presentar algunas de las «voces» en las ciencias sociales que han adoptado la noción de ciclo político, vinculándolo a distintos fenómenos.

En general, la noción de ciclo ha sido empleada para determinar etapas vinculantes de los procesos políticos con las transformaciones económicas.

Sáez Lozano define al menos dos clases de ciclos políticos determinantes de los procesos económicos (2002: 194). Se trata de los ciclos electorales, cuya particularidad es que los gobiernos adoptan medidas tendientes a mejorar la situación económica (inflación, desempleo) durante el período electoral, con la clara finalidad de salir electo en el período siguiente; y la de los ciclos partidistas, caracterizados porque los gobernantes elaboran políticas tendientes a satisfacer los propios objetivos ideológicos.

En relación con la primera tipología, Sáez establece que se pueden distinguir, al menos, dos enfoques. El «ingenuo» plantea que los gobiernos practican una política económica expansiva antes de las elecciones, con el fin de mejorar el nivel de actividad y reducir el desempleo. Es decir, en los períodos preelectorales, disminuye el desempleo y aumenta la inflación, pero una vez que los comicios han pasado, cambia el sentido de las políticas económicas. Esto ocurre regularmente y los votantes «ingenuos», se quedarían con los recuerdos de corto plazo.

La principal crítica a este punto de vista radica en que se considera a los electores como dirimiendo «irracionalmente» sus preferencias y de modo muy unilateral. De ahí que se plantee una segunda perspectiva, que entiende la conducta de los votantes como básicamente oportunista. Los votantes actuarían de este modo racionalmente. De esta manera, el voto estaría influido por el desempeño global del gobierno, la calidad de sus líderes y las proyecciones que estos ofrecerían, haciendo un ajuste entre la situación personal-familiar y el estado general del país, también en otros ámbitos.¹¹ En este punto, se puede mencionar el caso de Chile *ad portas* del plebiscito de 1988, cuando se produce una evidente expansión de la economía, estimulada por la tecnocracia del régimen militar para así intentar ganar. Pero, claramente, la percepción de los chilenos fue muy distinta. No se nos escapa que esta fue, en todo caso, una situación muy singular de cambio del autoritarismo a la democracia.

En cuanto a la segunda tipología, la de los ciclos partidistas, Sáez Lozano estableció ciertas regularidades que obedecen al signo político. Así, los partidos liberales/conservadores, una vez en el gobierno, tenderán a desarrollar una política económica con mayor estabilidad de precios, privilegiándola sobre el pleno empleo. En cambio, los socialdemócratas optarán siempre por el objetivo del pleno empleo con independencia del nivel de inflación (Sáez: 2002, 195).¹²

La noción de ciclo en materia política ha sido también empleada para distinguir ciertas regularidades en la evolución del régimen político democrático en América Latina.

Peter Smith (2004), sobre la base de un estudio sistemático de los 19 países que componen América Latina, en un período de 100 años, esto es, desde 1900 a 2000, ha registrado la evolución de lo que define como «democracia electoral», caracterizada por la existencia de elecciones libres y justas, atendiendo a la clásica definición de los «procedimientos mínimos» de la democracia, basada en la formulación de Robert Dahl (1998).

Este trabajo establece cuatro categorías –a saber, democrático, semidemocrático, oligárquico y no democrático o autocrático–, para registrar la situación

¹¹ A lo menos, en la literatura anglosajona se distinguen tres escuelas que estudian los determinantes del voto. La Escuela de Columbia que entiende las preferencias políticas como relativamente inmutables en el tiempo, ligadas a la religión, clase o etnia de las personas. La de Michigan que enfatiza variables de mediano plazo vinculadas a la socialización política. Así la educación y la religión tienen que ver no con la herencia familiar sino con lo que adquieren las personas en su biografía. Y la de Rochester o Escuela del Votante Racional que pone el énfasis en variables de corto plazo como los indicadores económicos en tanto predictores del voto (Nisvay, Morales: 2010, 11.16).

¹² Para un análisis más extenso de la visión de ciclo político económico y su aplicación en Chile, que desvirtúa el foco de este apartado, se puede consultar el buen trabajo de Felipe Larraín y Paola Assael, (1997) «El ciclo político económico en Chile en el último medio siglo». *Revista Centro de Estudios Públicos*, N° 68, primavera 1997, Chile.

¹⁰ Diccionario de la lengua española, Vigésima segunda edición.

de cada uno de los países en cada uno de los años, y concluye que si bien en «... 1900 no había democracias en ninguna parte de la región; para el año 2000, más de tres cuartas partes de los países realizaban elecciones libres y justas. La democracia electoral estaba en aumento» (Smith 2004: 195). Sin embargo, el estudio determinó que este proceso, persistente a lo largo del tiempo, no fue inmutable, sino plagado de avances y retrocesos. Esta tendencia de la democracia electoral por abrirse camino, encontró al menos tres amplios ciclos de cambio.

El primero se extendió desde 1900 hasta, aproximadamente, 1939 y estuvo dominado por la competencia y la dominación oligárquica por medios electorales. El segundo, entre 1940 y 1977, se caracterizó por un repunte parcial de la política democrática, coincidente con el fin de la Segunda Guerra Mundial (cuyo punto más alto se marcó en 1960, en que el 63% de los países de la región podían considerarse democracias electorales), y un descenso significativo de la democratización producto de las intervenciones militares que asolaron América Latina entre las décadas de los 60 e inicios de los 70, a las que sobrevivieron sólo cuatro democracias: Colombia, Costa Rica, Venezuela y República Dominicana (Smith: 2004, 197).

Desde fines de la década de los 70 comenzó un tercer ciclo que continuó en los 80 y tuvo su máxima expresión a fines de la década de los 90. Hacia 1998, había 15 democracias electorales, cuatro semidemocracias y ningún régimen autocrático. Y hacia 2000, el 90% de la población de América Latina disfrutaba de la democracia electoral (Ibid., 197).

Este último indicador y, en términos generales, los anteriores, coinciden con las «olas» de democratización preestablecidas por Samuel P. Huntington para todo el mundo, y que se han vuelto un lugar común al interior de la ciencia política (1991). La famosa «tercera ola», definida entre los años 1974 y 1990 -año en que se completó la investigación- coincide con el tercer ciclo de «auge» democrático definido por Smith. El estudio de estos tres ciclos democráticos permitió concluir a este autor que la democracia electoral en América Latina estaba más difundida y era más duradera que nunca antes en la historia.

A su turno Cavarozzi, (1994) en su texto *Ciclos políticos en la Argentina desde 1955* examina los avatares de la política de este país a partir de ese año. A la luz de los fracasos de los gobiernos constitucionales, al no lograr completar sus periodos, la subsecuente debacle de las cuatro administraciones militares posteriores, carentes de proyecto y mecanicismo sucesorio, indica: «... con la repetición de un ciclo en ascenso, crisis y desintegración de gobiernos, tanto civiles como militares, la superficie de la política argentina adquirió una textura uniforme en la cual cada ciclo se distinguía del anterior sólo por la violencia y el rigor acrecentados que provocaba» (Cavarozzi, 37).

Por otro lado, es importante señalar, la comprensión de ciclo político elaborado a partir de la realidad chilena. Cabe destacar, principalmente, la visión del

sociólogo Manuel Antonio Garretón (2010) que tiene una concepción singular de ciclo político. Para Garretón la elección presidencial de 2010 marcaría un doble ciclo. El primero sería el comienzo de uno nuevo «... en que la derecha gobernará en un régimen democrático después de 50 años en que no triunfaba en una elección de este tipo» (Garretón, 225); y, el segundo el término del ciclo o inicio de uno nuevo referido a la concertación. Según el autor, el tema del nuevo ciclo aparece, para la coalición de centro-izquierda, como una respuesta ante las incertidumbres generadas por las elecciones presidenciales de 2010, cuando eran evidentes los síntomas de desgaste, divisiones internas y falta de nuevo relato o programa para enfrentar los comicios, así como el intento por comprender los cambios vividos por la sociedad chilena.

En general, este sociólogo sostiene, que la postura de la coalición de centro-izquierda, al final, residió en perseverar en «lo que se había hecho», pues ello «... permitía que se ganaran las elecciones y que el país avanzara, por lo que había que mantener la continuidad y corregir errores» (Ibid., 225). Sin embargo, según él, esta noción de fin de ciclo o necesidad de uno nuevo no se hizo cargo de lo que señala como una doble realidad. En efecto, Garretón estima que el proyecto modernizador de la concertación no se logró completar debido, en buena medida, a que los pilares del Chile post-pinochetista todavía siguen presentes. Ello se expresa, en primer lugar, en la existencia de una institucionalidad que consagrará un «... régimen semi-democrático con un empate político entre las fuerzas identificadas hasta ahora con la herencia de la dictadura y las fuerzas democráticas». Este empate se encuentra presente, según este autor, en todas las instituciones imposibilitando su transformación. Esto se verifica en la Constitución, las leyes orgánicas constitucionales y las de quórum calificado, el nombramiento de autoridades y miembros de diversas instituciones estatales como la Corte Suprema, Tribunal Constitucional, Consejo de Televisión. Todas ellas bloquean, según Garretón, la real expresión de las mayorías y la soberanía popular. Y, en segundo lugar, sin que la concertación haya logrado modificar el modelo socio-económico preservado por esa institucionalidad que «... genera y reproduce desigualdades y concentraciones de poder y riqueza insuperables y que limita seriamente el papel dirigente, corrector y regulador del Estado» (Ibid., 226). De esta manera, para Garretón, la concertación no logró completar su proyecto modernizador; más bien estábamos en un mismo ciclo histórico político que sólo podía concluir si se superaba la sociedad post-pinochetista, la doble realidad recién descrita. De este modo se daba la paradoja de que el actor principal de este ciclo, la concertación, se encontrara agotado, sin haber podido cumplir sus tareas históricas. Al respecto, señala: «... las tareas históricas de la Concertación no se habían completado, pero la coalición debía ser refundada y no sólo renovada, en la medida que ya no poseía la capacidad o fuerza política,

ni las condiciones de convocatoria para realizarlas» (Ibid., 226). Así, la comprensión de un ciclo político para él está estrechamente vinculada a la resolución de las grandes herencias de la dictadura.¹³ En este plano, Chile continuaría inmerso en un mismo ciclo histórico político, sin perjuicio que para él la derecha habría abierto uno nuevo.

Sobre la base de las conceptualizaciones expuestas, es posible establecer como criterio global que un «ciclo» hace referencia a un período delimitado cuando acontecen ciertos procesos singulares que es dable describir. En definitiva, como visualizamos, los diversos autores recurren a muy variados indicadores para establecer «sus» propias curvas o parábolas que denotan ciclos políticos particulares. Ya sea que uno esté señalado por cómo los gobiernos manejan la economía al desplegar estrategias favorecedoras que lleven a los electores a seguirlos votando. O considerando ciclos largos jaloados por grandes eventos mundiales que se vinculan con ondas largas en lo económico y político. O la comprensión de un ciclo marcado por diversos gobiernos que no consiguen verter proyectos políticos estables y duraderos. Así como, entendiendo un ciclo político como un proceso extendido que debe resolver las herencias profundas dejadas por un largo interregno autoritario. Y se podrían seguir describiendo diversos análisis que, al poner el énfasis en distintas dimensiones (política, económica, factores internacionales, herencias y legados autoritarios, etc.), describen el origen, auge, meseta, crisis y/o entrapamiento invocando la noción de ciclo como condensación peculiar de un fenómeno que, a la postre, incide en «lo político».¹⁴

¹³ Lo cierto es que, prácticamente, desde el comienzo de la democracia en 1990, Garretón ha venido criticando a los diversos gobiernos por sus políticas gradualistas e incrementales que, a su juicio, nunca abordaron las reformas globales necesarias para superar las herencias autoritarias que él destaca como primordiales. En definitiva, los cambios secuenciales, según este autor, llevaron a lo que denomina como «trampa del éxito» en tanto los gobiernos fueron logrando buenos indicadores económicos y avances en distintas esferas, en donde, al final, habría predominado una lógica tecnológica que sofocó la política y los partidos. En ese contexto la acción del ejecutivo fue fundamental al desplegar una política racional instrumental, sin que se debatieran los «grandes» temas pendientes. Sin duda estos argumentos, llevan a la eterna discusión en Chile sobre si existió «otro» camino para transitar hacia la democracia, distinto del escogido que fue una democracia en «cuotas» y por la vía, efectivamente, de reformas incrementales.

¹⁴ Vale la pena mencionar aquí el clásico trabajo de Nikolai D. Kondratieff, titulado «Los grandes ciclos de la vida económica», publicado originalmente en *The Review of Economics Statistics*, vol. XVII, No 6, noviembre 1935. Este trabajo fue traducido al español y publicado en *Ensayos sobre el ciclo económico*, Fondo de Cultura Económica, México, 1944. La investigación de Kondratieff marcó, sin duda, un hito puesto que examinó cuidadosamente las fluctuaciones de la economía capitalista desde fines del siglo XVIII (precios, tasas de interés, salarios, comercio exterior, etc.) hasta los inicios del XX para fijar grandes períodos de expansión y contracción de la economía mundial que denotaban, por cierto, «ciclos» determinados.

Ahora, desde nuestro particular punto de vista, la motivación fundamental de esta investigación es vincular la noción de ciclo político, de modo enfático, a las competencias y recursos que moviliza una elite política, en distintos aspectos, para inaugurar un largo período de gestión gubernamental que comprende, obviamente, varias administraciones. La pregunta que surge inmediatamente se refiere a cuáles serían los factores socio-políticos fundamentales que dan cuenta de la capacidad de una elite para prolongarse en el poder y la contracara del ciclo: cuáles serían los factores que determinan el cenit o cierre de un ciclo político exitoso. En otras palabras, y retornando a la figura, el meollo de este trabajo es describir, en sus aspectos socio-políticos cardinales, el ciclo político de la elite de la concertación en Chile y su peculiar curva o parábola.

Pero resulta indispensable efectuar algunas consideraciones sobre los contornos de una elite política, habiendo despejado el sentido adjudicado a la noción de ciclo político.

Retomando la definición que entregamos al inicio de este trabajo, siguiendo a los clásicos, se entiende por elite política al conjunto de individuos que controlan los recursos políticos, toman las decisiones concernientes al ejercicio y distribución del poder, en especial al interior de los partidos políticos, el Parlamento y los órganos del Estado. El rasgo, si se quiere, fundamental de toda elite política es la búsqueda permanente de la mantención o preservación de su dominio sobre el resto de los actores de una sociedad. Ello hace referencia a la ampliamente conocida «ley de hierro de las oligarquías» (Mosca: 1939, Pareto: 1959, Michels: 1958) según la cual la elite, por esencia, buscará repartirse el poder, acotando o limitando severamente el acceso a las cumbres de este por parte de otros actores considerados advenedizos.

Estas clásicas formulaciones sobre la elites también se han expandido para procurar entender otros actores políticos, como los parlamentarios, cuyo incentivo central sería preservar, a toda costa, su escaño, más allá de la propia filiación ideológica o proyecto político. Así la elite tiende, casi por naturaleza, a la auto-perpetuación o reproducción endógena.

Vale la pena, igualmente, destacar que un determinado segmento de una elite puede ser derrotado electoralmente y perder el poder, pero no por ello deja de pertenecer a la elite hegemónica. De modo que existe una elite política en el gobierno y otro segmento de ella en la oposición, sin que ello implique la pérdida radical de prerrogativas puesto que finalmente ellas se mueven y ordenan en un estilo muy próximo a un *old boy's network* o antiguas redes de amistad y compadrazgo que las hace, en momentos críticos de amenaza, desarrollar un comportamiento corporativo. Ello, por ejemplo, es típico cuando existe la semilla de la formación de una nueva elite o contra-elite, dispuesta a disputarle la supremacía a la dominante, o la elite embrionaria es derrotada por la principal —de

gobierno y oposición— o, sencillamente, trata de cooptarla, reafirmando el carácter acendradamente autorreferido de las consagradas. Solamente un desplome institucional o un comportamiento depredador, sin reglas, en un cuadro de crisis política de mayor alcance, pueden contribuir, como ha sucedido en la historia política, a la caída definitiva de todo un cuerpo elitario y al pasmoso surgimiento de una «nueva» elite o a formas de caudillaje y populismos de variados signos.¹⁵

Finalmente, todo estamento elitario, tarde o temprano, buscará su reproducción, por razones meramente biológicas o por generar un caldo de cultivo de seguidores de diversa naturaleza, o también por afianzar su legitimidad en la sociedad. Según la teoría elitista la reproducción se produce, básicamente, por medio de tres mecanismos: el vasallaje, la herencia y el mérito. El primero es la relación establecida entre un miembro de la elite y un actor externo a ella, generando un cierto intercambio de valores. Esto significa que la elite coopta a personas dotadas de recursos y destrezas que le garanticen una irrestricta lealtad, pero en una posición subordinada. Lo segundo, la herencia, se relaciona con los lazos familiares y de amistad por medio de los cuales un actor externo es introducido gradualmente al círculo de quienes toman las decisiones. Lo tercero, el mérito, también posee una dimensión de intercambio. En este caso, se confieren cuotas de poder a un actor externo a cambio de conocimientos técnicos e intelectuales, requeridos por miembros de la elite establecida.

Finalmente, se debe destacar como elemento consustancial a las elites en democracia el referido a la legitimidad, dado que ellas siempre buscan asegurar su existencia en el largo plazo. Es decir, la condición *sine qua non* de toda elite es que logre representar a segmentos significativos de la ciudadanía y, en el óptimo, que pueda alcanzar las «cumbres» del poder sabiendo, en su momento, interpretar correctamente los deseos y aspiraciones de una sociedad determinada.

De este modo, al haber trazado conceptualmente tanto la noción de ciclo político como el de elite, nuestro foco ahora es modelar un marco de referencia que explique para el caso específico de Chile, los factores socio-políticos claves que dan cuenta del largo periodo de gobierno de la concertación (1990-2010).

¹⁵ Entre otros casos, se puede mencionar a Venezuela e Italia. En el primero, la prolongada alternancia entre Copei, de orientación socialcristiana, y Adco, de raíz socialdemócrata, llegó a su fin, en buen grado, por las prácticas depredatorias de la elite en el pico de las ganancias del petróleo, en lo que se llamó, en su hora, la Venezuela Saudí, que lleva finalmente al desplome institucional y a la caída de la elite establecida. De allí surgió, que duda cabe, el fenómeno de Hugo Chávez y el chavismo como una nueva elite dirigida por un caudillo que se alimenta del ejército y de segmentos elitarios descolgados de antiguas formaciones políticas. Lo propio sucedió en Italia con la debacle de socialistas y democristianos que transformaron al Estado en un botín y en que el sistema judicial se encarga de la «limpieza». De nuevo aparece el fenómeno de Berlusconi como un caudillo mediático que concita el respaldo popular ante una ciudadanía cansada con la «vieja» elite tradicional.

En efecto, la elite de centro-izquierda chilena agrupada en la concertación es una coalición de demócratas cristianos (PDC), socialistas (PS), pepedés (PPD) y radicales (PRSD) que tuvo la formidable capacidad de capitalizar, durante largos años, una amplia legitimidad como para sentar las bases de lo que fue, en la práctica, un largo ciclo político exitoso y convertirse, de este modo, en una de las coaliciones más longevas de la vida republicana del país.

¿Cuáles fueron, entonces, las características fundamentales del ciclo político exitoso de la Concertación en Chile? Se pueden mencionar esquemáticamente ocho dimensiones sustantivas:

1. La existencia de una elite política coherente que cuenta con un claro «mapa cognitivo»¹⁶ compartido, que se expresa en un pacto o acuerdo político de largo plazo, en particular tras la reinstalación de la democracia, luego de la vigencia de la dictadura militar, en el gobierno durante 17 años. En el caso de Chile, se configura un acuerdo político basal entre la izquierda socialista (PS-PPD-PRSD) y el centro político (PDC).
2. La elite que se instala en el gobierno cuenta con una visión estructurada y comprensiva de las reformas y políticas que deben ser abordadas en los más variados campos ya sean políticos, económicos, sociales, culturales. Específicamente, existe una adecuada y racional jerarquización de las reformas que se deben emprender en función del contexto político vivido en cada momento. Este cuerpo elitario en relación a los *aprendizajes* elaborados durante el régimen autoritario anterior, despliega una política gradual de consensos sociales con un amplio abanico de actores tanto sindicales como empresariales, así como con la oposición política que se establece.

¹⁶ Este término lo he tomado de la interesante sociología que acentúa los aspectos subjetivos de la política acuñados por el sociólogo chileno-alemán Norbert Lechner (1999-2004). La existencia de un «mapa cognitivo» alude a las representaciones simbólicas de la realidad mediante las cuales estructuramos la trama del espacio-tiempo; se trata, para el caso de la elite chilena de la existencia de un marco interpretativo y de un conjunto de certezas comunes para comprender a la sociedad chilena del momento y actuar en consecuencia. Hablamos de un modelo mental «nuevo» que aprende del trauma de 1973 y configura un esquema, en lo grueso, gradualista y reformista de cambios. Para consultar esta línea de trabajo de Lechner se puede recurrir a su último texto, (2003), *Los sombras del mañana. La dimensión subjetiva de la política*, Santiago, LOM. Segundo capítulo, «La erosión de los mapas mentales» (pp. 23-42). Adicionalmente, se puede consultar el excelente texto de Martín Ríos Salama, (2009) «De la historia de las mentalidades a la historia cultural. Notas sobre el desarrollo de la historiografía en la segunda mitad del siglo XX», México, *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*, No 37, enero-junio 2009. Allí el autor efectúa una larga revisión de cómo se ha tratado en la historia, el tema de las mentalidades. Quisiera destacar una cita, cuando examina los trabajos de Georges Duby de 1961 en donde este define qué entiende por el estudio de las mentalidades como «... respuestas que las distintas sociedades habían dado sucesivamente a la interrogación permanente del hombre a propósito del universo que les engloba y de su destino» (p. 100).

4. La elite política concertacionista, desde las postrimerias del régimen autoritario, durante la transición e instalación de la democracia, cuenta con buenos equipos técnicos y profesionales, que le confieren el sustento necesario a las políticas y reformas que se despliegan. Se trata de la configuración de un «círculo virtuosos» entre la razón técnica y política.
5. Esta elite política que inaugura la democracia es capaz no sólo de contar con una clara y nítida solvencia técnica sino que, también, tiene la virtud de elaborar un «mito fundacional»¹⁷ (sobre la transición y consolidación de la democracia) que le confiere una amplia legitimidad social y un sentido de orden a la sociedad, generando certidumbre y paz social. Además es capaz de procesar razonablemente, en general, las demandas y peticiones de los sindicatos y sectores populares.
6. La elite política, en consecuencia, cuenta con una amplia legitimidad social y una apreciable mayoría socio-política que le permite, como cuerpo elitario y a su coalición partidaria, poder reelegirse por varios periodos presidenciales.
7. La elite es portadora de una orientación socio-cultural de centro-izquierda que tiene como bagaje su lucha contra la dictadura militar. Ello le entrega el apreciable capital simbólico de encarnar los valores de la democracia, la igualdad social y los derechos humanos. Lo referido se cierne como un activo político de largo plazo, en contraste con la oposición de derecha, que luego se establece, identificada con el régimen militar y el autoritarismo.
8. Esta elite política al asumir el gobierno se desenvuelve en un régimen presidencial y cuenta con un decisivo grado de lealtad del Parlamento, en donde existe una coalición de partidos que la sostiene de modo claro en las diversas reformas que se llevan a cabo.

Las premisas descritas, a nuestro entender, presentan los elementos claves/sincrónicos que permiten comprender cabalmente las razones de porqué la concertación se mantuvo durante cuatro gobiernos sucesivos completando

¹⁷ El mito, sin duda, es más que una ideología racionalmente fundada. Se trata de la elaboración que realizan las elites para conciliar legitimidad y aceptación de las restricciones, de todo orden, en un momento determinado, de manera de infundir una hegemonía social extendida en la sociedad y que las personas acepten las esperas y los eventuales sacrificios. Ello supone la construcción de «verdades» que se instalan en el imaginario colectivo de las diversas sociedades, como ocurrió en Chile con los potentes mitos de la transición y consolidación de la democracia. Como se verá más adelante, estos «mitos» fueron puestos en tela de juicio por las elites partidarias y parlamentarias concertacionistas, y luego, los cuestionamientos se ramificaron hacia la sociedad, pero por otros motivos, más prosaicos, si se quiere, vinculados con la modernización del país y la instalación de una economía de mercado que tiende a redistribuir las ganancias del crecimiento y a configurar una sociedad más individualista y liberal.

un período de 20 años en el poder. En efecto, la elite concertacionista desplegado, como veremos, los recursos reseniados para gozar de una legitimidad, sustento social y electoral de modo sostenido.

Sin embargo, como se insinúa en la dinámica de los gobiernos y en un análisis diacrónico efectuado en el capítulo final, el fin del ciclo político se comienza a revelar gradualmente por el desgaste y deterioro de los aspectos «positivos» que fueron fuente del éxito por un buen tiempo, según se ha detallado. En otras palabras, de modo inexorable el *pasó del tiempo* va minando la fortaleza y legitimidad de la elite concertacionista en Chile como se indica al inicio de esta investigación. Situación, por cierto, que con sus rasgos propios ha ocurrido en otros contextos democráticos que han vivido ciclos políticos largos, como fueron los casos de España con Felipe González (1982-1996) e Inglaterra con Margaret Thatcher (1979-1990).

Sin duda, el punto cúlmine del fin del ciclo es la derrota electoral señalada. Con todo, es importante indicar en este planteamiento global, que no se trata, como sostenemos, de una debacle o desarme catastrófico de la elite concertacionista chilena ya que si se observan los frios números perdió sólo por unos puntos.¹⁸ Pero ello tampoco es óbice para decir que no ocurrió nada. Su ciclo político terminó y ahora, sin duda, deberá reinventarse radicalmente.

El arco de consideraciones anteriores ha sido construido como marco de referencia o ancla de análisis para, desde ahora, emprender el «viaje», paso a paso, estudiando la sociedad chilena desde un punto de vista socio-político.

A continuación exploramos los aspectos constitutivos de la sociedad política chilena. Luego prestaremos atención al quiebre institucional de 1973 y la dictadura militar instalada así como las transformaciones emprendidas. Enseguida, revisaremos la transición y conformación de la elite de la concertación. Después, daremos cuenta del «mapa cognitivo» compartido y los elementos asociados, en relación a las premisas indicadas al respecto. Más tarde, indagaremos las dinámicas de cada gobierno concertacionista, destacando sus reformas principales y contextos políticos, señalando puntos conflictivos o quiebres. Finalmente, en el último capítulo, retomaremos, en lo principal, el marco de referencia de la investigación para entrar de lleno a analizar los rasgos fundamentales del término del ciclo político.

¹⁸ El candidato triunfante de la derecha, Sebastian Piñera, se impuso a Eduardo Frei, de la Concertación, en segunda vuelta con 51,6% de los votos frente a 48,3% de su contendidor.

II.

LAS CLAVES DEL DESARROLLO
POLÍTICO DE CHILE

1. SISTEMA POLÍTICO E HITOS DE SU CRISIS

Uno de los rasgos distintivos de la estructura política chilena ha sido su marcada estabilidad en contraste al oscilante proceso de institucionalización política que se registró en el resto de los países de América Latina.¹⁹

El Estado nacional se instituyó como forma de organización política, al igual que en el resto de la región, por medio de las guerras independentistas que permitieron cortar el vínculo colonial (Vitale: 1993, 25).

Las guerras por la independencia y los conflictos civiles que ellas originaron tuvieron su fase más crítica entre 1810 y 1825, año en que fue finalmente derrotada la contrarrevolución (Vitale: 1993, 25).

La clase dominante criolla, enfrentada a la tarea de diseñar los cimientos de la República, se apropió de parte de las instituciones del Estado colonial y de la experiencia de la antigua burocracia funcionaria (Vitale: 1993, 25).

Se puede sostener que en 1830 se asentó la configuración del Estado en Chile. Este proceso obedeció, en buena medida, a la hegemonía ejercida por la oligarquía agraria del valle central. Fue el inicio de la progresiva incorporación de diversos sectores sociales a la ciudadanía económica, social, cultural y

¹⁹ En efecto, como ha sido ampliamente documentado por los historiadores de América Latina, luego de la independencia, las diversas sociedades nacionales tuvieron dificultades para organizar Estados nacionales unificados debido a las prolongadas contiendas entre las diversas oligarquías locales y regionales. Así ocurrió, por sólo mencionar algunos países, en Argentina, México o Brasil que luego de largas luchas intra-oligárquicas, en algunos casos, lograron instaurar gobiernos «fuertes» que dotaron al Estado de mayor densidad como sucedió en México con el periodo conocido como el «Porfiriato»; es decir, los gobiernos encabezados por Porfirio Díaz (1876-1911). Entre otros textos, se puede consultar a Tulio Halperin Donghi, *Historia contemporánea de América Latina* (1975), Alianza Editorial, España.

política, que comenzó a entender al Estado como el referente central de la acción colectiva y como ente clave, más adelante, de la canalización y distribución de los recursos económicos (Góngora: 1986; Villalobos: 1990).

En este sentido, el elemento fundante de la estabilidad política fue la Constitución de 1833. Este cuerpo legal, elaborado durante el período en que predominó el Partido Conservador, entre 1831 y 1861, consideró, entre otros aspectos, la existencia de un Congreso bicameral y leyes periódicas; ciertas garantías elementales, como la igualdad ante la Ley, y el mecanismo del voto censitario para las elecciones. Es decir, eran considerados ciudadanos de la naciente república los varones mayores de 21 años que supieran leer y escribir, y que fueran propietarios de un bien raíz, tuvieran un empleo, capital o giro, cuyo monto se determinaría anualmente por Ley (Eyzaguirre: 1977, 100-102). El período Conservador, en que se sucedieron los presidentes Joaquín Prieto (1831-1841), Manuel Bulnes (1841-1851) y Manuel Montt (1851-1861), se caracterizó por un predominio del poder Ejecutivo y por la vigencia del ideario de Diego Portales en la conducción del gobierno.

Portales, quien se desempeñó como ministro del Interior y de Relaciones Exteriores durante distintos gobiernos en la etapa conservadora, y básicamente como ideólogo del período, logró infundir en la naciente institucionalidad chilena algunas ideas centrales, tales como la afirmación de una autoridad impersonal, la idea de democracia «progresiva», la necesidad de una oposición responsable que permanentemente fiscalizara los actos del gobierno y los principios de igualdad sin excepciones ante la ley y de obediencia de los cuerpos armados, los que en su concepto debían ser no deliberantes (Eyzaguirre: 1977, 90-97).

En 1857 el conservadurismo se escindió. El grueso de sus militantes asumió una actitud confesional y de apoyo a la Iglesia Católica, manteniendo el nombre de la colectividad. Los restantes, en tanto, se enfilaron en una nueva agrupación llamada Partido Nacional. Paralelamente, y unidos por la aversión a la campaña presidencial de Antonio Varas, los conservadores se agruparon con el Partido Liberal, generando la «fusión liberal conservadora». Más tarde, del núcleo liberal disconforme con esta «fusión», se generaría una nueva vertiente, más reformista y democrática, denominada, Partido Radical (Eyzaguirre: 1977, 125 y 126).

La mayor cultura cívica que se fue configurando en Chile, junto con la importación de las ideas liberales desde Europa, particularmente de Francia, trajeron consigo el cambio de signo político predominante, de tal suerte que, hacia 1861, se inició en el país el período conocido como etapa liberal (1861-1891), que en su ideario promovió la laicización de las instituciones y la equivalencia de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo.

Esta etapa se desarrolló bajo los gobiernos de José Joaquín Pérez (1861-1871), Federico Errázuriz Zañartu (1871-1876), Aníbal Pinto (1876-1881), Domingo Santa María (1881-1886) y José Manuel Balmaceda (1886-1891).

En términos generales, esta época se caracterizó por las constantes pugnas entre la figura del Presidente de la República y los partidos políticos que representaban a sectores plutocráticos enriquecidos sobre la base de actividades económicas como la minería, la banca y el comercio, y un escandaloso intervencionismo electoral.

La Constitución de 1833 sufrió constantes modificaciones, en 1871, 1873 y 1874, en un proceso continuo que tendió a provocar una equivalencia entre el Legislativo y el Ejecutivo.

El proceso político, orientado a limitar las facultades del Ejecutivo, presionó a los Presidentes de la República a generar alianzas y combinaciones para lograr mayorías parlamentarias. Este ejercicio político, en la práctica, fue dotando a los partidos de una mayor definición. En todo caso, las diferencias fundamentales entre ellos se referían a la posición frente a la «cuestión religiosa». Se trató de una pugna entre el catolicismo o clericalismo y el laicismo, principalmente, en torno a temas que, hasta ese momento, habían sido de resorte exclusivo de la Iglesia Católica, tales como la enseñanza, el matrimonio y la potestad sobre los cementerios. El resultado será la secularización de estas instituciones, por la promulgación, en 1883, de la ley de cementerios laicos, y, en 1884, de las leyes de registro civil y matrimonio civil (Collier y Sater: 1998, 142).

El sistema de partidos, hasta ese momento, incluía cuatro formaciones con claras identidades. El Partido Conservador, compuesto básicamente por la aristocracia tradicional, se distinguía por la defensa acérrima de los privilegios de la Iglesia Católica; el Partido Liberal, caracterizado por su anticlericalismo, adopta como bandera de lucha la laicización de las instituciones. El Partido Nacional, integrado por reformistas y antiguos partidarios mont-varistas, y se ubica en la línea de la laicización; y, finalmente, el Partido Radical, nacido como protesta a la «fusión liberal-conservadora», se distingue por buscar reformas profundas en la estructura socio-política e impulsar, también, y decididamente, la secularización de las instituciones.

Como señalamos, la etapa liberal se caracterizó por la pugna de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo, y tuvo su cristalización más evidente en la guerra civil de 1891, cuando se enfrentaron los «parlamentaristas» o adherentes al Congreso, y los «balmacedistas», defensores de los intereses del Presidente de la República, José Manuel Balmaceda. Prevalcieron los primeros a costa de la vida de seis mil chilenos y la autoinmolación del propio Presidente (Collier y Sater: 1998, 141-147). Es preciso mencionar como dato histórico que Balmaceda propugnó en aquella época, que el Estado chileno se hiciera cargo de la explotación

del codiciado salitre en el norte del país –obtenido como fruto de la derrota de Perú y Bolivia– mientras el Congreso representaba a la plutocracia, coludida con los intereses mineros ingleses, y se oponía a esta «temprana» estatización.

El término de la revolución de 1891 puso fin también al predominio del Ejecutivo. Se intenta un parlamentarismo «a la chilena», cuyo gran talón de Aquiles fue la inexistencia de una institucionalidad «impersonal» adecuada que le diera soporte. Si bien se reformó la Constitución de 1833, las modificaciones fueron de carácter secundario y no sentaron las bases de un sistema de gobierno parlamentario. De hecho, no se cumplía con un rasgo esencial de este tipo de sistema, a saber, contar con mayorías parlamentarias estables que permitieran el desarrollo de un programa de gobierno. Lejos de ello, las mayorías en el Congreso eran sólo ocasionales debido a la indisciplina de los partidos políticos (Eyzaguirre: 1977, 172 y 173).

En todo caso, este nuevo «pseudoparlamentarismo» consistió básicamente en la ampliación de las facultades del Congreso, que ahora no sólo cumplía funciones legislativas, sino también orientaría la política del Ejecutivo en la conducción de la nación.

La República parlamentaria se extendió entre los años 1891 y 1925, sucediéndose los presidentes Jorge Montt Álvarez (1891-1896), Federico Errázuriz Echaurren (1896-1901), Germán Riesco Errázuriz (1901-1906), Pedro Montt Montt (1906-1910), Ramón Barros Luco (1910-1915), Juan Luis San Fuentes Adonaegui (1915-1920) y Arturo Alessandri Palma (1920-1925).

En la arena política, se mantuvieron las colectividades del período liberal, sin embargo, se amplió el espectro político por las escisiones del Partido Liberal y la conformación de nuevas agrupaciones, de tal suerte que se distinguió el Partido Liberal doctrinario, que mantuvo los valores cimentados desde su fundación, y el Liberal democrático o «balmacedista», que reivindicaba el régimen presidencial de gobierno, con un Ejecutivo fuerte (Eyzaguirre: 1977, 173 y 174).

Entre las colectividades que emergieron, se cuentan, el Partido Democrático, surgido desde el radicalismo, pretendiendo representar y defender, pacífica y humanitariamente, los derechos de obreros, artesanos y baja clase media; y el Partido Obrero Socialista, fundado por Luis Emilio Recabarren, que, en 1922, se transformó oficialmente en la sección chilena de la Internacional Comunista o Partido Comunista (Eyzaguirre: 1977, 173 y 174).

El ejercicio político de los partidos en la etapa parlamentaria consistió en configurar alianzas con fines electorales y sin mayores proyecciones programáticas. Además, las colectividades, más que responder a una ideología específica, lo hacían a sus caudillos y carecían de planteamientos concretos frente a las crecientes demandas del país (Eyzaguirre, 1977: 173 y 174).

A partir de 1920, Chile comenzó una etapa de profundas transformaciones políticas y sociales. El término de la Primera Guerra Mundial, la madurez cívica de la clase media y la creciente participación política del sector obrero de raíz minera, determinaron un cambio en las instituciones políticas. De hecho, fue durante la presidencia de Arturo Alessandri Palma que la estructura del régimen parlamentario sucumbió, no sólo por la constante crítica de este mandataria al sistema, sino por la presión de las fuerzas armadas que, asumiendo un rol deliberante, incidieron en la agenda legislativa del gobierno y tomaron el poder (Eyzaguirre: 1977, 191).

Con la caída de Alessandri Palma terminó el régimen parlamentario y sucedió también la Constitución de 1833. Se elaboró entonces la Constitución de 1925 que reforzó las atribuciones del Ejecutivo –haciendo resurgir un sistema presidencialista– y zanjó definitivamente la separación de la Iglesia y el Estado. Se inició, entonces, lo que los historiadores han denominado la «República presidencial», que llevó como Presidente electo, por primera vez por votación directa, al abogado Emiliano Figueroa (1925-1927), cuya breve gestión estuvo completamente limitada por el intervencionismo militar, liderado por la controvertida figura de Carlos Ibáñez del Campo.

Ibáñez, quien había tenido un claro rol en los acontecimientos políticos durante el gobierno de Alessandri Palma, fue electo Presidente de la República, en reemplazo de Figueroa, en 1927, y gobernó hasta su abrupta salida en 1931. Este período ha sido recordado como la «dictadura de Ibáñez». Su gobierno tuvo un carácter básicamente nacionalista y personal.

Entre 1931 y 1932, Chile vivió un período de quiebre institucional –recordado históricamente como la «segunda anarquía»– que finalizó nuevamente con Arturo Alessandri Palma (1932-1938). Le siguieron los tres gobiernos radicales, Pedro Aguirre Cerda (1938-1941), Juan Antonio Ríos (1941-1946) y Gabriel González Videla (1946-1952).

El escenario político en que se desarrollaron estos gobiernos, estuvo marcado por la afirmación y consolidación del Partido Radical como segunda fuerza política del país. El radicalismo representaba a la consagrada clase media, que, gracias a la educación, el trabajo en cargos públicos y el desempeño de profesionales liberales, había ganado espacios de representación y participación política. Se trataba de un partido caracterizado por el laicismo, asociado a su vínculo con la masonería, y por la promoción de un Estado Benefactor, que asumía como responsabilidad la protección de los sectores más desposeídos.

Esta es la típica etapa de la industrialización «mercado internista» y de la formación de las grandes empresas estatales que, a la vez, permitieron la creciente presencia de los trabajadores en la escena política. Estos participaban en los grandes sindicatos tanto del sector público como privado. También colaboró,

en este arreglo político, e incluso asumió roles de gobierno, en coalición con el radicalismo, el Partido Socialista -fundado en 1933- y el Partido Comunista.²⁰ Se trató del período de auge del Frente Popular que instala una cultura cívica-mesocrática y «civilista», aunque con las limitaciones propias de una integración social segmentada que privilegiaba a los integrantes de pacto «nacional-popular», integrado por los sectores medios señalados, crecidos al amparo del Estado, los sindicatos industriales y el empresariado, protegido a la «sombra» del ente estatal.²¹

Entre 1952 y 1964, la crisis económica y los excesos de los partidos políticos gestaron un fuerte movimiento de reforma política, con tintes autoritarios, personalistas y anti-partidistas. Ello ocurrió debido a la decadencia del radicalismo en el gobierno que al final de su gestión utilizó, de modo prebendario, al Estado, generando una gran antipatía popular. Este proceso recayó nuevamente en la figura de Carlos Ibáñez del Campo, que volvió a la Presidencia de la República, entre 1952 y 1958, y, posteriormente, en Jorge Alessandri Rodríguez, quien gobernó entre 1958 y 1964.

Ibáñez, electo para un segundo período con el voto femenino, lideró un gobierno de corte populista, adhiriendo, en alguna medida a la «corriente» que se replicaba en toda América Latina. Fue revelador que Ibáñez ganara los comicios con la imagen de una «escoba» que iría a barrer con los políticos tradicionales.

Con todo, el fenómeno del populismo, como movimiento transclase que se agotaba en la figura de un «gran caudillo nacional», alcanzó en Chile un escaso

²⁰ Es importante, siempre destacar, la singularidad de Chile que tuvo desde muy temprano partidos políticos de izquierda con un fuerte arraigo social como no aconteció en el resto del continente, a lo menos con la misma intensidad. Esto se explica por la temprana formación de una economía minera en el país, tanto en el norte como en la zona sureña de Concepción, que permitió el surgimiento de un proletariado que vive en condiciones precarias y genera tempranamente una «oposición» de clase. Ello, en especial, en los campamentos mineros que eran comunidades cerradas, jerárquicas, cuasi-estamentales. Este fue el caldo de cultivo de la formación, primero, del Partido Obrero Socialista, y luego del propio Partido Comunista. Más tarde -1933- el Partido Socialista surge teniendo como referente a los sectores medios, sobre todo, universitarios (en especial de la «mesocrática» Universidad de Chile) como a los sectores de trabajadores fabriles de la singular industrialización «hacia adentro» que se produce en Chile. Además el PS se alza como alternativa nacional y popular, aunque de cuño marxista, al estalinismo reinante en esos años en el comunismo internacional que, desde luego, permea al PC local.

²¹ Es relevante reiterar el carácter limitado que tuvo el peculiar «Estado de Bienestar» que se asentó en Chile, en especial, cuando algunos analistas critican los logros de la concneción en los ámbitos sociales y sitúan la «época de oro» de la sociedad mesocrática chilena, entre la década de los años 40 y 70. Lo cierto es que en ese período, solamente las clases medias tenían posibilidades de movilidad social, por ejemplo, accediendo a las universidades públicas, mientras el grueso de la población carecía de una cobertura digna de los servicios sociales. En verdad, durante los gobiernos de la concneción, como se detalla más adelante, se ha logrado universalizar el acceso a la educación superior como una amplia cobertura, aunque deficitaria, de los servicios públicos.

asidero (Hidalgo: 1992). Sin embargo, la experiencia caudillista del general Ibáñez, cerró un período en el desarrollo del sistema de partidos y abrió una nueva realidad política, que dio pábulo para una mutación, sin parangón, en el sistema institucional chileno. (Valenzuela: 1978, 48).

En este sentido, se registraron tres fenómenos políticos en paralelo: un paulatino debilitamiento del centro -con la progresiva caída electoral del Partido Radical y emergencia de la Democracia Cristiana-; la consolidación de una izquierda con aspiraciones de formar una «gobierno popular»; y un progresivo anquilosamiento de la derecha, reflatada en 1962, con la fusión de las corrientes nacionalistas e históricas y que constituyó, gradualmente, un proyecto político con claros signos autoritarios (Cavarozzi y Garretón: 1989). Es importante detenerse en estos puntos.

En efecto, a comienzos de los años 60, Chile presentaba signos evidentes de polarización, simbolizando la inexistencia de iniciativas de cooperación política. Es decir, se inaugura lo que Góngora (1986) denomina, correctamente, el período de las «planificaciones globales», cuando las diversas fuerzas políticas presentaban programas políticos de «refundación» nacional, sin estar dispuestas a establecer alianzas políticas duraderas con otros partidos.

Al respecto, es relevante indicar el talante distinto del «nuevo» centro político expresado en la democracia cristiana que logra «expulsar» al radicalismo del tablero político y que cuenta con una creciente presencia en los sectores medios, ahora, de origen católico y, además, posee una élite singular formada en la Universidad Católica, que sustenta un programa de ampliación del capitalismo nacional, en clave desarrollista y popular, como alternativa a la izquierda. También se debe enfatizar el carácter progresista de la DC que se forma al amparo de los filones comunitarios y de «opción por los pobres» de la Iglesia chilena y de pensadores como Jacques Maritain, quien postulaba un pensamiento solidario y participativo.²²

Por otra parte, los socialistas y comunistas, en particular los primeros, realizan una lectura muy crítica de su participación en los gobiernos radicales y se proponen también un «camino propio» que aglutinara a las fuerzas de izquierda, bajo un programa de «cambios profundos». Así, luego de varias escisiones,

²² El gran repunte electoral de la DC se produce en 1957 cuando obtiene un 9,94% de los votos y un 15% en Santiago -la capital- que consagra el liderazgo partidario y nacional de Eduardo Frei Montalva -padre del actual senador Frei Ruiz Tagle, ex candidato derrotado de la concneción- que es elegido senador. Luego en las elecciones presidenciales de 1964 Frei obtiene una de las votaciones más altas de la historia política del país, un 55,7% de la misma. Estos, y otros elementos aquí considerados, se encuentran en Paulo Hidalgo, «La transición a la democracia: aspectos teóricos y análisis de la situación chilena», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, N° 11, Enero-abril 1992, Madrid.

por cierto, endémicas en el socialismo chileno, este partido se reunifica en 1956 y constituye el Frente de Acción Popular (FRAP) junto al Partido Comunista, ya legalizado, luego de la persecución de que fue objeto durante el último gobierno radical. Cuando se examinan los documentos socialistas de la época, en particular del notable senador y político Raúl Ampuero, se evidencia el clima ideológico reinante, muy contrario al llamado «colaboracionismo de clase», dispuesto a buscar una alternativa propia para alcanzar el socialismo.²³

Finalmente, se debe consignar que la derecha, como dijimos, se reagrupa y lo más relevante es que opta por salir de su política «defensiva», sostenida por años, en medio de la hegemonía radical, y elabora un programa político que abjura fuertemente del secular Estado de Bienestar que se había construido en Chile, para convenir una opción política, se diría hoy, de corte claramente liberal, totalmente dispuesta a construir una sociedad muy ajena al mundo referencial típico de la sociedad chilena, entendido como una «democracia de los compromisos». Si se examina, por ejemplo, el programa político presentado por el abanderado de la derecha, en 1970, Jorge Alessandri, se advierten las semillas de la refundación capitalista-autoritaria que pocos años más tarde se llevaría a la práctica.²⁴

De esta manera, no cuesta trabajo advertir que las bases de la polarización y encono del sistema político chileno estaban presentes desde mucho antes del advenimiento de la izquierda al gobierno. Esta situación, desde luego, se acrecentó dramáticamente durante el gobierno de la Unidad Popular (1970-1973), con la presidencia de Salvador Allende y la «vía chilena al socialismo». En este período se registró una intensa movilización social, de carácter confrontacional; una marcada desarticulación de la sociedad; una derechización de claros tintes fascistas, en particular, de los sectores medios, que fomentó un sabotaje abierto de la clase empresarial al gobierno.

²³ Esta panorámica del Partido Socialista se basa en mi libro coescrito con Jorge Arrate, *Pasión y razón del socialismo chileno* (1989), Ornitorrinco, Santiago. Allí se sostiene, cuando se fundamenta esta etapa histórica del PS: «(...) el carácter de la revolución chilena era socialista y no democrático burgués, y que debía ser encabezada por los partidos inspirados en los intereses de los trabajadores. (...) No había posibilidad de acuerdos con los sectores «burgueses» de centro, y estos debían ser considerados como adversarios del proyecto de la izquierda» (p.64).

²⁴ Tesis de Maestría (1982) elaborada para Flaco-México, no publicada, Paulo Hidalgo, «Régimen militar y proceso de reorganización de la sociedad chilena: el período de la nueva institucionalidad (1977-1980)». Allí analizo, en el capítulo 1, apartado 3.1 «La reacción capitalista de Alessandri, los componentes liberales y autoritarios del programa político que presentaba la derecha en esos años. En efecto, se habían reunido un conjunto de economistas en torno a la candidatura de Alessandri que influyen decisivamente para que el programa de su candidatura, señalara críticas profundas al «Estado social-dirigista» que se había formado en Chile y plantean, en lo grueso, un «nuevo comienzo» con medidas liberales para refundar la sociedad chilena.

Por su parte, la democracia cristiana desplegó una fuerte oposición al ensayo de la Unidad Popular y terminó arrastrada a la estrategia abiertamente golpista de la derecha, y esta a su vez, como veremos, tuvo una oportunidad histórica para refundar a la sociedad chilena sobre nuevos cimientos. Mientras la izquierda, en un contexto, en verdad, dantesco, se debatió entre «avanzar sin transar», el delirio ideológico de esos años, y tomar el cielo por asalto, y la postura más moderada de los comunistas, que abogaban por evitar una guerra civil, impulsando, cuando ya no era posible, el diálogo. Todo ello se erigió como un penoso telón de fondo de la traumática escena del golpe militar de 1973 (Hidalgo: 1992).

2. GOLPE MILITAR Y NÚCLEO EN EL PODER

Como en el resto del cono sur de América Latina, en Chile se produjo una intervención militar con un doble carácter: reactiva, en contra de lo que se consideró una amenaza popular a las bases de la organización social y fundacional, en el sentido de plantear una reorganización de la sociedad (Garretón: 1984). Se trataba de golpes de Estado que llevaron a las fuerzas armadas, como institución, a tomar el poder, con la idea, más o menos clara, de desarrollar un proyecto político, cuya sustentación ideológica se basaba en la Doctrina de Seguridad Nacional, que identificaba como enemigo interno al marxismo y al comunismo (Bourgau: 1986, 2; Heinz: 1999, 730).

Las intervenciones militares plantearon una «normalización» económica, consistente en el intento de aplicación de reformas neoliberales, cuya instauración sólo fue posible en el marco de estos autoritarismos excluyentes, es decir, en el ejercicio de una represión extrema, que anulaba toda participación política y suprimía la movilización social (Nohlen: 1981, 61; 1988: 44; O'Donnell: 1997, 99).

Sin embargo, es únicamente en el caso chileno que tales políticas se aplicaron de manera férrea y sostenida. Es interesante interrogarse por qué esto no ocurrió en los otros países del cono sur. Sumariamente, a nuestro entender, ello se debió a las permanentes contiendas de las cúpulas militares, con variadas «juntas» o formas colegiadas de administrar el poder, y a la inexistencia, de esta manera, de una hegemonía clara de algún segmento de las fuerzas armadas sobre otra. Otro factor asociado se refiere a la carencia de una elite civil-tecnocrática lo suficientemente coherente y con recursos de poder que presentara un programa de cambios global que pudiera ser «comprado» por las elites militares. Es así como, en definitiva, en los otros países de la región, la dimensión «reactiva» fue más predominante que la propia dimensión «refundacional».

En Chile, la dirección política del régimen militar tuvo dos componentes claramente identificables: uno, el liderazgo personalizado y simbólico de

Augusto Pinochet, quien, por la vía jurídico institucional, terminó por erigirse en Presidente de la República, centralizando en el ejército los aparatos represivos de las fuerzas armadas (Arriagada: 1998, 45-46), y, dos, un núcleo tecnocrático o equipo económico de estricta formación neoliberal (Valdés: 1989), que puso a prueba en la sociedad chilena las «lecciones» aprendidas en la Universidad de Chicago. Como lo demuestra el texto de Valdés, la élite que se hizo conocida como *chicago boys* tuvo un largo periodo de formación e incubación desde fines de los 60, cuando la Universidad Católica establece un convenio con aquella universidad norteamericana para enviar destacados alumnos a esa casa de estudios. Es así como se configura una amplia élite tecnocrática, con claros nexos con la derecha, que se encuentra a la espera de su mejor momento para poner en práctica sus recetas. Esta coyuntura, se produce, luego del golpe de Estado cuando, a pocos años de instalada la dictadura, la élite liberal ofrece a Pinochet un «paquete» completo de cambios estructurales, a «cambio» de mantener un presupuesto militar alto y no tocar a las fuerzas armadas en sus prerrogativas, por ejemplo, el sensible sistema de pensiones. Al mismo tiempo, esta élite aseguraba al monolítico gobierno de Pinochet flujos de recursos externos importantes para la economía doméstica provenientes, en parte, de los amplios contactos que la élite *chicago* había tejido en Estados Unidos.

En definitiva, el modelo de desarrollo propuesto se basó en cuatro ejes fundamentales: 1) la apertura indiscriminada de la economía hacia el exterior; 2) una reorientación drástica del aparato productivo hacia el sector terciario y primario; 3) una amplia liberalización del mercado financiero; y 4) una drástica reducción del tamaño del sector público a través de la masiva privatización de las empresas públicas tradicionales. Estos principios del libre mercado fueron sistemáticamente aplicados en áreas sociales altamente sensibles como la salud, la educación y la seguridad social (Hidalgo: 1992).

Pese al alto grado de represión con que estas políticas lograron imponerse, ya en 1983 se producen una serie de protestas sociales que luego se apagan. La sociedad chilena reaccionó, ante la crisis económica que asoló el país a mediados de 1982, con tasas de desempleo de hasta un 30% y una caída global de la producción del orden del 25%. Esta debacle económica desencadenó los primeros síntomas de crisis del gobierno militar. De hecho, a partir de 1983, el régimen intentó abrir un «diálogo» con la oposición, completamente condicionado a la legitimación de la Constitución de 1980, cuerpo legislativo aprobado años antes en reducidas comisiones creadas por el régimen para tal efecto. Pero pasaron varios años para que, en verdad, se desencadenara la transición, como se examina.

En todo caso, este cuerpo legal generaba mecanismos de veto sobre los poderes Ejecutivo y Legislativo a través del Consejo de Seguridad Nacional

(integrado básicamente por militares), dictaba la existencia del Tribunal Constitucional y un senado mixto, a medias designado y electo (Guzmán: 1979, 383-417). Volviremos sobre ello. Ahora analizamos el modelo económico que se introdujo en Chile y que cambió radicalmente la fisonomía del país.

3. EL CAMBIO DEL MODELO ECONÓMICO BAJO PINOCHET

Como se ha mencionado con anterioridad, el régimen militar impuso un modelo de desarrollo neoliberal que introdujo cambios sustanciales respecto al papel del sector público en la actividad económica, postulando un retiro generalizado del agente estatal.

Este cambio de modelo se constituyó también como una estrategia de «reordenamiento» de la sociedad chilena, en relación a la dura crítica a que fue sometido el limitado e histórico Estado de Bienestar chileno. No cabe duda que, producto de la aguda crisis política y social que deriva en el golpe militar, la situación económica del país era lamentable, evidenciada en graves desequilibrios macroeconómicos -hiperinflación, balanza de pagos deficitaria- y, especialmente, en el desabastecimiento de productos de primera necesidad (Huneeeus: 2000, 389).

Como bien destaca Huneeeus, esta inseguridad económica y malestar de parte de la población en torno a la gestión económica del gobierno de Salvador Allende, hizo que el régimen militar contara, al inicio, con un cierto apoyo de la sociedad civil. En particular, de los sectores medios que se movilizaron activamente en contra del gobierno de izquierda. Situación que, de hecho, y siendo leal a los datos históricos, dividió al país prácticamente en dos mitades. Durante la Unidad Popular los sectores populares, más allá de la crisis política y social, objetivamente mejoraron sustancialmente sus estándares de vida y sintieron, muy profundamente, la épica igualdad y reivindicativa de sus derechos expresada vigorosamente por Salvador Allende (Drake: 2007; Angeli: 1974; Garcés: 1990)

El programa de transformaciones iniciado en 1973 nació vinculado a un equipo de jóvenes economistas, en su mayoría egresados de la Universidad Católica, y con estudios de postgrado en la Universidad de Chicago, conocido como dijimos, como los *chicago boys*, quienes, impusieron una política de corte monetarista y contenido neoliberal (Huneeeus: 2000, 390).

No obstante, se han distinguido al menos dos etapas claramente diferenciadas en cuanto a dirección económica y contenido de las políticas. La primera, con un sesgo de ortodoxia neoliberal, se extendió entre 1973 y 1981, y la segunda, que abarcó desde 1982 hasta 1990, se caracterizó por introducir modificaciones heterodoxas, con un cariz más pragmático, motivadas, precisamente, por la grave crisis económica originada luego de la aplicación de las políticas de la primera mitad.

Los *chicago boys* impulsaron sus políticas con el objetivo claro de alcanzar el desarrollo económico y legítimar, en su visión, al régimen militar. La política se sometió a las reglas del mercado, al que se atribuyó la capacidad ilimitada de asignar recursos (Huneuus: 2000, 45).

El proceso de transformación de la estructura productiva vivido en Chile durante la dictadura, ha sido clasificado por Huneuus como un «modelo prusiano» de desarrollo, esto es, como un arquetipo en el cual la modernización económica se produce en contextos no democráticos. Ejemplos históricos de este tipo de modernización han sido las impulsadas por Bismarck en Alemania, y por Franco en España (Huneuus: 2000, 46).

Los contextos autoritarios imponen, como es lógico, ciertas condiciones al proceso de cambio económico. En lo fundamental, la concentración de autoridad y poder en manos del jefe de Estado, característica de estos regímenes, trae como consecuencia una menor separación de los intereses públicos y privados. De este modo, se dan discriminaciones en las decisiones a favor de individuos o grupos participantes del poder o con acceso privilegiado a este, como, por ejemplo, el uso de información privilegiada u otro tipo de abusos, que en democracia serían juzgados como corrupción (Huneuus: 2000, 47).

Estos particularismos provocan que las modernizaciones impulsadas sean sólo parciales y no afecten al conjunto de la economía y a la totalidad del sistema social. Cambian sólo algunas zonas de la institucionalidad económica y social y otras se mantienen rezagadas. En este sentido, la modernización impulsada por los *chicago boys* fue también parcial, produciendo avances y atrasos. Por ejemplo, en política laboral, se favoreció a los empresarios, impulsando el fortalecimiento de las grandes empresas e incluso la concentración de la estructura económica en grandes conglomerados, en desmedro de la organización sindical. Del mismo modo, se establecieron relaciones clientelares evidentes en el proceso de privatización de empresas del Estado, permitiendo que altos ejecutivos de empresas públicas y colaboradores del gobierno se beneficiaran personalmente en las transacciones, habida cuenta de la creación de una red de intereses entre los grupos económicos dueños de bancos y empresas. De hecho, el proceso de privatización, en Chile, terminó beneficiando a dos grupos: Javier Vial, propietario de Banco de Chile y Manuel Cruzat, dueño del Banco Santiago (Huneuus: 2000, 47 y 48).

El nuevo orden económico que se construyó durante el régimen militar, tuvo como centro y motor la empresa privada. Paralelamente, se limitó al mínimo la participación del Estado, otorgándole un rol subsidiario (Huneuus: 2000, 248).

Las principales transformaciones se situaron en los ámbitos fiscal, financiero, laboral, de relaciones económicas con el exterior, de propiedad pública de los medios de producción y del sistema previsional (Ffrench-Davis: 2008, 84).

En cuanto a la política fiscal, esta incluyó una reforma tributaria que eliminó el impuesto al patrimonio y a las ganancias del capital, y redujo el gravamen a la renta de las empresas. Simultáneamente, se estableció el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y se suprimieron las franquicias existentes para los bienes de consumo básico.

La política fiscal incluyó, también, una reducción del gasto público a la cuarta parte de los niveles alcanzados a fines de los 60 y principios de los 70. Decreció la inversión gubernamental; se redujo el gasto en los sectores productivos y decayó también el gasto social (Ffrench-Davis: 2008, 84-85). Asimismo, se redujo parte del aparato público, suprimiéndose algunas reparticiones como la Corporación de la Reforma Agraria, el Instituto de Desarrollo Agropecuario y la Dirinco, encargada del control de precios, entre otros (Büchi: 2008, 87 y 88).

En el campo financiero, la mayoría de los bancos estatizados durante el gobierno de la Unidad Popular, se privatizaron hacia 1975. Además, se liberaron las tasas de interés, se eliminaron las regulaciones preexistentes respecto de los plazos de operación y destino de los créditos; se autorizó el surgimiento de nuevas entidades financieras, casi sin limitaciones, y se redujeron, en forma gradual, las restricciones sobre los movimientos de capitales con el exterior (Ffrench-Davis: 2008, 85).

En este mismo ámbito, la política cambiaria pasó de un tipo de cambio múltiple, a una tasa única, fijada, finalmente, en 1979.

En el ámbito laboral, y producto de las altas tasas de desempleo que afectaron al régimen —con un promedio de 18% entre los años 1974 y 1989, se crearon los programas públicos de empleo, de administración municipal. Se trató del Programa de Empleo Mínimo (PEM), cuya remuneración era equivalente a un tercio del salario mínimo vigente en 1970, y el Programa para los Jefes de Hogar (POJH) (Huneuus: 2000, 393; Ffrench-Davis: 2008, 109).

En cuanto al comercio internacional, los aranceles se redujeron desde una tasa media simple de un 94%, en 1973, a un arancel uniforme de un 10%, a partir de 1979, y se eliminaron las bandas de precios, destinadas a proteger la economía nacional (Ffrench-Davis: 2008, 86; Büchi: 2008, 78 y 79).

Los cambios en la propiedad de los medios de producción incluyeron la privatización de empresas del Estado, lo que significó no sólo el traspaso de las empresas tomadas, requisadas o expropiadas durante el régimen de Salvador Allende, sino también, de aquellas surgidas bajo el alero de la entidad estatal Corporación de Fomento de la Producción (CORFO).

Hacia 1973, un total de 596 empresas eran administradas por el Estado. De ellas, 533 habían sido intervenidas o adquiridas por el gobierno de la Unidad Popular y 300 eran de completa propiedad fiscal. El contraste fue radical: a partir

de 1980, sólo 24 continuaban siendo propiedad el Estado, de las cuales, la mitad, estaba en proceso de licitación (Ffrench-Davis: 2008, 86; Huneeus: 248 y 249).

El proceso de privatizaciones fue en su momento extensamente criticado por su falta de transparencia, debido a que se privilegió a aquellos empresarios que dispusieron de recursos inmediatos para adquirirlas y que contaban con financiamiento bancario, lo que significó, como señalamos, un beneficio para algunos grupos económicos (Huneeus: 2000, 248).

El proceso privatizador se desarrolló en dos etapas. En los 70, las energías se centraron en restituir las empresas intervenidas o estatizadas irregularmente por la Unidad Popular, a sus antiguos dueños, o bien, venderlas. En muchos casos, los empresarios sujetos de las expropiaciones no pudieron «recompraras», beneficiándose otros grupos empresariales (Huneeus: 2000, 248).

Se estima que, hacia 1974, la CORFO había devuelto 325 empresas en un valor estimado de \$1.000 millones de dólares. Esta devolución, si bien gratuita, planteó a los empresarios algunas exigencias relacionadas con la mantención de niveles de empleo, competitividad e inversiones (Huneeus: 2000, 249 y 250).

Entre 1975 y 1980, la CORFO continuó con la tarea de «reprivatizar». Fue el turno de los bancos, las instituciones financieras, industrias y compañías marítimas. Se estima que en este período se privatizaron 207 empresas en un valor estimado de \$1.200 millones de dólares (Huneeus: 2000, 249 y 250).

La transferencia de propiedad se replicó en el sector agrícola, cuando un 30% de las tierras que habían sido expropiadas, durante los gobiernos de Allende y Frei, fueron devueltas a sus anteriores propietarios. (Ffrench-Davis: 2008, 87; Büchi: 2008, 114).

El sistema previsional también fue objeto de privatizaciones, reemplazándose el régimen de pensiones, financiado mediante un sistema de reparto, por otro de capitalización individual, en financieras previsionales privadas, creadas para tales efectos y denominadas Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).

Con todo, el modelo económico implementado por el régimen militar, entró en crisis en 1982, con el breve episodio de protestas sociales reseñado.

De acuerdo al ex ministro de Hacienda, Hernán Büchi, la debacle se produjo por dos factores fundamentales, a saber, un *shock* externo de proporciones debido a una recesión que afectó a las principales economías del mundo en los 80 y, asociado a ello, la mantención en el país de un tipo de cambio fijo, como principal medida de política antiinflacionaria (Büchi: 2008, 258).

En efecto, el hecho de mantener el dólar a una valor fijo de \$39, implicó que el tipo de cambio real perdiera un tercio de su poder adquisitivo. Ello se tradujo inmediatamente en una pérdida de dinamismo del sector exportador, retrocediendo el «auge exportador» propiciado por el gobierno, al punto de llegar a generar un déficit en la cuenta comercial de un 13% del PIB. Sumado a lo anterior,

la economía nacional se encontraba en una situación de sobreendeudamiento. Entre 1978 y 1983 el pago sólo de los intereses de la deuda externa se multiplicó por cuatro, alcanzando el 7% del PIB.

La crisis tuvo, quizás, su mayor reflejo en la abrupta caída del Producto Interno Bruto, que, entre 1982 y 1983, descendió a -14,5%, lo que ratificaba que la economía chilena estaba en una profunda recesión; la segunda que se viviera desde 1975.

Finalmente, otro dato que ratificaba la crisis era la situación laboral. En 1982, el desempleo reconocido por el gobierno, alcanzó al 19,6%; en tanto, en 1983, al 26,4% (Huneeus: 2000, 508).

El camino de la recuperación económica estuvo en manos del economista liberal Hernán Büchi en la cartera de Hacienda, entre 1985 y 1989, y se basó en algunos procesos descritos, impulsados de manera decisiva durante este período. Ellos fueron, básicamente, la privatización de la banca y de empresas estatales, la implementación de la reforma previsional y la aplicación de una reforma tributaria que favoreció fundamentalmente al empresariado.

De esta manera, como señalamos, se produjo una verdadera «revolución capitalista desde arriba» que cambió definitivamente el rostro de la sociedad chilena, sin parangón en la región. Ámbitos como la educación, la salud y el sistema de seguridad social, en general, fueron entregados a manos privadas. Con ello se forjaron los cimientos de una sociedad muy distinta al histórico modelo de creciente protección social y redistribución de la renta que se había previamente intentado en Chile, a lo menos desde la década de los 40. La paradoja estriba que, si bien todos los cambios se implementaron bajo una estricta cosmovisión liberal, fue, en efecto, el Estado el agente clave de las transformaciones siendo el sector privado un actor, en verdad, secundario, muy lejano de las agresivas acumulaciones originarias capitalistas protagonizadas por una fuerte burguesía en ascenso como sucedió en Inglaterra o Francia.

4. LOS ASPECTOS FUNDAMENTALES DE LA TRANSICIÓN

Según diversos análisis, el hito que marcó el inicio de la transición política de la dictadura a la democracia, fue el triunfo de la alternativa NO en el plebiscito de 1988. Con él se cerró formalmente la posibilidad de que los militares se perpetuaran en el poder (Huneeus: 1994; Godoy: 1999, 80-106; Garretón: 1994; 1999, 49-88).

La vigencia de este plebiscito, así como la institucionalidad política heredada del régimen militar, fueron trazadas en la Carta Fundamental de 1980, cuya legitimación fue el tema central del proceso de debate que se verificó en la elite

política opositora. Es preciso, entonces, retrotraerse a los contenidos esenciales de este documento y a todo el proceso de discusión política que se desató en torno a aquel.

Según el propio Jaime Guzmán (1979: 383-417), ideólogo del régimen militar, los temas centrales que se abordaron en esta Carta y que, de hecho, permearon en el debate político por largo tiempo fueron:

- a) la exclusión del marxismo como alternativa política;
- b) la existencia de un Senado mixto, a medias designado y a medias electo;
- c) la reducción de la cantidad de elecciones mediante la simultaneidad de las parlamentarias y las presidenciales;
- d) un ordenamiento de los estados de excepción;
- e) el fortalecimiento de las facultades presidenciales;
- f) la creación del Tribunal Constitucional, con facultades de veto sobre quienes propagaren doctrinas totalitarias y violentistas, y la función de «velar» por la constitucionalidad de las leyes antes de su promulgación;
- g) la creación del Consejo de Seguridad Nacional (COSENA), para integrar a las FF.AA. y Carabineros a la vida cívica del país, representando sus opiniones al Presidente de la República;
- h) el establecimiento de la inamovilidad de los comandantes en jefe de las fuerzas armadas y del general director de carabineros, eliminando la facultad presidencial de llamarlos a retiro.

El texto final de la Constitución de 1980 fue aprobado entre el 6 y el 8 de agosto de ese año y en definitiva trazó los plazos de lo que el régimen denominó «transición». Definió que esta se extendería por ocho años, a contar de 1980, período después del cual se realizaría un plebiscito que decidiría si el candidato propuesto por los comandantes en jefe para el próximo período presidencial (1990-1997), sería aceptado o rechazado. En caso de que ganara la alternativa NO —como efectivamente sucedió—, la transición se alargaría un año más, hasta 1989, tiempo durante el cual la Presidencia sería ocupada por el candidato derrotado. Al cabo de ese año, se realizarían elecciones presidenciales y parlamentarias (Cavalló: 1989; Boeninger: 1997, 278).

El texto constitucional fue ampliamente criticado por la elite política opositora al régimen. Su máxima expresión fue la conformación del Grupo de Estudios Constitucionales o Grupo de los 24, que reunía a académicos, profesionales y ex parlamentarios de todas las tendencias políticas existentes antes del golpe militar.

Este grupo puso en tela de juicio no sólo el origen de la Constitución, cuya elaboración se restringió a unos pocos, sino también el plebiscito que se

llevaría a cabo para sancionarla, dadas las circunstancias políticas que vivía el país. Sintetizando su crítica, el G24 planteó que ... *la nueva Constitución rechaza el sistema representativo de gobierno, desmoroce el derecho natural y exclusivo del pueblo para gobernarse, niega el pluralismo ideológico, establece un régimen político militarista, implanta un verdadero cesarismo presidencial, minimiza al Parlamento, transforma al Tribunal Constitucional en un organismo burocrático carente de representatividad popular y más poderoso que el Congreso, otorga un poder ilimitado a las Fuerzas Armadas, subordina la vigencia de los derechos humanos fundamentales al arbitrio del gobierno y se identifica, en lo económico, con el capitalismo individualista de libre mercado. Además, dadas las exigencias que le impone para eventuales reformas constitucionales, perpetúa un determinado régimen político, económico y social, que resulta prácticamente imposible de modificar. De esta manera, la Constitución de la Junta Militar niega la democracia y -lo que es más grave- cierra los caminos para instaurar la democracia dentro de la legalidad que ella consagra» (Cumplido: 1988, 199).*

A las críticas de la intelectualidad, se sumaron las presiones que comenzaron a ejercer las agrupaciones políticas de oposición. En marzo de 1983, se firmó el Manifiesto Democrático, primera demostración de acuerdo interpartidario entre las colectividades opositoras que exigió al régimen la alteración de itinerario fijado en la Constitución.

En agosto de ese mismo año, la oposición se articuló en la Alianza Democrática (AD), que unió, por la derecha, al Partido Republicano; por el centro, al Partido Socialdemócrata y Democracia Cristiana; y por la izquierda, al Partido Socialista y Unión Socialista Popular. Esta primera instancia de concertación planteó como exigencias: a) la renuncia de Pinochet; b) la creación de un gobierno provisional; y c) la convocatoria a una asamblea constituyente para redactar una nueva Constitución (Arriagada: 1998, 171).

Los llamados a movilizaciones de la Alianza Democrática presionaron para que el régimen diera señales de apertura. El régimen militar nombró como ministro del Interior a Sergio Onofre Jarpa, con la clara misión de descomprimir el escenario político y, gracias a la intermediación de la Iglesia Católica y bajo el condicionamiento de excluir al Partido Comunista de las conversaciones, se produjo el primer encuentro entre el oficialismo y la oposición.

En términos generales, este acercamiento fracasó porque la Alianza Democrática mantuvo sus reivindicaciones, y el gobierno, su decisión de respetar la institucionalidad generada en la Constitución de 1980.

A inicios de 1984, la oposición comenzó a generar lo que se conoció como el Acuerdo Nacional, que en lo sustancial planteaba apurar el itinerario político impuesto por el régimen, para tener, en 1985, plenamente reestablecida la democracia.

El incipiente diálogo político se estancó por la confrontación de dos intenciones. Por una parte, estaba la voluntad inmovilista de Pinochet, quien sostenía firmemente que el camino de la Constitución era invariable, y, por otra, el maximalismo de la oposición, que exigía el cumplimiento de los principios que habían configurado la Alianza Democrática, insistiendo en la ilegalidad de la Carta Fundamental creada por el régimen. En definitiva, el diálogo se bloqueó por el problema de la legitimidad de la Constitución del 80 (Moulian: 1997, 307-308; Arriagada: 1998, 173).

Constatando este hecho, en julio de 1984, Patricio Aylwin propuso una salida jurídico-política consistente en renunciar a la disputa sobre la legitimidad de la Constitución, por tratarse, en sus palabras, de una «controversia insuperable». Ello ... porque se plantea como cuestión de principios, que comprometen a la conciencia y el honor de unos y otros, motivo por el cual nadie está dispuesto a ceder. Personalmente, yo soy de los que considera ilegítima la Constitución de 1980. Pero así como exijo que se respete mi opinión, respeto a los que opinan de otro modo. Ni yo puedo pretender que el general Pinochet reconozca que su Constitución es ilegítima, ni él puede exigirme que yo la reconozca como legítima... ¿Cómo superar este impase sin que nadie sufra humillación? Sólo hay una manera: estudiar deliberadamente el tema de la legitimidad... Se entra así en un terreno más fácil, en que son mucho mayores las posibilidades de diálogo racional, de recíproca persuasión y convencimiento y, en consecuencia, de llegar a acuerdos... Un camino como el que sugiero (...) significa simplemente, que quienes creen en la legitimidad de la actual Constitución y quienes la consideran ilegítima, sin renunciar a sus respectivos planteamientos, hagamos el esfuerzo de buscar coincidencias para llevar al país a la normalidad democrática (Arriagada: 1998, 177-178).

En agosto de 1985, 11 partidos políticos de distintas tendencias²⁵ firmaron lo que se denominó «Acuerdo Nacional para la Transición a la Plena Democracia». Quedaron excluidas las colectividades reunidas en el Movimiento Democrático Popular (MDP), liderado por el Partido Comunista. En el documento se declaró que la reconciliación exigía la entrega del poder a un gobierno democrático y el pleno respeto a los Derechos Humanos. Sin embargo, descartó las exigencias planteadas anteriormente por la Alianza Democrática (renuncia de Pinochet, gobierno provisional y Asamblea Constituyente) y evidenció, por primera vez, la intención de aceptar la Constitución de 1980 a cambio de reformas constitucionales.

En el Acuerdo se estableció que, en el mediano plazo, se deberían concretar los siguientes aspectos: a) elección por votación popular de todos los miembros

²⁵ Entre los signatarios se contaron: los partidos Socialistas (líneas Mandujano y Briones), Unión Socialista Popular, Socialdemocracia, Radical, Demócrata Cristiano, Nacional, Liberal, Derecha Republicana y Unión Nacional.

del Congreso; b) simplificación de los mecanismos de reforma constitucional; c) sustitución del plebiscito que determinaría la sucesión de Pinochet por una elección libre y competitiva de Presidente de la República; d) una nueva composición para el Tribunal Constitucional, con representantes de los tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial); y e) garantizar constitucionalmente la libre expresión de ideas y organización de partidos políticos (Acuerdo Nacional para la Transición a la Plena Democracia, 1985).

En lo inmediato se demandaba el término de los Estados de Excepción y el exilio; la formación de registros electorales; el fin del receso político y reconocimiento de los partidos políticos; la aprobación de una Ley Electoral con plenas garantías democráticas y la realización de un plebiscito para aprobar reformas a la Constitución.

El Acuerdo fue rechazado por el régimen el 20 de diciembre de 1985. El gobierno militar volvió a declarar «inmodificable» el texto de la Constitución de 1980: «... el Gobierno reafirma su voluntad de conducir al país hacia la democracia plena del articulado permanente de la Constitución Política de 1980...» (Dirección Nacional de Comunicación Social, DINACOS: 1985).

Fracasados los intentos de negociación, en 1986, los partidos unidos en la Alianza Democrática (AD) decidieron impulsar una movilización social definitiva. Al mismo tiempo, la izquierda agrupada en el Movimiento Democrático Popular (MDP) hizo un llamado a la «sublevación nacional de masas», propagando decididamente la insurrección contra el régimen. En marzo de este año se desarrolló la Asamblea Nacional de la Civilidad, una de las mayores manifestaciones públicas de rechazo al régimen y la primera en que coincidieron los partidos de la AD y el MDP. En ella, se elaboró un documento denominado «Demanda de Chile», que propuso formar un gobierno de amplio apoyo popular y representatividad democrática. Al no obtener respuesta, se convocó a un paro nacional para el 2 y 3 de julio. El gobierno reaccionó reprimiendo y apresando a los dirigentes de la Asamblea.

La ilusión de lo que la oposición denominó como el «año decisivo» fue boicoteada por hechos imprevistos: el descubrimiento de un arsenal clandestino en Carrizal Bajo (zona costera norte del país), que evidenció el ingreso ilegal de armas efectuado por el Frente Patriótico Manuel Rodríguez (FPMR),²⁶ y un

²⁶ Se debe consignar que el Frente Patriótico Manuel Rodríguez, era el brazo armado del Partido Comunista que hace un giro radical de su política gradualista, en torno a 1978, para impulsar una insurrección popular armada en Chile, muy a tono, con las insurrecciones que se vivían por aquel entonces en Centroamérica, en particular en Nicaragua con la sublevación de los sandinistas. Este cambio estuvo en parte influenciado por Cuba y por la histórica dirigente del partido, hoy fallecida, Gladys Marín.

atentado al general Pinochet que terminó con la vida de cinco de sus escoltas y tuvo como efecto represivo inmediato el asesinato de cinco militantes de izquierda. Estos hechos diluyeron la acción de la Asamblea Nacional de la Ciudadanía y antecederon a cambios en la estrategia de la oposición. Después del atentado a Pinochet comenzaron a circular, entre la izquierda, incluida en la Alianza Democrática y el bloque socialista,²⁷ diversas proposiciones políticas que no sólo planteaban el fracaso de las movilizaciones, sino también la obligación de abandonarlas y tomar distancia del MDP²⁸ y la oposición armada. La idea era proponerle al gobierno militar una salida negociada que, respetando la Constitución, permitiera la gradual instalación de la democracia. Como decía Moulian, la salida ... *no puede encontrarse al margen de las condiciones creadas por la Constitución del '80*» (Moulian: 1997, 334).

En todo caso, el año 1987 estuvo marcado por la actitud tajante de la oposición por modificar radicalmente el «itinerario» constitucional y el requerimiento, en cambio, de sustituir el plebiscito fijado para 1988 por elecciones libres y abiertas de Presidente de la República. Bajo ese objetivo se formó el Comité por Elecciones Libres.

Las presiones, sin embargo, nuevamente se encontraron con la negativa del régimen que no permitiría cambios en los mecanismos de sucesión presidencial establecidos en la Constitución de 1980. Aún más, dando cuenta de lo inalterable del cronograma definido, el gobierno promulgó, entre 1985 y 1987, las leyes sobre Tribunal Calificador de Elecciones, inscripción en los Registros Electorales, y Servicio Electoral, Votaciones Populares y Escrutinios, y Partidos Políticos. En definitiva, el gobierno militar sentaba las bases para el plebiscito de 1988.

La polémica que se desató luego en la oposición se relacionó con la división entre quienes abogaban a favor de la inscripción en los registros electorales y los que estaban en contra de ella, el MDP, que agrupaba al PC y a sectores socialistas.

A comienzos de 1988 la Alianza Democrática buscó ampliar su base social hacia la izquierda —siempre excluyendo al Partido Comunista— y lo logró, incorporando al PS Almeyda, parte del MDP. Se formó una nueva coalición que agrupó a la oposición hasta el plebiscito: la Concertación de Partidos por el NO,

²⁷ El Bloque Socialista era una agrupación de izquierda democrática que nucleaba sectores del PS, del MAPU y de la Izquierda Cristiana que habían efectuado un largo proceso de renovación política y abogaban por la primacía de la democracia y que se incorporaron a la Alianza Democrática y luego a la concertación.

²⁸ El Movimiento Democrático Popular (MDP) era un frente de izquierda que agrupaba al PC y a un sector del PS liderado por el histórico líder Clodomiro Almeyda que había sido ministro de Relaciones Exteriores de Allende y de Defensa. Este sector del PS luego se incorpora a la Alianza Democrática. Por cierto el MDP estaba en la línea de una insurrección popular y se oponía a reconocer la Constitución del 80.

liderada por Patricio Aylwin, que llamó a votar NO a la continuidad del régimen en el plebiscito de 1988. Este llamado marcó el fin de la política de ilegitimación de la Constitución de 1980 (Moulian: 1997, 343), que fue tema de arduo debate en la oposición de aquellos años.

El 3 de agosto de 1988 la Junta de comandantes en jefe de las fuerzas armadas nombró a Augusto Pinochet como candidato único al «plebiscito presidencial» fechado para el 5 de octubre. Este se desarrolló limpiamente, pese a las aprehensiones de la oposición, y contó con los votos del 90% del universo electoral. Ganó la alternativa NO con un 54,7% de las preferencias, y perdió el SI, con un 43% de los votos.

Tras conocerse los resultados del plebiscito, tanto el gobierno como la oposición se abocaron a definir candidatos para las elecciones presidenciales que se realizarían al año siguiente. La derecha postuló al ex ministro de Hacienda del régimen militar, Hernán Büchi, y la Concertación de Partidos por el NO, convertida ahora en Concertación de Partidos por la Democracia, a su líder y máxima figura del Partido Demócrata Cristiano, Patricio Aylwin Azócar.

Una segunda tarea, tanto para los militares como para la oposición, fue la de comenzar a definir cuáles serían los cambios que se realizarían a la Constitución de 1980 (Godoy: 1990, 145).

La apertura del régimen a la negociación estuvo condicionada a la aceptación, por parte de la oposición, de la legitimidad de dicho cuerpo legal. Se preveía el triunfo de la Concertación y se temía que esta, contando con el apoyo popular, pudiera llamar a la conformación de una Asamblea Constituyente, con lo que toda la institucionalidad creada por el régimen quedaba expuesta a desaparecer. En el tiempo que quedó de vigencia, luego del triunfo del NO, el régimen militar se dedicó a hacer preparativos para ceder el mando del país a la oposición. Se diseñó un entramado legal que aseguró la perpetuación del modelo de «democracia protegida».

En primer lugar, se elaboró un sistema electoral binominal (Moulian: 1997, 350-351), consistente en la elección de dos senadores y dos diputados por cada una de las circunscripciones y los distritos, respectivamente. Esta norma permite que se elijan como congresistas a quienes hayan obtenido mayor votación de las dos coaliciones de partidos políticos que agrupen más sufragios. Sólo si la coalición que obtiene más votos dobla a la que le sigue en cantidad de sufragios, puede optar a ocupar los dos cargos en disputa. Este sistema aseguró al gobierno militar contar con la mitad de los escaños en ambas Cámaras, lo que, adicionalmente, en el Senado, por la presencia de nueve senadores designados, se tradujo en una mayoría capaz de vetar cualquier proyecto de ley, sobre todo aquellos referentes a las reformas constitucionales que, además, requerían de quórum muy elevados para su aprobación.

Tanto el diseño del sistema electoral, como el establecimiento de circunscripciones y distritos, se realizaron teniendo a la vista los resultados del plebiscito, esto es, conociendo las regiones donde el régimen conservaba apoyos. En todo caso, volveremos a analizar el binominalismo con más detalle, cuando describamos cómo ello afectó al sistema de partidos ya asentado.

Una segunda medida que adoptó el régimen a pocos días de la transmisión del mando presidencial, fue publicar las Leyes Orgánicas de las fuerzas armadas y carabineros, sujetas a quórum de 4/7 en ambas Cámaras del Congreso para ser modificadas. Esta legislación dio plena autonomía a los militares y a la policía uniformada, quitándole al Presidente de la República la facultad de llamar a retiro a cualquier oficial que no fuera propuesto por el respectivo comandante en jefe.

Finalmente, en el ámbito judicial, se elaboraron las «Leyes Rosendés», que determinaron el nombramiento de magistrados de confianza del régimen militar en la Corte Suprema, asegurando en el futuro fallos favorables a las fuerzas armadas (Moulian: 1997, 351).

En tanto, las reformas constitucionales, que se definieron después de extensas conversaciones entre miembros de la Concertación, la derecha y el gobierno, fueron plebiscitadas el 30 de julio de 1989 y aprobadas por el 86% de los votantes. En términos gruesos, incluyeron:

- a) la sustitución del Artículo 8º, que establecía proscripción ideológica a los partidos marxistas, por uno que sancionaba las conductas «antidemocráticas»;
- b) la restricción de las facultades del Ejecutivo en estados de excepción; el término del exilio y la compatibilidad entre la actividad política y la actividad gremial (que estaba suspendida).
- c) la incorporación de dos civiles al Consejo de Seguridad Nacional (COSENA), organismo conformado por los comandantes en jefe de las fuerzas armadas y el general director de carabineros. Este consejo pasaría a cumplir funciones de asesoría, sin capacidad de veto.
- d) La adquisición de rango constitucional de las Leyes Orgánicas de las fuerzas armadas.
- e) El aumento del número de senadores electos de 26 a 38, logrando relativizar el peso de los nueve designados.
- f) Modificaciones en los requisitos para cambiar la Constitución; sobre todo para las normas que establecían las bases de la institucionalidad creada por el régimen: Tribunal Constitucional, inamovilidad de los comandantes en jefe y general director de carabineros, y Consejo de Seguridad Nacional.
- g) La incorporación de tratados internacionales al ordenamiento constitucional en materia de Derechos Humanos.

Las reformas fueron calificadas por la concertación como mínimas, pero enfrentada al dilema de rechazar la propuesta del gobierno por insuficiente o conformarse con una reforma «modesta», pero que evitara la prolongación del debate en el gobierno siguiente, se optó por esto último. Consecuentemente, se aceptaron las limitaciones a la soberanía popular y al poder de la mayoría, impuestas por el régimen. *El factor crucial en la aprobación unánime por la Concertación del paquete plebiscitado fue la convicción de que lo fundamental era asegurar la transferencia del gobierno, aunque no se lograra la simultánea y equitativa transferencia del poder* (Boeninger: 1997, 364).

El 11 de marzo de 1990, se realizó finalmente la ceremonia de cambio de mando, asumiendo el nuevo presidente de la República, Patricio Aylwin Azócar.

5. EL ANÁLISIS SOBRE LA TRANSICIÓN

Si bien ha habido consenso en identificar el inicio de la transición con el triunfo del NO en el plebiscito de 1988, se han registrado ciertas dificultades para determinar el término de este proceso de cambio político, motivadas básicamente por la evaluación que los distintos analistas han realizado de la calidad del régimen político resultante.

En efecto, el carácter «negociado» del proceso de transición democrática, ha sido destacado de distinta manera. Huneeus se refirió a la «transición vía reforma», basándose en una tipología esbozada anteriormente por Linz (Huneeus: 1994, 35; Linz: 1986, 26-36); Cañas habló de la «transición vía transacción favorable al régimen», aplicando conceptos elaborados por Share y Mainwaring (Cañas: 1997, 213-215); y Godoy definió una «transición pactada», siguiendo los lineamientos preestablecidos por Karl (Karl: 1997, en Ai Camp: 1997, 43-74).

Los análisis precedentes coinciden en recalcar que la transición en Chile se produjo más por una entrega del poder de parte de los militares que por una transacción o intercambio con la elite opositora. La negociación favoreció al régimen tanto en lo explícito, con la legitimación de la Constitución de 1980 y, en ella, de las instituciones creadas para asegurar el cumplimiento del modelo de «democracia protegida», como en lo implícito, al otorgar fuero a Pinochet y mantener en vigencia la Ley de Amnistía.

La institucionalidad heredada, permitió el control militar sobre los poderes Legislativo y Judicial. Lo primero, a través del sistema electoral binominal que implicó la sobrerrepresentación de la derecha en ambas Cámaras; el Senado mixto, con componentes designados, que aseguraba la capacidad de veto; y la entrada en vigencia del Tribunal Constitucional, que fijó, como último recurso, la declaración de «inconstitucionalidad» para las leyes contrarias a los intereses

militares. Lo segundo, el control sobre los jueces, se obtuvo a través de las «Leyes Rosende», que aseguraron la presencia de funcionarios adherentes al régimen militar en los máximos Tribunales de Justicia del país.

Debido a las características de esta «negociación», Stepan y Linz concluyeron que en Chile se había pagado el «precio de transferencia» más alto que un régimen militar haya podido imponer a uno civil entrante en el cono sur de América Latina (Stepan, Linz: 1990, 83).

Los resultados de este proceso pusieron en duda que se pudiera caracterizar al régimen resultante como democrático, ciñéndose incluso a las condiciones mínimas procedimentales que le son propias, reunidas en la conocida definición de Dahl de poliarquía (Dahl, 1991: 267),²⁹ lo que dificultó también el debate acerca del fin de la transición.

Algunos teóricos como Garretón y Fernández definieron que el fin de la transición se produjo el 11 de marzo de 1990, con el traspaso del Poder Ejecutivo al electo presidente Patricio Aylwin. Sin embargo, mantuvieron una postura crítica respecto de la «democracia protegida», considerando que sus imperfecciones son tareas propias del proceso mayor de «democratización» en que la transición se enmarca, y que implica una constante profundización o mejoramiento de la calidad de la democracia (Garretón: 1999: 59; Fernández: 1998, en Toloza y Lahera: 1998, 29 y 30).

En este sentido, Chile ha sido clasificado, junto con Uruguay, como países que han sido capaces de ir eliminando progresivamente las herencias del período autoritario (Labastida: 2007, 3).

Esta es, a nuestro juicio, la formulación adecuada que se encuentra en la línea de los análisis históricamente situados y responde al interesante modelo de Rustow que indica que, bien, una democracia se puede instalar en un «gran acuerdo», o de manera incremental por «cuotas», como a la postre ha sucedido en Chile.

²⁹ Recordemos que el término «poliarquía» remite a la clásica definición de múltiples elites compitiendo por el poder. Sus instituciones indispensables son: la existencia de funcionarios electos y de elecciones libres e imparciales; el sufragio inclusivo, el derecho abierto a ocupar cargos públicos; la libertad de expresión y variedad de fuentes de información; y la autonomía asociativa.

III.

LA INSTAURACIÓN DE LA DEMOCRACIA Y EL CICLO DE REFORMAS

1. LA CONSTRUCCIÓN DEL «MAPA COGNITIVO» DE LA ELITE DE LA CONCERTACIÓN

Si la descripción anterior sobre la transición y sus actores principales, esbozaba un relato, a ratos vertiginoso, sobre cómo la concertación logró definirse y derrotar a la dictadura en el épico plebiscito de 1988, ahora nuestra mirada se vuelva a rendir cuenta, de modo más analítico, cómo, en definitiva, la concertación construye su «mapa cognitivo», según lo hemos definido, como un conjunto de certezas y convicciones arraigadas en la elite que dan un sustento formidable a la democracia chilena por 20 años, más allá de los quiebres y conflictos que analizaremos. Este aludido «modelo mental», que es nuestro primer eje del planteamiento formulado, y aspecto central del ciclo exitoso concertacionista, se configura como «la» clave para entender la democracia chilena de los últimos años. También sustentaremos otras premisas que señalan aspectos del ciclo político en auge.

En efecto, como diversos analistas han sostenido (Flisfisch, Solari, Villar: 2009)³⁰ «hacia mediados de los 80 muy pocos apostaban a que la coalición de fuerzas políticas que emergía para disputar al autoritarismo militar —que finalmente se identificaría a sí misma y sería conocida como Concertación de Partidos por la democracia— pudiera consolidarse como un proyecto con futuro más allá del plebiscito del 5 de octubre de 1988. Que gobernaría por los siguientes veinte años habría sido definitivamente inimaginable» (Flisfisch, Solari, Villar, 97).

Como señalan variados autores (Vásquez: 2005; Hidalgo: 1992; Oscar Muñoz (ed): 1990) existen aspectos del contexto institucional que actuaron como

³⁰ Parte del análisis que sigue es tributario del interesante y original texto de Solari, Flisfisch y Villar.

fuertes incentivos para la prolongación de la concertación, así como no estuvo ausente la audacia, el sentido de responsabilidad y la creatividad política de los variados líderes y actores políticos del espectro de la centro-izquierda; es decir, hubo factores tanto institucionales como «decisiones» racionales, en momentos claves, de los actores políticos para darle un sustento de largo plazo a la concertación.

Como se ha sostenido en estas páginas, nuestro enfoque privilegia el análisis socio-político de las elites, orientado hacia la obtención del poder dejando deliberadamente en la sombra la dimensión de los movimientos sociales, o la historia, más o menos, detallada de cada partido político, aunque algún alcance haremos sobre aquello. En particular, y en regla con la teoría de las elites descrita, nos interesa delinear la acción política de este estamento en tanto competición y «lucha» por la conquista de la Presidencia, de escaños parlamentarios y el control del Congreso, alcaldías y concejalías. Esta máxima sin duda orientó, más allá de las contiendas doctrinarias, y al compás sí de programas políticos determinados, el quehacer de la concertación a través de los años.

Es posible, entonces, indicar ahora por lo menos cuatro dimensiones cardinales que explican el modelo mental o mapa estratégico elaborado por la concertación para, efectivamente, tornarse de mera fuerza «opositora» -antidictadura- en seria y efectiva coalición de gobierno. Estas son:

- a) La concertación configuró su liderazgo, desde la fundación, sobre un conjunto de convicciones programáticas muy profundas así como apelando a mecanismos y arreglos institucionales diseñados a través del tiempo;
- b) ejercicio político concertacionista efectuado a partir de identidades históricas diferentes y supuso «... que los acuerdos logrados, junto con satisfacer cuestiones básicas para cada una de esas identidades, maximizan los beneficios colectivos de esos entendimientos» (Flisfisch, Solari, Villar, 99);
- c) el gradualismo, rasgo fundamental y básico, recorre la historia de la concertación, junto al pragmatismo y la notable capacidad para desarrollar mecanismos decisionales audaces y en verdad inéditos, tanto en la política doméstica como en la arena internacional, que permitieron sortear con éxito coyunturas complejas;
- d) por último, se destaca, la persistencia de este conglomerado en la vocación innovadora para buscar diversas formas de profundizar la democracia en los más variados planos, asunto, por cierto, nunca del todo resuelto, como señala la teoría democrática. Esta línea de acción, desde luego, fue compartida por toda la pluralidad de actores políticos de esta concertación de centro-izquierda.

Veamos, entonces, algunos de los aspectos señalados con detenimiento para comprender a cabalidad como se gesta, en ciertos hitos fundacionales, esta concertación que agrupa, valga la redundancia, al Partido Socialista, al Partido Demócrata Cristiano, al Partido Por la Democracia y al antiguo Partido Radical, hoy denominado, Partido Radical Socialdemócrata.

Si nos retrotraemos a la crucial coyuntura del plebiscito de 1988, como relatamos, con escisiones -en particular en el PS- surgen los mismos liderazgos y partidos políticos que Pinochet había intentado eliminar de la vida política nacional. Ahí estaba el centro político DC y la izquierda, tanto comunista como socialista.³¹ Como se explicó, la oposición de aquel entonces tuvo un amplio debate en torno a legitimar o no la Constitución de 1980. Ello porque su aceptación, se pensaba, tenía escasas posibilidades de impulsar una movilización de amplios sectores sociales que no le conferirían legitimidad alguna al entramado jurídico de la dictadura. Y lo segundo, muy importante, era que la concertación o la primigenia Alianza Democrática debían actuar en un escenario de legitimación de la Constitución estableciendo una cooperación y alianza entre partidos políticos que, en el pasado reciente, se habían confrontado severamente. Nos referimos, por cierto, a la crisis institucional de 1973 y al fuerte antagonismo que se produjo, en especial, entre la Democracia Cristiana y el Partido Socialista.

De esta manera, la aceptación de las reglas del juego que planteaba la dictadura no fue un asunto fácil. En definitiva, el camino que se siguió -democracia por «cuotas»- se debe interpretar como un conjunto de decisiones claramente estratégicas orientadas a terminar con la dictadura con el propósito de alcanzar el poder y comenzar la redemocratización política del país. Es así como se sentían las bases de un pacto político lo suficientemente vigoroso como para derrotar a Pinochet en su propia cancha, en el plebiscito de 1988, como efectivamente sucedió, y luego, elaborar una estrategia electoral y una plataforma política para un futuro gobierno de una coalición de centro-izquierda, cuya razón de ser residía en la redemocratización de Chile.

³¹ Es un elemento anexo, pero me tocó encabezar, en la década de los 80 un estudio de los jóvenes que se asomaban a la política para tratar de entender las transmisiones de identidades políticas bajo contextos autoritarios. Allí surgió lo que José María Maravall ha sostenido como la «ley de Mendel» de la política, es decir, muchos jóvenes se reclamaban socialistas, comunistas o democratacristianos, en buena medida, por los canales de transmisión familiar que les entregaban como bastón de mando las identidades políticas históricas. Ver Paulo Hidalgo, (1986) «Liderazgo juvenil y cultura política de centro e izquierdas», Chile, Documento de Trabajo, ILET. Ver, igualmente, el formidable texto de José María Maravall (1981), *La política de la transición, 1975-1980*. Madrid, Taurus. En la página 39 de este texto Maravall refiere aquella «ley» y cómo se dio en España, al existir una alta probabilidad en las personas para recordar las preferencias políticas de sus padres, «dada la experiencia de la dictadura y la frecuencia con que los padres disimularon sus posiciones políticas incluso ante sus hijos» (op.cit.).

Lo anterior suponía, y aquí se ubica unos de los aspectos cruciales de la política chilena, encarar el complejo desafío de remontar el obstáculo presente por la gran distancia ideológica, política e histórica entre las fuerzas de izquierda —básicamente el PS— que habían sido parte de la Unidad Popular, y la Democracia Cristiana que la enfrentó duramente. El tránsito de una relación que fue de oposición a otra signada por el reconocimiento de intereses y proyecciones comunes que debía efectuarse en un corto período de tiempo, fue un asunto complejo de resolver.³²

Como se infiere de los trabajos de Correa, Boeninger y Foxley compilados el año 1990 (Oscar Muñoz, ed: 1990) y de un notable libro posterior también de Boeninger (1997) al menos dos factores constituyen los pivotes de la alianza política y electoral de la Concertación de Partidos por la Democracia.

Por un lado, se genera un proceso de cambios en sectores importantes de los partidos de centro e izquierda en relación a lo que se considera deseable o razonable en el orden político y económico. Al respecto, se puede dibujar un panorama, sin riesgo de equívocos, hacia fines de los ochenta, cuando predominan claras tendencias, tanto en el mundo demócratacristiano como en los mundos socialistas, hacia actitudes y visiones más liberales en ambos dominios. Esto, sin duda, fue un caldo de cultivo decisivo para que se produjera una convergencia entre esas culturas políticas. En otras palabras, la economía de libre mercado, sea por necesidad o virtud, fue aceptada como un modelo legítimo para el desarrollo y la inserción internacional del país. No cabe duda que este cambio de «mirada» fue más complejo para las elites de izquierda, por razones evidentes. Lo anterior es un dato muy relevante, si se recuerda que Chile había cambiado muy radicalmente, ya que, como describimos, las políticas de reformas estructurales habían calado muy hondo en todas las estructuras de la sociedad y había que tener, si se quiere, un comportamiento o postura en relación a aquellos cambios tan notables.

³² Como lo destaca Enrique Correa, uno de los protagonistas de la transición y quien fuera el primer ministro Secretario General de Gobierno de la democracia inaugurada el año 1990, en un texto de esa época: «Quiero hacer solo una nota respecto del tema del candidato presidencial; una nota que es obvia, pero de una importancia muy grande: es la primera vez en Chile que socialistas y demócratacristianos tienen un candidato común. Dos consideraciones respecto de ese punto: hoy día hacemos lo que, de haber tenido lugar en los años 60, probablemente hubiera evitado la catástrofe; pero eso es apenas una hipótesis. Más importante que esa hipótesis es que la articulación de socialistas y demócratacristianos en torno a un Presidente plantea, en verdad, una incógnita importante: ¿será esto un acuerdo para asegurar la transición?; ¿es esta apenas una postergación por cuatro años del momento de la competencia?; ¿estamos en presencia de la apertura de una nueva etapa política en Chile, marcada como en los 40 por coaliciones de centroizquierda? En (1990) «De la Concertación a la coalición. Los desafíos políticos de la democracia». En Oscar Muñoz (compilador), *Transición a la democracia*. Marco político y económico, pp. 22.

En el mismo sentido, este cambio de las elites tiene una relevancia histórica incluso de mayor envergadura. Esto porque, si la izquierda socialista hubiera mantenido su modelo mental de los años 60 y 70, la democracia cristiana, de modo inapelable, enfrentaría un espacio de formación de coalición que la obligaba, para buscar la redemocratización del país, a un entendimiento con las fuerzas de derecha. Esa hipótesis de un pacto con la derecha habría en la DC un importante flanco hacia la izquierda —dado el talante progresista de este partido— y podía generar escisiones y fuerzas centrifugas en el seno de este, similares a las sucedidas, hacia fines de los 60 e inicios de los 70, cuando de la DC se forma el MAPU y luego otro grupo escindido forma la Izquierda Cristiana. De seguro, que la percepción de esos riesgos actuaron como elementos de inmovilización de esta fuerza política. De otra parte, en un contexto como el señalado, para una izquierda con mentalidad tradicional, la situación teóricamente deseable habría sido que la transición la protagonizara el centro político, pagando este sector todos los costos políticos, mientras ella, desde fuera, capitalizara los descensos, e incluso, encabezaría las demandas sociales y políticas por «mayores cuotas» de democracia. Pero claramente ello no sucedió.³³

El cambio en la mentalidad de la izquierda, en particular el amplio impacto que tuvo la denominada «renovación socialista», fue el factor central para un nuevo espacio de formación de coaliciones y abrió a la DC la posibilidad real de forjar alianzas hacia la izquierda. De hecho, los socialistas, más allá de sus diversas escisiones cuyo punto culminante se produjo en 1979, venían desde la década de los 80, tanto en el exilio como en el país, realizando todo tipo de encuentros y seminarios bajo el rótulo de la «renovación».³⁴ Quizás lo fundamental fue, al tenor de las experiencias de exilio y en la cima de la popularidad alcanzada, en su momento, por los escritos de Antonio Gramsci, el reconocimiento que hizo el mundo socialista de la democracia como el único modelo de gobierno

³³ Como lo señala Edgardo Boeninger, en un antiguo texto del año 1990 cuando la concertación se encontraba ad portas de asumir el gobierno. «El hecho básico y primordial es que Chile presenta, hoy día, una considerable convergencia ideológica y programática entre las distintas fuerzas políticas democráticas. Esa convergencia constituye el punto actual de evolución de un proceso que tiene una trayectoria de 10, 12 o 15 años; que ha sido experimentado por cada uno de los diferentes grupos políticos chilenos (probablemente por razones distintas en cada caso), y que marca claramente un proceso de maduración» (1990). «El marco político general y el marco institucional del próximo gobierno», Oscar Muñoz (compilador), *Transición a la democracia*. Marco político y económico, pp. 44.

³⁴ En mi biografía, tuvo un profundo impacto en el exilio en Inglaterra, durante mis estudios de pregrado, la lectura del clásico y espumoso libro de Fernando Claudín, (1970) *La Crisis del Movimiento Comunista. De la Kominintern al Kominform*. París, Ruedo ibérico. También, años después, la lectura de otro clásico de Ludolfo Paramio (1988) *Tras el diluvio: la izquierda ante el fin de siglo*, Madrid, Siglo XXI.

legítimo al cual se debía aspirar. No fue un factor subordinado, en esta riquísima reflexión que hoy parece modesta, la negativa experiencia de muchos líderes del socialismo chileno con los llamados «socialismos reales», cuando vivieron en carne propia las «nomenclaturas» y sociedades cerradas y apáticas que aún predominaban.³⁵ De esta manera, lo que, a poco andar, se tradujo en los fracasos de tales experiencias totalitarias, dio fuerza a la elite chilena en el sentido de tener una visión más certera y pragmática de la política que, ahora, estaba centrada en discriminar entre lo posible y lo imposible, lo viable y lo inviable, lo eficaz y lo ineficaz. Es así como se produjo un reajuste o «cambio» de mentalidad, no sólo en la izquierda, sino que también en el centro político, que cristaliza en un renovado y «nuevo» *mapa cognitivo* sobre las realidades de la política; ahora más amplia, plural y realista.

Otro elemento que colaboró a que la transición se transformara en una cuestión compartida entre el centro político y los socialistas, se deriva del propio marco institucional y político impuesto por la dictadura. En efecto, tal marco prácticamente forzaba la unidad para enfrentar las reglas y vetos impuestos por la Constitución del 80 tales como el sistema electoral, la composición y equilibrios artificiales del Congreso, la existencia del Consejo de Seguridad Nacional y la inamovilidad de los comandantes en jefe de las fuerzas armadas. De esta suerte, se encontraba altamente condicionada la movilidad de la oposición y, en consecuencia, una coalición de centro e izquierda lo más fuerte posible podía hacerle frente al formidable poder de la derecha y al intocado *establishment* militar.

Fue así como se adoptó la decisión estratégica definitiva de que solo la unión del centro y la izquierda política, aunque fuese instrumental, se eriga como el camino realista para derrotar al autoritarismo. Se llega, entonces, el 5 de octubre de 1988, al triunfo de la oposición, con el 55% de los sufragios. Si en el pasado, en los 60 y 70, los gobiernos habían obtenido mayorías frágiles para gobernar, el resultado que la concertación tenía a la vista «despertó convicciones sólidas en torno al valor de largo plazo de la alianza fundada» (Flisfisch, Solari, Villar, 104). Se forjaba así una alianza duradera sobre «acuerdos fundamentales» entre el centro y la izquierda, no exenta, por cierto, de tensiones.

³⁵ Entre muchas referencias, se puede citar la histórica y conocida *Revista Chile-América* que estuvo encabezada por el político e intelectual socialista José Antonio Viera Gallo y Julio Silva Solar, entre otros, que estimularon el debate y la reflexión socialista desde su exilio en Italia. Así también se puede mencionar dentro del PS histórico a Jorge Arrate, Ricardo Núñez, Ricardo Solari, Germán Correa, etc., y a intelectuales como Manuel Antonio Garretón, Tomás Moulian, José Joaquín Brunner, Ángel Flisfisch, Enzo Faletto, etc. Un ejemplo de esta reflexión en un momento en que el socialismo se encontraba en la coyuntura de su reunificación lo expresa el libro citado, Paulo Hidalgo, Jorge Arrate (1989) *Pasión y razón del socialismo chileno*, Santiago, Ornitorrinco.

2. CONSTRUCCIÓN DE LIDERAZGOS COLECTIVOS, LEGITIMIDAD Y REFORMISMO GRADUALISTA

Para todos los actores políticos, en especial para la dictadura, el resultado del plebiscito tuvo un impacto sin precedentes. La elite de la concertación comprobó que la unidad de propósitos era la llave maestra de su éxito, de allí que el resultado de los comicios tuviera en ella un impacto insospechado. El buen cálculo estratégico y táctico, la eficacia instrumental de los pasos seguidos, más allá de consideraciones doctrinarias, fueron sin duda premiados por la ciudadanía. De ésta manera, la experiencia traumática vivida, tanto por la oposición como por amplios sectores de la sociedad a partir de 1973, contribuyó a cimentar, desde un punto de vista más pragmático y realista, el camino a seguir.

En este sentido, la opción estratégica adoptada para derrotar a Pinochet en 1988 y luego acceder al poder en 1990 fue el comienzo de la configuración de los denominados «liderazgos colectivos concertacionistas», comprendidos como actores políticos que operan más allá de su origen partidario en el desempeño y práctica política. En otras palabras, se trató de liderazgos que habían subordinado los propios intereses doctrinarios y políticos partidarios, a la consolidación y permanencia en el tiempo de una coalición política de centro-izquierda, sin parangón en la historia política chilena. Si, en un comienzo, primó una lógica estratégica y una ética de la convicción, de acuerdo a lo que se consideraba posible, ligada a la coyuntura, con el paso del tiempo, esta práctica se fue arraigando e institucionalizando. Así, si al inicio se construyó un pacto eminentemente instrumental para llegar al poder, cuando se accede al gobierno, lo que se da es una práctica que se va asimilando e internalizando y poniendo en ejercicio de manera sucesiva por los denominados «liderazgos colectivos concertacionistas» o transversales. De esta manera se conforma una elite que se plantea como objetivo instrumental mantener a la coalición en el poder.

En consecuencia, este «partido transversal», supra-partidario, instalado en el Ejecutivo, que tuvo su decurso en los diferentes gobiernos, fue la clave de la estabilidad política de las administraciones concertacionistas y evitó en, cierta medida, que los partidos, como tales, establecieran parcelas en los procesos de decisiones más relevantes y álgidos. Sin duda, fue una permanente fuente de tensión, tanto porque, en momentos, los partidos decían que no se encontraban eficazmente representados en las «álturas», como debido a que el llamado partido transversal o liderazgos colectivos elaboraron sus propias razones de ser, muy vinculadas a la permanencia de la coalición en el gobierno.

Para lograr dicha permanencia la elite transversal del Ejecutivo procuraba aquietar o suavizar las contiendas de los partidos que, en ocasiones, señalaban al gobierno caminos distintos a seguir en algunas materias. Siendo fiel al extenso

y transmitirle a la ciudadanía que ella era la portadora de la lucha contra la dictadura y de la defensa irrestricta de los derechos humanos y la igualdad social, en contraste con la derecha que se había cobijado bajo la figura de Pinochet, que había ocupado cargos en su administración y que nunca hizo ningún reconocimiento de la masiva violación a los derechos humanos más básicos. Este «capital» simbólico, como ha sucedido en otras transiciones a la democracia (España), fue una fuente de prestigio y legitimidad incalculable y se configuró en un elemento, de largo plazo, que apoyó decisivamente a los sucesivos gobiernos concertacionistas.

Este, por ejemplo, fue un factor que contribuyó formidablemente a armar y procesar las demandas sociales de la Central Unitaria de Trabajadores como de los sindicatos, en general, tanto públicos como privados. En efecto, como la izquierda que más había sido golpeada por las atrocidades del régimen militar se encontraba en el gobierno, se tejieron muchos vasos comunicantes hacia el mundo social organizado, para pactar las diferencias y convenir arreglos salariales moderados, en tanto, todo el arco de líderes sociales estaba dispuesto a llegar a acuerdos para afirmar la democracia trabajosamente conquistada y, en donde, buena parte de sus referentes o líderes políticos eran miembros de la coalición gubernativa.

Es así como el primer gobierno enfrenta la campaña electoral afirmando la primacía de los derechos humanos y su lucha contra la dictadura pero, a la vez, se presenta como una coalición dispuesta a llevar a cabo la redemocratización del país. Asimismo elaboró un discurso «enérgico» y «segurizante» ante la ciudadanía de que la coalición, de igual modo, encarnaba plenas garantías de gobernabilidad para el país y que era preciso gobernar a «todos los chilenos». Este punto es relevante subrayarlo puesto que, históricamente, la centro-izquierda tuvo desvarios y quedó en la percepción de los chilenos comunes de que los gobiernos pasados habían sido «sectarios» al favorecer, solamente, a los miembros de los diversos partidos, en aquel momento, en el poder. Y así, en adelante, los sucesivos gobiernos concertacionistas tuvieron variadas narrativas y abanico de reformas que trataron de impulsar con un éxito dispar, como veremos más adelante.

Es importante mencionar aquí, en función de las limitaciones institucionales que se encontraron (derecha, sector privado y militares poderosos), y a la luz del incrementalismo reformista formulado, que no hubo, en verdad, la *crisolización de un programa socio-político de corte socialdemócrata de largo plazo*.³⁷

³⁷ Claramente el trauma de 1973 en las élites, permitió fundar a la concertación. Pero fue un arma de doble filo puesto que la generación marcada por el 73, no estuvo en condiciones políticas de configurar de modo sistemático un cambio de mentalidad importante en el resto del mundo socio-

Quizás las condiciones políticas imperantes hacían que sencillamente no podía haberlo, pero ello, en alguna medida conspiró, a la larga, para que se acrecentaran las disidencias, tanto en los partidos como en los parlamentarios, debido a que la concertación existía con mayor claridad y firmeza en la élite transversal que residía en el Ejecutivo.³⁸ Con todo, esta élite desplegó esfuerzos ingentes por tejer relaciones comunes con los partidos y parlamentarios, pero ello fue siempre un factor de tensión casi estructural. También se debe indicar que los diversos gobiernos modelaron a su propia élite transversal y tuvieron, diversas fortunas, para coaligarse con los partidos y parlamentarios. Ello por cierto dependía del temperamento y actitud que mostraba el Presidente hacia su coalición.

Last but not least, la concertación, de igual modo, tuvo que resolver su reproducción a nivel político-electoral. No era suficiente que la coalición representara la única opción que garantizaba la gobernabilidad y el desarrollo del país. Era preciso administrar y construir mecanismos para controlar eficientemente las divergencias entre sus miembros, en particular en los momentos cruciales cuando se juega la distribución del poder y se pone en riesgo la supervivencia de la coalición.

En efecto, competían en la esfera electoral básicamente el Partido Socialista, la Democracia Cristiana, el Partido Por la Democracia y el pequeño Partido Radical Socialdemócrata, y como es natural, tenían la expectativa, luego de la formación de la coalición, de conseguir ciertos objetivos que no habrían podido obtener por sí solos. Lo anterior siempre se constituyó en un factor de cierta incertidumbre. Pero de acuerdo al sistema binominal vigente, las diversas fuerzas tuvieron que acomodarse laboriosamente para sentar las bases de una estructura de pactos que siempre parecía encontrarse, en las negociaciones, al borde del precipicio, pero que, con descontentos menores o mayores, terminaban por resolverse.

En definitiva, la formación de la coalición a nivel electoral siempre, al final del día, descansó en la expectativa compartida de que el aporte conjunto de los recursos de los diversos partidos era una condición para que cada miembro gozara de determinadas oportunidades y beneficios futuros y así evitar los costos

cultural concertacionista que expresara una apuesta socialdemócrata en toda la línea. Al efecto, es muy interesante, el análisis histórico de la socialdemocracia que efectúa Ludolfo Paramio (2009), *La socialdemocracia*, Madrid, Catarata. Allí se analiza el surgimiento de la socialdemocracia y sus dilemas ante complejos hitos como la Primera Guerra Mundial y la revolución bolchevique, en un contexto, en el cual los partidos socialdemócratas representaron a los trabajadores en los capitalismos más avanzados de la época, como fueron los casos de Inglaterra, Alemania o Suecia.

³⁸ Puede ser reiterativo afirmarlo, pero la élite transversal que provenía de los diversos partidos y que luego se autonomiza en el Ejecutivo, representa un segmento de la élite de centro-izquierda que elabora el cambio de mentalidad descrito, de modo más claro e inequívoco.

mayores asociados a la pérdida del poder. No es un dato de menor entidad el incentivo que tenía la concertación partidaria al concurrir a las elecciones parlamentarias y locales. Se trataba de la posibilidad de acceder de modo privilegiado, como sucede en todas las democracias, a las esferas del poder del Estado, pudiendo, en un tenso ejercicio incluir a los «suyos» en el aparato de gobierno, dando pábulo a procesos complejos de clientelización, de modo que los perdedores siempre contaban con *second best* en regalías y puestos en la administración que permitían un razonable reciclaje político.

Se han analizado, entonces, los aspectos más relevantes del llamado «*mapa cognitivo*» de la concertación y sus elementos fundantes que rinden buena cuenta del largo ciclo político exitoso, aunque hemos indicado aquí y allá las tensiones que se crearon y que, más tarde, aflorarán en toda su dimensión.

- 1°. Se tuvo una visión pragmática y audaz de la política despojada de anteojeras ideológicas;
- 2°. Se constituye una «elite» transversal en el gobierno, —supra-partidaria— que vela por la permanencia de la concertación en el poder;
- 3°. Hubo un claro consenso, *aurique elitario y segmentado*, entre la izquierda y el centro, para adoptar un visión liberal de la política y de la economía;
- 4°. La izquierda socialista efectúa su «camino de Damasco» y renueva su repertorio político, ahora afincado con seguridad en la democracia y en la profundización de ella y establece un pacto con el centro político;
- 5°. Se verifica una alianza virtuosa entre la «razón» técnica y política que entrega al Estado eficacia;
- 6°. Predomina una política gradualista e incremental que desarrolla la democracia y el bienestar por «cuotas»;
- 7°. Se elabora un «mito fundacional» adecuado capitalizando el pasado de lucha contra la dictadura, pero proyectándose a gobernar «para todos los chilenos»;
- 8°. Se logran procesar razonablemente las demandas sociales de los trabajadores, debido a que la izquierda estaba en el gobierno;
- 9°. Si bien con tensiones, la concertación en el gobierno goza de la lealtad de sus bancadas parlamentarias que apoyan, en lo grueso, las políticas de reformas y, finalmente,
- 10°. Los partidos de la coalición logran sortear con éxito las complejas negociaciones parlamentarias y locales que se llevan a cabo en el estrecho corsé del binominalismo.

Con este marco, ahora corresponde examinar los aspectos fundamentales de cada gobierno, sus apurtes programáticos, reformas fundamentales e hitos

que revelan logros y dificultades conforme pasa el tiempo. Advertimos que, si bien pretendemos insinuar los bloqueos o dificultades políticas de cada administración, lo abordaremos de lleno en el capítulo final donde se analizará, en detalle, el fin del ciclo político de la concertación en el gobierno, cuyos síntomas, como se verá, estaban presentes desde años atrás.

3. BREVE ENTRADA AL ANÁLISIS DE LOS GOBIERNOS

El proceso de consolidación democrática se desarrolló, con distintos énfasis, durante los cuatro gobiernos de la coalición de centro izquierda.

Durante el primer período, del presidente Patricio Aylwin, el foco estuvo puesto en la recomposición de los lazos más básicos de la sociedad, con medidas de reparación para las víctimas de violaciones a los derechos humanos durante el régimen militar, entre otros cometidos. En tanto, en el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle, el énfasis se situó en el proceso de modernización del Estado y la realización de grandes reformas en infraestructura, educación y justicia, además de la apertura de Chile al mundo. En el tercer período, de Ricardo Lagos, los esfuerzos se centraron en un proceso de recuperación económica, una importante reforma a la salud, e iniciativas tendientes a combatir la extrema pobreza (Hidalgo: 2005, p. 18, 19 y 24). Y, finalmente, el cuarto gobierno, de la presidenta Michelle Bachelet, tuvo como sello distintivo el fomento a la participación de mujeres en altos cargos públicos, la creación de condiciones que favorecen el trabajo femenino; el énfasis en la protección social a través de la reforma previsional; y la difícil implementación de la reforma del transporte público, entre otros (Contreras, De la Fuente, Hidalgo, Sau (comps), (2009)).³⁹

4. LOS GOBIERNOS DE LA CONCERTACIÓN Y LAS REFORMAS FUNDAMENTALES

4.1. El Período de Patricio Aylwin (1990-1994)

El 14 de diciembre de 1989 se realizaron las primeras elecciones democráticas presidenciales y parlamentarias tras 17 años de régimen autoritario.

³⁹ Este es un trabajo que realizamos en el Ministerio Secretaría General de la Presidencia que se plasó en cuatro volúmenes, que analizan desde los más diversos ángulos, las políticas de corto y largo plazo de la concertación en el gobierno.

La contienda presidencial enfrentó a tres candidatos. Patricio Aylwin Azócar, quien se impuso como aspirante único de la Concertación de partidos por la democracia, que a la sazón agrupaba a 17 movimientos políticos contrarios al régimen militar. Hernán Büchi Buc representó al pacto «Democracia y Progreso», que agrupaba a los principales partidos de la derecha política, Renovación Nacional y Unión Demócrata Independiente. Y Francisco Javier Errázuriz Talavera, como líder de la Unión de Centro Centro Progresista, que agrupaba a diversos movimientos de corte más bien populista.

Patricio Aylwin se convirtió en el nuevo Presidente de Chile con el 55,17% de los votos (3.850.023);⁴⁰ le siguió Büchi, con el 29,4% de los sufragios (2.051.975) y Errázuriz, con el 15,43% (1.076.894).

a. Las claves políticas del período

De acuerdo al ex ministro Secretario General de la Presidencia, Edgardo Boeninger (DC), quien ejerció una influencia decisiva sobre los lineamientos estratégicos del gobierno de Patricio Aylwin, los cuatro desafíos fundamentales del primer período de la concertación fueron: completar la transición; lograr la consolidación democrática; asegurar gobernabilidad y sentar las bases de un proyecto de país (Boeninger: 1997, 379-385).

El primero de estos desafíos, contenía al menos dos grandes tareas: lograr el retorno de las fuerzas armadas a su rol profesional y enfrentar el problema de las violaciones a los Derechos Humanos (Boeninger: 1997, 381).

Concluidas las tareas de la transición, la consolidación podía entenderse como una profundización de los consensos en torno al orden político, económico y social, y el perfeccionamiento de las instituciones democráticas (Parlamento, partidos políticos y Poder Judicial), asegurando su legitimidad en el largo plazo (Boeninger: 1997, 381-382).

En lo que refiere a la gobernabilidad, el desafío estuvo en convertir a la concertación en mayoría efectiva en el gobierno, contrarrestando uno de los argumentos más fuertes de la oposición que sostenía que la heterogeneidad de la concertación (constituída entonces por 17 partidos)⁴¹ impediría el ejercicio

gubernamental, y contraviendo, también, la historia política de Chile, carente de una tradición coalicional. Al respecto, una estrategia discursiva clave fue la autodefinición de Aylwin como «Presidente de todos los chilenos», reflejada en sus permanentes llamados a la «unidad nacional en democracia»; a la preponderancia del «interés general de Chile» sobre el de grupos y sectores, y a centrarse en «el futuro común que nos une, más que en el pasado que nos divide». En paralelo, se produjo el reconocimiento de los partidos de la concertación de la autoridad «suprapartidaria» del gobierno, consagrando con ello a la «elite transversal» que se instala en el Ejecutivo (Boeninger, 1997: 382-383).

Un segundo desafío en materia de gobernabilidad, según Boeninger,⁴² fue el de demostrar la capacidad del Estado de llevar adelante políticas eficaces, coherentes, consistentes y técnicamente bien formuladas (Boeninger: 1997, 384).

Boeninger fue el primer ministro Secretario General de la Presidencia; con él se estrenó la normativa publicada en agosto de 1990 (Ley 18.993), que dio rango ministerial a la función de coordinación y asesoría a la Presidencia de la República. Desde ese sitio elaboró la estrategia que consagró la administración Aylwin, la del «gradualismo secuencial», esto es, la idea de establecer prioridades en «cuotas» que no recargaran la agenda pública, evitando la acumulación de conflictos que llevaran a la polarización y a la configuración de bloques políticos demasiado antagónicos (Boeninger: 1997, 387).

Ante imperativos políticos como la justicia en materia de Derechos Humanos y la eliminación de los enclaves autoritarios,⁴³ esta estrategia se sustentó sobre el compromiso asumido por el Presidente, en orden a buscar la oportunidad adecuada para plantear las políticas y reformas reconocidas como necesarias.

La práctica del «gradualismo secuencial» en la agenda del gobierno implicó la incorporación de temas de alta sensibilidad y prioridad política en el mundo de la concertación y otros de carácter económico social especialmente relevantes para los sectores populares.⁴⁴ Se establecieron cuatro prioridades

⁴⁰ Vale la pena indicar que Edgardo Boeninger fue el primer ministro Secretario General de la Presidencia y tuvo un papel sin precedentes en sentar las bases de la coalición y dirigir magistralmente todo este primer período. Se trata, de una figura notable en la política chilena que combinaba, como ningún otro, el conocimiento técnico con una destacada destreza política y que, luego, fue el consejero áulico de varios gobiernos. Si bien Boeninger adscribía a la DC, su talento político era la de un liberal progresista muy conocedor de la política chilena y contemporánea.

⁴¹ Así se le denominó a los aspectos autoritarios que estaban presentes en la Constitución de 1980.

⁴² El «gradualismo secuencial» no fue reconocido como estrategia por el reputado sociólogo Manuel Antonio Garretón. En su perspectiva, durante el gobierno de Aylwin se dio la... *paradoja de los largos períodos sin una estrategia global que pusiera como prioridad la reforma institucional*. Garretón ha criticado la... *táctica de negociaciones puntuales que impidió la consolidación de un sector de derecha democrática*, en los intentos por formar mayoría con el sector de oposición que estuviera disponible. En este sentido, señala que la *democracia de los acuerdos o consensos*, en oposición a la

⁴⁰ Datos disponibles en el sitio del Tribunal Calificador de Elecciones de Chile: www.tribunalcalficador.cl

⁴¹ Como se ha dicho el pivote de la concertación eran los partidos Socialista, DC, Partido Por la Democracia y Partido Radical Socialdemócrata. Sin embargo, hubo formaciones menores que, en un inicio, concurrieron a la concertación y que luego o desaparecieron o se subsumieron en los grandes partidos, tales como el Partido Humanista, movimientos liberales y ecologistas de diversa naturaleza.

gubernamentales que, a un tiempo, abrieron espacios de diálogo y dieron concertación a los distintos actores sociopolíticos (Boeninger: 1997, 388-389):

- a) Normalización de la relación entre el poder político y las fuerzas armadas (FF.AA.);
- b) Derechos Humanos, elecciones democráticas locales y reforma laboral (concertación social con los trabajadores);
- c) Sistema tributario y relaciones laborales (empresarios, trabajadores), y
- d) Salarios, pensiones y acción social del Estado.

b. Política de Derechos Humanos

El Programa de gobierno de la concertación, cuyas máximas reiteró Patricio Aylwin en un discurso público pronunciado el 12 de marzo de 1990, consideró un apartado especial para el tema Derechos Humanos (DD.HH.). En él se declaraba que el conocimiento de las violaciones a los DD.HH. radicaría en los Tribunales de Justicia⁴⁵ con pleno respeto al principio del debido proceso. Asimismo, se proclamaba que ... el DL sobre amnistía, de 1978, no ha podido ni podrá ser impedimento para el establecimiento de la verdad, la investigación de los hechos, la determinación de responsabilidades personales y consecuentes sanciones en casos de crímenes contra los derechos humanos... el gobierno democrático promoverá la derogación o nulidad del Decreto Ley sobre Amnistía.

El programa incluía también la revisión de las causas entabladas contra los presos políticos, por las faltas cometidas en el debido proceso y considerando las torturas a las que habían sido sometidos.⁴⁶

democracia por imposición de minorías o mayorías, que consiste en la configuración de acuerdos globales sobre aspectos fundamentales de la convivencia, no se registró; por el contrario, se aplicó a cuestiones parciales, con lo que el debate político se redujo a un carácter predominantemente táctico (Garretón: 1991, 126).

⁴⁵ El gobierno democrático se empeñará en el establecimiento de la verdad en los casos de violaciones a los derechos humanos que hayan ocurrido a partir del once de septiembre de 1973. Asimismo, promoverá el juzgamiento, de acuerdo a la ley penal vigente, de las violaciones de derechos humanos que importan crímenes atroces contra la vida, la libertad y la integridad personal. Extracto del Programa de gobierno de la concertación de partidos por la democracia. Documentos del diario La Época, p.3.

⁴⁶ En relación a los presos políticos establece que ... en consideración a que en todos los casos se han transgredido las normas sobre el derecho a la justicia y el debido proceso, tales como la presunción de inocencia... la ley establecerá la invalidez procesal de dichos juicios y la radicación de los casos en los tribunales ordinarios. Sin perjuicio de lo anterior, serán derogadas todas las leyes que sancionan como delitos conductas legítimas, quedando los afectados inmediatamente en libertad y absueltos. Los procesos seguidos por dichos delitos quedarán terminados luego de la ley que declare su invalidez.

En cuanto a la reparación de las víctimas, se estableció que será obligación del gobierno democrático impedir las medidas legales y administrativas destinadas a que el Estado asuma la obligación de reparar los daños materiales y morales infligidos a las víctimas. Se buscará la reivindicación de aquellos compatriotas que fueron víctimas de crímenes contra la vida o detenciones seguidas de desapariciones por causas de sus convicciones políticas. Se aplicarán políticas sociales y de salud física y mental dirigidas específicamente a las personas afectadas por la represión política.⁴⁷

Este apartado consideraba también la restitución de la nacionalidad por exilio o decisión de la autoridad; la eliminación de la legislación sobre la pena de extrañamiento y confinamiento; el desarrollo de una política activa de promoción del retorno de todos los chilenos a su patria, asegurando su inserción (lo que incluía medidas para el reconocimiento de estudios realizados en el extranjero y el acceso a previsión).⁴⁸

Pese a estar establecido en el programa, una de las primeras decisiones estratégicas que tomó el gobierno fue la de no intentar derogar o anular la Ley de Amnistía de 1978.⁴⁹ Esto significaba aceptar que no habría castigo por condena penal de los responsables de los crímenes cometidos con anterioridad a su promulgación, con la sola excepción del asesinato de Orlando Letelier, explícitamente exceptuado de dicha ley por el propio gobierno de Pinochet.⁵⁰

La forma en que se abordaría el problema de las violaciones a los DD.HH. fue definida por Aylwin en el mensaje presidencial del 21 de mayo de 1990, a meses de asumir el mando:

En cuanto al delicado asunto de las violaciones a los derechos humanos, conciente con mi reiterada afirmación de que la conciencia moral de la nación exige que se haga justicia en la medida de lo posible -conciliando la virtud de la justicia

También serán derogadas las leyes de la dictadura que establecen penas excesivas para determinadas conductas y aquellas que vulneren derechos establecidos en los pactos internacionales sobre la materia. Además, debería declararse la exención de responsabilidad penal de todos los procesados y condenados por delitos de naturaleza política que no sean los de homicidio, lesiones gravísimas, secuestro y sustracción de menores... corresponderá al juez... establecer si existen méritos para continuar el procesamiento o disponer la libertad incondicional de los afectados...

Considerando las inhumanas condiciones a que han sido sometidos los presos políticos se establecerán formas de reducir efectivamente la pena en el caso y momento de aplicarse una sanción a los responsables... Ibid., p.4.

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Al respecto, el ministro Secretario General de la Presidencia del gobierno de Aylwin, Edgardo Boeninger, señaló años después: Siempre pensé que se trataba de una aspiración legítima y éticamente indiscutible que no podía dejarse de lado como tal, pero que nunca tuvo viabilidad en el contexto de la transición chilena» (Boeninger: 1997, 400).

⁵⁰ Ibid.

con la virtud de la prudencia- y después venga la hora del perdón, he constituido la Comisión de Verdad y Reconciliación para avanzar hacia esas metas en forma seria, pacífica y con las necesarias garantías.⁵¹

En efecto, el 25 de abril de 1990, había sido creada, por Decreto Supremo, la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación. La normativa, promulgada el 9 de mayo, consagró su propósito: investigar las más graves violaciones a los DD.HH. con resultado de muerte de las víctimas, cometidas entre el 11 de septiembre de 1973 y el 10 de marzo de 1990. Entre estas graves violaciones se incluyeron los casos de detenidos desaparecidos, ejecutados y torturados con resultado de muerte; dejándose fuera los delitos de arrestos arbitrarios, exilio y tortura. Asimismo, se estableció que la Comisión no invadiría funciones judiciales ni enjuiciaría al régimen anterior o a las FF.AA.⁵²

Estas definiciones desataron críticas de distintos sectores políticos. Desde la izquierda, se impugnó la exclusión de los casos de tortura sin resultado de muerte. Desde la derecha, en tanto, se objetó la inclusión de faltas incurridas durante el régimen militar, sin contar las que habían sucedido durante el gobierno democrático que antecedió al golpe; el gobierno de Salvador Allende (Ramos: 1995, 67).

En junio de 1990, mientras avanzaban las investigaciones de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, se produjo un hallazgo de catorce cuerpos en Pisagua.⁵³ Este descubrimiento fue una prueba palpable de las ejecuciones que, al margen de todo proceso, se habían efectuado durante el régimen militar. En julio, se reveló la inhumación ilegal de fusilados en Futrono y Chihúo; apareció una nueva fosa común en Calama y cuerpos correspondientes a detenidos desaparecidos en el cementerio de Copiapó. Mientras, se desarrollaban labores de búsqueda en la rivera del río Mapocho, en Santiago, y en tres lugares en el sur, ciudad de Concepción; en agosto, se descubrieron nuevos cuerpos en Constitución, Calama y Tocopilla. El 4 de ese mes, un informe del Ministerio de Interior hablaba de mil fusilados, 800 desaparecidos y 300 fosas clandestinas. Un año más tarde, se determinó que en total se habían descubierto 125 cadáveres correspondientes a víctimas de la represión (Cavallo: 1999, 43-44).

⁵¹ Mensaje Presidencial de Patricio Aylwin, 21 de mayo de 1990, pág. V.

⁵² Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación (1991) «Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación». Texto oficial completo publicado como facsímil del diario *La Nación*, Santiago: La Nación, Tomo 1, Capítulo I, p. 3.

⁵³ Una descripción de las excavaciones en Pisagua, cargada del dramatismo que generó este hallazgo, e información sobre cómo funcionaba dicho campo de prisioneros, pueden encontrarse en René García V. (1990) «Pisagua! Caín: qué has hecho a tu hermano». Chile, Editora Periodística Emisión S. A., pp. 36 y ss.

La primera muestra del malestar del ejército, tomó forma en el denominado «ejercicio de enlace», efectuado el 19 de diciembre de 1990. Se trató de un acuartelamiento a nivel nacional, sin aviso al Ministerio de Defensa, que, posteriormente, pretendió hacerse pasar por un ejercicio de rutina. No obstante, la demostración de fuerza obedeció más a una muestra de solidaridad hacia el comandante en jefe del ejército, Augusto Pinochet, que a una presión para frenar la investigación sobre casos de violaciones a los DD.HH. El hijo mayor del general, Augusto Pinochet Hiriart, había sido inculpado en una investigación por malversar fondos públicos: en extrañas circunstancias, había recibido, a fines del régimen militar, cuantiosas sumas de dinero del ejército (que ascendían a tres millones de dólares). Además, en esos momentos comenzaban a conocerse detalles acerca de una financiera ilegal, vinculada al ejército, llamada «La Cutufla» (Cavallo: 1999, 67-85).

Con todo, sólo el ejército realizó este acuartelamiento, quedando fuera las demás ramas de las FF.AA. Debido a ello, este fue considerado un acto de insubordinación de dicha institución y no un intento de golpe de Estado (Boeninger: 1997, 409).

El 8 de febrero de 1991, la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación hizo entrega al Presidente de la República del resultado de su investigación, en un informe que pasó a denominarse «Informe Rettig», por el nombre del presidente de la comisión, Raul Rettig. En él se describía lo sucedido en 2.115 casos de muertes por violaciones a los DD.HH. y 164 por violencia política. Además, se citaban 641 casos en que la comisión no había logrado llegar a una convicción sobre lo sucedido.⁵⁴

Pese a omitir el nombre de los victimarios, el informe arrojaba datos que permitían determinar ciertamente la identidad del hechor, tales como la fecha y lugar del crimen, y el rango de la persona a cargo de la operación (Frühling: 1999, 568).

Luego de un análisis, el 4 de marzo, el presidente Aylwin comunicó al país las conclusiones de la comisión, pidiendo perdón a los familiares de las víctimas a nombre de la nación, y solicitando un gesto similar de las FF.AA. Sus palabras fueron: *yo me atrevo en mi calidad de Presidente de la República, a asumir la representación de la nación entera para, en su nombre, pedir perdón a los familiares*

⁵⁴ Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación (1991) «Informe de la...». Op. cit. p. 883. Datos posteriores de la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación elevaron la cifra a 2.905 personas, de las cuales 1.720 fueron muertas y 1.185 permanecen detenidas desaparecidas. Comisión Chilena de Derechos Humanos, Fundación Ideas (1999) «Nunca Más en Chile. Síntesis corregida y actualizada del Informe Rettig». Santiago de Chile: LOM Ediciones, Colección Septiembre, p.229.

de las víctimas. Por eso, pido también solemnemente a las Fuerzas Armadas y de Orden, y a todos los que hayan participado en los excesos cometidos, que hagan gestos de reconocimiento del dolor causado y colaboren para aminorarlo (Boeninger: 1997, 404; Cavallo: 1999,92).

El informe no sólo aportó evidencia sobre los crímenes cometidos, hecho hasta entonces negado por las FF.AA. y la derecha, sino también –siguiendo a Boeninger– señaló la responsabilidad de los servicios de seguridad del régimen militar, especialmente de la DINA;⁵⁵ hizo notar la *pasividad y obsecuencia del Poder Judicial con el gobierno militar*; y negó que se hubiera vivido un *estado de guerra interna*, lo que contradecía la tesis central de las FF.AA. (Boeninger: 1997, 405).

Junto a la publicación del informe, el gobierno envió una carta oficial a la Corte Suprema de Justicia pidiendo que los casos que ahí figuraban fueran investigados, pese a la vigencia de la Ley de Amnistía y la consecuente imposibilidad de dictar condena (Frühling: 1999,568).

Hecho público, el informe fue descalificado por sectores de derecha, ahora en la oposición. El Poder Judicial, también lo desacreditó a través de la Corte Suprema, declarando que la comisión se había excedido en sus atribuciones, prejuzgando apasionada y apresuradamente (Frühling: 1999, 568). Por su parte, las FF.AA., haciendo uso de la institucionalidad heredada, citaron el 27 de marzo a un Consejo de Seguridad Nacional (COSENA), en que plantearon abiertamente sus críticas y su intención de mantenerse unidos para repeler cualquier intento de desprestigio. En términos generales, sus observaciones se dirigieron a objetar la calidad e imparcialidad del trabajo desarrollado por la comisión; los excesos en el marco de sus atribuciones (debido a las «convicciones» a las que arribó) y la invasión del terreno judicial; el no reconocimiento del «estado de guerra» en que se encontraba el país al perpetrarse el golpe; y el olvido de las violaciones a los DD.HH. que habían ocurrido antes del 11 de septiembre del 73.⁵⁶ Quizás lo más preocupante para sus miembros era que se había establecido la verdad histórica sobre lo ocurrido, sin que ellos tuvieran participación.⁵⁷

⁵⁵ Como es de suponer se trata de la agencia de inteligencia y represión del régimen militar que agrupaba en «comisión de servicio» a las diferentes ramas de las fuerzas armadas.

⁵⁶ Respuesta de las fuerzas armadas y de orden al informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación (1991). En *Revista de Estudios Públicos* N° 41, Verano de 1991, Santiago de Chile, pp. 449-504. Informe presentado ante el Consejo de Seguridad Nacional por el comandante en jefe del ejército de Chile, general Augusto Pinochet Ugarte, el 27 de marzo de 1991.

⁵⁷ Ver declaración oficial leída por el general director de carabineros de Chile, general Rodolfo Stange, el día 22 de marzo de 1991 y publicado por el diario *El Mercurio* el 23 de marzo de 1991. *Ibid.*, pp. 500-501.

En efecto, para la concertación, que acompañaba a Aylwin en el gobierno, ... el Informe Rettig significó el establecimiento sin duda ni réplica, de lo que se pasó a denominar la verdad histórica y global sobre lo ocurrido. A partir de entonces la Concertación compartió la tesis de que la Verdad era parte de la justicia, que la condena social frente al conocimiento de esa Verdad, suplía en buena medida la falta de justicia punitiva en relación a los culpables. Con ello ... abandonó su aspiración de la derogación de la ley de amnistía. Sus demandas se dirigieron fundamentalmente a la investigación con identificación de culpables como paso previo a la aplicación de la amnistía y en especial a la aclaración del destino de los detenidos desaparecidos (Boeninger: 1997,406).

En los días siguientes a la reunión del COSENA, el gobierno se abocó a dar publicidad al informe, contando, para ello, con la ayuda de la Agrupación de Familiares de Detenidos Desaparecidos. Aún cuando la investigación de la comisión no había satisfecho todas sus expectativas, su contenido había causado un impacto social profundo. Por primera vez, las violaciones a los DD.HH. estaban innegablemente probadas. La seriedad del trabajo de la comisión fue tal, que su metodología se volvió ejemplar para otros países, que encontraron en este informe un modelo digno de imitar, para el tratamiento del problema de las violaciones a los DD.HH. (Frühling: 1999, 569).

Sin embargo, un hecho imprevisto marcaría incommensurablemente el rumbo de los sucesos. El 1 de abril de 1991 murió, producto de un atentado extremista del Frente Patriótico Manuel Rodríguez,⁵⁸ el senador UDI Jaime Guzmán (Cavallo: 1999, 96 y ss.). El asesinato relegó públicamente a segundo plano las conclusiones del informe Rettig y generó las condiciones para que la oposición política acusara al gobierno de mantener una postura débil frente al terrorismo (Frühling: 1999, 569).

No obstante, en su discurso del 21 de mayo de 1991, el Presidente de la República se encargó de volver a señalar las ideas fuerza que habían acompañado el trabajo de la comisión: se estaba reconociendo una verdad histórica acerca de las violaciones a los DD.HH. que, independientemente de las posiciones políticas, en torno al golpe militar de 1973, debía ser reconocida por todos; esta verdad se entendía como parte de la justicia en tanto restitución moral a las víctimas.⁵⁹

⁵⁸ El FPMR, como señalamos en su momento, era la rama armada del PC que siguió activo luego de la instauración del primer gobierno democrático. Una de las tareas del gobierno entrante fue precisamente desarmar pacíficamente a estos grupos, tarea que fue llevada a cabo por el Ministerio del Interior y por notables miembros de la concertación como el socialista hoy diputado Marcelo Schilling, el también en la actualidad diputado (DC) Jorge Burgos y el ahora miembro del Tribunal Constitucional Mario Fernández(DC).

⁵⁹ Mensaje Presidencial de Patricio Aylwin, 21 de mayo de 1991, p. 3.

Durante enero de 1992 se discutieron en el Congreso proyectos de ley destinados a dar una compensación material a los familiares de las víctimas de violaciones a los DD.HH. Las iniciativas en debate habían resultado del trabajo de una comisión interministerial, conformada a instancias del Presidente, para evaluar distintas alternativas de reparación. Se proyectó, a través del Ministerio de Salud, la creación de siete centros a lo largo del país, que brindarían atención médica, psicológica y social a los familiares de los desaparecidos, ejecutados, torturados y exiliados. Además, se evaluó la indemnización que el gobierno pagaría a las familias Letelier⁶⁰ y Moffit por el atentado en que perdieron la vida el ex-canciller y su asistente (Frühling: 1999, 570).

Las medidas de reparación fueron aprobadas y el 8 de febrero de 1992, se creó, por Ley 19.123, la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación.⁶¹ Haciendo un balance general de su gestión, en el último mensaje del 21 de mayo de 1993,⁶² el presidente Aylwin repasó las leyes que se habían generado en torno al tema de los DD.HH. La nueva comisión permitió que 4.093 personas —cónyuges, madres, padres e hijos de víctimas de la represión— recibieran pensiones del Instituto de Normalización Previsional.⁶³ Se otorgaron 821 becas o subsidios en educación y se dieron 63 asignaciones de vivienda. Además, se revisaron los

⁶⁰ Recordemos que Oriando Letelier que fue Ministro de Relaciones Exteriores del gobierno de Allende y Ministro de Defensa, salió al exilio luego de estar detenido después del golpe radicándose en Washington, Estados Unidos. Allí desplegó una intensa actividad política para denunciar al régimen militar. Es así como el año 1979 es asesinado por la DINA en las calles de esa ciudad en su coche junto a su asistente cuando se dirige a su oficina.

⁶¹ Ver Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación (1996) «Informe sobre calificación de víctimas de violaciones de Derechos Humanos y de violencia política». Santiago: Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación. Anexo 3: «Leyes, reglamentos y decretos relativos a la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación», pp. 605-617.

⁶² Mensaje Presidencial de Patricio Aylwin, 21 de mayo de 1993, pp. V-VIII.

⁶³ La pensión mensual de reparación fijada por Ley ascendía a \$140.000, más el 7% destinado a la provisión en salud. Esta baja suma, que actualizada a 1995 era igual a \$212.733, debía, además, ser distribuida. La (o el) cónyuge del causante, recibirían el 40% (\$85.093); la madre del causante, o su padre cuando esta faltara, el 30% (\$63.820); la madre o padre de hijos naturales del causante, un 15% (\$31.910); y los hijos menores de 25 años del causante (sin límite de edad para los discapacitados), otro 15%. Estas pensiones serían vitalicias, exceptuando el caso de los hijos. De haber un solo beneficiario, la pensión total se reduciría a \$151.953 (en moneda del 95). Pese a lo reducido de las cifras, estas pensiones de reparación eran superiores a las que brindaba el sistema de seguridad social público y las Administradoras de Fondos de Pensiones.

⁶⁴ 31 de diciembre de 1995, 4.886 familiares habían sido beneficiados por esta Ley, respecto de 2.773 causantes; de ellos, 672 habían sido identificados por la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación; el resto por la Comisión que elaboró el informe Rettig. Entre los beneficiarios, el porcentaje mayor se distribuía entre cónyuges, y madres o padres de las víctimas.

Todos estos datos fueron extraídos de Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación (1996) «Informe...». Op. cit. Anexo 2: «Dimensiones sociales y materiales de los beneficios reparatorios de la Ley N° 19.123, pp. 595-602.

casos que la Comisión Verdad y Reconciliación había declarado sin convicción y la información confirmada se siguió remitiendo a los Tribunales de Justicia. En total, se estima que el gasto anual del Estado por concepto de pensiones reparatorias y subsidios a la educación, ascendió en 1992 a aproximadamente \$7.105 millones de pesos. Durante 1993, esta cifra sumó algo más de \$5.480 millones de pesos, en moneda de esos años.⁶⁴

En cuanto a los presos políticos, que ascendían a 384 al asumir Aylwin, el gobierno logró aprobar las llamadas *Leyes Cumplido* (por el nombre del ministro de Justicia, Francisco Cumplido). Estas permitieron minimizar el castigo a los presos políticos, proteger sus derechos en prisión y traspasar los casos des- de la justicia militar a los tribunales civiles (Frühling, 1999: 571). Dictada la sentencia, fue posible aplicar el indulto presidencial a 141 casos, remitiendo o conmutándose la pena. Otros 224 presos políticos quedaron en libertad, al ser absueltos de cargos, y 19 permanecieron detenidos. Al finalizar el gobierno, esta cifra se redujo a cero.

En cuanto a los exiliados, habían vuelto al país 40.000 personas de las 250.000 expulsadas por razones políticas. La Oficina Nacional de Retorno, creada por Ley 18.994, el 20 de agosto de 1990, había participado en la vuelta de al menos 33.000. La Ley 19.074, del 28 de agosto de 1991, había habilitado a 415 jefes de hogar a ejercer su profesión en Chile. Además, 9.087 personas de escasos recursos, habían obtenido ayuda de la Oficina de Retorno para su reinscripción y subsistencia, y 6.486 habían logrado una solución laboral con ayuda del gobierno.

El viernes 28 de mayo de 1993, apenas una semana después de la cuenta anual y mientras el Presidente se hallaba de gira en Europa, el diario oficial *La Nación* publicó un titular relativo al caso de los cheques emitidos al hijo del general Pinochet por el ejército.

Pinochet reaccionó reuniendo al Cuerpo de generales del ejército, muchos de los cuales llegaron en tenida de campaña al edificio de las FF.AA., que estaba extrañamente custodiado por el batallón de paracaidistas, también en uniforme de combate. Tomaba forma la segunda demostración de fuerza de los militares, que más tarde se conoció como «el boinazo» (Cavallo: 1999, 202-216).

El gobierno, en manos del ministro del Interior y Vicepresidente Enrique Krauss, cedió inmediatamente a las demandas de los militares. Ofreció, primero, cambiar el proceso que se seguía al hijo de Pinochet a manos de un juez favorable al régimen militar —presionando para que el magistrado que vería la causa se declarara incompetente—, y segundo, rectificar en el diario *La Nación* el titular publicado. Ambos compromisos se convertirían en hechos más tarde. Hasta

⁶⁴ *Ibid.*, p. 599.

ahí, hubo respuestas satisfactorias al origen de la demostración. Posiblemente, la misma eficiencia de la reacción, abrió paso a nuevas exigencias del ejército, esta vez, relativas a los casos por violaciones a los DD.HH.

De los nuevos requerimientos, los más importantes fueron tres: dictar una nueva Ley de Amnistía que terminara con los problemas de DD.HH.; exigir discreción a las citaciones a oficiales a los Tribunales de Justicia; y renunciar a modificar la Ley Orgánica de las FF.AA., que daba inamovilidad a los comandantes en jefe e incapacitaba al Presidente a llamar a retiro a oficiales.

El 30 de mayo, el Vicepresidente de la República y el comandante en jefe del ejército se reunieron en casa del general Jorge Ballerino. Se acordó crear comisiones técnicas para tratar separadamente las demandas del ejército, y Pinochet solicitó la salida del ministro de Defensa, que le fue negada.

En adelante, un equipo de generales trabajó en los temas preocupantes para la institución castrense. Finalmente, sumaron, cerca de veinte los temas que preocupaban al ejército, de distinta índole, y se hicieron llegar al gobierno a través del general Ballerino, el 1 de junio de 1993. Ese día, tanto los generales como los guardias del edificio de las fuerzas armadas volvieron a aparecer en trajes camuflados.

En respuesta a las exigencias más importantes, el gobierno decidió: postergar la decisión sobre una nueva Ley de Amnistía hasta la vuelta del Presidente; comprometerse a procurar que las citaciones a oficiales se hicieran reservadamente; y no dar carácter de urgencia al proyecto que modificaba la Ley Orgánica de las FF.AA., con lo que se aseguraba un trámite legislativo incalculablemente largo.

En lo relativo a violaciones a los DD.HH., el ejército logró compromisos gubernamentales adicionales: se revisarían los procesos pendientes, apurando su tramitación; se vería la posibilidad de que la Corte Suprema emitiera un auto acordado interpretando la amnistía como sobreseimiento *sin* investigación; y se le pediría a la Corporación de Reparación y Reconciliación, prudencia en sus investigaciones.

El miércoles 2 de junio, los generales y oficiales guardaron sus uniformes de combate. El 5 regresó Aylwin y el 9 se reunió con Pinochet en La Moneda. En la oportunidad, Aylwin le enrostró que el número de juicios pendientes por DD.HH. llegaba sólo a 180, siendo 15 los más serios. Al mismo tiempo, se comprometió a buscar una alternativa de solución para todos los casos. En efecto, a junio de 1993, había 184 procesos abiertos, de los cuales 15 estaban en tramitación en la Corte Suprema. Los casos sobreseídos temporalmente sumaban 600. Del total (784), 480 se referían a secuestros o desapariciones de personas.⁶⁵

⁶⁵ Datos incorporados a un Memorandum del Ministro de Justicia de la época al Presidente de la República en junio de 1993. En Ascanio Cavallo (1999) «La historia oculta...». Op. cit., Apartado 20: La Mañana de las boinas, pp. 218 y ss.

En un nuevo encuentro con el mandatario, el 6 de julio, Pinochet propuso crear una «Ley de muerte presunta» para cerrar los procesos por desaparecidos. Sin embargo, el Presidente ya pensaba en enviar al Congreso su nuevo proyecto: la «Ley Aylwin». Esta ingresó a la Cámara de Diputados el 5 de agosto de 1993.

En lo sustancial, la iniciativa se orientaba a dar incentivos por la entrega de información que ayudara a establecer la verdad de lo ocurrido con los detenidos desaparecidos. Paralelamente, creaba mecanismos para sobreseer estos casos en forma definitiva. Se otorgaba carácter secreto a las declaraciones proporcionadas a los Tribunales de Justicia, y se planteaba el nombramiento de 15 jueces con dedicación exclusiva a estas materias durante dos años. Al cabo de ese plazo, los procesos sin sentencia definitiva, volverían al tribunal de origen. Implícitamente se entendía que si el juez llegaba a establecer fehacientemente la fecha y circunstancias de la muerte, así como la ubicación de restos, se aplicaba la Ley de Amnistía de 1978, dictándose sobreseimiento definitivo (Boeninger: 1997, 415-416).

El proyecto fue calificado, por los familiares de las víctimas, como Ley de Punto Final disfrazada. Mientras, las FF.AA. señalaban que no daba garantías a los eventuales declarantes. En la Cámara de Diputados se logró su aprobación parcial y quedó estancado en el Senado, por lo que el Ejecutivo decidió sacarlo del trámite legislativo un mes después.

Fracasada esta fórmula político-legislativa, el tema de las violaciones a los DD.HH. volvió a los Tribunales. El gobierno retomó la estrategia adoptada luego de conocerse el Informe Rettig, que promovía la justicia «en la medida de lo posible».

El posterior desacuerdo político parlamentario no fue sino la comprobación de que el «camino del medio» elegido, la justicia en la medida de lo posible, no admitía cambio legal. No había acuerdo para facilitar el término de los procesos sin castigo, como tampoco para aumentar los niveles de justicia punitiva (Boeninger: 1997, 417).

c. La reforma tributaria

En el diagnóstico y propuestas contenidos en el Programa de gobierno de la concertación, se señalaba que la reconstrucción democrática necesitaba ir acompañada de una superación progresiva de las desigualdades existentes en el país, asumiendo, como modelo de desarrollo, un compromiso simultáneo con el crecimiento y la justicia social.⁶⁶

⁶⁶ Programa de gobierno de la concertación de partidos por la democracia, Documentos del diario La Época, p.11.

En este sentido, uno de los criterios orientadores del programa, en materia económica social, era que los frutos del crecimiento de la economía se canalizaran especialmente a la «satisfacción de las apremiantes necesidades de los sectores más pobres de la población, tales como la alimentación, la salud, la educación, la vivienda y la seguridad social».⁶⁷ En otros términos, se debía demostrar que «los objetivos de crecimiento y equidad social no sólo no eran contrapuestos sino que debían avanzar juntos, potenciándose recíprocamente». De ahí que se definiera a la nueva estrategia de desarrollo como «crecimiento con equidad» o «crecimiento con justicia social» (Foxley: 1995, 11).

Uno de los lineamientos de la política económica que se enunciaron en el Programa de la Concertación para financiar la acción del Estado, en especial, en materia de políticas sociales, fue la reforma al sistema tributario.⁶⁸

En efecto, como bien ha señalado el propio Patricio Aylwin: *Para cumplir el compromiso de «pagar la deuda social» era necesario mejorar substancialmente los servicios de salud y educación, incrementar la construcción de viviendas sociales indispensables para solucionar el grave déficit habitacional, como asimismo reajustar las pensiones de sector pasivo, las asignaciones familiares y las pensiones asistenciales. Por otra parte, el país también necesitaba importantes inversiones en infraestructura y equipamiento. Todo ello exigía dotar al Estado de recursos financieros de que carecía y sólo la ley podía autorizar... Pero el gobierno no tenía en el Parlamento la mayoría necesaria para la aprobación de esas leyes, lo que hacía indispensable buscar acuerdos con sectores de la oposición... Consecuentemente, el nuevo gobierno convocó a los partidos políticos opositores a buscar bases de acuerdo para una reforma tributaria que permitiera al Fisco recaudar los recursos indispensables* (Aylwin: 2004, 2).

La reforma tributaria consideró básicamente cuatro elementos:

- a) Un aumento del IVA⁶⁹ de 16% a 18% que debía regir transitoriamente hasta fines de 1993 (año en que la tasa volvería al 16%).⁷⁰ (Larraín y Vergara: 2001, 93-94).
- b) Un incremento de la tasa impositiva de un 10% a un 15% sobre las utilidades devengadas de las empresas, es decir, independientemente de si las

⁶⁷ *Ibid.*, p. 12.

⁶⁸ *Ibid.*, pp. 13-14.

⁶⁹ El IVA se había instituido en el país a partir de 1975, y desde esa fecha se había generalizado hasta incluir a casi todos los bienes y servicios, con una tasa única del 20%. La rebaja de esta tasa al 16% se había efectuado a mediados de 1988, en vísperas del plebiscito de ese año (Pizarro, 1995: 111-112).

⁷⁰ Sin embargo, el año 1993 se definió la mantención del IVA en un 18% hasta 1997, fecha en la que, con el objetivo de financiar una gran reforma educacional, se aprobó su mantención definitivamente en un 18% (Larraín y Vergara, 2001: 94).

utilidades eran retiradas o reinvertidas.⁷¹ Este aumento regiría entre 1992 y 1994. (Larraín y Vergara: 2001, 93-94).

c) Una subida de la progresividad del impuesto a las rentas personales, manteniendo la tasa máxima en 50%, pero modificando los tramos (Larraín y Vergara: 2001, 93-94). Se redujeron los tramos en que se dividen los niveles de renta de 8 a 6, manteniéndose el nivel del primer tramo exento de impuestos en 10 Unidades Tributarias Mensuales (UTM); se mantuvo también la tasa del 5% para el segundo tramo de la escala, que va de 10 a 30 UTM. Desde el tercer tramo hasta el quinto, que incluye las rentas mayores de 30 UTM y menores de 100 UTM, se dispuso un aumento de la tasa desde un 15% hasta un 35%. Las rentas que excedieran de 100 UTM, debían someterse a una tasa del 50%, cuestión reservada antes para las rentas de más de 150 UTM (Pizarro: 1995, 109-110).

d) Una readecuación a la tributación de algunos sectores, como agricultura, minería y transporte, que imponían sobre la base de rentas presuntas, dando lugar a ostensibles evasiones tributarias (Aylwin: 2004, 2). Se acordó subir el límite de ventas anuales de 6.000 UTM (alrededor de 60 millones de pesos), a aproximadamente 8.000 UTM, de tal manera que solo las sociedades anónimas con ventas anuales inferiores a las 8.000 UTM, podrían tributar en renta presunta⁷² (Pizarro: 1995, 110-111).

En el caso de la minería y el transporte, los límites de venta anuales para declarar conforme a la renta presunta, fueron inferiores a los determinados para la agricultura. Así, quedaron obligadas a declarar por renta efectiva todas las empresas mineras cuyas ventas anuales superaran las 6.000 UTM y todas las empresas de transportes con ventas anuales que excedieran las 3.000 UTM (Pizarro: 1995, 111).

Para justificar la reforma, el gobierno, a través del ministro de Hacienda, Alejandro Foxley, planteó una argumentación sustentada en cuatro ideas claves: primero, la reforma tributaria se orientaba a suplir las deficiencias en la formulación del presupuesto para el 1990, en que se habían sobrestimado los ingresos tributarios en 400 millones de dólares; dando lugar a una «insuficiencia presupuestaria» que implicaba que el conjunto de los ingresos no alcanzaría

⁷¹ Durante el año anterior a la reforma, el impuesto a las utilidades reinvertidas se había reducido a cero, mientras que el que afectaba a las utilidades repartidas, había quedado en 10% (Larraín y Vergara: 2001, 94).

⁷² En el artículo 2º del Decreto Ley N° 824, publicado el 31 de diciembre de 1974, se establece que por «renta mínima presunta» se entenderá «la cantidad que no es susceptible de deducción alguna por parte del contribuyente». La normativa se encuentra disponible en la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, bajo la siguiente dirección: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=6368>

para atender todos los gastos sociales requeridos. Segundo, la política fiscal del gobierno implicaba no usar los recursos destinados a resolver contingencias (como el menor precio del cobre o depósitos de ahorro en el Banco Central), en el gasto social. Tercero, la necesidad de financiar, con los recursos recaudados vía reforma, un reajuste de las pensiones, en especial de las mínimas, que afectaría a más de 60 mil pensionados; un reajuste de las pensiones asistenciales, de la asignación familiar y del subsidio único familiar. Cuarto, se precisaban recursos para el gasto social en educación, salud y vivienda (Pizarro: 1995, 106).

En la presentación de estas argumentaciones, el ministro destacó, además, que los beneficiarios de la reforma serían:

900 mil beneficiarios de la pensión mínima o asistencial, 860 mil receptores del subsidio único familiar; 4 millones de beneficiarios de la asignación familiar y 8 millones de beneficiarios de los servicios de educación, salud y alimentación escolar y preescolar, los allegados beneficiarios de los programas de construcción de viviendas, grupos de pequeños agricultores beneficiarios de asistencia técnica y crediticia y capacitación, grupos de trabajadores técnico-profesionales beneficiarios de programas de capacitación, y grupos de deudores de servicios de agua, luz y pagos habitacionales (Pizarro: 1995, 106-107).

La suma de los gastos mencionados se estimaba en casi 350 millones de dólares (116 mil millones de pesos), cifra que se esperaba financiar con la reforma tributaria. En los hechos, la reforma produjo una recaudación tributaria adicional de 800 millones de dólares anuales (Foxley: 1995, 19).

Para aprobar la reforma, el gobierno inició un proceso de negociación con la oposición, integrada por la Unión Democrática Independiente (UDI) y Renovación Nacional (RN). Desde el inicio de las conversaciones, la UDI mostró una postura intransigente, mientras que RN estuvo más abierto al diálogo.

La posición de la UDI fue fijada por el entonces diputado Pablo Longueira, quien presidía la Comisión de Hacienda de la Cámara Baja. Longueira fue el único diputado que se opuso abiertamente a la idea de legislar al respecto. Sostuvo que la reforma tributaria no era el medio idóneo para alcanzar los fines sociales perseguidos y con los cuales la UDI concordaba. Los impuestos, según él, originaban «el círculo vicioso y perverso del subdesarrollo: más impuestos, menos crecimiento, menos empleo, más pobreza» (Aylwin, 2004: 2). La argumentación, asumida por el senador Jaime Guzmán en la Cámara Alta, señalaba que «al afectar negativamente al ahorro y la inversión, la elevación de los impuestos atentaría contra la posibilidad de mejorar el nivel de vida de los sectores pobres» (Aylwin: 2004, 2).

La postura de RN fue claramente distinta desde el principio, de tal suerte que el acuerdo que permitió la aprobación de la reforma en el Parlamento, provino del acercamiento entre el ministro de Hacienda, Alejandro Foxley, y

los senadores RN Sebastián Piñera –hoy Presidente– y Sergio Romero. Ellos reconocían explícitamente que el país necesitaba hacer un esfuerzo social significativo en los años siguientes, para consolidar su sistema democrático y afianzar el crecimiento y la estabilidad de la economía. Este esfuerzo no debería financiarse mediante el fácil expediente del déficit fiscal, para evitar un proceso inflacionario como el observado en países vecinos (Pizarro: 1995, 104).

Al justificar la reforma, el senador Piñera expuso las razones morales, políticas, económicas y sociales a favor de la aprobación de la reforma, destacando la concordancia de prioridades sociales entre el gobierno y la oposición. Se refirió al «desarrollo social inarmónico» que se había producido entre 1891 y 1973, parafraseando al historiador Gonzalo Vial: «durante todo este siglo, el desarrollo social se había quedado largamente rezagado en relación al desarrollo político, cultural y económico» (Pizarro: 1995, 107-108). Piñera sostuvo que esta reforma abría la oportunidad de que Chile pudiera transformarse, en un plazo razonable (de cinco años aproximadamente), en el primer país de América Latina en derrotar la pobreza y desprendarse del subdesarrollo en libertad y democracia (Pizarro: 1995, 108).

El acuerdo del gobierno con Renovación Nacional, hizo posible que la reforma tributaria se aprobara en el Congreso antes de que la administración entrante completara los cuatro meses en el gobierno. La reforma fue promulgada el 22 de junio de 1990, como Ley N° 18.985,⁷³ y publicada el 28 de junio de ese año.

Estimaciones posteriores del propio ex presidente Aylwin, han señalado que la aplicación de esa reforma significó elevar la recaudación tributaria en poco más del 10%, generando ingresos del orden de los 800 millones de dólares anuales, lo que hizo posible incrementar el gasto social entre 1990 y 1993 en 31% real. En salud, el gasto subió 46,9%; en vivienda, 41,6%; en previsión, 21,7% y en educación, 33,6%. Lo cual permitió mejorar substancialmente la infraestructura y atención de los servicios de salud y las remuneraciones de sus funcionarios; construir cuatrocientos mil viviendas sociales en el período, duplicando el ritmo de edificación del mejor año del gobierno anterior, y en el ámbito educacional, emprender un ambicioso programa de mejoramiento de la calidad y equidad de los servicios de enseñanza básica y media y dignificar significativamente la carrera docente. Todo lo cual se hizo manteniendo una situación financiera equilibrada, con superávit fiscal del orden del 2% del PIB y altas tasas de ahorro público (Aylwin: 2004, 3).

⁷³ Ley que «Establece Normas sobre Reforma Tributaria». El texto completo de la Ley se encuentra disponible en el sitio de la Biblioteca del Congreso Nacional del Chile, en la dirección electrónica <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30353>

⁷⁴ normativa se plantea como una modificación del Decreto Ley N° 824, publicado el 31 de diciembre de 1974.

El propio Alejandro Foxley ha destacado que la promesa cumplida del gobierno de Aylwin de destinar los fondos recaudados vía reforma tributaria a gasto social «se tradujo en una marcada reducción del número de familias que vivían bajo la línea de la pobreza» (Foxley: 2003, 11). En efecto, el impacto del gasto social en la calidad de vida de las personas, se reflejó en la ostensible disminución del porcentaje de la población en situación de pobreza; este disminuyó de 45,1%, en 1987, a 27,5%, en 1994; en tanto, el porcentaje de personas en situación de indigencia disminuyó de 17,4%, en 1987, a 7,6%, en 1994 (Foxley: 2003, 12).

Finalmente, un estudio de reciente publicación, de Tokman y Blackburn (2004), ha demostrado que, aunque el nivel de ingresos tributarios se incrementó en los primeros años del gobierno del presidente Aylwin, la carga tributaria —entendida como el cociente entre la recaudación tributaria y el PIB del país en el año correspondiente— se mantuvo relativamente constante en la década que va de 1990 a 2000. Entre 1990 y 1993 se revirtió parcialmente la insostenible disminución de la recaudación tributaria ocurrida en la última parte del régimen militar, pero luego la carga tributaria se mantuvo relativamente estable, oscilando entre 15,5% y 16,9% del PIB (Tokman y Blackburn: 2004, 2).

La reforma tributaria del gobierno de Aylwin fue exitosa debido a dos factores fundamentales: primero, el sentido de oportunidad política en el planteamiento de una medida altamente conveniente para el desarrollo económico y social del país y, segundo, la simplicidad de la propuesta, que hacía extensiva su convocatoria: se necesitaban recursos para financiar un amplio programa social (Marcel: 1997, 81). En este sentido: *Entre los logros más importantes de la reforma se cuentan no sólo el haber generado los recursos fiscales esperados, sino el que esta haya sido aprobada en virtud de un acuerdo político amplio y en un plazo récord para la historia política chilena. Esto permitió que junto con aplicar con prontitud las medidas sociales comprometidas se lograran mantener las cuentas fiscales en equilibrio, apoyando la estabilidad macroeconómica del país. Desde este punto de vista, la Reforma Tributaria de 1990 fue la primera prueba de madurez para la naciente democracia chilena en el plano económico* (Marcel: 1997, 33).

d. La reforma laboral

Tal como ha señalado Boeninger, la política laboral emergió como uno de los problemas más serios que debía enfrentar el gobierno de Aylwin. Ello debido a que durante el régimen militar se había estructurado un «Plan Laboral»,⁷⁴ con

⁷⁴ La legislación laboral pasó, entre 1973 y 1990, por cuatro períodos claramente distinguibles: El primero termina en 1973 y se caracteriza por una legislación laboral proteccionista y complicada, con

una orientación completamente neoliberal, que garantizaba plenas libertades a la gestión de las empresas, dejando el manejo de las relaciones laborales en la más completa flexibilidad.⁷⁵ De ahí que las expectativas del mundo sindical y laboral [fueran] muy altas. La recuperación de la democracia política significaba para muchos de ellos, la posibilidad de recuperar derechos vulnerados por muchos años y acceder a oportunidades reales de progreso. Pero sobre todo, de jugar un papel protagónico en la construcción de la institucionalidad democrática y en la definición de las políticas socioeconómicas y laborales.⁷⁶ Por su parte, el empresario y sus organizaciones gremiales, que en buena parte habían apoyado el régimen militar saliente, veían con preocupación la posibilidad que se abriera una etapa de reivindicaciones que desbordaran al gobierno e, incluso, llegase a manifestarse como un cobro de cuentas en contra de ellos⁷⁷ (Campero: 2007, 7).

En efecto, el Programa de gobierno de la concertación⁷⁸ consignó un apartado importante respecto a la recuperación de los derechos de los trabajadores, partiendo del precepto básico de que las relaciones laborales son parte fundamental de la democracia. En la medida en que sean justas, equilibradas y posibiliten la participación, el sistema democrático tendrá estabilidad. En él se constataba el hecho de que la institucionalidad laboral vigente... ha puesto a los trabajadores en una situación grave de desprotección. Ha impedido la constitución de un sindicalismo fuerte y representativo, así como el desarrollo de una negociación colectiva equitativa para los sectores laborales. De ahí que se propusiera introducir cambios profundos en la institucionalidad laboral, de modo que esta cautele los derechos fundamentales de los trabajadores y permita el fortalecimiento de las organizaciones sindicales.

En el mismo Programa, se definió que la política laboral del gobierno de Patricio Aylwin estuviera sujeta a la estrategia económica y social definida por

un sinnúmero de normas especiales. El segundo período, que va desde 1973 a 1978, se caracteriza por la suspensión y prohibición de la negociación colectiva y la actividad sindical, la facilitación de facto del despido, y la introducción de reajustes obligatorios para los sectores público y privado... Durante el tercer período (1979-1989), se desregula el mercado laboral y se disminuye el poder sindical... Finalmente, en el cuarto período, que comienza en 1990, se reforma la legislación laboral con el objeto de corregir la posición desbalanceada en que se encontraban los trabajadores en términos de su poder de negociación (Mizala, 1998, 199-200).

⁷⁵ La aproximación del Gobierno militar a la sociedad organizada y en particular al sindicalismo, es particularmente defensiva. Se asume, por ejemplo, que el mecanismo de la negociación colectiva (y el derecho a huelga) no hacen más que entorpecer los ajustes normales del mercado laboral, en ese sentido el sindicalismo debe ser debilitado (Cortázar, 1993).

⁷⁶ Actas de la Comisión CUT-Concertación, enero 1990. Documento Interno no publicado. Archivo del autor.

⁷⁷ El Mercurio, 13 de diciembre 1989; 25 de marzo 1990; 10 de abril, 1990.

⁷⁸ Programa de Gobierno Concertación de Partidos por la Democracia. Documentos diario La Época, p. 25

la coalición como «crecimiento con equidad». Según el ex ministro del Trabajo y Previsión Social, René Cortázar, esta estrategia requería compatibilizar tres objetivos fundamentales: equidad y participación social, crecimiento con estabilidad y consolidación de la democracia (Cortázar: 1995, 129).

En este marco, las cinco tareas de la política laboral de gobierno fueron:

- a) dictar una nueva legislación laboral;
- b) buscar acuerdos sociales que estimularan la cooperación entre trabajadores, empresarios y gobierno;
- c) fortalecer la fiscalización del cumplimiento de las leyes laborales;
- d) mejorar el sistema de seguridad social; y
- e) extender la capacitación y formación profesional (Cortázar: 1995, 131-136).

Los principios orientadores de las reformas laborales, en general, y en especial del nuevo Código del Trabajo⁷⁹ –primero promulgado en democracia⁸⁰–, fueron tres: equidad, autonomía social y participación, y eficacia para el desarrollo (Cortázar: 1995, 131).

En la generación de la nueva normativa, el principio de equidad se expresó en (Cortázar: 1995, 131-132):

- a) Aumento de cinco a 11 meses en el monto mínimo de indemnizaciones por despido;
- b) Creación, por primera vez en Chile, de un mecanismo indemnizatorio para trabajadoras de casa particular;
- c) Eliminación de la discriminación respecto de las vacaciones, entre los trabajadores que distribuyen su jornada en cinco días y los que lo hacen en seis, aumentando los días de descanso de estos últimos;
- d) Perfeccionamiento del feriado progresivo;
- e) Fortalecimiento de la responsabilidad subsidiaria de los empleadores respecto de los derechos laborales y previsionales de los trabajadores de sus subcontratistas;

⁷⁹ El nuevo Código del Trabajo reunió las leyes que se promulgaron a lo largo de los cuatro años de gobierno, que reformaron diversos aspectos de la legislación laboral. La ley 19.010 sobre terminación del contrato de trabajo, de noviembre de 1990; la ley 19.049 sobre centrales sindicales, de febrero de 1991; la ley 19.069, sobre organizaciones sindicales y negociación colectiva, de julio de 1991; y la ley 19.250 sobre contrato individual y jurisdicción laboral, de septiembre de 1993 (Cortázar, 1994: 141).

⁸⁰ Los códigos de 1931 y de 1987, habían sido promulgados en regímenes de excepción (Cortázar: 1995, 131).

- f) Fijación de remuneraciones mínimas para los trabajadores mayores de 65 años y los que laboran en una casa particular;
- g) Determinación de condiciones mínimas de trabajo para los temporeros de la agricultura;
- h) Garantía de al menos un día de descanso dominical al mes para los trabajadores del comercio;
- i) Mejor regulación de la jornada de trabajo y mayor protección del descanso diario para los trabajadores de hoteles, restaurantes, buses y camiones, barcos pesqueros y de casa particular;
- j) Serie de normas de protección a la familia; y
- k) Normas que facilitarían una adecuada fiscalización y permitirían el acceso efectivo de los trabajadores de menores ingresos al sistema judicial.

El segundo principio, de autonomía social y participación, se expresó en el fortalecimiento de la relación directa entre trabajadores y empresarios, confiado en su autonomía e incentivando su creatividad. La política laboral partía del reconocimiento de que, «tanto en las empresas públicas como en las privadas, son los trabajadores y los empresarios quienes deben definir los términos de su relación laboral, con autonomía respecto al Estado» (Cortázar: 1995, 132).

Ello requirió dictar una normativa que reconociera el derecho a constituir centrales sindicales; resguardara el fuero y el derecho a permisos de sus dirigentes, y creara mecanismos adecuados de financiamiento para sus tareas. Además, era necesario levantar una serie de prohibiciones que impedían el ejercicio de la libertad sindical, como la prohibición de constituir sindicatos para los «temporeros»; el impedimento a los sindicatos de trabajadores eventuales para firmar convenios colectivos; la prohibición de negociar más allá de la empresa cuando las partes así lo acordaran; y el plazo fijo para la duración de la huelga (Cortázar: 1995, 132).

Una segunda tarea de la política laboral fue la de generar instancias que permitieran la búsqueda de acuerdos sociales entre trabajadores, empresarios y gobierno. En abril de 1990, a un mes de asumido el gobierno, se firmó un inédito «Acuerdo Marco», al que concurren la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), la Confederación de la Producción y el Comercio (CPC) y el gobierno (Campero: 2007, 12). El gran mérito de este acuerdo es que consiguió presentar una visión compartida entre los actores de los desafíos que enfrentaba el país; de las prioridades que se debían establecer y de la disposición de los participantes a generar mecanismos de diálogo para procesar los disensos; además, a través de él, se resolvía el tema del aumento del salario mínimo, las asignaciones familiares y las pensiones mínimas (Campero: 2007, 12). Con posterioridad se firmaron tres acuerdos más, en abril de 1991; abril de 1992 y mayo de 1993; asimismo, se

suscribieron cuatro acuerdos bipartitos con la Agrupación de Empleados Fiscales (ANEF), también a ritmo de uno por año (Campero: 2007: 14; Cortázar: 1995, 133).

Los principales logros de la política laboral del gobierno fueron los siguientes (Cortázar: 1995, 130):

- a) Crecimiento del empleo a un 3% anual (entre 1990 y 1993), y una disminución en la tasa de desempleo a menos de 5%, la más baja de los últimos 20 años. Los salarios reales crecieron a un promedio de 4% al año, mientras que los salarios mínimos lo hicieron a un promedio de 5,6%.
- b) Incremento de un 70% en las asignaciones familiares percibidas por los trabajadores de menores ingresos (menos de 300 dólares mensuales), más un reajuste adicional a las pensiones en más de un 10%.
- c) Ampliación de la sindicalización, que se manifestó en el crecimiento en más de un 40% de los trabajadores sindicalizados, lo que permitió a Chile alcanzar una tasa de sindicalización de los asalariados de cerca de un 25%.
- d) Extensión de la negociación colectiva, reflejada en un aumento de más de un 30% en el número de trabajadores cubiertos por instrumentos colectivos. Ello en un marco de paz social que caracterizó las reformas: entre 1990-1993 se perdió, en promedio, una hora por trabajador como consecuencia de huelgas y conflictos laborales.
- f) Logro de acuerdos tripartitos entre trabajadores, empresarios y el gobierno;
- g) Reforma del Código del Trabajo;
- h) Aumento, en más de un 50%, de la capacidad del Estado de fiscalizar la legislación laboral y previsional.

La política laboral del gobierno de Aylwin demostró capacidad para avanzar simultáneamente hacia el triple objetivo de crecimiento y estabilidad, equidad y participación y consolidación de la democracia. Sin embargo, ...a pesar de lo significativo de los avances se trata solo de metas parciales en un camino en el que todavía queda mucho por recorrer. Aunque la tasa de desocupación ha disminuido, persiste el desafío de crear ocupaciones de mejor calidad ... A pesar de que el poder de compra de las remuneraciones ha crecido considerablemente, dichos salarios todavía resultan insuficientes... Si bien se ha progresado en materia de fiscalización, hay aún muchas zonas y sectores del país en los cuales la presencia de la autoridad administrativa es insuficiente. Aunque se hayan dado pasos incómodos en materia de acuerdos sociales, queda mucho por recorrer en la dirección del fortalecimiento de las relaciones de cooperación entre trabajadores y empresarios (Cortázar: 1995, 139).

e. La política indígena

El tratamiento que se daría a los pueblos indígenas fue consignado en el quinto apartado del tema Derechos Humanos en las bases programáticas político-institucionales del Programa de gobierno de la concertación.⁸¹ Se anunciaba la adopción de medidas tendientes a reconocer y preservar los pueblos indígenas que componen la sociedad chilena, valorando su cultura y carácter constituyente de nuestra nacionalidad; y el compromiso del Estado de reconocer sus derechos políticos, sociales económicos y culturales.

En efecto, el antecedente de la inclusión del tema en el Programa de gobierno, había sido la suscripción del Pacto de Nueva Imperial, durante la campaña presidencial, en diciembre de 1989, entre el candidato presidencial de la concertación, Patricio Aylwin, y los representantes de los pueblos indígenas atacameños, aymara, rapanui y mapuches. Mediante este pacto se comprometió la resolución de tres demandas fundamentales: primero, la elaboración de un marco jurídico a favor del desarrollo de los pueblos originarios; segundo, el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas y, tercero, la ratificación del convenio 169 de la OIT en el territorio nacional (Aguilera: 2006, 311).

En marzo de 1990, una vez asumido el nuevo gobierno democrático, el presidente Aylwin formó la Comisión Especial de Pueblos Indígenas, CEPI, que sirvió para permitir la interacción entre el gobierno, el Congreso y las comunidades indígenas. Su trabajo tuvo un momento culminante en la derogación, en el Parlamento, del Decreto Ley 2.568 de la dictadura y la aprobación de la Ley 19.253,⁸² conocida como Ley Indígena, promulgada el 5 de octubre de 1993, que rige actualmente (Namuncura: 2006, s/p).

De acuerdo con Domingo Namuncura,⁸³ la Ley Indígena se erigió como el mejor marco regulatorio existente en los últimos 40 años de historia en Chile: *Es más avanzada que la legislación que el presidente Frei Montalva previó en el marco de la Reforma Agraria de los años 60 y más avanzada que la Ley dictada por el presidente Salvador Allende en los años iniciales de la década de los 70. La*

⁸¹ Programa de gobierno de la concertación de partidos por la democracia, Documentos del diario La Época, p.4.

⁸² A inicios de 1994, se promulgaron cuatro Decretos Supremos complementarios a la Ley 19.253. El DS 392 aprobó el reglamento que regula la acreditación de la calidad de indígena, para la constitución de comunidades indígenas y la protección de su patrimonio histórico y fue publicado el 12 de abril de 1994. Posteriormente, el 17 de mayo de ese año, se publicaron en el Diario Oficial los Decretos Supremos 150, 395 y 396, que regularon lo relacionado con la organización y funcionamiento del Registro Público de Tierras Indígenas; el Fondo de Tierras y Aguas Indígenas, y la Operación del Fondo de Desarrollo Indígena.

⁸³ Ex director de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena; Consejero Presidencial en la CO-NADI el 2006.

Ley vigente reconoce a los Pueblos Indígenas de Chile como constitutivos y parte integral del patrimonio cultural de la Nación chilena y luego, en sus diversos artículos, se desarrollan principios relativos a sus derechos esenciales en materia de tierras y aguas, derechos culturales y de participación, derecho a un etnodesarrollo y al reconocimiento de su cosmovisión (Namuncura: 2006,s/p).

Por medio de esta normativa, el gobierno del presidente Aylwin fijaba las bases para la restitución de tierras reclamadas en el sur, que habían sido devueltas a antiguos propietarios o transferidas al fisco, siendo enajenadas y vendidas a empresas forestales dentro del marco legal permitido por los Decretos Leyes 2.568 y 2.570, dictados durante el régimen militar.

El primer artículo de la Ley Indígena establece que *El Estado reconoce que los indígenas de Chile son los descendientes de las agrupaciones humanas que existen en el territorio nacional desde tiempos precolombinos, que conservan manifestaciones étnicas y culturales propias siendo para ellos la tierra el fundamento principal de su existencia y cultura.*

*El Estado reconoce como principales etnias indígenas de Chile a: la Mapuche, Aimara, Rapa Nui o Pascuenses, la de las comunidades Atacameñas, Quechuas, Collas y Diaguita del norte del país, las comunidades Kawashkar o Atacalufe y Yámana o Yagán de los canales australes. El Estado valora su existencia por ser parte esencial de las raíces de la Nación chilena, así como su integridad y desarrollo, de acuerdo a sus costumbres y valores. Es deber de la sociedad en general y del Estado en particular, a través de sus instituciones respetar, proteger y promover el desarrollo de los indígenas, sus culturas, familias y comunidades, adoptando las medidas adecuadas para tales fines y proteger las tierras indígenas, velar por su adecuada explotación, por su equilibrio ecológico y propender a su ampliación.*⁸⁴

Es así como en el artículo 12, la normativa específica cuáles serán consideradas tierras indígenas, con el objetivo de proteger aquellas que históricamente han sido ocupadas por ellos, como aquellas que les pertenecen vía títulos de comisario y/o títulos de merced, otorgados en el siglo XIX, o cesiones gratuitas de dominio conferidas desde 1927 en adelante, a través de diversos mecanismos legales.

En tanto, el artículo 13, agrega que, por exigirlo el interés nacional dichas tierras gozarán de protección y no podrán ser enajenadas, gravadas, embargadas ni adquiridas por prescripción, salvo entre comunidades o personas indígenas de una misma etnia. Añade que se permitirá gravarlas y permutarlas por tierras

⁸⁴ Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, Ministerio de Planificación, Gobierno de Chile (2007). «Ley Indígena N° 19.253. Establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas, y crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena».

no indígenas previa autorización de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI).

La CONADI se describe en el artículo 38 de la Ley 19.253, como un servicio público, descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, dependiente del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), con sede principal en la ciudad de Temuco; encargada de promover, coordinar y ejecutar la acción del Estado en materias de desarrollo indígena (Artº. 39). Una de sus funciones principales es la creación y mantención de un Registro de Comunidades Indígenas y un Registro de Tierras Indígenas, además de la administración de un Fondo para tierras y aguas, que permitiera la compra de terrenos para las comunidades, que representa anualmente más de la mitad del presupuesto de este organismo. El procedimiento para administrar este Fondo, consiste básicamente en elaborar listas de reclamaciones que, luego de los estudios técnicos y jurídicos pertinentes, dan lugar a una nómina de predios cuya compra debe gestionarse.

La Ley Indígena abordó también temáticas que van más allá de la propiedad de las tierras. Es así que se creó un Fondo de desarrollo indígena (Artº.23) para financiar programas especiales dirigidos al desarrollo de las personas y comunidades indígenas, tales como planes especiales de crédito para la superación del minifundio, sistemas de capitalización y otorgamiento de subsidios y recuperación de la calidad de las tierras. Además, el Estado reconoció el derecho a mantener y desarrollar sus propias manifestaciones culturales, a promover y difundir su cultura en regiones de alta presencia indígena (Artº. 28) e incluso se establece que la ley de presupuestos considerará recursos especiales para satisfacer un programa de becas indígenas (Artº. 33). Además, se fija la creación del Archivo General de Asuntos Indígenas, dependiente del Archivo Nacional de la Dirección de Bibliotecas Archivos y Museos (DIBAM) (Artº. 30) y se determina el fomento a la fundación de Institutos de Cultura Indígena (Artº. 31).

Pese a la complejidad y extensión de la normativa, los partidos políticos de derecha la criticaron duramente. Los planteamientos, emanados del Instituto de Libertad y Desarrollo,⁸⁵ estuvieron dirigidos a señalar que las normas pro-tectoras impiden a estos pueblos hacer uso de su derecho de propiedad, lo que les permitiría comercializarlas libremente, y dificultan la toma de decisiones y administración de la tierra, al obligar a los comuneros a permanecer en la indivisión. Ello favorecería el surgimiento de minifundios lo que dificulta la incorporación de nuevas tecnologías y el aprovechamiento de economías de escala, disminuyendo el valor alternativo de las tierras.

⁸⁵ Al respecto ver: Libertad y Desarrollo (2006). «Arriendos indígenas: cuando la realidad supera la Ley». *Temas Públicos* N° 786, del 1° de septiembre. Disponible en www.ijd.com

En términos generales, si bien durante el período de Aylwin, se definieron las bases normativas en las que se enmarcaría el tema indígena, lo cierto es que gran parte de la implementación de la Ley fue tarea del gobierno posterior. Durante el período de Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000) la legislación se puso en práctica con todas sus complejidades, mostrando nudos críticos tanto en la administración de los registros y fondos destinados a tierras indígenas, como en la institucionalidad propia de la CONADI.

De la misma manera, los compromisos asumidos por el otrora candidato Aylwin, en el Pacto de Nueva Imperial, se fueron cumpliendo lentamente a lo largo de los cuatro gobiernos de la Concertación.

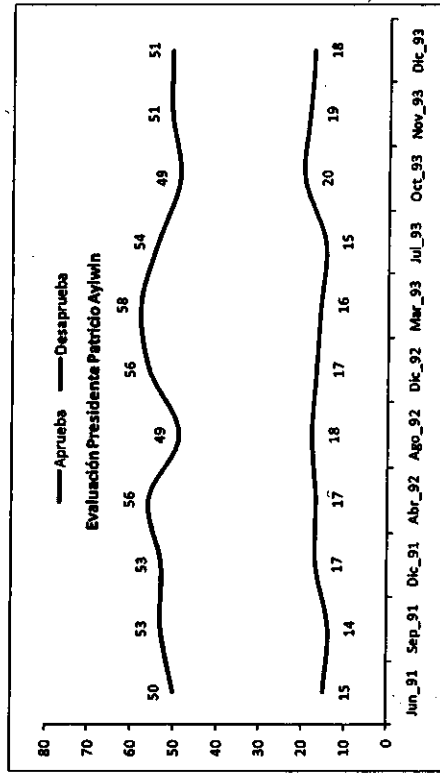
f. Cierre

Como se percibe, el gobierno inaugural de la concertación dio los primeros pasos para «normalizar» al país en los diversos ámbitos. La democracia recién conquistada capturó una amplia legitimidad social y política y demostró, con todo, que las medidas impulsadas fueron las correctas, dentro de los estrechos márgenes existentes, habida cuenta del poder militar que permanecía incólume y de la gravitación que tenía la derecha y el sector empresarial. Se actuó, efectivamente, bajo un modelo incremental de ir avanzando paulatinamente en las diversas reformas que podían ser emprendidas, con el añadido de que la derecha tenía poder de veto en el Parlamento, situación que acompañará a la democracia chilena por muchos años. En todo caso, tal vez no se resaltó lo suficiente que, junto a los cambios descritos, también se democratizaron los municipios cuyos alcaldes en el período militar eran nombrados a dedo por la autoridad. En definitiva, se trató de un período que tuvo mucho de «luna de miel» puesto que todos los actores políticos y sociales y la ciudadanía, en general, por fin gozaban de libertades plenas.

De este modo, se instala desde un comienzo del gobierno de Aylwin, el denominado «partido transversal» o elite de liderazgos colectivos que confiere por entero la iniciativa política al Ejecutivo. Esta elite, en este período, se encuentra claramente encabezada por el ministro Secretario General de la Presidencia, Edgardo Boeninger (DC), junto a sus colaboradores Ricardo Solari (PS) -subsecretario de la Presidencia-, Ángel Flisfisch (PPD), a la sazón director de estudios de la misma repartición, así como el experimentado político socialista de origen DC Enrique Correa que ocupa la cartera de ministro Secretario General de Gobierno y Enrique Krauss (DC) como ministro del Interior. Ellos, sin duda, conforman el núcleo de la elite transversal, supra-partidaria, que se aloja en el Ejecutivo. En esta etapa, como analizamos, no se observan mayores

conflictos políticos al interior de la concertación, en buen grado, por la democracia recién conquistada que había que cautelar y, por ello, los diversos partidos entregan, por completo, el bastón de mando al Presidente y a su círculo íntimo, en una declaración expresa, asunto que, en verdad, no se repite de igual modo, sin perjuicio de que, con diversas fortunas, la «elite transversal» sigue existiendo con mutaciones, aunque al final del ciclo de los gobiernos tienda a diluirse por factores que luego examinaremos.

Finalmente, como haremos con cada gobierno, el cuadro que se muestra a continuación arroja, en el período, los grados de aprobación/desaprobación al presidente Aylwin.



Fuente: elaboración propia en base a datos Encuesta Centro de Estudios Públicos (CEP).

4.2. El período de Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000)

Eduardo Frei Ruiz-Tagle (DC) fue elegido candidato a la Presidencia de la República por la Concertación de partidos por la democracia en las elecciones primarias⁴⁶ realizadas el 23 de mayo de 1993, cuando se impuso con un 60,7% sobre el candidato socialista, Ricardo Lagos Escobar.

⁴⁶ Se debe destacar que, en algunas ocasiones, la concertación recurrió a las primarias para elegir a su candidato presidencial. Para el primer período de Aylwin esta no fue necesaria puesto que era evidente que el candidato debía ser un DC. Luego hubo, efectivamente, elecciones primarias entre el pre-candidato Frei y Lagos, aunque ponderadas, en la cual solo votaron militantes de los partidos

Compartió con otros cinco candidatos por la Presidencia, en las elecciones de diciembre de 1993: Arturo Alessandri Besa por el pacto de derecha Unión por Chile; José Piñera Echeñique, Independiente de derecha; Manfred Max-Neff, Independiente ecologista; Eugenio Pizarro Poblete, del Partido Comunista por el pacto MIDA, y Cristián Reitze Campos, por el pacto de La Nueva Izquierda del Partido Alianza Humanista Verde.

Frei fue elegido con el 57,98% de los votos (4.040.497), siguiéndolo en votación el centroderechista Arturo Alessandri Besa, con el 24,41% de los sufragios, y asumió la Presidencia el 11 de marzo de 1994, sucediendo a su camarada, Patricio Aylwin.

a. Las grandes tareas nacionales

En su primer mensaje a la nación del 21 de mayo, recién asumida la Presidencia de la República, el presidente Frei anunció seis grandes tareas para el país, a las que deberían abocarse tanto su gobierno como los que le siguieran; estas fueron: la consolidación del desarrollo económico del país; la erradicación de la extrema pobreza; el establecimiento de un régimen moderno de relaciones laborales; la construcción de sistemas de salud y educación eficientes; y la inserción internacional del país.⁵⁷

Estas grandes metas se harían alcanzables cumpliendo con ciertos logros. Para la primera, el desarrollo económico, el mandatario destacó el objetivo de lograr un perfil inflacionario decreciente, llegando en su mandato a una inflación de un dígito; una tasa de crecimiento real de un 5,5% en el período (aumentando el ingreso per cápita de U\$ 3.160, a U\$ 4.400);⁵⁸ un aumento del empleo y de la fuerza de trabajo del 2,5% al año; un crecimiento medio anual de la productividad laboral de un 3%; un incremento sistemático en los niveles de los salarios reales; un incremento de los niveles de consumo de las familias de menores ingresos; y una profundización del proceso de apertura comercial, acelerando la internacionalización del campo financiero y de inversión, para mejorar los niveles de competitividad del país,⁵⁹ ejerciendo las

de la concertación. Más tarde, se efectúa una primaria entre Lagos del sector PS, PPD que se impone a Andrés Zaldívar DC. Finalmente, Michelle Bachelet, PS-PPD se impone a Soledad Alvear DC por efecto de la enorme adhesión ciudadana que recoge en las encuestas que hace que Alvear decline su pre-candidatura favoreciendo a Bachelet, desechándose así la realización de primarias.

⁵⁷ Mensaje Presidencial del sábado 21 de mayo de 1994, de apertura de la legislatura ordinaria 329°.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 8.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 9.

facultades reguladoras del Estado en los ámbitos en que no existían mercados competitivos.⁶⁰

Para la segunda meta, erradicación de la extrema pobreza, el Presidente anunció el Programa de Superación de la Pobreza, orientado a mejorar el uso de los recursos fiscales en políticas de sociales.⁶¹ En tanto, para la tercera meta, la modernización de las relaciones laborales, se definieron cuatro tareas principales: mejorar la calidad de los empleos, perfeccionar los instrumentos de capacitación; y promover sistemas de relaciones laborales equitativos y adecuados a mercados laborales flexibles.⁶² En términos concretos, esto se traduciría fundamentalmente en: reforma del Estatuto de Capacitación y Empleo que regulaba el Servicio de Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) para dotarlo de atribuciones que le permitieran jugar un rol eficaz como promotor de políticas de capacitación y formación profesional; proposición de un sistema de protección a los trabajadores en períodos de cesantía;⁶³ y fiscalización del cumplimiento de las leyes laborales y previsionales.

Entre las tareas enunciadas para dar cumplimiento a la cuarta meta, modernizar la educación, el Mandatario señaló la modificación de la Ley de Subvenciones, aumentando tanto la cobertura de establecimientos, como el monto asignado a cada subvención⁶⁴ y ampliando la jornada escolar, especialmente en los establecimientos más pobres. Asimismo, anunció un programa especial de modernización para la educación media.

Para alcanzar la quinta meta, construcción de un sistema de salud eficiente y equitativo, se definieron las siguientes tareas: elaboración de un Nuevo Modelo de Atención; nuevos mecanismos de asignación de recursos, asociados a logros; eliminación de subsidios privados entre el sector público y el privado, y aumento de la cobertura de varios programas.⁶⁵

Finalmente, para lograr la sexta meta, profundización de la inserción internacional de Chile, el Mandatario anunció una «diplomacia para el desarrollo», fijando tres grandes objetivos para la política exterior: profundizar la internacionalización de la economía, concretando alianzas y acuerdos; ahondar las

⁶⁰ En este sentido, la referencia que hizo el presidente Frei es alusiva a los sectores eléctrico, de telecomunicaciones y de gas; y al proceso de tarificación de los servicios de utilidad pública en el sentido de conciliar los intereses de los consumidores con el necesario dinamismo de las empresas y las nuevas inversiones. *Ibid.*, p. 9.

⁶¹ *Ibid.*, p. 12.

⁶² *Ibid.*, p. 14.

⁶³ Como se verá más adelante, esta política sólo alcanzó a discutirse durante la gestión de Eduardo Frei Ruiz-Tagle. Su implementación estuvo a cargo del gobierno siguiente, de Ricardo Lagos Escobar.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 17.

⁶⁵ *Ibid.*, pp. 20 a 22.

relaciones con los principales socios comerciales en el mundo, participar selectivamente en iniciativas tendientes a lograr la paz, la extensión de la democracia y el respeto a los derechos humanos, y el desarrollo y la equidad en el sistema internacional.⁷⁶ En este sentido, enfatizó la importancia de las relaciones con el MERCOSUR, la ALADI y el Grupo de Río, en América Latina; la posibilidad de un Acuerdo Bilateral con los Estados Unidos o de incorporación de Chile al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA); y de nuevos acuerdos con la Unión Europea; además de la acentuación de la apertura hacia el Asia Pacífico, que se configuró como uno de los ejes centrales de la política exterior de Chile.

En la segunda parte del discurso presidencial, el presidente Frei destacó las condiciones que se debían registrar para dar cumplimiento a las tareas propuestas: *Fuerte inversión en infraestructura; calidad de vida en las ciudades y en el campo; justicia ágil y eficiente; protección del medio ambiente; defensa nacional asumida por todos; modernización del Estado; profundización de la descentralización y de la regionalización, son las condiciones más relevantes para alcanzar el éxito en las tareas que nos hemos propuesto.*⁷⁷

Así, entre estas condiciones se esbozaban algunas políticas y programas desarrollados efectivamente durante la administración Frei, que fueron no sólo originales en su tiempo, sino también, como el propio Presidente lo reconocía, bastante audaces. Se desarrolló un sistema de concesiones en obras públicas e infraestructura que redefinió las relaciones público-privadas; se inició un proceso profundo de reforma al sistema judicial, cuya puesta en práctica e impacto, pudieron apreciarse sólo durante los dos gobiernos siguientes de la concertación; se dio comienzo a un proceso de modernización del aparato estatal, que, con múltiples revisiones y rediseños, acompañó también a los gobiernos siguientes de la coalición.

b. Las alianzas público-privadas en materia de concesiones y de privatizaciones

La promulgación de la Ley de Concesiones, en 1996, con el acuerdo de amplios sectores políticos del país, permitió hacer partícipe al sector privado en los procesos de inversión, explotación y mantención de grandes obras públicas, por medio de procedimientos que permitirían financiar obras económicamente rentables y recuperar la inversión a través del cobro directo de tarifas a los usuarios.

⁷⁶ *Ibid.*, pp. 23 a 25.

⁷⁷ *Ibid.*, p. 27.

La política de concesiones se elaboró sobre un diagnóstico claro: a 1993, el 45% de las carreteras pavimentadas estaban en condiciones «regulares» o «ma-las» (Engel; Fischer; Galetovic: 2001, 219); según el Ministerio de Obras Públicas (MOP), las necesidades de inversión, entre 1995 y 2000, ascendían a 11.000 millones de dólares (el PIB de Chile es de US\$ 70.000 millones); para financiar estas inversiones el MOP debería haber triplicado su presupuesto anual (800 millones de dólares), lo que era políticamente inviable (Engel; Fischer; Galetovic: 2001, 203).

Sobre este diagnóstico, el gobierno puso en marcha un ambicioso programa de concesiones centrado en los denominados contratos BOT; sigla en inglés para Construcción, Operación y Transferencia. A través de esos contratos las empresas privadas podían construir y financiar el proyecto de infraestructura y después cobrar por su uso durante un período prolongado (entre 10 y 30 años). Al finalizar la concesión, la infraestructura se transfirió al Estado (Engel; Fischer; Galetovic: 2001, 202).

El sistema BOT se aplicó a aeropuertos y carreteras. Algunos de los proyectos más relevantes en materia de conectividad han sido: la ruta Panamericana (Ruta 5), desde La Serena hasta Puerto Montt, con una extensión aproximada de 1.500 kilómetros y dividida en ocho segmentos; carreteras que unen Santiago con ciudades cercanas como Los Andes, San Antonio y Valparaíso; carreteras locales como el Camino de la Madera, Nogales-Puchuncaví y el Acceso Norte a Concepción; y tres autopistas urbanas en Santiago (Sistema Américo Vespucio; Sistema Oriente-Poniente «Costanera Norte» y el Sistema Norte Sur) (Engel; Fischer; Galetovic: 2001, 224).

A fines de 1998, se habían otorgado 21 concesiones bajo contratos BOT -15 carreteras interurbanas estaban en funcionamiento o en construcción- por un monto de 3.600 millones de dólares; la mayoría, a empresas mexicanas o españolas (Engel; Fischer; Galetovic: 2001, 202, 224).⁷⁸

Mientras el sistema de concesiones se adoptó como «la» manera de articular los intereses públicos y privados en el desarrollo de la infraestructura vial del país, en lo relativo al tratamiento de los puertos, el gobierno anunció la polémica Ley EMPORCHI (Empresa Portuaria de Chile).

De esta manera, la normativa que moderniza el sector portuario estatal (Ley 19.542) fue promulgada el 19 de diciembre de 1997,⁷⁹ cuya tramitación

⁷⁸ Debido a estas cifras, los autores Engels, Fischer y Galetovic sostienen que el principal programa de privatizaciones llevado a cabo en Chile durante los gobiernos de la Concertación es el de concesión de carreteras (2001, 218).

⁷⁹ Véase «Historia de la Ley N° 19.542 que moderniza el sector portuario estatal», 19 de diciembre de 1997. Biblioteca del Congreso Nacional. Disponible en www.bcn.cl

duró dos años en el Congreso Nacional. Esta fue la respuesta del gobierno a los problemas relacionados con la administración de los puertos en el país.

El tema era especialmente preocupante para Chile, que comercializa la mayor parte de sus exportaciones (recursos naturales y derivados) y una proporción muy grande de sus importaciones (automóviles, bienes de capital y bienes intermedios) por vía marítima (Engel; Fischer; Galetovic: 2001, 233).

En este contexto, los puertos estatales juegan un papel clave, porque se orientan a movilizar carga general y en contenedores, a diferencia de los puertos privados, que se han especializado en carga a granel, que requieren de menores inversiones hundidas. De hecho, cerca del 80% de la carga general y de contenedores es movilizaba por puertos estatales (Engel; Fischer; Galetovic: 2001, 234).

En definitiva, lo que dispuso la Ley EMPORCHI fue la división de la empresa estatal en diez entidades fiscales autónomas, con directorio, personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyo uso se licitaría a privados, en un sistema de arrendamiento, con condiciones de contrato. Se establecía, entonces, un sistema de concesiones para la adjudicación a privados que incluía un calendario de inversión y un reglamento dictado por el Ministerio de Transportes (Mogulliansky: 1997, 11).

La participación del capital privado también se hizo extensiva a los servicios sanitarios. En este ámbito, en 1994, el gobierno presentó al Congreso una reforma al modelo institucional vigente, cuya data era de 1988. En efecto, ese año se había producido la primera reforma del sector sanitario, que había abarcado dos aspectos principales: la modalidad de gestión de las empresas públicas y la reforma del entorno regulador. En lo primero, entre 1989 y 1990, se crearon 11 empresas regionales en ciudades antes abastecidas por el Servicio Nacional de Obras Sanitarias (SENDOS), que se sumaron a EMOS y ESVAL, que atendían, desde 1980, el Área Metropolitana de Santiago y la ciudad de Valparaíso. Estas empresas, transformadas en Sociedades Anónimas, tuvieron como accionista mayoritario a la CORFO (Corporación de Fomento de la Producción, dependiente del Ministerio de Economía). En el ámbito normativo, la Ley General de Servicios Sanitarios (DFL MOP 382/88) establecía para el concesionario, público o privado, la obligatoriedad de otorgar el servicio, sujeto a un plan de desarrollo de 15 a 20 años, incluyendo metas de inversión anual fijadas por el ente regulador que sería la Superintendencia de Servicios Sanitarios (Mogulliansky: 1997, 12).¹⁰⁰

¹⁰⁰ En 1988 se decretó además la Ley de Tarifas de Servicios Sanitarios, DFL MOP N° 70/88, en que se establecieron procedimientos y métodos a seguir para la fijación de tarifas por los servicios. Además, la Ley 18.788 estableció el Subsidio al Pago de Consumo de Agua Potable y Servicio de Alcantarillado. La Ley 19.059 estableció a su vez la forma en que se entregaría a los usuarios de esos recursos, el subsidio directo del pago de los consumos de agua potable y servicios de alcantarillado, adoptando las siguientes características: el subsidio sería administrado por las municipalidades, quienes seleccionarían a los postulantes e informarían a las empresas sanitarias sobre la nómina de los usuarios

La reforma al sistema sanitario presentada por la administración Frei Ruiz-Tagle, había sido diseñada durante el gobierno de su antecesor, Patricio Aylwin, postergándose su legislación. Algunas modificaciones importantes que se estudiaban ya en aquella época eran: a) permitir al Estado la venta de hasta un 65% del patrimonio de las sanitarias; b) perfeccionar el sistema de tarifas, haciéndolo más transparente y objetivo; y c) reforzar las atribuciones de la Superintendencia de Servicios Sanitarios (Hachette: 2001, 124).

La legislación sobre el tema fue particularmente compleja por tratarse de un servicio básico para la población y requirió que el Presidente fijara específicamente la postura del gobierno:

El Estado tiene la tarea irrenunciable de asegurar servicios básicos para la población. En varias áreas, el Estado realiza por sí mismo esta labor, y en otras estamos llamando a participar al sector privado bajo diferentes modalidades. El Gobierno tendrá la mayor flexibilidad para combinar la acción del Estado con la de los privados, sin ideologismo alguno. Consideramos que este es un tema eminentemente práctico, en donde lo que importa no es quién realiza la inversión, sino de qué manera resolvemos los problemas concretos y cotidianos de la gente, cuidando siempre los intereses de los usuarios y concretamente de los más pobres.¹⁰¹

La reforma fue aprobada en sus puntos fundamentales, después de una larga y polémica tramitación, en noviembre de 1997, y en ella, se introdujo, explícitamente, la responsabilidad de la Superintendencia de Servicios Sanitarios de proteger a los usuarios, además de sus labores propias de fiscalización¹⁰² (Sánchez y Sanhueza: 2000, 174).

favorecidos y la factura reflejaría en forma separada el monto que será pagado por la municipalidad a la empresa sanitaria. Aproximadamente, un 11% del total de usuarios se ha beneficiado con este tipo de subsidios (Mogulliansky: 1997, 13).

¹⁰¹ Mensaje Presidencial del domingo 21 de mayo de 1995, 331ª legislatura ordinaria.

¹⁰² De acuerdo a la legislación vigente los objetivos primarios de la SSS son: 1) la regulación de las tarifas (como organismo técnico a cargo de los estudios para su determinación) y 2) la fiscalización del sector, en lo que se refiere a las labores de los prestadores de servicios, el cumplimiento de las normas relativas a servicios sanitarios y el manejo de los residuos líquidos industriales. Específicamente, las funciones que le corresponden son: i) estudio, proposición y control de cumplimiento de normas técnicas (diseño, construcción y explotación); ii) control tarifario (cálculo y evaluación y consideración de las observaciones de los prestadores acerca de valores calculados); iii) aplicación del régimen de concesiones; iv) control de residuos industriales; v) aplicación de sanciones; vi) asesoría jurídica y vii) con la reforma recientemente aprobada se introdujo explícitamente la responsabilidad de la Superintendencia en la protección de los usuarios y no sólo en la fiscalización de los prestadores (Sánchez y Sanhueza: 2000, 174).

A partir de la aprobación de la normativa de la normativa se produjeron las siguientes transacciones:

- a) en 1994, la venta por parte de ESSAL, de la concesión de la ciudad de Valdivia a un consorcio (CHILQUINTA y Aguas Barcelona), además, la entrega de CHILQUINTA de un contrato de gestión para el servicio del Litoral Sur de la Quinta Región, a una empresa privada;
- b) la venta del 55% de ESVAL (finiquitada en abril de 1999) y
- c) la preparación, por parte de CORFO, de un programa de venta para 1999 de porcentajes del capital de EMOS, ESSAL, ESSBIO y ESSEL, que varían entre el 35% y el 51%, en un llamado a licitación que contenía ambiciosos programas de desarrollo, orientados a cubrir el 100% de las necesidades de agua potable y alcantarillado para 2000, y el 70% de tratamiento de aguas servidas para 2002 para las regiones cubiertas por ellas; se trata de inversiones de 1.800 millones de dólares (Hachette: 2001, 126).

En términos generales, el mecanismo de concesiones no sólo implicó una novedosa forma de integración de intereses públicos y privados, sino también significó una fuerte inversión en los sectores de infraestructura vial, puertos y sanitarios:

Las cifras históricas muestran que en 1980 el Estado invertía unos 300 millones de dólares (a precios constantes de dólares de 1995) en los sectores de infraestructura vial, puertos y sanitario, lo que representaba un 1% del PIB. Diez años después, la cifra se había elevado a 400 millones de dólares, pero mantenía su participación en el PIB. Es a partir de 1991 que el Estado efectúa un importante gasto de inversión en infraestructura, el que hacia 1995 es complementado por la inversión privada, haciendo viable un crecimiento de 34% promedio anual hasta 1997... 1998-2000 son aún mejores, proyectándose una inversión superior a los 2.000 millones de dólares anuales para el conjunto de infraestructura vial, aeropuertos, puertos y sector sanitario (Moguillansky: 1997, 29 y 30).

Las transferencias de propiedades del Estado a manos de privados se produjeron también en otros ámbitos. Según Hachette, entre 1994 y 1998, se completó el proceso de privatización de LAN Chile (27%), de la Radio Nacional, FERRONOR, EDELYSEN S.A., EMPREMAR S.A. y MINSAL S.A., y se disminuyó la participación del sector público en Colbún-Machicura, EDELNOR y en Empresa de Ferrocarriles del Estado (EFE). También se vendió una parte de Tocopilla S.A. (generadora de electricidad para CODELCO), el puerto de Lota, transfiriéndose

la concesión, y los servicios sanitarios de Valdivia por parte de ESSAL (Hachette: 2001, 124).

c. La «diplomacia para el desarrollo»

Uno de los objetivos principales de la inserción económica de Chile, consistió en la consolidación y ampliación de sus mercados de exportaciones (Van Klaveren: 1998, 122). En este sentido, ya en el gobierno de Patricio Aylwin se había iniciado una política comercial que combinaba las fórmulas tradicionales de apertura unilateral, negociación multilateral y una participación más activa en los espacios económicos que se estaban generando en el mundo (Van Klaveren: 1998, 123). Esta mezcla de estrategias unilaterales, bilaterales, regionales y multilaterales, se estructuró, en principio, sobre el marco jurídico proporcionado por la Asociación Latinoamericana de Integración, ALADI,¹⁰³ y se profundizó durante la administración Frei.

De este modo, el segundo gobierno de la Concertación se planteó el doble desafío de incorporarse al MERCOSUR (Mercado Común del Sur, que agrupa a países latinoamericanos) y, en paralelo, al NAFTA (Tratado de Libre Comercio entre Canadá, Estados Unidos y México),¹⁰⁴ cuestión que tendió a plantearse como un dilema de alternativas (Van Klaveren: 1998, 124-125).

Los beneficios que se esperaban de la incorporación de Chile al NAFTA o de la firma de una Tratado de Libre Comercio (TLC) bilateral con los Estados Unidos, se relacionaban con el aumento del volumen del comercio y del valor agregado de las exportaciones por la reducción o eliminación de los gravámenes sobre las exportaciones de manufacturas (Biggs: 1995, 126).

Sin embargo, el TLC con Estados Unidos no se pudo concretar después de que, en 1994, la administración de Bill Clinton retirara la solicitud de «vía rápida» para su negociación y aprobación por parte del Congreso norteamericano (Biggs: 1995, 136).

¹⁰³ Entidad sucesora de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, ALALC.

¹⁰⁴ «El 17 de diciembre de 1992, los gobiernos de Estados Unidos, México y Canadá suscribieron el TLC. Sin embargo, el recién elegido presidente Clinton rehusó enviarlo al Congreso para su aprobación por no estar de acuerdo con sus aspectos ambientales y laborales. Sólo después de ser negociado y suscrito, el 15 de septiembre de 1993, un acuerdo suplementario sobre estos temas por los tres países, el TLC fue enviado al Congreso de Estados Unidos que lo aprobó el 17 de noviembre de 1993. El texto aprobado señaló que entraría en vigencia el primero de enero de 1994 y que cualquier país o grupo de países que cumplieran con los requisitos allí señalados podrían acceder al acuerdo en los términos y condiciones que señalara la comisión establecida para este efecto y siempre que sus tres países miembros consideraran individualmente en esa incorporación» (Biggs: 1995, 135).

Sin duda, el paso más importante que se adoptó en la política comercial hacia América Latina, fue la asociación, en 1996, de Chile al MERCOSUR, bloque con el que se firmó un Acuerdo de Complementación Económica.

El acuerdo significó un amplio debate en el Congreso Nacional y dispuso la liberalización gradual de todo el comercio de Chile con sus dos socios más relevantes en América Latina. Asimismo, este representó el retorno de Chile al proceso de integración de América Latina, en uno de los esquemas que parecían más promisorios y próximos (Van Klaveren: 1998, 125).

No obstante, el fuerte sentido estratégico que tenía para Chile su asociación al MERCOSUR por desarrollarse en el entorno geográfico inmediato, con implicancias para la seguridad del país, la incorporación de Chile al tratado fue compleja, porque exigió persuadir a los países miembros de que establecieran la calidad de miembro asociado y no pleno. Ello puesto que el MERCOSUR se constituía como una Unión Aduanera, es decir, una zona de libre comercio dotada de un arancel común frente a terceros países, por lo tanto, la incorporación de Chile como miembro pleno exigía asumir este arancel común frente a terceros, lo que hubiera significado elevar su arancel externo y, por consiguiente, reducir su apertura económica (Van Klaveren: 1998, 125).

El fallido intento por asociarse con Estados Unidos, fue, de alguna manera, aplacado con la firma de un convenio de libre comercio con Canadá, en 5 de julio de 1997. Este constituyó el primer TLC suscrito por Chile (y el cuarto de Canadá) e involucró importantes desafíos en materia de estándares productivos, ambientales y laborales.

Durante la administración Frei se firmaron, además, otros acuerdos bilaterales relevantes con Ecuador, México (profundización del firmado en 1991) y la Unión Europea. Se alcanzó con Argentina un acuerdo sobre el litigio de Campo de Hielo Sur, en el que se superaron históricas diferencias limítrofes, y un tratado de integración y complementación minera. Además, se consiguió el ingreso al Foro de Cooperación Económica del Asia-Pacífico, APEC, y se iniciaron negociaciones para constituir el Área de Libre Comercio de las Américas, ALCA.

d. La reforma a la educación

Uno de los ejes centrales de la administración Frei fue la reforma a la educación. Se implementaron cambios en el sistema educacional en torno a cuatro ejes fundamentales.

Primero, se decretó, en 1996, una reforma curricular que —cumpliendo con el ordenamiento establecido en la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE)— estableció un nuevo marco de objetivos fundamentales y contenidos

mínimos para los ocho años de la educación básica, sobre los cuales las escuelas podrían determinar contenidos complementarios propios.

Por primera vez en la historia del sistema educacional otorga márgenes importantes de libertad a los establecimientos para definir sus propios planes y programas de estudio... Esta innovación en términos de organización curricular tiene importantes implicancias para la descentralización de la educación y fortalecimiento de la profesión docente: cada establecimiento y cada equipo docente del país debe decidir, desde 1996 en adelante, si innova curricularmente en función de su proyecto educativo, o si sigue los programas de estudio definidos por el Ministerio de Educación (Cox: 1997, 20).

Además, esta redefinición curricular significó una nueva orientación pedagógica. Ello se expresó en el documento «La política de modernización de la enseñanza; objetivos fundamentales y contenidos mínimos» del Ministerio de Educación, donde se señaló que:

el aprendizaje debe tener lugar en una nueva forma de trabajo pedagógico, que tiene por centro la actividad de los alumnos, sus características y conocimientos previos. Centrar el trabajo pedagógico en el aprendizaje más que en la enseñanza exige... reorientar el trabajo escolar desde su forma actual, predominantemente lectiva, a una basada en actividades de exploración, búsqueda de información y construcción de nuevos conocimientos por parte de los alumnos... el aprendizaje buscado se orienta en función del desarrollo de destrezas de orden superior (tales como descripción, clasificación, análisis, síntesis, capacidad de abstracción, etc.) a través del conocimiento y dominio de unos contenidos considerados esenciales para constituir el núcleo cultural común de las nuevas generaciones del país (Eyzaguirre: 1999, 267).¹⁰⁶

En segundo lugar, la reforma implicó continuar con el Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad para la Enseñanza Básica (MECE Básica) que se había iniciado en 1992, durante la administración Aylwin, con el apoyo financiero y técnico del Banco Mundial y una inversión de 243 millones de dólares.

El MECE Básica, que en 1997 entró en su fase final de ejecución, se orientó, en términos generales a *afectar en forma significativa la calidad de las condiciones,*

¹⁰⁶ Cristián Cox fue Coordinador Nacional del Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación (MECE), del Ministerio de Educación de Chile.

¹⁰⁷ Me remito aquí al documento del Ministerio de Educación: *Objetivos fundamentales y contenidos mínimos obligatorios de la educación básica chilena*, de 1996.

procesos y resultados de jardines infantiles y escuelas, mediante una combinación de inversiones en insumos materiales dirigidos directamente a los contextos de aprendizaje de todo el sistema subvencionado (Cox: 1997, 16).

Su aplicación permitió ampliar la cobertura de la educación preescolar; aumentar la entrega de textos escolares gratuitos en la enseñanza básica (de 6.387.888 en 1994, a 7.378.632 en 1999); dotar de una biblioteca de aula a cerca de 70 mil cursos de enseñanza básica; e instalar laboratorios de informática conectados en red en 2.997 establecimientos de educación básica y 1.257 liceos. En tanto, en 1995 se inició el Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Media (MECE-EM), con una inversión de 207 millones de dólares y seis años de duración, alcanzando una cobertura del total de 1.350 liceos, en 1997, en su tercer año de ejecución. El programa presentó una combinación de factores de inversión e innovación en procesos similar a la del primer programa, aunque con adiciones y especificaciones importantes (Cox: 1997, 19).

Un tercer ámbito de la Reforma Educacional se relacionó con el desarrollo profesional de los docentes. Se llevó a cabo una política sostenida de aumento de sus ingresos mediante reajustes anuales de sus remuneraciones superior al alza del IPC, además del perfeccionamiento gratuito en universidades y otras instituciones y un programa de pasantías y diplomados en el exterior, que benefició a 3.200 profesores entre 1996 y 1999.

En este ámbito se integra también la reforma al Estatuto Docente de 1995 (Ley 19.410), que vino a flexibilizar las normas sobre movilidad de la planta docente en los establecimientos municipalizados y a introducir innovaciones que vinculaban las remuneraciones con desempeños. Ello significó que, a partir de 1997, se redujeran las plantas docentes y se estableciera un Sistema Nacional de Evaluación de Desempeño (SNED) de las escuelas, que permitió evaluarlas considerando el tipo de alumnos con el que trabajan y establece incentivos y premios a los equipos docentes que mejoren sus resultados de aprendizaje. Además, la reforma al Estatuto Docente estableció un nuevo aumento en las remuneraciones docentes, que, unido a los demás aumentos del período 1990-1996, implicaron un incremento de las remuneraciones de los profesores en un 80% en términos reales desde 1990, promediando en \$257.000, por una jornada de 30 horas¹⁰⁷ (Cox: 1997, 14).

Un cuarto aspecto de la Reforma Educacional fue la jornada escolar completa, como se llamó al cambio de una atención organizada en dos turnos de seis horas pedagógicas, a una jornada completa de ocho horas pedagógicas, con lo

¹⁰⁷ Mientras en 1990 la remuneración mensual promedio de un docente con 10 bimestros era de \$141.674, en 1996 ascendía a \$256.997, lo que significaba un aumento real acumulado respecto de 1990 de un 81,4%. Ministerio de Educación, «La Reforma en Marcha». Citado en Mena y Bellei (1998: 390).

que se pretendía mejorar los tiempos de trabajo de los alumnos en las asignaturas, recreos más largos y sólo un grupo de alumnos por establecimiento, lo que permitía aprovechar el uso de las instalaciones. En 1999, 4.500 establecimientos de educación básica y media se incorporaron a este nuevo régimen, beneficiando a más de medio millón de alumnos. Se estima que en promedio el sistema trabaja 200 horas anuales adicionales a la situación pre reforma, lo que equivale a cinco semanas de clases y deja al sistema con el cambio funcionando con 1.200 horas cronológicas anuales (Cox: 1997, 21).

e. La Reforma a la Justicia

Una de las reformas más importantes del gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle fue la que se puso en marcha en el sistema judicial.

En verdad, aunque lo más publicitado de la reforma judicial fue la transformación del proceso penal, lo cierto es que la modernización de la justicia abarcó al menos cuatro aspectos centrales.

En primer lugar, se introdujeron reformas al poder judicial: se mejoraron sus sistemas de reclutamiento y capacitación con la apertura de la Academia Judicial¹⁰⁸ (Blanco: 2003, 190-191); se transformó el sistema de generación de un gobierno judicial, lo que significó, entre otras cosas, la implementación de un procedimiento que amplió la participación a los diversos poderes del Estado en el nombramiento de los ministros de la Corte Suprema, el establecimiento de un límite de edad y la ampliación del cupo de miembros (Blanco: 2003, 192-195); y se introdujeron modernos criterios de administración, con indicadores de gestión asociados a la entrega de incentivos financieros, lo que involucró alzas significativas en los presupuestos nacionales destinados al Poder Judicial: mientras en 1990 se destinaban cerca de 26.000 millones de pesos, en 1999 se asignaban 72.000 millones de pesos (Blanco: 2003, 195).

En segundo término, en el contexto de la reforma a la justicia, se realizaron avances relevantes en materia de familia y jóvenes. Se aprobó y entró en vigencia la Ley de Filiación, a través de la cual se hizo efectivo el derecho constitucional de igualdad ante la Ley, venciendo las barreras que discriminaban a los hijos nacidos dentro y fuera del matrimonio, y ofreciendo a los padres la posibilidad de pactar, de común acuerdo, el régimen de representación, tuición y visitas que,

¹⁰⁸ El proyecto de creación de la Academia Judicial había sido elaborado y defendido legislativamente por el gobierno del presidente Aylwin, sin embargo, el inicio de sus funciones fue durante la administración Frei y estuvo a cargo de la ministra de Justicia de la época, Soledad Alvear (Blanco, 2003: 190-191).

frente a un conflicto familiar, se debe establecer respecto de los hijos (Blanco: 2003, 196-197). Además, se dictó la Ley de Adopción que estableció la igualdad de derechos entre los hijos biológicos y los hijos adoptados y mejoró los procedimientos de adopción nacional e internacional. Se generó el proyecto de ley para crear los Tribunales de la Familia; que se mantuvo en trámite legislativo al término de la administración Frei, pero que en la actualidad es una Ley de la República en normal funcionamiento, que coincide con la idea general de especializar las jurisdicciones más importantes e incorporar sistemas alternativos de solución de conflictos al ámbito de la familia (Blanco: 2003, 198-199).

Finalmente, en este terreno se formuló también el proyecto de Responsabilidad Penal Juvenil, que establece un tramo de edad, que va de los 14 a los 18 años, para el cual se crea un sistema de enjuiciamiento criminal especial (Blanco: 2003, 199-200).

Un tercer aspecto de la reforma a la justicia que es necesario destacar por su centralidad y por la profundidad de la transformación es el de la reforma al proceso penal:

Esta resulta ser, sin lugar a dudas, la parte del proyecto de modernización de la justicia de mayor envergadura y alcance para la institucionalidad futura del país. Representa una de las mayores empresas de reforma a la justicia del siglo XX, a la par de constituir uno de los ejes estratégicos que mejor puede explicar y dar cuenta de los objetivos del gobierno de Eduardo Frei, esto es, incorporar en un proceso de modernización los ejes de la eficiencia y los derechos de los ciudadanos (Blanco, 2003: 201).

Puesta en funcionamiento del 15 de diciembre de 2000, la reforma al sistema de enjuiciamiento criminal posee como eje central hacer compatible este sistema con la garantía del debido proceso, haciendo efectivo el derecho a ser juzgado por un juez imparcial, y haciendo real la presunción de inocencia. A través de ella, se transformó el proceso penal escrito, inquisitivo y secreto en uno oral, público y contradictorio. Además, se separó la labor de investigar y acusar de la de juzgar, hasta ahora radicadas en el juez. La primera de estas funciones se trasladó a un nuevo órgano llamado Ministerio Público; en tanto, la segunda, a los tribunales del crimen, buscando, con ello, permitir que los jueces recuperaran su lugar de auténticos terceros imparciales (Blanco: 2003, 202).

Un cuarto eje de la reforma al sistema judicial, que emerge estrechamente vinculado al anterior, es la generación de nuevos órganos en la institucionalidad democrática. Se trató del Ministerio Público y de la Defensoría Penal Pública, asignándose al primero «la persecución criminal en representación de la comunidad» (Blanco: 2003, 209) y a la segunda, su contraparte, la defensa penal

pública, para garantizar el derecho a defensa, expresado en la obligación del Estado de proporcionar un abogado para que asista durante el proceso penal a quien ha sido imputado de cometer un hecho ilícito (Blanco: 2003, 211-212).

En términos generales, se debe remarcar que la reforma al sistema judicial implicó dar pasos fundamentales en la senda de la profundización de la democracia y del Estado de Derecho. Además, estos avances permitieron «revertir con creces la deuda histórica que los poderes colegisladores y el país en general tenían con el sistema de justicia» (Blanco: 2003, 220).

f. La modernización del Estado

Uno de los méritos de la administración Frei fue, sin duda, haber instalado transversalmente el tema de la modernización. En este sentido y en lo que refiere a la «modernización del Estado» restringiendo el término a uno de sus aspectos, la «modernización de la gestión pública», se elaboró y abordó una amplia agenda que incluyó «la calidad de los servicios, la participación ciudadana, la transparencia, la probidad, la gerencia pública y la creciente incorporación de tecnologías de gestión» (Marshall y Waissbluth: 2007, 4).

En diciembre de 1994, por iniciativa del propio Frei, se instruyó la creación del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, cuya misión fue:

Coordinar los distintos Ministerios dotados de competencias en el ámbito del perfeccionamiento, el desarrollo, la racionalización y la modernización de la función pública, con el fin de proponer a S.E. el Presidente de la República las políticas generales sobre la materia, y las acciones, proyectos e instrumentos necesarios para su implementación, seguimiento y evaluación.¹⁰⁹

El Comité estuvo compuesto por los ministros de Hacienda, Trabajo y Previsión Social, Economía, Secretaría General de Gobierno y Secretaría General de la Presidencia, ejerciendo este último las labores de coordinación.

Por otra parte, hacia fines de 1994, rindieron sus primeros frutos los ejercicios de planificación estratégica al interior de los servicios públicos, impulsados por el Ministerio de Hacienda, al inicio de 1993, todavía en la administración Aylwin (Marcel: 2002, 336).

¹⁰⁹ Instructivo Presidencial del 6 de diciembre de 1994, que crea el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública. Citado en Ramírez (2001: 16).

Ante la lentitud con que operaba este Programa Piloto, el gobierno de Frei decidió poner en marcha un sistema de indicadores y metas de gestión para los servicios durante el segundo semestre de 1994. Se integraron al sistema 26 servicios públicos con cerca de 100 indicadores de gestión, incrementándose progresivamente hasta llegar a 1997 con 67 servicios incorporados (alrededor del 80% del total) y 291 indicadores (Marcel: 2002, 236).

En octubre de 1997, el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública elaboró un Plan Estratégico de Modernización 1997-2000, que entregó orientaciones, directrices centrales y fundamentos teóricos y prácticos para promover las transformaciones de los organismos del sector público (Ramírez: 2001, 19). A través de este Plan se sentaron las bases de un Sistema Integral de Gestión que incluyó:

- a) Un sistema de metas ministeriales, es decir, la identificación, ordenamiento y formulación de las principales tareas de los Ministerios y su relación con los objetivos centrales del gobierno;
- b) Compromisos de modernización, esto es, proyectos específicos, identificables y con plazos fijos (a 1998, 81 servicios habían suscrito 374 compromisos de modernización);
- c) Programas de mejoramiento de la gestión (PMG), es decir, la presentación de parámetros que permitieran medir la pertinencia de hacerse acreedores de una asignación institucional por desempeño, lo que se tradujo en bonificaciones por desempeño individual y colectivo, ligadas al logro de metas anuales,¹¹⁰ y Balances integrales de gestión (BGI), esto es, informes anuales que debían presentar todos los organismos del Estado acerca de la ejecución de sus programas y los resultados obtenidos, para fomentar la rendición de cuentas de las instituciones públicas.

En 1997 la medición de resultados se transformó en la información de base para un plan de remuneraciones asociado a desempeño, cuya aplicación masiva en el gobierno central fue concordada con los trabajadores del sector público (Marcel: 2002, 237).

La aplicación de los PMG significó un incremento ostensible en la cantidad de información sobre el desempeño del sector público, llegándose a contar con cerca de 1.200 indicadores de gestión a partir de cuyo cumplimiento se otorgaban bonificaciones a miles de funcionarios públicos. De hecho, la cantidad de información disponible fue tal, que se volvió imposible de procesar para los

¹¹⁰ Los PMG se fijaron en la Ley 19.553, que estableció una asignación de modernización individual y colectiva para los servicios públicos.

propios coordinadores del sistema, con el resultado evidente de que «el 95% de los funcionarios públicos terminó percibiendo las bonificaciones por desempeño colectivo sin poder determinarse con certeza hasta qué punto ello refleja mejoras reales y sustantivas en cada institución» (Marcel: 2002, 237).

Casi al término de la administración Frei, este programa se complementó con iniciativas para reconocer y estimular la buena gerencia pública. Se instauró un premio a la calidad de los servicios públicos y se apoyó el desarrollo de programas de pos títulos para gerentes públicos. Además, se establecieron iniciativas para fomentar el uso de la informática. Se diseñó un sistema electrónico de información de compras públicas, esto es, un sistema de licitación electrónica para las compras del gobierno, y se apoyó el desarrollo de páginas web, conectadas a un portal electrónico del Estado de Chile, lo que facilitó el acceso a información de más de 400 instituciones públicas y el desarrollo de trámites por esta vía (Marcel: 2002, 238).

Otras iniciativas que es posible destacar en este ámbito son: la aprobación de la Ley de probidad administrativa que, entre otras medidas, obliga a las autoridades y funcionarios del Estado a presentar una declaración pública de intereses al asumir el respectivo cargo; la reforma al Código Penal que creó nuevos delitos en materia de corrupción; el Programa de simplificación de trámites, que comprometió a 91 servicios a eliminar y simplificar 303 trámites en sus procedimientos; la creación de Oficinas de información y reclamos en 72 de los 115 servicios al 2000; y un Programa de evaluación de proyectos gubernamentales, que a 2000 había evaluado 101 programas, con un 80% de cumplimiento en los objetivos comprometidos (Ramírez: 2001, 23-26).

g. Derechos de la mujer, institucionalidad ambiental y defensa de los consumidores

Entre 1994 y 1999 se desarrolló el Plan de igualdad de oportunidades para la mujer, desde donde se elaboró la reforma constitucional que establece explícitamente la igualdad jurídica entre hombres y mujeres y la Ley sobre violencia intrafamiliar, que vino a sancionar todo acto de violencia al interior del hogar.

En marzo de 1994, se promulgó la Ley de bases del medio ambiente y el gobierno de Eduardo Frei debió implementarla. Se creó la Corporación nacional del medio ambiente (CONAMA) y se sentaron las bases del sistema nacional de gestión ambiental. La nueva institucionalidad implicó que todos los proyectos importantes, privados o públicos, se debieron someter a un estudio o una declaración de impacto ambiental. En cinco años, se habían evaluado más de 1.300 proyectos por una inversión cercana a los 34 mil millones de dólares.

Finalmente, un cambio fundamental para la defensa de los consumidores fue la aprobación de la Ley de derechos del consumidor, que mejoró las posibilidades de información y la capacidad de negociación de los consumidores y que transformó al Servicio nacional del consumidor, SERNAC, en una entidad descentralizada, contribuyendo con ello a mejorar y ampliar la cobertura del servicio.

h. *Las difíciles evaluaciones de un gobierno*

El Presidente Frei inició su mandato con un 58% de adhesión popular, medida en votos, y culminó con un 28% de respaldo según encuestas de opinión.¹¹¹ Sin duda, la estadística refleja una mala evaluación pública de la gestión de su gobierno, que indica que «los logros de esta administración parecen no haber sido lo suficientemente reconocidos» (España: 2003, 17), la pregunta clave es por qué.

Sin duda, uno de los elementos gravitantes –sino el principal en términos de percepción masiva– se refiere a la crisis económica que vive el país (Tansini, Zejan: 1998) en los años 97-98 producto de la crisis asiática que afectó a Chile severamente, luego de años de buenos indicadores económicos. La promoción y diversificación de exportaciones emprendida por Chile durante los años pasados llevó a que el Asia se transformara en el principal mercado para la exportación de productos nacionales. La fuerte contracción de las economías del sudeste asiático y, en especial, la parálisis de la economía japonesa, condujeron a una caída tanto de los volúmenes exportados como de los precios de importantes productos de exportación, como el cobre. Al mismo tiempo, la debacle de las monedas asiáticas acrecentó la presión de importaciones de bajo precio sobre la economía chilena.

Por otro lado, las turbulencias en los mercados internacionales de capitales dificultaron y encarecieron el acceso a capitales extranjeros, que eran, desde luego, necesarios para financiar el déficit de cuenta corriente. Así la economía sufrió los efectos del aumento de las tasas de interés y obligó al gobierno a anunciar una disminución adicional del gasto público al 1% del PIB. De forma tal que el ajuste que se hizo disminuyó las tasas de crecimiento e impactó de lleno en la confianza y optimismo que hasta, ese momento, predominaba en el país, afectando de modo inevitable la popularidad de la administración de Frei que tuvo, además, que enfrentar un crecimiento en los niveles de desempleo.¹¹²

¹¹¹ Según la Encuesta del Centro de Estudios Públicos (CEP) de septiembre-octubre de 1999. *El Mercurio*, 5 de noviembre de 1999, C.1

¹¹² Se debe observar que Frei inicia su gestión con una tasa del PIB de 10,6%, luego en 1998 esta cae al 3,3% y en 1999 revela un -0,4%. Fuente: Banco Central, Chile. Además, se incrementa el desempleo:

Otro elemento que también colabora a la respuesta de baja popularidad del Mandatario –aunque de carácter político– tiene que ver con el denominado «estilo Frei» y se relaciona con la forma como su figura se insertó en una clase política de la que no formó parte sino hasta la segunda mitad de los 80, con un modelo de toma de decisiones que «poco se aviene con los códigos no escritos» de esta clase (España: 2003, 22-24). Ello generó una distancia entre el Ejecutivo y la concertación que se reflejó en los reiterados llamados a una mayor «coordinación y comunicación», por parte de los políticos concertacionistas.

Este rasgo personal del Mandatario se enmarcó en un proceso de definiciones políticas complejas. Entendido el gobierno del presidente Aylwin como uno de transición, con el objetivo fundamental de poner en funcionamiento un sistema democrático diseñado por un gobierno autoritario, el segundo gobierno de la concertación se postuló como el momento adecuado para profundizar el proyecto común concertacionista. «Sin embargo, este desafío se mantiene en calidad de tal en los próximos años. El impulso que Frei intenta darle a su gobierno no está acompañado de consensos básicos en su base de apoyo político» (España: 2003, 30, 31).

En verdad, a semanas de asumir el ministro Secretario General de la Presidencia, Genaro Arriagada, esbozó su tesis sobre la necesidad de abordar, de modo preferencial, una agenda centrada en la modernización del país y con ello cristaliza un eje de diferencias serias con la coalición que marcará toda la administración Frei.

En este punto, es importante señalar, un aspecto vinculado con el modelo de toma de decisiones que procuró establecer Frei, en un contexto en que efectivamente, la concertación partidaria y parlamentaria experimentaba un alto grado de inquietud. El mandatario establece, al inicio, un tipo de «elite transversal» en el Ejecutivo que, en verdad, reflejó una representación muy directa de los partidos en la conducción política, al nombrar al socialista –presidente del partido en ese momento– Germán Correa en la cartera de Interior, a Víctor Manuel Rebolledo, segunda figura del Partido Por la Democracia, en el Ministerio Secretaría General de Gobierno y a Genaro Arriagada, segunda figura de la Democracia Cristiana, como ministro Secretario General de la Presidencia.

Sin embargo, este modelo, a poco andar, no rindió frutos puesto que, como suele suceder en los presidencialismos, y ocurrió en este caso, la agenda de este ensayo «de elite transversal», no se avenía con las prioridades del Presidente. Y las personas designadas, al final, eran muy lábiles a la presión de los

en 1998, este era de 6,2% y en 1999 sube a 10%, el 2000 es de 9,7% y 2001 9,9%. Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

partidos políticos de la coalición. Así fue como el mandatario, en pocos meses, cambia drásticamente su gabinete político situando a figuras históricas de la DC como Raúl Troncoso, Carlos Figueroa, Edmundo Pérez Yoma y manteniendo al también DC Genaro Arriagada. Con todo, Frei terminó su mandato con una distribución, más o menos homogénea, entre partidos políticos y liderazgos personales.

Al mismo tiempo, pese al esfuerzo notable de este mandatario por poner una agenda anclada en la modernización del país —cuyos logros se han descrito—, la política como tal terminó en ciertas coyunturas copando la agenda pública. Entre otros temas, se debe mencionar la negativa del entonces ministro de Obras Públicas, Ricardo Lagos, a firmar el decreto para que el jefe de la DINA, Manuel Contreras, estuviera en un recinto carcelario especialmente construido para él. O la acusación constitucional de parte de parlamentarios socialistas contra Pinochet que se prestaba a asumir como senador vitalicio. Esta situación alcanzó grados de tensión álgidos, cuando Pinochet es detenido en Londres el 24 de noviembre de 1998. Allí debe destacarse la buena gestión del socialista ministro de Relaciones Exteriores, José Miguel Insulza, para procesar este foco de conflicto, y ser leal al Presidente, a pesar de las duras críticas que enfrentó de su partido y de la coalición en general. Todo ello generó un cuadro de tensiones entre los ministros y los partidos, de modo que el Ejecutivo gradualmente fue prescindiendo de las tiendas políticas.

Por otro lado, los resultados de las elecciones parlamentarias de 1997¹¹³ tensionaron aún más a la coalición oficialista tanto en la relación inter-partidos como en las diferencias respecto del proyecto concertacionista. En cuanto a lo primero, la baja electoral de la democracia cristiana significó para el eje Partido Socialista-Partido por la Democracia la posibilidad de ser protagonistas del gobierno siguiendo al alero del liderazgo de Ricardo Lagos. En relación con lo segundo, se volvieron reiteradas las importantes diferencias públicas entre los «autocomplacientes», es decir, entre quienes reconocían y valoraban los logros del conglomerado, y los «autoflagelantes», que no sintiéndose conformes con lo realizado, propiciaban profundos cambios en el modelo de desarrollo seguido hasta el momento (España: 2003, 32). En el último capítulo retomamos este debate crucial.

La constatación de tensiones al interior de la concertación no provocó que Frei asumiera, tal vez con mayor fuerza, el liderazgo de un proyecto modernizador

¹¹³ Efectivamente, en esta elección la DC tiene una caída considerable. Para comparar, si en 1993 este partido obtuvo un 27,1% de los votos —en general su votación rondaba el 30%—, el año 97 pierde 500.000 votos, alcanzando el 23% de los sufragios. Consultar www.elecciones.gov.cl. Este punto se examina más adelante.

y que procurara persuadir a la concertación partidaria y parlamentaria de aquello, aunque, como se ha analizado, los logros de su administración son realmente importantes. (España: 2003, 35). Aparentemente, el mandatario no se autimpuso la necesidad de fijar con más claridad en el imaginario colectivo y político el sello de la modernización que, por cierto, es un concepto elusivo y complejo de «bajar» a las grandes audiencias, como a la propia élite política, que vivía momentos complejos. Con ello se perdió, en parte, la oportunidad de dar un sello diferenciador a su administración (España: 2003, 38).

i. Cierre

Como se demuestra con anterioridad, la gestión del presidente Frei exhibe logros muy sustantivos en infraestructura, educación, justicia, tratados internacionales, reforma al Estado, etc. Sin embargo, el predominio que otorgó a la «modernización», como concepto y práctica, fue gradualmente alienando a la concertación partidaria y parlamentaria, en un contexto en que la política volvió al primer plano. También están presentes otros sucesos fundamentales en el plano de las ideas que resquebrajan aún más el «mapa cognitivo» compartido. Esto se aborda en el último capítulo.

Desde luego, Frei enfrentó los desafíos políticos y, al final de su mandato, incluso formó una mesa de diálogo con los militares y abogados vinculados a los Derechos Humanos e iglesias, para volver a examinar el delicado tema de las violaciones a los primeros e intentar encauzar un reconocimiento de los militares en esta materia. Pero, como se dijo, Frei no venía del tronco histórico de la élite política, sin perjuicio de que su padre había sido el primer Presidente de la nación DC y fundador de ese partido, y ello, en alguna medida, conspiró para que el mandatario fuera menos dúctil y proclive a buscar relacionarse de manera más armónica con los partidos y los parlamentarios.

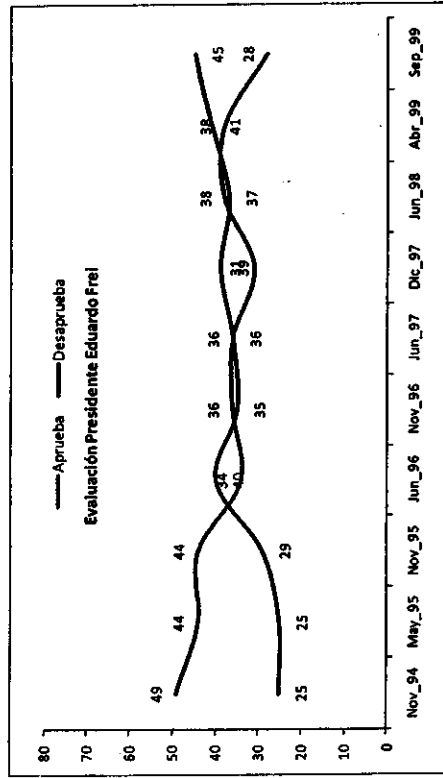
Es revelador que su «élite transversal» al inicio fueran altos dirigentes de los partidos que introdujeron fuerzas centrifugas al interior del Ejecutivo para, luego, terminar su mandato con antiguos dirigentes de la DC que, en verdad, provenían del gobierno de su padre, con la expresa salvedad de la fuerte presencia del socialista José Miguel Insulza quien, al frente del Ministerio de Relaciones Exteriores enfrenta, como se dijo, con gran prestancia la detención de Pinochet en Londres.

Luego, en las postrimerías del mandato, Frei sitúa a Insulza como ministro Secretario General de la Presidencia y este encara exitosamente una serie de conflictos sociales complejos, tales como la definitiva privatización de los puertos, que despierta una álgida protesta de sus trabajadores. Pero este es el inicio

de las disidencias al interior de la concertación partidaria y parlamentaria, que veremos más adelante, teniendo como telón de fondo una delicada situación económica debida a la crisis asiática y a la caída electoral de la DC en las elecciones de 1997. *De este modo, aquí se revela un primer punto de inflexión clave que conviene retener.*

Además, haber centrado la política de cambios en la «modernización» y no tanto en la agenda política como tal, aunque se insiste que se actuó en ese frente también, fue, en cierta medida, una fuente de desilusión para la concertación que pensaba que, ahora sí, se desplegaría en pleno, luego del primer gobierno, una agenda plenamente democratizante en todos los planos. Quizás no sería justo responsabilizar únicamente a Frei de lo señalado. La hipótesis es que en aras de la gobernabilidad y de la urgencia de la cotidianeidad de la gestión del Ejecutivo, a menudo, los debates de la concertación extra-ejecutivo no eran dimensionados o se recurría al expediente de procurar sofocarlos o subordinarlos al diseño político del Ejecutivo, como efectivamente ocurrió.

A continuación se muestra el cuadro del grado de aprobación/ desaprobación que tuvo el gobierno del presidente Frei:



Fuente: elaboración propia en base a datos Encuesta Centro de Estudios Públicos (CEP).

4.3. El período de Ricardo Lagos (2000-2005)

En las elecciones de Presidente de la República de 1999, se enfrentaron seis candidatos: Gladys Marín Millie, del Partido Comunista, quien obtuvo el 3,2% de los votos; Tomás Hirsch Goldschmidt, del Partido Humanista, quien obtuvo el 0,5% de los votos; Sara María Larraín Ruiz-Tagle, Independiente, quien alcanzó el 0,4% de la votación; Arturo Frei Bolívar, Independiente, que obtuvo el 0,3% de los votos; Joaquín Lavín Infante, de la Unión Demócrata Independiente, abanderado de la derecha, quien obtuvo el 47,51% de los votos, y Ricardo Lagos Escobar, del PPD-PS, abanderado de la concertación, que alcanzó el 47,96% de los escrutinios.

La estrechez de los resultados obligó a realizar una segunda vuelta electoral, la primera en la historia de Chile. Tras ella, salió victorioso Ricardo Lagos, con el 51,3% de las votaciones, frente a Joaquín Lavín, que alcanzó el 48,69%.

a. Claves del período

En su primer mensaje del 21 de mayo al país, el presidente Ricardo Lagos definió su gobierno como «el gobierno de las reformas».¹¹⁴ En efecto, al abrir su administración indicó tres grandes ejes que marcarían los seis años de gobierno: primero, abrir las puertas al desarrollo, es decir, lograr un acceso igualitario al bienestar y a la tecnología para todos los chilenos; segundo, integrar al país, esto es, incorporarlo al mundo moderno a través de los servicios y la infraestructura y, tercero, engrandecer el espíritu de los chilenos, generando mayores grados de libertad y participación y expandiendo el conocimiento, la cultura y la ciencia.¹¹⁵

El mandatario, junto con proponerse la tarea de concluir las trascendentes reformas iniciada en los regímenes anteriores de la concertación, la judicial y la educacional, planteó otras siete grandes reformas: salud, políticas de acceso a las nuevas tecnologías de la información, al mundo del trabajo, al fisco, a la Constitución, al Estado y a las ciudades para lograr una mayor integración y mejor convivencia.¹¹⁶

Una de las claves estratégicas más importantes del período de Lagos fue la opción por el crecimiento definida como: «no hay desarrollo sin crecimiento económico» (Ottone y Vergara: 2006, 49). La definición fue central para «terminar en Chile con la sospecha de que un hombre de izquierda no podía dar

¹¹⁴ Mensaje Presidencial del 21 de mayo de 2000, p. 6.

¹¹⁵ *Ibid.*

¹¹⁶ *Ibid.*, p. 31.

governabilidad al país, conjugar paz social, progreso económico, republicanismos y buena administración» (Otone y Vergara: 2006, 47). En este sentido, la administración Lagos continuó con la senda de apertura económica hacia el mundo definida por el gobierno de Frei, testimonio de lo cual fueron la firma de Tratados de Libre Comercio con Estados Unidos, la Unión Europea y Corea del Sur, que permitieron, entre 2000 y 2004, un aumento de las exportaciones en un 76%.¹¹⁷

Adicionalmente, se debe agregar, que la afirmación del crecimiento, junto a lo señalado, tenía que ver, también, con el impacto que había tenido en el país la crisis asiática que, como se indicó, afectó profundamente a la economía y el empleo.¹¹⁸ No es un dato menor constatar que la estrechez de los resultados electorales, en parte, tuvieron que ver con el sombrío panorama económico que predominaba,¹¹⁹ junto a la campaña majadera de la derecha de que, prácticamente, retornaba la Unidad Popular si Lagos ganaba la Presidencia. En todo caso, como se ha dicho, Lagos tenía muy claro el tinte reformista, gradualista y republicano de su gobierno.

b. Derechos Humanos

En su primer mensaje a los chilenos, Lagos también declaró la firme intención de su gobierno de apoyar las soluciones propuestas en la Mesa de Diálogo sobre Derechos Humanos. La mesa había sido constituida el 21 de agosto de 1999, durante los últimos meses de la administración Frei, por iniciativa del entonces ministro de Defensa, Edmundo Pérez-Yoma, con el propósito de abordar dos de los principales problemas que enfrentaba el camino a la reconciliación: «la verdad sobre la suerte y paradero de los detenidos-desaparecidos y el reconocimiento de responsabilidades morales históricas y políticas por el quebramiento de nuestra convivencia nacional y por las violaciones a los derechos humanos» (Zalaquett: 2000,10).

El «Acuerdo de la Mesa de Diálogo sobre Derechos Humanos» fue suscrito en junio de 2000, y tuvo como antecedente inmediato, la detención de Augusto Pinochet en Londres, entre octubre de 1998 y marzo de 2000, luego de que la justicia española solicitara su extradición. En efecto, su detención, si bien no

¹¹⁷ Mensaje Presidencial del 21 de mayo de 2005, p. 3.

¹¹⁸ Entrando el gobierno de Lagos el desempleo era de 9,7%, y el 2001 de 9,9%, 2002, 9,8%, 2003, 9,5%, 2004, 10% y 2005, 9,3%. Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas.

¹¹⁹ En 1999 y al calor de la campaña electoral, Chile tenía una variación del PIB de -0,4%. Este se recuperó el 2000 a 4,5% para concluir Lagos su período el 2005 con un 5,6%.

fue el único factor, tuvo una influencia decisiva tanto en la conformación de la Mesa, como en la presentación de querrelas en su contra en la justicia chilena (sumaban 160 al 2000), y en su posterior desahucio (Zalaquett: 2000, 10). De hecho, quienes se opusieron a la conformación de la Mesa, la Agrupación de Familiares de Detenidos Desaparecidos y el Partido Comunista, sostuvieron que esta medida pretendía frenar la creciente acción de los Tribunales de Justicia en casos de Derechos Humanos, y obtener el retorno de Augusto Pinochet a Chile (Zalaquett: 2000, 14).

La Mesa de Diálogo estuvo compuesta por miembros de distintos sectores: el gobierno, abogados de derechos humanos, oficiales de las fuerzas armadas y carabineros (en representaciones de sus respectivos comandantes en jefe); representantes de instituciones religiosas o éticas; y diversos profesionales representando a la sociedad civil.¹²⁰ Comunicacionalmente, las figuras más emblemáticas de la Mesa fueron la abogada Pamela Pereira con una vasta trayectoria en casos de derechos humanos e hija de un detenido desaparecido, y el representante del ejército, Juan Carlos Salgado.¹²¹

Una vez conformada la Mesa, el ministro de Defensa determinó que ella se dedicaría a establecer la verdad sobre los detenidos-desaparecidos y a la revisión histórica de los hechos acontecidos (Zalaquett: 2000, 18). Pronto quedó claro que la mesa de diálogo no podía cumplir directamente un rol de organismo investigador y que su papel era formular proposiciones de políticas públicas que, sin interferir con la función de los tribunales, pudieran contribuir a encontrar la verdad sobre los detenidos-desaparecidos (Zalaquett: 2000, 22).

El regreso de Augusto Pinochet a Chile, el 3 de marzo de 2000, puso en peligro los resultados de la iniciativa, que se esperaban para antes del cambio de

¹²⁰ Por el gobierno, el ministro de Defensa Edmundo Pérez-Yoma y, desde el 11 de marzo de 2000, Mario Fernández; los subsecretarios Ángel Flisfisch, y Luciano Foulkour, Jorge Mansi y Gonzalo Sánchez, como coordinadores de la Mesa; los abogados de derechos humanos Pamela Pereira, Jaime Castillo, Roberto Garratón, y Héctor Salazar; en representación de las FF.AA., el brigadier general del ejército, Juan Carlos Salgado; el contraalmirante del armada Alex Waghorn, más tarde reemplazado por Felipe Howard; el general de aviación José Ignacio Concha, y el general de carabineros, Reinaldo Ríos; el obispo de la Iglesia Católica, monseñor Sergio Valech; el obispo de la Iglesia Metodista, Jorge Carvajal; el Gran Maestro de la masonería, Jorge Carvajal; el representante de la comunidad judía en Chile, los miembros de la sociedad civil: periodista y escritor Guillermo Blanco; el científico Claudio Teitelboim, la historiadora Sol Serrano, la psicóloga Elizabeth Lira y los abogados Gonzalo Vial y José Zalaquett (Zalaquett, 2000, 21).

¹²¹ Dos hitos comunicacionales clave que se registraron durante el proceso fueron, al inicio, la decisión de la abogada Pamela Pereira de no estrechar la mano de los uniformados. El gesto lo fundamentó en el recuerdo de la infundada confianza que su padre detenido-desaparecido, había depositado en la palabra de un militar. Al final del proceso, una vez firmado el acuerdo, casi diez meses más tarde, el apretón de manos entre la abogada y el representante del ejército, general Salgado, se convirtió en el símbolo del entendimiento alcanzado (Zalaquett: 2000, 16).

gobierno que correspondía al 11 de ese mes (Zalaquett: 2000, 25). Ello debido a la recepción que las fuerzas armadas dieron al general, que provocó encontradas reacciones en la opinión pública chilena. La Mesa sesionó el 6 de marzo y luego no volvió a reunirse sino hasta varias semanas después de que asumiera Ricardo Lagos. En el intertanto, el reputado juez Guzmán había solicitado a la Corte de Apelaciones el desafuero del senador vitalicio Augusto Pinochet (Zalaquett: 2000, 26).

El Acuerdo de la Mesa de Diálogo, firmado el 13 de junio de 2000, reconoció que:

la solución del problema de los detenidos-desaparecidos requiere de la ubicación de sus restos mortales, cuando ello sea posible, o que se establezca, en todo caso, su destino. Si conseguimos ese objetivo, habremos cumplido con el deber de dar paz de espíritu –en alguna medida– a sus familiares. Sin embargo, la necesidad de conocer el paradero de los detenidos-desaparecidos trasciende ese deber; también tiene como propósito que el país tome conciencia, de manera concreta, de aquello que no debe repetirse (Acuerdo: 2000, 483-484).

El aporte fundamental del acuerdo fue obtener el compromiso de las instituciones de las fuerzas armadas y carabineros de desarrollar los máximos esfuerzos posibles para «obtener información útil para encontrar los restos de los detenidos-desaparecidos o establecer su destino». La información sería remitida directamente al Presidente de la República (Acuerdo: 2000, 484).

El acuerdo también incluyó solicitudes al Ejecutivo, al Legislativo y al poder Judicial. Al primero se solicitó enviar al Congreso las reformas legales que permitirían esclarecer el secreto profesional para quienes recibieran información sobre el paradero de los detenidos desaparecidos, disponer de los recursos materiales para el desarrollo de este esfuerzo nacional y solicitar a la Corte Suprema la designación de Ministros en Visita para los casos que lo requirieran. Al Congreso se pidió dar la máxima prioridad al proyecto de Ley que propusiera el Presidente de la República. Finalmente, al poder Judicial se solicitó que designara Ministros en Visita que se abocaran especialmente a las causas que se hiciera necesario instruir a partir de la información emanada desde el Presidente de la República (Acuerdo, 485-486).

El acuerdo fue bien recibido por la opinión pública chilena; se valoró tanto el proceso mismo de diálogo entre posiciones que parecían irreconciliables como el reconocimiento de responsabilidades y la reafirmación de normas de ética política transgredidas en el pasado (Zalaquett: 2000, 28). En tanto, el 8 de agosto de 2000, se conoció el fallo de la Corte Suprema que confirmaba el desafuero del senador vitalicio Augusto Pinochet.

El reconocimiento de las instituciones armadas a los atropellos a los derechos humanos a partir de la acción de la Mesa, permitió que tres años más tarde, el 18 de junio de 2003, el comandante en jefe del ejército, Juan Emilio Cheyre, declarara que «hemos dado pruebas concretas de que nunca más se violarán los derechos humanos» (Zalaquett: 2003, 41).

El 12 de agosto de 2003, el gobierno del presidente Ricardo Lagos dio a conocer su Propuesta sobre Derechos Humanos. En su alocución pública, el Presidente partió por reconocer que:

nunca podrá haber solución definitiva para una situación como la que vivimos. Lo que podemos hacer, lo que tenemos que hacer, es continuar avanzando, por cierto que con mayor decisión y participación de todos, pero no para dar propiamente con una solución, con un cierre definitivo del problema, sino para llegar a un punto de máximo acuerdo, de máxima verdad, de máxima justicia, de máxima reparación (Propuesta: 2003, 314).

La propuesta se fundamentaba en los tres pilares sobre los que se había construido la política de derechos humanos en los gobiernos de la concertación: verdad, justicia y reparación. En el ámbito de la Verdad, se reconocía lo obrado por la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación constituida durante el gobierno de Aylwin y la Mesa de Diálogo originada en la administración Frei; en Justicia, se destacaron las más de 300 causas relativas a detenidos desaparecidos, que incluyen casos por más de mil víctimas, y en cuanto a Reparación, se detalló lo obrado por la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (creada por la Ley N° 19.123) en materia de reparación para víctimas de violaciones a los derechos humanos con resultado de muerte.

A 2003, eran beneficiarios de la pensión de reparación 1.287 cónyuges, 1.187 madres, 252 madres de hijos no matrimoniales, 244 hijos y 133 hijos discapacitados; en los 11 años de vigencia de la normativa, 5.099 personas habían sido beneficiarias de ella, con un gasto estimado en más de 90 mil quinientos millones de pesos, además de los casi 11 mil trescientos millones de pesos por concepto de beneficios educacionales, y el desarrollo de un Programa de reparación y atención integral de Salud, PRAIS, para todas las víctimas (Propuesta: 2003, 317-318).

En cuanto a los exonerados (expulsados de la administración pública por razones políticas), a mayo de 2003, se había reconocido tal calidad a más de 86 mil personas, generando pensiones que a 2003 implicaban un gasto de más de 305 mil millones de pesos.

Sobre la base de este detallado recuento de lo obrado, el presidente Lagos formuló la propuesta de derechos humanos de su gobierno, que se estructuró en torno a tres objetivos principales:

- a) Alcanzar el conocimiento más pleno de la verdad: la ubicación de los detenidos-desaparecidos y de los ejecutados y el esclarecimiento de las circunstancias de su muerte;
- b) Asegurar independencia, agilidad y eficacia en la acción de los tribunales de justicia;
- c) Profundizar las medidas de reparación adoptadas hasta el momento; y
- d) Propiciar iniciativas legislativas orientadas a diseñar instituciones para la protección, promoción y garantía del pleno respeto de los derechos fundamentales (Propuesta: 2003, 319).

En el primer punto, para avanzar en la búsqueda de la verdad, se propuso, entre otras materias, introducir las modificaciones legales para otorgar inmunidad a quienes, sin estar condenados ni procesados, se presentaron voluntariamente a los Tribunales de Justicia y proporcionen antecedentes fidedignos, efectivos y comprobables acerca del paradero de las víctimas o de las circunstancias de su desaparición o muerte (Propuesta: 2003, 320-321). En la misma línea, se propuso rebajar o conmutar penas a cómplices o encubridores que, siendo juzgados, aportaran antecedentes sobre la suerte corrida por los detenidos-desaparecidos.

En lo tendiente a perfeccionar la política reparatoria, junto con un conjunto de medidas destinadas a mejorar la calidad de las políticas, se propuso la creación de una comisión que estableciera rigurosamente una lista de personas que hayan sufrido privación de libertad y tortura por razones políticas, a las cuales se extendería un certificado que permitiría el acceso a una austera y simbólica indemnización (Propuesta: 2003,326).

Finalmente, en lo relativo al fortalecimiento de la sociedad y sus instituciones, se planteó la idea de impulsar la ratificación de tratados y convenios internacionales en materia de protección, promoción y garantía del pleno respeto de los derechos humanos. Entre ellos: aprobar la reforma constitucional que autoriza al Estado de Chile a ratificar el Estatuto de la Corte Penal Internacional, ratificar la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, adoptada por la OEA; aprobar y ratificar la Convención sobre Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad adoptada por las Naciones Unidas; y modificar el sistema de estados de excepción vigente en la Constitución de 1980 (Propuesta: 2003,328).

La propuesta concluyó con el anuncio de la creación de un Instituto Nacional de Derechos Humanos y de Libertades Públicas, continuador legal de la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación y del Programa de Derechos Humanos del Ministerio del Interior. Su cometido sería «velar por el fomento, protección y fiscalización del respeto de los derechos humanos en el país,

y por la efectiva y pronta materialización de los acuerdos nacionales en materia de verdad, justicia y reparación» (Propuesta: 2003, 330).

La Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura fue creada por Decreto Supremo el 11 de noviembre de 2003.¹² En él se establecía que en un plazo de seis meses a contar de esa fecha, la Comisión que pasó a denominarse Valech —en honor a un destacado obispo que se había jugado por los DD.HH.— debía determinar quiénes fueron las personas privadas de libertad y torturadas por razones políticas entre el 11 de septiembre de 1973 y el 10 de marzo de 1990, y proponer medidas de reparación (Comisión: 2004, 15).

La Comisión Valech reconoció en calidad de víctima a 27.255 personas y propuso diversas medidas de reparación. Entre ellas, un monto de reparación económica común para todas las víctimas, sin considerar la duración de la prisión o la intensidad de las torturas (Comisión: 2004, 624). Asimismo, se propuso el fortalecimiento del PRAIS (Programa de atención sanitaria y psicológica) en lo relativo a atención psicológica para las víctimas y sus familiares directos; el desarrollo de programas de completación de estudios para quienes los hubiesen visto interrumpidos producto de la represión, y de becas de estudio para los hijos de víctimas directas de represión y, finalmente, una bonificación adicional para el acceso a la vivienda para víctimas en situación de precariedad habitacional (Comisión: 2004, 625-626).

El informe de la Comisión Valech vino a dar un esperado cierre al conocimiento de la verdad en torno a las violaciones a los derechos humanos. Así lo reconoció el presidente Lagos al presentar el informe:

Como sociedad hemos ido abriendo los ojos a la realidad de nuestros compatriotas desaparecidos, ejecutados, exiliados, exonerados, y ahora, a quienes sufrieron prisión política y tortura.

Como Estado, en la medida de las posibilidades, hemos ido proponiendo y definiendo medidas de reparación moral, simbólica, y también económicas, a todas esas personas que fueron víctimas de atropellos a sus derechos más elementales. Con el reconocimiento a las víctimas de prisión política y tortura completamos un capítulo por el cual tentamos que pasar.

Lo hemos hecho no para reavivar rencores y divisiones, sino para fortalecer la convivencia y la unidad de todos los chilenos.

¹² Decreto Supremo (Interior) N° 1.040.

La Comisión estuvo integrada por ocho personas nominadas por el Presidente de la República: monseñor Antonio Valech Aldunate (presidente); María Luisa Sepúlveda (vicepresidenta ejecutiva); Miguel Luis Amunátegui, Luciano Fouilloux, José Antonio Gómez, Elizabeth Lira, Lucas Sierra, y Alvaro Varela.

*Ese es el espíritu del Informe. Ese es el espíritu que debe prevalecer una vez conocido el sufrimiento y el dolor. Porque hemos sido capaces de mirar toda la verdad de frente, podemos empezar a superar el dolor, a restaurar las heridas. Para nunca más vivirlo, nunca más negarlo.*¹²³

Finalmente, cabe destacar en este apartado, la simbólica conmemoración de parte del presidente Lagos del 30 aniversario del golpe militar que se llevó a cabo el 12 de septiembre de 2003. El mandatario, entre otros actos cargados de emoción y memoria, abrió ante todo el país –difundido por televisión– la mítica puerta de la calle Morandé 80 del Palacio Presidencial de La Moneda que nunca había sido abierta, por donde fue sacado el cuerpo de Salvador Allende. Imagen por cierto que recorrió el mundo. También Lagos efectuó una ceremonia oficial con todas las autoridades del país haciendo referencias al pasado, pero mirando hacia el futuro. Desde el Palacio de La Moneda señaló: «en este día el mundo vuelve sus ojos hacia este lugar, que renació la conciencia de la humanidad hace 30 años. Pero a la vez podemos mostrar un país que está en la senda de la esperanza, de la fraternidad y de la justicia».¹²⁴

c. Chile solidario

Una de las políticas más distintivas del gobierno de Lagos fue la creación del programa «Chile Solidario».

En el mensaje del 21 de mayo de 2002, el Presidente anunció la iniciativa orientada al 6% de los chilenos que viven en la miseria: 850 mil personas; 225 mil familias. En el anuncio, se hablaba del otorgamiento de un bono familiar de \$10.500 a través del cual se buscaría establecer un nexo con las familias a fin de informarles de todos los beneficios que el Estado podía proveerles.¹²⁵

Para desarrollar este sistema de protección integral, Chile Solidario, se extendió la implementación del Programa Punte, esto es, un programa de intervención integral que fue diseñado para dar apoyo psicosocial a familias

que viven en condiciones de extrema pobreza.¹²⁶ La metodología del Programa Punte promueve la integración de las familias a la red de beneficios y servicios sociales que existen a su disposición. Para lograrlo, el programa establece 53 compromisos de acción que las familias deben desarrollar para el establecimiento de condiciones mínimas de calidad de vida, en las áreas de identificación, salud, educación, dinámica familiar, habitabilidad, trabajos e ingresos.¹²⁷ Dicho en breve, el Programa Punte, desarrollado por el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) en conjunto con los municipios, se convirtió en la puerta de entrada al sistema de protección social Chile Solidario, y efectivamente las estadísticas mostraron que un 75,6% de las familias que egresaron del Programa Punte, lo hicieron superando las condiciones de pobreza extrema en que vivían.¹²⁸

A 2003, de acuerdo al mensaje del 21 de mayo de ese año, Chile Solidario había atendido a 55.200 familias y se esperaba incrementar la cifra a 115 mil para fines de ese año.¹²⁹

El 17 de mayo de 2004 se promulgó la Ley de Chile Solidario, con el objetivo de entregar estabilidad al esfuerzo realizado hasta ese momento. El programa se extendía a 332 comunas a lo largo del país.¹³⁰ A mayo de 2005, 180 mil familias ya habían sido incorporadas.¹³¹

Con el paso del tiempo se fueron sumando otras áreas al sistema de protección social. Así, junto al Programa Punte, se han desarrollado, el Programa Vínculos, que, con la asistencia técnica del Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA), se orienta al apoyo de adultos mayores vulnerables y que viven solos; el Programa Calle, orientado al trabajo con adultos que se encuentran en esta situación; y el Programa Caminos, dirigido a apoyar a niños y niñas de familias donde hay situaciones de separación forzosa en razón del cumplimiento de condena de alguno de sus integrantes.¹³²

¹²⁶ El Programa Punte había sido implementado por el FOSIS desde, en cuatro regiones del país. Su metodología se planteó como un sistema de atención directa a las familias en su hogar por un período de dos años.

¹²⁷ <http://public-programapunte.cl/index.html>

¹²⁸ Sitio web del FOSIS. Las prestaciones monetarias que forman parte del sistema Chile Solidario son: Subsidio Único Familiar (SUP), Subsidio a la Cédula de Identidad; Subsidio al Pago del Consumo de Agua Potable y Servicio de Alcantarillado de Aguas Servidas (SAP); Bono de Protección y Egreso para familias Chile Solidario; Subvención Preferencial y Subvención Pro Retención Escolar; Pensión Básica Solidaria. Información disponible en <http://www.chilesolidario.gov.cl/sist/sist2.php>

¹²⁹ Mensaje presidencial del 21 de mayo de 2003, p. 18.

¹³⁰ Mensaje presidencial del 21 de mayo de 2004, p. 9.

¹³¹ Mensaje presidencial del 21 de mayo de 2005, p. 8.

¹³² Información disponible en <http://www.chilesolidario.gov.cl/sist/sist1.php>

¹²³ Prólogo al Informe de la Comisión Nacional sobre Prisión Política y tortura: «REFLEXIONES Y PROPUESTAS DE S.E. EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, RICARDO LAGOS ESCOBAR. Para nunca más vivirlo, nunca más negarlo».

¹²⁴ Diario electrónico ABC digital, 12 septiembre, 2003

¹²⁵ Mensaje del 21 de mayo de 2002, p. 30.

Sin duda, uno de los méritos más relevantes del sistema de protección social Chile Solidario ha sido coordinar la acción de diversos servicios y organismos del Estado, en torno a los chilenos que viven en situaciones de pobreza extrema. El sistema incorpora a instituciones como la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI); la Corporación Nacional Forestal (CONAF); la Corporación de Asistencia Judicial; el Fondo Nacional de la Discapacidad (FONADIS), el Fondo Nacional de Salud (FONASA); el mencionado Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS); Gendarmería de Chile; la Junta Nacional de Jardines Infantiles y Salas Cuna (JUNJI); la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB); la fundación Integra; el Ministerio de Educación; el Ministerio de Salud; el Ministerio de Bienes Nacionales; la Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Mujer (PRODEMU); el Servicio de Registro Civil e Identificación; el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE); y la Subsecretaría del Trabajo.

Los avances del sistema se pueden apreciar también en el incremento de su asignación presupuestaria. El programa partió el 2002 con una asignación de poco más de 5.500 millones de pesos; en 2003, se le entregaron 8.000 millones de pesos; un año después la asignación subió a 40.000 millones de pesos y el 2005, el presupuesto alcanzó los 70.000 millones.

Algunas cifras permiten, al 2005,¹³³ ilustrar los avances conseguidos con la implementación del Chile Solidario: en el ámbito de la identificación, más de 51 mil familias accedieron a cédulas de identidad para todos sus integrantes y, con ello, a diversas prestaciones del Estado; en el ámbito de la salud, casi diez mil familias se inscribieron en el servicio de atención primaria de salud, permitiendo con ello la atención gratuita en todos los consultorios, postas y hospitales del país; el control sano de adultos mayores y niños, e información de auto cuidado en salud; en el ámbito de la educación, más de siete mil familias incorporaron a sus hijos al nivel preescolar; más de 12 mil familias con adultos analfabetos aprendieron a leer y escribir, más de dos mil familias con presencia de madre trabajadora cuentan con un centro para atender a sus niños; más de nueve mil familias con hijos en edad escolar, han accedido a establecimientos educacionales; y más de cuatro mil familias han sido atendidas en programas de apoyo al problema de violencia intrafamiliar. En el ámbito del mejoramiento de las condiciones de habitabilidad, más de 14 mil familias aclararon la situación de tenencia de sitio y vivienda; más de 25 mil familias postularon a programas de vivienda social; más de 35 mil familias repararon sus viviendas precarias, más de 16 mil familias pudieron instalar un sistema de eliminación de excretas adecuado, más de 17 mil familias cuentan con al menos dos piezas habitables en su casa.

¹³³ Las cifras fueron extraídas del sitio web del Ministerio de Planificación (MIDEPLAN): www.mideplan.cl, con información disponible al 5 de junio de 2008.

En el ámbito del trabajo: más de 40 mil personas, miembros de estas familias, han sido apoyadas con programas de empleo, principalmente el financiamiento de emprendimientos productivos y de servicios; en casi cinco mil familias los hijos menores de 15 años han dejado de trabajar y están retomando sus estudios, y más 39 mil familias con personas desempleadas se encuentran inscritas en las Oficinas Municipales de Información Laboral (OMIL).

En el ámbito de los ingresos: casi 13 mil familias que cumplen requisitos postularon al Subsidio Único Familiar; más de tres mil adultos mayores de 65 años, sin previsión, postularon a pensiones asistenciales, y más de 35 mil familias lograron superar la línea de indigencia.

d. La reforma a la salud

En el inicio de su mandato, el 2000, el presidente Lagos anunció que junto con llevar a término las reformas más importantes impulsadas por las administraciones anteriores de la concertación —Educación y Justicia—, durante su gestión, la gran reforma sería la de la salud: «Una de las tareas principales de mi gobierno será llevar adelante una profunda reforma de la salud, centrada en los derechos y garantías de los pacientes».¹³⁴

La reforma, que implicaba legislar sobre varios aspectos, comenzó a ponerse en marcha con medidas de corte administrativo tendientes a mejorar la atención primaria de salud y con el estudio, en paralelo, de la propuesta de cambio legislativo a cargo de la Comisión Interministerial de Reforma.¹³⁵ El diseño y puesta en práctica de estas medidas fue de responsabilidad de la entonces ministra de Salud, Michelle Bachelet Jeria,¹³⁶ quien ocupó ese cargo desde el inicio del gobierno hasta enero de 2002.

En efecto, a mayo de 2001, el presidente Lagos rendía cuentas de los avances de la «reforma en marcha», informando de las nuevas garantías de atención en 48 horas para niños y adultos mayores; del plazo perentorio de tres meses para poner fin a las filas para pedir horas de atención en los consultorios¹³⁷ y de un Plan integral de mejoramiento de la atención primaria. A estas medidas, el

¹³⁴ Mensaje Presidencial del 21 de mayo de 2000, p. 14.

¹³⁵ Integrada por los ministros de Hacienda, Trabajo y Previsión Social y de la Presidencia, y presidida por la ministra de Salud. Este sería el organismo técnico político encargado de generar la propuesta de reforma.

¹³⁶ Michelle Bachelet, quien más tarde se convertiría en la primera Presidenta de la República de Chile, dejó el Ministerio de Salud, para convertirse en la primera ministra de Defensa de nuestro país.

¹³⁷ Que pasaron a llamarse luego Centros de salud familiar, son los centros de atención primaria de salud que operan a nivel comunal.

Presidente añadió el anuncio del fin del copago en FONASA (Fondo Nacional de Salud) para los mayores de 65 años, esto es, que las personas en ese rango de edad recibirían prestaciones gratuitamente en la red pública de atención en salud, sin la necesidad de pagar un porcentaje de su valor, como ocurría hasta entonces.¹³⁸

Fue en el mensaje del 21 de mayo de 2002,¹³⁹ con el doctor Osvaldo Artaza recién nombrado en la cartera de Salud, cuando el Presidente se exployó en lo que describió sería la tercera gran reforma de la concertación. Entonces, anunció el AUGE, como un Programa Acceso Universal de Garantías Explícitas de Salud para 56 patologías detectadas como prioritarias, tanto por afectar mayoritariamente a la población, como por ser las más costosas.¹⁴⁰

Se requiere de un Régimen de Garantías en Salud que establezca diferentes niveles de garantías, muchas de ellas explícitas en tiempos de espera, complejidad de la atención y cobertura financiera, exigibles por las personas y fiscalizadas por la autoridad de salud, que lo transformen en el instrumento esencial para asegurar el acceso equitativo y no discriminatorio al sistema de atención de salud.

Este componente debe ser obligatoriamente asegurado a los beneficiarios, tanto del Fondo Nacional de Salud, como de las Instituciones de Salud Previsional, instituciones que deben ser responsables del cumplimiento de las garantías explícitadas.¹⁴¹

El régimen de garantías explícitas seguiría un curso progresivo, incorporándose, en un primer término, a abril de 2005, 25 patologías; desde el 1 de abril de 2006, serían 40, y a contar del 1 de abril de 2007, las garantías llegarían a las 56 patologías o condiciones de salud propuestas originalmente.¹⁴²

Junto a las Garantías Explícitas, la reforma involucraba otros componentes. En primer término, la definición de los «Objetivos Nacionales de Salud», que para la década 2000-2010, se especificaron en: disminución de las desigualdades en salud; enfrentamiento de los desafíos del envejecimiento de la población

¹³⁸ Mensaje Presidencial del 21 de mayo de 2001, p. 9.

¹³⁹ Mensaje Presidencial del 21 de mayo de 2002, p. 24.

¹⁴⁰ El 22 de mayo de 2002, el presidente Ricardo Lagos envió a la Cámara de Diputados el Mensaje N° 1-347 con el que se inició el Proyecto de Ley que establecía un Régimen de Garantías Explícitas en Salud. El mensaje está disponible en el sitio de la Biblioteca del Congreso Nacional, BCN.

¹⁴¹ Mensaje N° 1-347 del presidente Ricardo Lagos Escobar a la Cámara de Diputados, del 22 de mayo de 2002, p. 11.

¹⁴² Artículo primero de las Disposiciones Transitorias, de la Ley N° 19.996.

y los cambios sociales; provisión de servicios acordes con las expectativas de la población; y mejoras en los logros sanitarios alcanzados.¹⁴³

En segundo término, la reforma al modelo de atención, junto con tener una orientación a la promoción de la salud, impulsaba la modificación al sistema de atención primaria de salud, dotándolo de capacidad resolutoria sobre gran parte de las emergencias, con tecnología y equipos médicos ocupados en la salud familiar; en un segundo nivel de atención, se ubicaban los hospitales para resolver las derivaciones del primer nivel, privilegiando las actividades ambulatorias.¹⁴⁴

Un tercer componente era el de la autoridad sanitaria, esto es el fortalecimiento de la capacidad rectora del Ministerio de Salud (MINSAL), con posiciones regulatorias y fiscalizadoras, para acreditar la capacidad de todos los establecimientos de salud para brindar una atención de calidad.¹⁴⁵ En paralelo se pretendía también mejorar la gestión de los establecimientos públicos. Lo anterior implicaba un reordenamiento institucional del MINSAL a nivel regional: el traspaso de funciones regulatorias que tradicionalmente habían estado en manos de los Servicios de Salud a las Secretarías Regionales Ministeriales, quedando en manos de los Servicios la articulación de las redes de prestadores bajo su jurisdicción. Además, se reestructuraba el Ministerio en dos Subsecretarías: una dedicada a la salud pública y otra a las redes asistenciales. Finalmente, para abordar el problema de gestión de los hospitales públicos, se introducía la figura del hospital autogestionado, es decir, se entregaban mayores grados de autonomía de gestión, necesarios para convertirse en ejecutores de las garantías involucradas en el AUGE (Lenz: 2007, 16).

Sin duda, una de las aristas más polémicas de la reforma remitía al establecimiento de nuevas regulaciones al funcionamiento de las Instituciones Privadas de Salud Previsional (ISAPRES), modificando la normativa que las regía (Ley N° 18.933) para adaptarla a las nuevas garantías asociadas al AUGE.

La normativa (Ley N° 20.051), promulgada finalmente en mayo de 2005, vino a regular, entre otros aspectos, las alzas en los planes de salud, la cobertura para cargas de un cotizante fallecido y la creación del Fondo de Compensación Interinstitucional entre FONASA (estatal) y el sistema ISAPRE (privado), para las patologías AUGE (Lenz, 2007: 21-22). La normativa también obligó a las ISAPRES a brindar atención a las enfermedades contempladas en el plan AUGE, y eliminó la posibilidad que tenían de caducar unilateralmente los contratos de salud, sin

¹⁴³ Mensaje N° 1-347 del presidente Ricardo Lagos Escobar a la Cámara de Diputados, del 22 de mayo de 2002, p. 10.

¹⁴⁴ *Ibid.*, p. 12 y 13.

¹⁴⁵ *Ibid.*, p. 13 y 14.

expresar causal.¹⁴⁶ El gobierno del Presidente había logrado una victoria política no menor y todavía no aequilata en toda su trascendencia: el AUGE lo que recupera esencialmente es el hecho de que la administración de las cotizaciones previsionales de salud conlleva obligaciones que el Estado puede imponer a los administradores públicos y privados de estas, en términos de coberturas mínimas a las cuales tienen derecho los afiliados y sus cargas. Dicho de otra manera, el escenario implantado por el gobierno militar en el cual las Isapres podían administrar el 7,0% sin obligaciones mínimas de cobertura llega a su fin, lo cual también es válido ahora para FONASA (Lenz: 2007, 21).

Durante la administración Lagos se aprobaron cinco normativas que estructuraban la reforma a la salud: la Ley de Financiamiento (N° 19.888, en agosto de 2003), la Ley de Autoridad Sanitaria y Hospitales Autogestionados (N° 19.937, de febrero de 2004), la Ley de Solvencia de Isapres (N° 19.985, de agosto de 2003), la Ley de Régimen General de Garantías Explícitas en Salud (N° 19.996, septiembre de 2004) y la Ley de Isapres (N° 20.051, en mayo de 2005). Sin embargo, hasta 2010 se mantenía en disputa la Ley de Derechos y Deberes de los pacientes, pese a ser la primera del paquete de reformas presentada (Urriola: 2010, 160).

En la Ley de Financiamiento se despejó una arista de la reforma que había generado gran debate legislativo y social. La propuesta inicial del Ejecutivo implicaba que 3/7 de las cotizaciones obligatorias de los afiliados a ISAPRE se destinaban a un Fondo de Compensación Solidario, cuestión que generó el inmediato rechazo de la derecha y de parte de la Democracia Cristiana, por los efectos que esto podría tener en lo casi tres millones de cotizantes del sistema privado (Lenz: 2007, 13). Los gremios de la salud también se opusieron a esta forma de financiamiento, insistiendo en el incremento del aporte fiscal. En tanto, el poderoso Colegio Médico manifestó incesantemente su abierta oposición al AUGE, aludiendo también a la inyección de recursos que requería el sector público y a la desprotección en que quedaban los pacientes no-AUGE. Sin embargo, en esta oposición expresada en numerosos paros y campañas comunicacionales durante el 2002 y parte de 2003, había mucho temor por los nuevos controles que se introducirían al ejercicio de la profesión médica a partir de la entrada en vigencia del plan (Lenz: 2007, 17-18).

De otro lado, la concertación en el Parlamento sostenía vigorosamente que el sector público debía regular más fuertemente al sector privado y que este tenía que hacer un aporte más sustantivo para crear un verdadero sistema de salud público, más universal, que no sólo atendiera a los más carenciados, muy en

regla con los sistemas europeos de sanidad, que comprometen más impuestos pero, a cambio, entregan una salud razonable a toda la población. De allí que en la compleja negociación legislativa la concertación, en su mayoría, accedió a regañadientes, a los cambios que finalmente prosperaron. Huelga decir que, en el trámite parlamentario, la derecha sin ambages, defendió, tecnicismos por delante, los intereses de las Isapres o aseguradoras de salud privadas y los intereses corporativos del Colegio Médico. Lo que se describe fue otro punto de fricción complejo, entre el Ejecutivo y los grupos parlamentarios de la concertación.

La discusión sobre el financiamiento se zanjó, finalmente, por la vía de un incremento transitorio del IVA y el aumento del impuesto al alcohol, al tabaco y al combustible, tres productos con conocidos efectos nocivos sobre la salud.

En su último mensaje presidencial a la nación, de mayo de 2005, el presidente Ricardo Lagos sintetizó los logros de la Reforma a la Salud, que caracterizó como la reforma más ambiciosa desde la creación del Servicio Nacional de Salud en 1950.

Iniciamos una reforma de salud de inmensas proporciones. Una reforma centrada en las personas y sus necesidades de salud. Una reforma que garantice el acceso universal y equitativo; que sea solidaria en el financiamiento, oportuna en la atención, eficiente en la gestión. De eso se trata.

Esto significó poner la prevención y la atención primaria en primer lugar. Esto no son palabras, son hechos. Aumentamos en 100% los recursos para atención primaria entre 1999 y el 2004. Este año hemos aumentado un 43% adicional. Hemos puesto en consultorios exámenes de rayos, análisis de laboratorio, consultas de especialidad. Y nos queda tanto por hacer todavía.

Si la persona requiere atención en el hospital, entonces entra a regir el plan de acceso al Régimen de Garantías Explícitas. Este implica atención universal y oportuna para 56 patologías que dan cuenta del 80% de todas las intervenciones hospitalarias... Antes de nuestro Bicentenario, el año 2007, debemos tener cubiertas las 56 patologías que inicialmente nos propusimos. Esto es un tremendo salto y esto creo que lo hemos hecho a través de cuatro leyes de tremenda complejidad en su despacho, y yo quisiera agradecer la forma en que este Congreso perfeccionó muchas de ellas. Era difícil llegar a consenso, pero digámoslo, todos tuvimos ante nuestros ojos el deseo que esta reforma llegara a los que está destinada, a los pacientes. Y los únicos que no pueden defender determinados intereses colectivamente son, precisamente, los pacientes, y mi obligación era con los pacientes, con los ciudadanos de este país.¹⁴⁷

¹⁴⁶ El Mercurio en Internet, martes 3 de mayo de 2005. «Presidente Lagos promulga la Ley de Isapres». Disponible en www.emol.com

¹⁴⁷ Mensaje del 21 de mayo de 2005, pp.13 y 14.

e. Otras reformas en curso

Tal como anunciara el presidente Lagos en su primer mensaje a los chilenos, el suyo sería el gobierno de las reformas que asumía la puesta en práctica de algunas transformaciones iniciadas en los gobiernos anteriores. Se evidenciaba, como se ha sostenido, la tendencia de los gobiernos de la concertación a llevar adelante un reformismo gradualista (Ottone y Vergara: 2006, 46).

En educación, la opinión del mandatario era clara: en la educación se jugaba el futuro de Chile.¹⁴⁸ En esta materia, junto con ir completando los compromisos de la reforma impulsada por el gobierno del presidente Frei en educación primaria, el Ejecutivo se propuso la misión de incrementar progresivamente la matrícula de alumnos en enseñanza preescolar y en perfeccionar el sistema de asignación de créditos del Estado para los estudiantes de la educación superior.

Así, en 2001 se había conseguido que el 50% de los establecimientos operara bajo el sistema de Jornada Escolar Completa,¹⁴⁹ al 2005, el porcentaje ascendía a un 70%, concretándose también la incorporación de ellos a la red enlaces.¹⁵⁰ Paralelamente, entre 2000 y 2005 se habían creado más de dos mil ochocientas escuelas.¹⁵¹

Durante la administración Lagos se aprobó también el proyecto que extendía la educación obligatoria a 12 años, con lo que el Estado se obligó a brindar enseñanza media obligatoria y gratuita hasta los 21 años de edad. Según lo atestigua el Colegio de Profesores: *Junto a ello, a partir de una evaluación de la Jornada Escolar Completa, se han propuesto modificaciones legislativas que dicen tener relación, principalmente, con: una mayor regulación en la entrega de los recursos ligada a ciertas normativas que protegen el derecho a la educación y a la no discriminación; participación de la comunidad a través de los consejos escolares; nuevas atribuciones y funciones de los cuerpos directivos y especialmente de los directores de establecimiento* (Colegio de Profesores: 2005, VII).

En educación parvularia, el presidente Lagos anunció en mayo de 2001 la ampliación de la matrícula pre-básica en 40 mil cupos, comprometiéndose en llegar a 120 mil al final de su mandato.¹⁵² En efecto, en su último mensaje al país, el mandatario daba cuenta de un aumento de un 26% en la cobertura de la educación parvularia entre 2000 y 2004, generándose 120 mil nuevos cupos.¹⁵³

¹⁴⁸ Mensaje del 21 de mayo de 2000, p. 18.

¹⁴⁹ Mensaje del 21 de mayo de 2001, p. 9.

¹⁵⁰ Se trataba de un ambicioso proyecto informático para tener a todas las escuelas y liceos públicos en red para intercambiar información entre profesores y actualizar métodos de aprendizaje, entre otros cometidos.

¹⁵¹ Mensaje del 21 de mayo de 2005, p. 10.

¹⁵² Mensaje del 21 de mayo de 2001, p. 9.

¹⁵³ Mensaje Presidencial del 21 de mayo de 2005, p. 12.

En lo relativo a educación superior, en el mensaje de mayo de 2003, el Presidente anunció el envío de dos proyectos, uno sobre el sistema nacional de financiamiento de la educación superior y otro sobre el sistema de aseguramiento de la calidad de la educación.¹⁵⁴ Paralelamente, desde el inicio de su mandato, se habían esbozado al menos tres líneas claras de acción política; primero, el consistente incremento del presupuesto para el sector,¹⁵⁵ segundo, el incremento de las becas a estudiantes de formación técnica (alcanzaban las 6.000 al 2002), y tercero, la apertura del crédito a estudiantes del sector privado de la educación.¹⁵⁶

En mayo de 2005, el Presidente pudo anunciar la aprobación del proyecto de Ley de Financiamiento de la Educación Superior, que liberó la figura del crédito de la pertenencia exclusiva de las universidades del Consejo de Rectores -estatales- y generó los créditos con aval del Estado, incorporando para ello al sistema bancario. Además, se desarrolló de forma voluntaria un proceso de acreditación institucional de las universidades, impulsado por el Ministerio de Educación.¹⁵⁷ Ambas medidas fueron muy polémicas y desataron fuertes reacciones en el mundo universitario público y tensión en el movimiento estudiantil universitario. Ante ello, la reacción del mandatario fue enérgica y clara:

*El Estado tiene la responsabilidad de garantizar la libertad de educación en virtud de la cual todos tienen derecho a crear establecimientos de educación superior. Pero, al mismo tiempo, quiero decirlo aquí, el Estado no puede renunciar a su responsabilidad de garantizar la seriedad de las carreras y títulos que se imparten. Hay dos principios. El principio de la libertad de enseñanza y el principio de la seriedad de los títulos y grados que se imparten.*¹⁵⁸

En materia de reforma a la justicia, fue a la administración Lagos a la que correspondió aprobar la legislación y poner en marcha los Tribunales de la Familia (Ley N° 19.968),¹⁵⁹ siguiendo con la dinámica iniciada en el gobierno de Frei de ir generando tribunales especializados por áreas. Del mismo modo, casi al final del gobierno, el presidente Lagos solicitaba el apoyo del Congreso pleno

¹⁵⁴ Mensaje Presidencial del 21 de mayo de 2003, p. 14.

¹⁵⁵ En el Mensaje Presidencial del 21 de mayo de 2002, se anunciaba el aumento del Fondo Solidario de la Educación Superior de 29.000 millones de pesos en 1999, a 46.000 millones en 2002.

¹⁵⁶ Mensaje Presidencial del 21 de mayo de 2001, p. 9.

¹⁵⁷ Se debe destacar que en Chile coexiste un sistema público universitario con un amplio sistema privado, cuyas bases se sentaron en el régimen militar a inicios de los 80 muy resregulado y, en algunos casos, diversas carreras no cumplían con los requisitos y estándares mínimos para obtener títulos universitarios competitivos en el mercado.

¹⁵⁸ Mensaje Presidencial del 21 de mayo de 2005, p. 12.

¹⁵⁹ Promulgada el 25 de agosto de 2004.

para la Ley que permitía el desarrollo de juicios orales en temas laborales, re-forma que finalmente se puso en práctica durante la administración Bachelet.¹⁶⁰

En junio de 2005 la Reforma Procesal Penal se había aplicado a la Región Metropolitana, fase final de su instalación en todo el país, con una inversión estimada en 360 mil millones de pesos. Con ello, se había marcado la «transformación más profunda de nuestro sistema jurídico en los últimos 100 años».¹⁶¹

Una reforma trascendental en materia de administración de justicia que Lagos pudo anunciar finalmente al país, en el mensaje presidencial del 21 de mayo de 2004, fue la aprobación de la Ley de Matrimonio Civil (N° 19.947), que pudo normar la largamente esperada figura del divorcio vincular.¹⁶² En efecto, el cuarto inciso del artículo 42 estableció que el matrimonio podía terminar «por sentencia firme de divorcio».¹⁶³ El trayecto de la normativa se había iniciado en 1995 por una moción parlamentaria presentada por varios diputados de concertación y oposición.¹⁶⁴

En materia laboral, durante la administración Lagos se consiguió la puesta en práctica del Seguro de Desempleo (Ley N° 19.728 promulgada en abril de 2001), normativa iniciada en un mensaje del Ejecutivo en abril de 2000,¹⁶⁵ que a 2005 había beneficiado a tres millones de personas.¹⁶⁶

f. Reforma del Estado

En 2002, la administración Lagos se vio fuertemente sacudida por denuncias de corrupción en las altas esferas del Ministerio de Obras Públicas, cartera que, además, había encabezado el actual Presidente durante el gobierno de Frei. Se trataba, fundamentalmente, del pago de sueldos adicionales a funcionarios del

Ministerio, ocupando recursos del Estado por la vía de licitaciones encargadas a terceros. Es decir, parte del sueldo de los funcionarios, emanaba de remanentes de proyectos licitados y se pagaban desde las empresas que se habían adjudicado los proyectos, en lo que se conoció como «sobresueldos».¹⁶⁷ (Weissbluth: 2006, 77).

Este, sin duda, fue un caso que tuvo amplias repercusiones puesto que, junto a otros casos quizás de menor entidad, demostraron los crecientes «cuellos de botella» que mostraba el Estado que carecía de la capacidad institucional ni tenía, en algunos casos, los profesionales para llevar adelante complejas relaciones con el sector privado. No estuvo ausente, en este caso, como en otros, situaciones que lindaban en la corrupción y que afectaron gravemente la imagen del Estado y su eficacia, y empañaron seriamente la imagen de la concertación. Se volverá sobre este punto, que señala una inflexión muy relevante.

El tema no pudo ser eludido por el Presidente, quien en el discurso del 21 de mayo de 2003, partió señalando la intención del gobierno de cooperar con la justicia en el esclarecimiento de los casos.

El mandatario aludió a que este vicio se generaba por un problema crónico del Estado que «no ofrece las remuneraciones adecuadas a profesionales altamente calificados».¹⁶⁸ Para «resolver» este problema «se crearon mecanismos distintos, que están sujetos a evaluación y crítica... que tuvieron por fin ejecutar obras legítimas e indispensables para el desarrollo del país».¹⁶⁹

Durante 2003 se logró consensuar con las bancadas parlamentarias opositoras un amplio acuerdo político legislativo para la Modernización del Estado, la Transparencia y la Promoción del Crecimiento, conocido también como las «49 medidas» (Weissbluth, 2006: 43). En este contexto se generaron agendas diferenciadas en torno a las temáticas, lo que permitió el surgimiento de la Dirección Nacional del Servicio Civil y el Sistema de Alta Dirección Pública,¹⁷⁰ asociados a la Ley del Nuevo Trato Laboral para el sector público.

¹⁶⁷ Se abrieron en la justicia los casos MOP-GATE, MOP-CIADE, MOP-PROGRAF, MOP-IDECON, MOP-CYCSA, MOP-DELLANO y MOP-GEYSYS. La investigación fue llevada a cabo por la jueza Ana Gloria Chavesich, implicó, en enero de 2003, una orden de detención para el ministro de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones, Carlos Cruz, y las figuras que se lograron detectar fueron: falsificación de instrumento público, fraude al fisco, pago de sobresueldos y desvío de fondos públicos. Sergio Cortés.

¹⁶⁸ Mensaje del 21 de mayo de 2003, p. 1.

¹⁶⁹ *Ibid.*, p. 2.

¹⁷⁰ En el estudio y reflexión en torno al origen de la normativa, cobraron gran relevancia las investigaciones desarrolladas por el Centro de Estudios Públicos (CEP Chile). Merece una mención especial el trabajo de Rajević, E., Goya, F. y Pardo, C. (2000). «Los puestos directivos en el Estado chileno. Hacia un sistema de gerencia pública». Centro de Estudios Públicos: Santiago de Chile.

¹⁶⁰ Mensaje Presidencial del 21 de mayo de 2005, p. 9.

¹⁶¹ *Ibid.*, p. 15.

¹⁶² Mensaje Presidencial del 21 de mayo de 2004, p. 1.

¹⁶³ Ley N° 19.947, promulgada el 7 de mayo de 2007. El Capítulo VI de esta ley se refiere en detalle a la figura del divorcio, estableciendo sus causales (artículos 54 y 55), la titularidad y el ejercicio de la acción (artículos 56, 57 y 58), y sus efectos (artículos 59 y 60). Asimismo, establece ciertas reglas comunes a ciertos casos de separación, nulidad y divorcio (Capítulo VII), relacionadas con la Conciliación.

¹⁶⁴ La moción fue presentada por los diputados Isabel Allende Bussi, Mariana Aylwin Oyarzún, Carlos Cantero Ojeda, Sergio Elgueta Barrientos, Víctor Jaume Barrueto, Eugenio Muñoz Rodríguez, María Antonieta Saa, José Antonio Viera-Gallo Quesney e Ignacio Walker Prieto, el 28 de noviembre de 1995. Véase Historia de la Ley N° 19.947, página 5. Disponible en el sitio web de la Biblioteca del Congreso Nacional.

¹⁶⁵ Véase Historia de la Ley 19.720, en especial el Mensaje del Presidente Ricardo Lagos 396-341 con el que se inició el proyecto de ley, pp. 4-31.

¹⁶⁶ Mensaje Presidencial del 21 de mayo de 2005, p. 9.

La primera es la institución pública encargada de gestionar los recursos humanos de la administración del gobierno, cuestión inédita en nuestro sistema público, la segunda velará por que sólo los mejores sean seleccionados y nombrados como jefes superiores de servicio, estableciendo un régimen laboral y salarial adecuado para una gestión profesional y eficiente (Lagos: 2003, 50).

La Ley del Nuevo Trato Laboral (N° 19.882), buscó mejorar el sistema de carrera funcionaria, su profesionalización, extendiendo la carrera funcionaria hasta el tercer nivel jerárquico, a cerca de tres mil cargos que antes eran de exclusiva confianza de los altos directivos públicos y fijando una nueva política de remuneraciones, con «funciones críticas» asociadas (Waissbluth: 2006, 72).

Con todo, a mayo de 2003, el Presidente pudo responder a los casos de corrupción señalando que la nueva normativa se encargaría de garantizar que «nadie ganará más de lo que dice su liquidación de sueldo... el problema de los llamados sobresueldos hoy está resuelto gracias al trabajo mancomunado de los poderes Ejecutivo y Legislativo».¹⁷¹

Otras materias relevantes en torno a la reforma del Estado fueron las medidas tendientes a fortalecer la responsabilidad fiscal. En el mensaje presidencial de mayo de 2000, Lagos anunció la decisión de generar un superávit estructural equivalente al 1% del PIB, a partir del presupuesto del 2001.¹⁷² Se trataba de una política contra cíclica destinada a generar ahorro en tiempos de bonanza, para poder mantener el gasto social en períodos de restricciones, de tal suerte de liberarlo de los vaivenes del crecimiento económico (Ottone y Vergara: 2006, 56). Además, se logró promulgar, en mayo de 2001, la normativa que permitió combatir la evasión tributaria estimada en cuatro mil millones de dólares, con lo que se esperaba recaudar, a partir de 2005, 800 millones de dólares adicionales para el Estado.¹⁷³

Finalmente, en el ámbito de la reforma estatal, se seguía avanzando en el proceso de digitalización de los procedimientos. Ya el 2001 el 70% de los contribuyentes había declarado sus rentas por medios electrónicos; estaba en plena vigencia y uso el sistema Chile Compra; la agilitación de trámites por Internet a través del portal www.tramitefacil.gov.cl y la creación del portal www.gobiernodechile.cl.¹⁷⁴

¹⁷¹ Mensaje Presidencial del 21 de mayo de 2003, p. 2.

¹⁷² Mensaje Presidencial del 21 de mayo de 2000, p. 10.

¹⁷³ *Ibid.*, pp. 10 y 11.

¹⁷⁴ Mensaje Presidencial del 21 de mayo de 2001, p. 13.

g. Reforma a la Constitución

Desde el inicio de la administración de Lagos, el mandatario había fijado como meta el introducir reformas a la Constitución.¹⁷⁵ En su programa de campaña, el Presidente había afirmado que «la transición no ha concluido, mientras exista una institucionalidad que no refleje la mayoría de la voluntad de los chilenos» (Lagos: 1999, 87).

En el primer mensaje a los chilenos, el 21 de mayo de 2000, Lagos enunció las principales aristas de la reforma: suprimir la figura de los senadores designados, corregir el sistema binominal, modificar los mecanismos de designación del Tribunal Constitucional, transformar el Consejo de Seguridad Nacional en un órgano asesor del Presidente de la República, restituir las facultades presidenciales en el nombramiento y remoción de los comandantes en jefe de las fuerzas armadas, hacer más transparente y equitativo el sistema de financiamiento de las campañas electorales, e introducir la inscripción automática y el voto voluntario.¹⁷⁶

Tras cinco años de debate, el 17 agosto de 2005, fueron aprobadas por el Congreso Pleno 58 reformas a la Constitución de 1980. El 25 de agosto el Diario Oficial de Chile publicó la Ley N° 20.050, que hizo que las reformas entraran en vigencia. En tanto, el 17 de septiembre de 2005 se promulgó el texto refundido que integraba las reformas y fue publicado en el Diario Oficial como Decreto Supremo N° 100, del 22 de septiembre de 2005. La publicación del texto refundido abrió un debate entre los juristas respecto de si era o no correcto llamar al texto «Constitución de 2005» o si debía mantenerse el nombre de «Constitución de 1980», porque las reformas no habían logrado modificar las líneas matrices del texto original y no se había formado una Comisión Constituyente para elaborar una Carta Fundamental completamente nueva.

En todo caso, los principales cambios a la Constitución fueron: la reducción del período presidencial de seis a cuatro años, sin reelección inmediata; la eliminación de los senadores designados y vitalicios a partir del 11 de marzo de 2006; el aumento de las facultades fiscalizadoras de la Cámara de Diputados; la eliminación de la función de las fuerzas armadas de «garantes de la institucionalidad»; la facultad del Presidente de la República de llamar a retiro a los comandantes en jefe de las fuerzas armadas y el director general de carabineros; la imposibilidad de autoconvocarse para el Consejo de Seguridad Nacional, el que deberá ser llamado únicamente por el Presidente de la República; la modificación de los estados de excepción constitucional, requiriendo el Presidente, para

¹⁷⁵ Mensaje Presidencial del 21 de mayo de 2000, p. 26.

¹⁷⁶ *Ibid.*

su declaración, el acuerdo del Senado; aumento de los integrantes del Tribunal Constitucional de siete a diez, siendo tres designados por el Presidente, tres por la Corte Suprema, dos por el Senado y otros dos por el Senado, pero a proposición de la Cámara de Diputados, con ello se eliminó la posibilidad de que las fuerzas armadas incidieran en su nombramiento.¹⁷⁷

h. La nueva institucionalidad cultural

En 2003 se creó el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes y el fondo del mismo nombre. La nueva institucionalidad en este campo se generó para «alcanzar un mayor desarrollo cultural, para disfrutar de más y mejor creación y difusión de las artes, para asegurar de mejor forma el cuidado, el goce y el incremento de nuestro patrimonio cultural» (Lagos: 2003, 86).

Junto a lo anterior, la administración Lagos dio un impulso decisivo a la cultura. Al 2002, mil quinientos proyectos habían recibido financiamiento y 312 se habían acogido a la Ley de Donaciones Culturales, se estimaba una inversión de tres mil millones de pesos.¹⁷⁸ Entre 2000 y 2006, se duplicaron los recursos presupuestarios destinados a cultura.¹⁷⁹

i. El diseño e inicio del plan de transporte Transantiago

No puede estar ausente de este análisis, el ambicioso plan que se propuso la administración de Lagos por cambiar radicalmente el sistema de transporte de la capital, Santiago. En efecto, el sistema de transportes estaba en manos privadas y, si bien habían mecanismos regulatorios de diversa índole, (modernización de los autobuses, cierta racionalidad de recorridos, etc.) se trataba de un sistema en el cual competían diversas empresas y líneas por los pasajeros generando un verdadero caos urbano. Existía, además, un precario nivel de empresarización del transporte y reglas informales de funcionamiento tanto en tarifas –si bien eran normadas– como en el régimen laboral de los choferes, etc. Ello llevó al mandatario a instruir el diseño del denominado Transantiago que se constituía

¹⁷⁷ Véase «Las Reformas a la Constitución de 1980», del 9 de agosto de 2005. Texto disponible en el sitio web de la Biblioteca del Congreso Nacional: http://www.bcn.cl/carpeta_temas/temas_portada.2005-10-24.0525136469

¹⁷⁸ Mensaje Presidencial del 21 de mayo de 2003, p. 12.

¹⁷⁹ Discurso del Presidente de la República en inauguración nueva sede del Consejo Nacional de Cultura y las Artes – Valparaíso, 31 de octubre de 2005.

en un nuevo modelo de transporte que tenía, en general, autobuses periféricos y troncales que vinculaban a las personas a la red de metro, con una tarjeta única de pago llamada BIP.

En las postrimerías del gobierno de Lagos se compraron una cantidad apreciable de nuevos buses «oruga» en sendos contratos con el sector privado y se hicieron algunas pruebas piloto muy acotadas. Le correspondió a la presidenta Bachelet echar a andar el plan de transportes, a poco de comenzar su gobierno, y se evidenciaron fallas estructurales y problemas de implementación muy severos que afectaron gravemente, en particular, a los sectores populares causando un amplio descontento. *Una vez más una crucial política pública demostraba sus limitaciones y retornaba el expediente de los problemas de eficacia del Estado, en toda su dimensión. Volveremos sobre ello.*

i. Cierre

Como se ha analizado, el periodo de Lagos exhibe logros fundamentales, tales como la profundización en el ámbito de los derechos humanos, la simbólica conmemoración de los 30 años del golpe, la continuación de la reforma a la educación y la reforma a la salud, como los cambios sustanciales a la Constitución que la despojan, en buena medida, de los dominios o enclaves autoritarios que aún existían.

Sin embargo, este periodo está, también, signado por focos de corrupción complejos que afectan seriamente al gobierno y por añadidura a la coalición. En parte, el Estado muestra serias debilidades y problemas de eficacia, casi estructurales, que analizaremos en el último capítulo. Ejemplos claros de ello son el «caso» del Ministerio de Obras Públicas y el diseño e implementación del plan Transantiago.

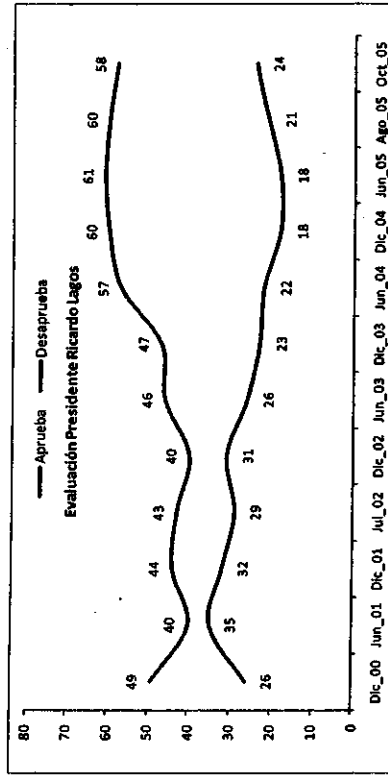
De otro lado, la elección de Lagos fue una de las más disputadas de los gobiernos concertacionistas. El país venía saliendo de una crisis económica con altos niveles de desempleo y la derecha presentaba una competitiva carta expresada en el liderazgo de Joaquín Lavín, quien estuvo a punto de arrebatarle el triunfo a Lagos, si no es porque, en segunda vuelta, los votos comunistas se sumaron a la concertación (menos de 200.000 votos hicieron la diferencia).

Además, como dijimos, la derecha utilizó el conocido recurso de invocar el fantasma de la Unidad Popular para tratar de ahuyentar los votos centristas. Igualmente, la concertación exhibía fracturas profundas por el debate producido en los años 97-98 entre los llamados autocomplacientes y autoflagelantes que también analizaremos. Este debate, en los hechos, es sofocado por la «elite transversal» del gobierno, pero permanece allí e indica los síntomas del desgaste

y las diferencias. En verdad, el mandato de Lagos, de rasgos republicanos con una fuerte narrativa que se proyectaba al Bicentenario del país, en los primeros años, no se conectó, muy claramente, con la realidad política y social del país. Este fue el gobierno que menos se vinculó con los partidos políticos y las bancadas parlamentarias. Ya sea por el fuerte presidencialismo imperante o por la alta popularidad personal de Lagos, este mandato tuvo, como ningún otro, un sesgo plebiscitario inédito. Ello, de nuevo, se relaciona, igualmente, con la mirada a ratos cortoplacista y electoral de los partidos, en que no estuvo ausente la progresiva clientelización del Estado.

Con todo, Lagos tuvo la voluntad política de construir un gabinete de ministros con figuras de gran capacidad política, presencia mediática y legitimidad pública. A tal punto que los pre-candidatos a la Presidencia de la coalición fueron parte del equipo laguista como Soledad Alvear (DC), Michelle Bachelet (PS), José Miguel Insulza (PS) y Jaime Ravinet (ex DC) recién dimitido ministro de Defensa del gobierno derechista de Piñera.

A continuación se presenta el cuadro sobre aprobación/ desaprobación de Ricardo Lagos:



Fuente: elaboración propia en base a datos Encuesta Centro de Estudios Públicos (CEP).

4.4. El período de Michelle Bachelet (2006-2010)

Michelle Bachelet fue declarada precandidata presidencial por el Partido Socialista en enero de 2005. En mayo de ese mismo año la precandidata de la Democracia Cristiana y ex ministra de Relaciones Exteriores, Soledad Alvear, declinó su candidatura y Bachelet se constituyó en la candidata única de la concertación.

En las elecciones del 11 de diciembre de 2005 obtuvo la primera mayoría, con un 45,9% de los votos. Sin embargo, debió ir a segunda vuelta con el candidato más votado de la oposición: Sebastián Piñera, quien había obtenido un 25,4%. Finalmente, el 15 de enero de 2006 obtuvo un 53,5% del total de los votos, contra un 46,5% de Sebastián Piñera, convirtiéndose en la primera mujer presidenta de Chile.

En su programa de gobierno, Bachelet definiría en términos claros la particularidad de su candidatura:

Yo no fui criada para el poder ni nunca hice nada para obtenerlo. No pertenezco a la elite tradicional. Mi apellido no es de los apellidos fundadores de Chile. Me educué en un liceo público y en la Universidad de Chile. Estudié medicina porque me maravillaba la posibilidad de curar a un enfermo, de quitar el dolor, de borrar la angustia y traer de vuelta la alegría al hogar de un niño enfermo» (Bachelet: 2005, 5).

a. Claves políticas del período

En su primer mensaje a los chilenos, Michelle Bachelet definió su gobierno como «de» los ciudadanos y «para» los ciudadanos,¹⁰⁰ impulsaría cuatro grandes transformaciones para construir una sociedad más inclusiva: en el sistema de previsión, generando pensiones dignas y seguras; en el sistema educacional, ampliando la cobertura de salas cunas y jardines infantiles y mejorando la calidad de la enseñanza impartida en los establecimientos de educación básica y media; en innovación y emprendimiento, generando una nueva política de desarrollo para el crecimiento; y en la generación de barrios amables, con calidad de vida para las personas.¹⁰¹

Junto a la puesta en marcha de su plan de gobierno, la presidenta Bachelet debió afrontar el movimiento estudiantil conocido como «Revolución Pingüina», en demanda de mejoras a la calidad de la educación, que marcó un verdadero hito crítico en su gobierno y que será analizado en el último capítulo. Asimismo, a su administración, correspondió poner en práctica una de las transformaciones más ambiciosas del sistema de transporte en Santiago, conocido como el Transantiago. La transformación, como se indicó, gestada en el gobierno de Lagos, tuvo severos problemas de diseño que dificultaron enormemente su implementación, generando un fuerte descontento social, que señala

¹⁰⁰ Mensaje presidencial del 21 de mayo de 2006, p.1.

¹⁰¹ *Ibid.*, p.3.

otra coyuntura, particularmente difícil, de su administración, que examinaremos ampliamente más adelante. Frente a este problema, la Presidenta generó la Autoridad Metropolitana de Transportes, para concentrar las funciones de gestión, fiscalización y coordinación del sistema.¹⁴²

Asimismo, en el mensaje presidencial de 2009 la Presidenta aseguró una mantención de las tarifas hasta que los usuarios contarán con un servicio en total normalidad, lo que implicó la destinación de cerca de 290 millones de dólares sólo en 2007. A 2009 el sistema estaba prácticamente normalizado y se discutía sobre la aplicación de un subsidio nacional para el transporte público.¹⁴³

Ambos problemas, al inicio de su mandato, produjeron una apreciable baja en la popularidad de la Presidenta. Al mismo tiempo, tuvo que enfrentar la crisis económica internacional originada en Estados Unidos el último trimestre de 2008 que, al inicio, se estimaba iba a tener un alto impacto en Chile. Sin embargo, la buena gestión de su gobierno para enfrentarla oportunamente, y asentar el sistema de protección social que había prometido, fue muy bien evaluado por la población. En junio de 2009, la Presidenta alcanzó un nivel de aprobación histórico no sólo en la historia chilena sino en toda América. La encuesta Adimark de esa fecha le atribuyó un 74% de respaldo popular.

A la presidenta Bachelet le correspondió, también, poner en práctica en su totalidad la reforma a la salud aprobada durante la administración Lagos. Desde 2007 se incluyeron las 56 patologías del Programa AUGE y a 2010 las garantías explícitas de atención en salud aumentaron a 80 enfermedades. Se construyeron 90 centros de atención primaria de salud y 146 centros comunitarios de salud familiar. Además, un 86% de las atenciones AUGE quedaron cubiertos en la red de atención primaria.¹⁴⁴

Una de las claves de su gobierno fue la conformación de consejos asesores presidenciales en diversas materias. La idea había sido planteada en su primer mensaje a los chilenos cuando planteó que se proponía renovar la forma de ejercer del poder desde el gobierno: *Para asesorarme en el diseño de algunas reformas clave, he nombrado consejos asesores con profesionales y representantes del más alto nivel y de amplios sectores. La labor de este tipo de consejos es muy importante. Constituye una innovación en cómo hemos hecho las políticas públicas. Es un método; el del diálogo social, muy usado en democracias muy desarrolladas.*¹⁴⁵

¹⁴² Mensaje presidencial de mayo de 2007, p. 4.

¹⁴³ Mensaje presidencial de mayo de 2009, p. 10.

¹⁴⁴ Mensaje presidencial del 21 de mayo de 2009, p. 8.

¹⁴⁵ Mensaje presidencial del 21 de mayo de 2006, p. 2.

b. Consejos asesores presidenciales

Durante la administración Bachelet, se crearon un número importante de consejos asesores presidenciales (en adelante, CAP) que, pese a haber tenido un origen distinto y una composición diversa, lograron, en su mayoría, generar efectos de deliberación que posteriormente se tradujeron en propuestas de políticas públicas. Los consejos se constituyeron en ámbitos como trabajo y equidad, reforma previsual, calidad de la educación, políticas de infancia, etc.

Este tipo de iniciativa siguió modelos británicos (Aguilera y López: 2010, 7). Se nombraron mediante decretos supremos, en los que la Presidencia solicitaba a un equipo de personas que estudiara un determinado tema o asunto público, de manera temporal, durante un mandato acotado, generando informes con propuestas de políticas. Los grupos de consejeros estuvieron integrados por personas que ocupaban cargos en el Estado, eran representantes políticos, o pertenecían a un determinado sector o sensibilidad social (gremial, sindical, religiosa, étnica, etc.), y/o eran expertos en la materia tratada.

Los consejos se estructuraron con una presidencia, y contaron con una secretaria ejecutiva o técnica para apoyar las labores de la comisión. Por lo general, los integrantes de las comisiones trabajaron *ad honorem*, y la secretaria técnica fue remunerada. Sesionaron en promedio 22 semanas y se constituyeron con una media de 32 integrantes. Los primeros en estructurarse y rendir frutos fueron los CAP relativos a previsión (marzo de 2006) e infancia (abril de 2006), creados a partir del programa de gobierno de la Presidenta. La mayoría de ellos contó con audiencias públicas y con sitios en Internet (Aguilera: 2009, 13). Sin embargo, se determinaron una gran variedad de formas de constitución de los consejos, sin que existiera en la legislación chilena ninguna norma o ley que regulará ni la formación ni el modo de funcionamiento ni su composición¹⁴⁶ (Aguilera y López: 2010, 8).

De esta manera, los CAP se transformaron en una instancia que, si bien no reemplazó los espacios de toma de decisiones propios del Ejecutivo y el Legislativo, contribuyó a la construcción de consensos, al mismo tiempo que promovió el diálogo entre distintos actores políticos y sociales, generando un espacio de participación ciudadana y recomendaciones de política pública, que incorporaron la mirada de los técnicos (Aguilera: 2009, 40-43).

¹⁴⁶ Un estudio sobre Pacto Social en Chile que realizó el 2008 el PNUD en convenio con el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, sugirió la posibilidad de crear un órgano técnico-político encargado de propiciar, diseñar y monitorear instancias de concertación social y política sobre temas relativos al desarrollo económico y social de Chile. Ver al respecto el trabajo de Luna, Mardones y Piñero, de 2008.

c. Reforma previsional

Uno de los primeros hitos del gobierno en materia previsional fue, a diez días de iniciar su gestión, convocar a expertos para conformar un consejo asesor presidencial para la reforma del sistema previsional. También, se tomaron medidas inmediatas, como un reajuste de las pensiones más bajas y la garantía del derecho a pensión asistencial para todas las personas mayores de 65 años que cumplieran con los requisitos, beneficiando a un millón 200 mil personas.¹⁴⁷

El consejo asesor, presidido por Mario Marcel—ex director de Presupuestos de la administración Lagos—trabajó con la clara misión de generar: *un sistema previsional que cubra a todos los trabajadores. Un sistema capaz de servir por igual a los empleados y a los temporeros, a los profesionales y a los microempresarios. Un sistema que dé cuenta de las diversas realidades de nuestro país. Porque la seguridad social es un derecho de todas y todos.*¹⁴⁸

La iniciativa se dirigió a reformar el sistema de administración previsional que había sido creado durante el régimen militar, en 1980, consistente básicamente en la existencia de cuentas de capitalización individual administradas por privados, que, en la práctica, sustituyeron al sistema estatal de reparto que existía anteriormente (Quiroga: 2009, 367, 368).¹⁴⁹

Las principales falencias que el consejo detectó en torno a la operación de este sistema fueron la baja cobertura (los cotizantes regulares alcanzan sólo al 60% de la fuerza laboral) y la baja calidad en los beneficios (bajos niveles de acumulación de fondos), con lo que se proyectaban pensiones bajas para una proporción significativa de la población. De ahí que se plantearan transformaciones basadas en los principios de solidaridad y equidad; la idea de fortalecimiento del rol público del Estado y el objetivo de perfeccionar la actual industria de las administradoras de fondos de pensiones (AFP) (CAP para la Reforma Previsional: 2006, 17).

Después de sesionar por un período de 110 días, el consejo elaboró un informe denominado «El derecho a una vida digna en la vejez», con 70 propuestas de reforma, distribuidas en 11 áreas de trabajo: nuevo pilar solidario; cobertura, densidad de cotizaciones y cumplimiento del mandato de cotizar; equidad de género; competencia y organización de la industria de AFP; competencia y precios; inversión de los fondos de pensiones; pensiones en el pilar contributivo;

¹⁴⁷ Mensaje presidencial del 21 de mayo de 2006, p. 3.

¹⁴⁸ *Ibid.*

¹⁴⁹ A partir de 1982 los trabajadores dependientes fueron ingresados al nuevo sistema privado y obligados a adherir a alguna administradora de fondos de pensión (AFP) (Quiroga: 2009, 368).

ampliación del pilar voluntario; educación e información; institucionalidad; y, disciplina financiera (CAP para la Reforma Previsional: 2006, 17).

Los cambios introducidos al sistema se basaron en tres pilares: el solidario, el voluntario y el contributivo o de capitalización individual, preexistente. El primero, que comenzó a implementarse en julio de 2008, consiste en un apoyo directo del Estado a quienes no reciben ningún tipo de pensión (Pensiones Básicas Solidarias, PBS) y en la inclusión de mejoras a las pensiones extremadamente bajas (Aporte Previsional Solidario, APS). Los beneficiarios de las PBS son personas de más de 65 años de edad cuyas familias se encuentran entre el 40% más pobre de la población y que no pueden acceder a una pensión.¹⁵⁰ El universo de beneficiarios se amplía anualmente hasta llegar al 60% más pobre de la población (Quiroga: 2009, 376).

En segundo lugar, se planteó el pilar voluntario, orientado a incentivar el ahorro no obligatorio para la vejez. Esta arista de la reforma comenzó a operar en octubre de 2008 e incorporó la entrada en vigencia de nuevos productos, tales como el Subsidio para Trabajadores Jóvenes, el Ahorro Previsional Voluntario Colectivo y la Afiliación Voluntaria para Trabajadores Independientes.

Finalmente, está el pilar contributivo, que perfecciona el sistema de capitalización individual preexistente. En este caso, se extienden los beneficios previsionales a los trabajadores independientes, quienes, desde enero del 2012, deberán iniciar sus cotizaciones obligatorias gradualmente, respecto de su renta imponible (Observatorio de Políticas Públicas: 2010, 29). Además, extiende la figura de afiliados voluntarios a quienes realicen actividades no remuneradas, como las «dueñas de casa» que hoy están imposibilitadas de cotizar; y entrega un reconocimiento a las madres, a través de una bonificación monetaria mensual por cada uno de sus hijos, nacidos o adoptados.¹⁵¹

¹⁵⁰ En este sentido, Yesko Quiroga señala que «no se trata de una pensión universal, sino destinada sólo a aquellas personas que se ubican por debajo de un nivel de pobreza» (Quiroga, 2009: 376).

¹⁵¹ Los productos previsionales ofrecidos por la reforma comprenden un amplio conjunto de mecanismos: la Pensión Básica Solidaria (PBS) de Vejez y de Invalidez; el Aporte Previsional Solidario (APS) de Vejez y de Invalidez; el subsidio para trabajadores jóvenes; el Ahorro Previsional Voluntario (APV); el Ahorro Previsional Voluntario Colectivo (APVC); la Bonificación APV; la Afiliación Voluntaria; el Bono por Hijo Nacido Vivo; la Afiliación Obligatoria Trabajadores Independientes. Además, la Reforma Previsional involucra medidas tales como: la división de saldos en caso de divorcio o nulidad; la separación del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia (SIS) entre hombres y mujeres; la Pensión de sobrevivencia para familiares de la mujer; la eliminación de la comisión fija; el aumento de la cobertura del seguro de invalidez y sobrevivencia; el ingreso mínimo imponible para trabajadores de casa particular; la licitación de carteras; el pago de seguro de invalidez y sobrevivencia por parte del empleador; el seguro ley de accidentes laborales y enfermedades profesionales (con aporte patronal); la asignación familiar (Observatorio de Políticas Públicas, 2010: 30 y 31).

Sin duda, la transformación más importante fue la creación de un nuevo pilar solidario del sistema previsional, orientado a ofrecer «beneficios de vejez, invalidez y sobrevivencia, integrados a los beneficios del pilar contributivo, con financiamiento solidario a través de recursos fiscales, reemplazando a los actuales programas de pensión asistencial y pensión mínima garantizada» (CAP para la Reforma Previsional: 2006, 18). Las estimaciones del consejo señalaban que los beneficiarios de este nuevo pilar serían más de la mitad de las personas mayores de 65 años.

La estructuración del nuevo pilar solidario y la incorporación de los trabajadores independientes al pilar voluntario equivalían a «transformar la previsión en un derecho para todos los chilenos y no sólo una obligación para los que ejercen determinados empleos» (CAP para la Reforma Previsional, 2006: 19). En este sentido, una de las transformaciones fundamentales que se introducían con la reforma, era el reconocimiento de toda la población chilena como sujeto digno de protección social, más allá de las oportunidades de empleo que las personas hubiesen tenido a lo largo de su vida activa.

Un aspecto relevante de la reforma previsional es que se orientó a corregir especialmente la desigual posición de las mujeres frente a las pensiones. En efecto, parte del diagnóstico del consejo refería a que «la división desigual del trabajo reproductivo y doméstico hace que las mujeres tengan una participación más esporádica en el mercado del trabajo; una vez incorporadas al mercado del trabajo, las condiciones laborales y salariales de las mujeres son más precarias». Debido a ello, «estas obtendrían en el futuro pensiones sustancialmente inferiores a las de los hombres y algunas de ellas no obtendrían pensión alguna» (CAP para la Reforma Previsional: 2006, 19).

Con los aportes del consejo se formuló el proyecto de ley que fue enviado al Parlamento a fines de 2006. En marzo de 2008, se promulgó finalmente la Ley 20.255 que «Establece Reforma Previsional». Desde su entrada en vigencia hasta enero de 2010, se estimaba que más de 450 mil personas se habían beneficiado de las pensiones básicas solidarias y los aportes previsionales solidarios. Ellos se sumaron a más de 480 mil beneficiarios del sistema antiguo de pensiones asistenciales, que se transformaron automáticamente en PBS. De los aportes del pilar solidario, más de un 65% ha respondido al género femenino, lo que da cuenta de una marcada focalización de este beneficio en las mujeres, que son minoría en la fuerza laboral chilena y tienen una menor participación en el pilar contributivo del sistema.¹⁹² Además, la mayor parte de los beneficios (73%) ha sido tramitado

¹⁹² Una de las conclusiones del estudio del Centro de Microdatos del Departamento de Economía de la Universidad de Chile, sobre una primera evaluación de la Reforma Previsional, indica que aproximadamente dos tercios de los beneficiarios de la PBS son mujeres (Centro de Microdatos: 2010, 20).

a través del Instituto de Normalización Previsional, constituido, a partir de la reforma, en el Instituto de Previsión Social (Observatorio de Políticas Públicas: 2010, 34-38).

Es claro que el aporte del consejo asesor presidencial fue determinante en el contenido de la reforma previsional impulsada por la administración Bachelet, más allá de las modificaciones que la discusión parlamentaria incorporó al proyecto. Sin embargo, hubo varios aspectos relacionados con el tema previsional que se dejaron fuera de la discusión, entre ellos: las reformas a las Cajas de Compensación; el régimen previsional de las fuerzas armadas y de orden; la creación de una AFP estatal a fin de fomentar la competencia; la contribución empleadora; y el rol del sistema no sólo en la disminución de la pobreza sino también en la reducción de la gran brecha distributiva que aqueja al país, entre otros. Algunos de estos temas se incluyeron al debate parlamentario, pero finalmente se desestimaron por el atraso que hubiesen podido generar en la aprobación del proyecto, que fue despachado en un tiempo récord para iniciativas de esta envergadura: un año entre su presentación y aprobación (Observatorio de Políticas Públicas: 2010, 28).

Con todo, la reforma se erigió como uno de los sellos distintivos de la administración Bachelet. Según la Presidenta: *La Reforma Previsional chilena en democracia es de aquellas transformaciones que harán historia, cuyos efectos virtuosos podremos percibir a lo largo de las próximas cuatro décadas. La Reforma recogió un sentir muy profundo de los ciudadanos, que es contar con una mayor seguridad en sus vidas; seguridad que les otorgue una tranquilidad mínima para soñar con un mejor futuro, emprender sin temores, desarrollarse como personas y vivir una vejez digna* (Arenas: 2010, 6).

d. Educación

En su primer mensaje al país, la presidenta Bachelet, junto con reconocer todo lo obrado en materia educacional por los gobiernos de la Concertación (casi 100% de cobertura básica y media; garantía del derecho a cursar 12 años de escolaridad; mejoras en los espacios pedagógicos), anunció una reforma profunda al sistema de educación preescolar y medidas tendientes a imprimir una mayor calidad a la educación general básica y media.¹⁹³

Las medidas proyectadas por el gobierno adquirieron un singular impulso por efecto de las movilizaciones de estudiantes secundarios conocidas como «la

¹⁹³ Mensaje Presidencial del 21 de mayo de 2006, p. 4.

revolución pingüina», que motivaron a diversos actores a expresar su expectativa común de contar con una educación de mayor calidad, partiendo por el cambio del marco normativo contenido en la polémica Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza.

En respuesta a esta demanda, el gobierno creó, en junio de 2006, el consejo asesor presidencial para la calidad de la educación, con el propósito de «hacer recomendaciones y sugerencias para mejorar la calidad de la educación que se ofrece en las escuelas y liceos del país» (CAP para la Calidad de la Educación: 2006, 6).

El consejo se constituyó con 81 miembros, entre parlamentarios, especialistas en educación, delegados de confesiones religiosas, representantes de los pueblos indígenas y de los distintos actores del quehacer educacional del país: padres, estudiantes secundarios y universitarios, docentes, sostenedores municipales y privados de educación, y rectores de universidades tradicionales y privadas.

Después de seis meses de deliberaciones, el consejo emitió su informe final, que abordó prácticamente todas las materias relevantes vinculadas con educación: el marco regulatorio, la calidad de la educación, el establecimiento de un régimen de aseguramiento de la calidad; la administración del sistema público de educación escolar; el sistema de financiamiento de la educación; la estructura de la enseñanza y el currículum; el estatuto docente y la situación del profesorado, la gestión de los centros educativos con énfasis en las dificultades en la implementación de la jornada escolar completa; la educación técnico-profesional; y la educación superior (CAP para la Calidad de la Educación, 1-4).

El principal aporte de esta iniciativa, fue «articular consensos previos» al envío, por parte del Ejecutivo, del proyecto de Ley General de Educación, en abril de 2007, aún cuando surgieron divergencias en importantes representantes sociales, de estudiantes universitarios y secundarios, profesores, padres y apoderados, quienes, para restarle legitimidad al informe, se ausentaron de la ceremonia oficial de entrega de este a la Presidenta de la República y elaboraron, además, un informe alternativo que presentaron dos semanas antes de esta entrega oficial (Aguilera: 2009, 20).

La tramitación de la Ley General de Educación en el Congreso requirió de una instancia de consenso político posterior entre el gobierno, la Alianza (derecha) y la Concertación, denominado «Acuerdo por la calidad de la educación», que se firmó en noviembre de 2007 y se tradujo en una indicación sustitutiva del proyecto original y de la propuesta legislativa realizada por la Alianza, sintetizando los acuerdos alcanzados en nueve puntos centrales.¹⁵⁴ nueva institucionalidad

¹⁵⁴ «Acuerdo por la Calidad de la Educación». Documento de noviembre de 2007.

para el aseguramiento de la calidad de la educación, roles de cada uno de los actores de la comunidad educativa, nueva estructura curricular, garantías de eficiencia y transparencia para todo el sistema educacional, aseguramiento y desarrollo de autonomía para los establecimientos, normas para la no discriminación arbitraria y selección, financiamiento, la creación de un Consejo Nacional de Educación y mantención y desarrollo de un sistema educacional de provisión mixta.

La tramitación de la Ley se prolongó por casi dos años, a partir del acuerdo político alcanzado, siendo promulgada finalmente en agosto de 2009. El nuevo marco normativo aumentó las exigencias para los sostenedores de establecimientos educacionales, insertó el principio de no discriminación para los estudiantes de establecimientos con aportes del Estado, reguló sobre derechos y deberes de la comunidad educativa; fijó los requisitos exigibles en cada nivel educativo, y definió el deber del Estado de velar por una educación de calidad.¹⁵⁵ No obstante, para completar la institucionalidad relativa al aseguramiento de la calidad, la LGE exige la aprobación de la Ley que originaba la Agencia de Calidad y la Superintendencia de educación.

Durante la administración Bachelet se aprobó, además, la Ley N° 20.248, de «Subvención escolar preferencial»; un proyecto del gobierno de Lagos. Esta normativa estableció un nuevo régimen de subvenciones escolares para la atención de niños socioeconómicamente vulnerables, denominados «alumnos prioritarios», de primero a cuarto básico, y entregó nuevas herramientas al Ministerio de Educación para supervisar el desempeño pedagógico de los establecimientos receptores de este tipo de subvención. Además, por primera vez, se incluyó el nivel de pre-kinder al régimen de subvenciones.¹⁵⁶

En cuanto a la educación superior, si bien el tema había sido abordado por el Consejo para la calidad de la educación, su complejidad requirió del establecimiento de una comisión especial. En mayo de 2007, se conformó el CAP sobre educación superior, que sesionó durante 43 semanas y estuvo compuesto por 30 integrantes.

Igualmente, la administración Bachelet fue la responsable de la puesta en marcha de la comisión nacional de acreditación, a través de la aprobación y entrada en vigencia de la Ley N° 20.129, con la función específica de certificar los proyectos institucionales y programas de pregrado de las instituciones de educación superior. Pese a ser un proceso voluntario (excepto para las carreras

¹⁵⁵ Discurso de promulgación de la LGE, del 17 de agosto de 2009: «Promulgación de la LGE y entrega becas Presidente de la República 2009». Historia de la Ley N° 20.370, pp. 1763-1764. Disponible en el sitio web de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

¹⁵⁶ Historia de la Ley N° 20.248, del 1 de febrero de 2008, pp. 13 y 14.

de medicina y pedagogía), la acreditación fue asumida por la mayoría de las universidades en programas de pre y post grado. A 2008, había 44 universidades acreditadas, es decir, un 72% y un 82% de los estudiantes estaba matriculado en instituciones acreditadas (U. Alberto Hurtado: 2010, 12).

Además, con la promulgación de la Ley General de Educación, entró en vigencia también el Consejo Nacional de Educación, con funciones de administrar el licenciamiento de nuevas instituciones; pronunciarse sobre sus proyectos institucionales y verificar su desarrollo; establecer sistemas de exámenes selectiva; solicitar la revocación del reconocimiento oficial de universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica; administrar estos procesos, resguardando a los alumnos; y servir como instancia de apelación a las decisiones adoptadas por la Comisión Nacional de Acreditación.¹⁹⁷

En términos de recursos, durante la administración Bachelet el presupuesto en educación sobrepasó los 7.200 millones de dólares, es decir, el 4,6% del Producto Interno Bruto del país, incrementándose los recursos en un 50% desde 2006.¹⁹⁸

Además, los beneficiarios de ayudas estudiantiles de distinto tipo ascendieron de 165 mil el 2006 a 375 mil en 2009. Se creó el Sistema Becas Chile que representó una expansión inédita en materia de becas de postgrado y perfeccionamiento de profesores; al 2009 alcanzaban las 2.500 y se cuadruplicaron las Becas Nuevo Milenio, para estudiantes de Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica, llegando a 40 mil en 2009.¹⁹⁹

e. Chile crece contigo

En agosto de 2009, el Congreso aprobó el proyecto de ley que crea el Sistema de protección integral a la infancia, «Chile crece contigo». La iniciativa se originó en las propuestas que formulara el CAP para la reforma de las políticas de infancia, en el documento «El futuro de los niños es siempre hoy», de junio de 2006. En él se presentó un diagnóstico pormenorizado de la real situación de los niños y niñas chilenos, considerando aspectos tales como la constitución de las familias, la comunidad en la que los niños se insertan, las políticas públicas específicas, las políticas de salud, la educación, la vivienda y el eje trabajo-ingresos.

En diciembre de 2000, el gobierno había formulado un documento denominado «Política nacional a favor de la infancia y la adolescencia 2001-2010», cuyo marco referencial fueron los compromisos asumidos por Chile a partir de la «Cumbre mundial a favor de la infancia» y la suscripción de la Convención sobre los derechos de los niños. Desde entonces, se planteó la necesidad de dar una mirada integral al tema de la infancia, que superara las ofertas sectoriales en educación, salud y justicia, a las que tradicionalmente se había orientado la gestión del Estado. En efecto, se propuso «avanzar, desde políticas asistenciales y compensatorias (basadas exclusivamente en atender las necesidades básicas de los niños) hacia una política que reconozca los derechos de la infancia como obligaciones para el Estado, las familias y la sociedad. Esta política propone, así, asegurar la protección integral de los derechos de los niños y niñas en todos los ámbitos de su desarrollo personal, familiar y social».²⁰⁰

Sobre la base de este criterio, se desarrolló el trabajo del CAP para la reforma de las políticas de infancia, en que se definieron los principios rectores del nuevo sistema de protección integral: primero, una perspectiva de derechos, fundamentada en la Convención de Derechos del Niño, que implica ciertos servicios y prestaciones garantizados por el Estado; segundo, una visión integral del desarrollo de los niños y niñas, que involucra mecanismos de coordinación y control tendientes a integrar estos servicios y prestaciones bajo la categoría emergente de «desarrollo infantil»; tercero, el reconocimiento a la familia como principal agente del desarrollo de los infantes y sujeto del apoyo estatal; cuarto, la importancia de las características del entorno social en el desarrollo infantil, con un explícito reconocimiento al rol municipal en la gestión de la red local de infancia; quinto, el criterio de que la política pública debe apoyar a cada infante personalizadamente, es decir, reconociendo sus necesidades específicas y evolución personal; y, finalmente, la existencia de estándares de calidad de los servicios y prestaciones del sistema público.²⁰¹

Sobre la base del trabajo del Consejo y sus propuestas, se creó el Sistema de protección integral a la primera infancia, llamado «Chile crece contigo»,²⁰² con el objetivo de acompañar a los menores desde su nacimiento hasta los cuatro años. El sistema establece acciones dirigidas a toda la población de primera infancia y a aquella que es atendida por el sector público de salud, distinguiendo,

²⁰⁰ Gobierno de Chile: Política nacional y plan de acción integrado a favor de la infancia y adolescencia, 2001-2010, p. 7.

²⁰¹ Consejo asesor presidencial para la reforma de las políticas de infancia (2006). «El futuro de los niños es siempre hoy». Propuestas del Consejo, pp. 71-74.

²⁰² Ministerio de Planificación. Secretaría Ejecutiva de Protección Social. «Chile Crece Contigo. Sistema de Protección Integral a la Primera Infancia», pp. 4-7.

¹⁹⁷ Ley N° 20.370, General de Educación, Título IV DEL CONSEJONACIONAL DE EDUCACIÓN, art. 54.

¹⁹⁸ Discurso de promulgación de la LGE, del 17 de agosto de 2009. «Promulgación de la LGE y entrega becas Presidente de la República 2009». Historia de la Ley N° 20.370, pp. 1767-1768. Disponible en el sitio web de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

¹⁹⁹ *Ibid.*

con apoyos diferenciados, a los infantes que pertenecen al 40% de menores ingresos del país. Además, considera, como derecho garantizado para todos los niños y niñas, un programa de educación masivo orientado a los adultos padres y madres, para difundir buenas prácticas en el cuidado y estimulación de los menores, a través de un sitio web, cápsulas educativas en radio y televisión, y la puesta en marcha de una plataforma electrónica denominada «Fono infancia», a cargo de la Fundación Integra.

Finalmente, el sistema proyectó el perfeccionamiento de la legislación relativa a maternidad y paternidad, para favorecer el apego de los niños y niñas a sus figuras adultas significativas; en especial, a madres y padres. Entre estas modificaciones destacan el traspaso de días del prenatal al postnatal en caso de partos prematuros y como derecho de las mujeres; el perfeccionamiento de la legislación que protege a hijos e hijas adoptivos; la consagración del derecho a amantamiento; la extensión del derecho a subsidio y licencia por enfermedad grave de hijos menores de un año a padres de niños con discapacidad y la extensión de Subsidio Único Familiar (SUF) desde los cinco meses de gestación hasta los 18 años.

En cuanto a las prestaciones de salud, se consideran las prestaciones universales y las diferenciadas. En las primeras, que comenzaron a implementarse el 2007, se incluyó un programa de apoyo biososocial para menores de dos años y la entrega de información específica sobre gestación y nacimiento a las madres y padres de familia primerizos. Las prestaciones diferenciadas, en tanto, involucran el compromiso de contar con sala cunas y jardines infantiles gratuitos, de calidad acreditada, para todos los niños y niñas cuyo adulto responsable trabaje, estudie o esté en búsqueda de empleo y cuya familia pertenezca al 40% de hogares con menores recursos.

La implementación del sistema ha considerado como especialmente relevante el espacio municipal, como punto de contacto entre los infantes y las instituciones que ofrecen servicios. En este sentido, se ha dado especial énfasis a los centros de atención primaria de salud, ya que la inclusión de los infantes sucederá a partir del primer control de embarazo en ellos.

Debido a lo anterior, el sistema considera, también la creación de un programa de fortalecimiento municipal, como apoyo especial a la gestión en red requerida, y de un sistema integrado de información social, donde se registren las características principales del proceso de desarrollo de cada niño o niña.

En 2007, el sistema atendió a más de 68 mil gestantes, entregó más de 100 mil guías de gestación e inició un programa educativo masivo a través de campañas de radio, televisión y prensa escrita, con el objetivo de sensibilizar a la población de la importancia de la primera infancia. Ese año se constituyeron 156 redes comunales del programa, administradas por los municipios respectivos.

En 2008 el programa se extendió al 98% de las comunas del país (339), a través de la participación de los municipios en fondos de apoyo para la gestión municipal, actividades de difusión y capacitación (Joignant, Carmona, Salinas y otros: 2010, 4-5).

Para 2009 se proyectó un crecimiento del presupuesto del programa en 175%, fundamentado en la extensión de la cobertura del programa de apoyo al desarrollo biopsicosocial, con el objetivo de que el 85% de las niñas y niños que se atienden en el sistema público de salud, reciban todas las prestaciones del sistema. En enero de 2010, la cobertura del programa se amplió al 50% de la población más vulnerable, siguiendo su lógica gradual de implementación (Joignant, Carmona, Salinas y otros: 2010, 5-6) y se proyectó para 2011 aumentar la cobertura al 60%. Asimismo, se incrementó el servicio de salas cunas gratuitas. Mientras en 2005 había sólo 708, a fines de 2009 se contaba con más de 4.200. Sólo en la administración Bachelet se habían construido 3.500 nuevas salas cunas públicas y gratuitas;²⁰³ ello implicó aumentar las matrículas públicas de 14.400 en 2005, a 85.000 en 2009.

No obstante, la implementación del programa ha encontrado algunos inconvenientes relacionados con las coordinaciones que exige, tanto horizontales, entre distintas agencias gubernamentales del Estado central, como verticales, que redundan, en el ámbito local donde se ha apreciado «una debilidad competitiva de los recursos humanos, en primer lugar para orientar a la población beneficiaria sobre los distintos componentes del programa, y en segundo lugar para llevar a cabo eficazmente su implementación y ejecución» (Joignant, Carmona, Salinas y otros: 2010, 10)

En todo caso, la más grave deficiencia del programa se ha observado en la falta de información por parte de la población beneficiaria. En este sentido, «la confianza depositada por los gestores del programa en la folletería, en la web, en los avisos informativos publicados en la prensa escrita y difundidos en las radios, así como en las capacidades de difusión de los beneficios del programa por parte del municipio, se revelan ampliamente insuficientes, dando lugar a severas asimetrías de información... buena parte de los beneficiarios, y en primer lugar en materia de salud y cuidado infantil, son aprendidos por la población objetivo en interacciones informales... Esta asimetría de información genera por consiguiente desigualdades de percepción de los beneficios según los tipos de prestaciones. Así, las prestaciones en salud son generalmente muy valoradas por los beneficiarios, mientras que los beneficios en educación, trabajo y vivienda son, hasta ahora, poco conocidos» (Joignant, Carmona, Salinas y otros: 2010, 11).

²⁰³ Mensaje Presidencial del 21 de mayo de 2009, p. 8.

f. *laboral*

Uno de los primeros avances en materia laboral de la administración Bachelet, fue la promulgación, en octubre de 2006, de la Ley N° 20.123, de subcontrataciones. La normativa, junto con regular sobre el contrato de trabajo de los servicios transitorios, estableció (en su artículo 183-B) la responsabilidad solidaria de la empresa principal respecto de las obligaciones laborales y previsionales de los trabajadores de las empresas contratadas por ellas. Además, estableció que la empresa principal (artículo 183-E) debería adoptar las medidas necesarias para proteger eficazmente la vida y salud de todos los trabajadores que laboran en su obra, empresa o faena, cualquiera sea su dependencia.²⁶⁴

En agosto de 2007, la presidenta Bachelet designó el CAP Trabajo y equidad, presidido por Patricio Meller, con el mandato de elaborar propuestas en torno a los temas de trabajo, salarios, competitividad y equidad social (CAP Trabajo y Equidad, 2008, 7).

En su informe final, el consejo hizo recomendaciones acerca de la institucionalidad laboral, al empleo y la negociación colectiva. Las principales recomendaciones en materia de institucionalidad laboral, abarcaron el apoyo a la creación de una defensoría laboral pública; el fortalecimiento de la profesionalización de la Dirección del Trabajo; la capacitación de dirigentes sindicales y empresariales; la provisión de información sobre el estado de las relaciones laborales y el establecimiento de un sistema de certificación de buenas prácticas laborales (Consejo Asesor Presidencial: 2008, 120).

Sin duda, el tema laboral se constituyó en un eje central del gobierno de Michelle Bachelet con la instalación de una nueva justicia laboral; una reforma orientada a transformar el procesamiento de los conflictos entre trabajadores y empleadores ante los tribunales de justicia, incorporando los principios de oralidad, transparencia, rapidez y eficiencia en el uso de los recursos. Se estima que el funcionamiento de la nueva judicatura beneficiaría a siete millones de trabajadores y trabajadoras, integrando a 84 nuevos magistrados y 494 funcionarios de apoyo, en 26 juzgados destinados exclusivamente a la atención de los conflictos, con una inversión estimada en 13 mil millones de pesos.

Otros avances en materia laboral se lograron con la promulgación de diversos cuerpos legales, algunos de los cuales se originaron en las propuestas del Consejo, en especial los relacionados con el subsidio al trabajo.²⁶⁵ La Ley 20.255

²⁶⁴ Ley N° 20.123 «Regula el trabajo en régimen de subcontratación, el funcionamiento de las empresas de servicios transitorios y el contrato de trabajo de servicios transitorios». Promulgada el 5 de octubre de 2006.

²⁶⁵ Mensaje Presidencial del 21 de mayo de 2008, pp. 27 y 28.

(marzo de 2008) de reforma previsional, involucró un subsidio a la contratación de mano de obra joven, equivalente al 50% de las cotizaciones previsionales por el ingreso mínimo mensual. La Ley 20.281 (julio de 2008) introdujo modificaciones al artículo 45 del Código del Trabajo, equiparando el salario de base al ingreso mínimo mensual. La Ley 20.328 (enero de 2009) perfeccionó el seguro de cesantía, ampliando su cobertura, modificando los requisitos de acceso y facilitando la incorporación de los trabajadores a plazo fijo, por obra o servicio determinado, como beneficiarios, permitiéndoles acceder al fondo de cesantía solidario.

La Ley 20.336 (marzo de 2009) estableció descanso en días feriados para las trabajadoras de casas particulares. La Ley 20.338 (marzo de 2009), reguló el subsidio al empleo juvenil, aplicado a jóvenes de entre 18 y 24 años de los dos quintiles de menores ingresos, con rentas brutas mensuales inferiores a 360 mil pesos. El aporte fiscal de esta medida, que apunta a estimular las contrataciones, es de un 20% de la remuneración para los trabajadores, y de un 10% para los empleadores.

Finalmente, se encuentra el proyecto de ley sobre protección al empleo y fomento a la capacitación laboral, que ingresó a la Cámara Baja con indicación de discusión inmediata, el 7 de mayo de 2009, en el marco del acuerdo nacional por el empleo, firmado entre el gobierno, trabajadores y empresarios.

g. *Modernización del Estado y reformas políticas*

En octubre de 2008, el Ministerio del Interior, a cargo de Edmundo Pérez Yoma publicó el documento denominado «Un mejor Estado, agenda de modernización 2008-2010». Para su elaboración, el ministro recogió las propuestas de distintos centros de pensamiento, entre los que se contó a la Corporación Proyección, a la Fundación Chile 21, a CIEPLAN y los «Independientes en red».

La Agenda consideró siete ejes centrales: recursos humanos y gerencia pública; servicios públicos de excelencia; descentralización; perfeccionamiento institucional; probidad y transparencia; participación ciudadana y reformas políticas (Secretaría Ejecutiva: 2008, 3).

Así, una de las innovaciones respecto del tema modernización fue la de integrar las reformas políticas a la Agenda de modernización del Estado. Entre ellas, la inscripción automática, tendiente a consagrar constitucionalmente el sufragio como un derecho o facultad de los ciudadanos, con la inscripción automática de todos los ciudadanos en los Registros Electorales, al cumplirse los requisitos para ser ciudadano (principalmente, la mayoría de edad). Además, se promovió el proyecto de ley que otorgaba derecho a sufragio a los ciudadanos en el extranjero (Secretaría Ejecutiva: 2008, 68-69).

De ambas iniciativas, la que consagraba la inscripción automática y voto voluntario logró aprobarse, cuestión que fue destacada por la mandataria en su último mensaje presidencial; ella destacó que el Congreso había dado «un paso histórico en materia de participación ciudadana».²⁰⁶

En materia de reformas políticas el gobierno de Bachelet insistió, al igual que las administraciones anteriores en la eliminación del sistema binominal, aunque por una vía diferente. Durante el primer año de mandato se constituyó la Comisión Boeninger, denominada así porque fue presidida por el ex ministro Secretario General de la Presidencia de la administración Aylwin, Edgardo Boeninger. En términos muy generales la comisión propuso tres alternativas de sistema para elegir una Cámara de 150 diputados. Se planteó un redistricaje del mapa electoral para conformar nuevos distritos que elegirían entre 2 y 8 diputados, en base a la unidad geográfica de las provincias o a la unión de los distritos actuales (Tagle: 2006, 10).

La reforma requería, en una primera instancia y como requisito esencial, modificar la Constitución para suprimir en ella la referencia al número de diputados (esto es, 120). El proyecto fue rechazado por ambas Cámaras en mayo de 2008, porque no se consiguieron los quórum requeridos para su aprobación. La iniciativa se volvió a ingresar un año después, en abril de 2009, sin que se registraran avances al respecto.²⁰⁷

En materia de transparencia se lograron avances sustantivos. Se aprobó y promulgó en agosto de 2008 una Ley de transparencia de la función pública y acceso a la información de la administración del Estado, iniciada en una moción parlamentaria. El Ejecutivo presentó en diciembre de 2006 una indicación para perfeccionar el proyecto e impulsar su tramitación. La Ley entró en vigencia en abril de 2009. Asimismo, la Presidenta dio a conocer, en diciembre de 2006, un instructivo presidencial sobre «transparencia activa», mediante el cual exigió a los organismos de la administración del Estado que publicaran en sus sitios web información de adquisiciones y contrataciones de bienes y servicios; las nóminas de personal (de planta, contrata y honorarios); transferencias de fondos y actos y resoluciones con efectos sobre terceros, creándose para estos efectos el banner de Gobierno Transparente. Una tercera medida igualmente relevante fue la de lograr la aprobación de la Reforma Constitucional al Artículo 8° para posibilitar que la ciudadanía tuviera acceso a las Declaraciones de patrimonio e intereses de las autoridades del Estado (Secretaría Ejecutiva: 2008, 55).

²⁰⁶ Mensaje Presidencial del 21 de mayo de 2009, p. 24.

²⁰⁷ Mensaje N° 290-357 de S.E. la Presidenta de la República con el que inicia un Proyecto de Reforma Constitucional que suprime la referencia al número de diputados. Santiago de Chile, 30 de abril de 2009.

Todo ello llevó a la presidenta Bachelet a afirmar que «La agenda de probidad... será uno de los legados más importantes de esta Presidencia».²⁰⁸

h. Crisis económica

Al gobierno de la presidenta Bachelet correspondió enfrentar la peor crisis económica mundial de las últimas seis décadas. En efecto, en el último trimestre de 2008 las economías desarrolladas vivieron una caída histórica de 7,5%, que hizo prever que a 2009 las economías se contraerían en un 3,8% adicional. Ello trajo como consecuencia el aumento de los índices de cesantía a nivel global y alzas en la pobreza, el hambre y la indigencia en el mundo.

Sin embargo, la crisis encontró a Chile en un buen pie. Según el ránking de competitividad mundial de Suiza, Chile estaba dentro de las 15 economías mejor preparadas para enfrentar esta crisis. En tanto el Fondo Monetario Internacional estimó en su momento que Chile sería el país que más rápido se recuperaría de la crisis en América Latina.²⁰⁹

Producto de esta crisis, en enero de 2009, el gobierno presentó un ambicioso Plan de Estímulo Fiscal por cuatro mil millones de dólares. En él se contemplaron 700 millones de dólares adicionales a los presupuestados a obras de infraestructura que significaron más empleo; se eliminó transitoriamente el impuesto a timbres y estampillas para los créditos y se disminuyeron en un 15% los pagos previsionales mensuales que realizan las pequeñas y medianas empresas por conceptos de impuesto a la renta y en 7% para las empresas de mayor tamaño. Además, en septiembre de 2010, se devolvieron anticipadamente impuestos a la renta correspondientes al ejercicio tributario de 2010.²¹⁰

En ayudas directas a la gente, se entregó un bono especial y extraordinario de 40 mil pesos por cada carga familiar, beneficiando con ello a más de 700 mil familias, en el mes de marzo. Asimismo, en el mensaje presidencial se anunció un segundo bono extraordinario de 40 mil pesos por carga familiar para el mes de agosto, para ayudar a paliar los gastos del invierno. La cobertura de este instrumento fue mayor que el bono de marzo, porque financió a un total de cuatro millones de personas que son cargas familiares.²¹¹

Para enfrentar la crisis el Congreso otorgó al gobierno facultades especiales para reasignar recursos en la Ley de Presupuestos y fortalecer la inversión

²⁰⁸ Mensaje Presidencial del 21 de mayo de 2009, p. 24.

²⁰⁹ *Ibid.*, p. 3.

²¹¹ Mensaje Presidencial del 21 de mayo de 2009, p. 4. *Ibid.*

pública. Haciendo uso de ellas, el gobierno adelantó una serie de obras públicas e incrementó en 15 mil los subsidios de protección del patrimonio familiar, con lo que se llegó a 100 mil subsidios de este tipo en 2009.²¹²

Para estimular el sector privado de la economía, el gobierno desarrolló la iniciativa pro crédito, que estimulaba el crédito interno en ayuda de las pequeñas y medianas empresas y la clase media. Se aumentó en tres mil 600 millones de dólares los recursos que ofrecía el sistema financiero. Además, se formalizó un acuerdo entre empresarios, trabajadores y el gobierno que, en los fundamentos, significó dar incentivos tributarios por capacitación para las empresas que mantuvieran sus planillas de trabajadores, optando por capacitarlos en vez de despedirlos.²¹³

i. Cierre

Como se desprende del análisis anterior, el período de la presidenta Bachelet se puede dividir en dos etapas. La primera, marcada por la inédita irrupción del movimiento secundario que alcanzó un alto impacto político y señala un hito muy relevante de esta gestión presidencial que respondió de manera muy adecuada aunque, como se analiza más adelante, a pesar de los avances, dejó pendientes los agudos problemas estructurales del sistema educacional chileno, al cristalizar desigualdades sociales, complejas de resolverse en el corto plazo. A ello, se agregó, la crisis del Transantiago que marcó un punto de inflexión muy difícil para la concertación y el gobierno de Bachelet, sin perjuicio de que se tomaron medidas urgentes para intentar resolver los serios problemas de diseño que tenía esta reforma.

De otro lado, como si lo anterior no hubiera sido suficiente, Bachelet tuvo que encarar la compleja crisis económica internacional que, en un inicio, se pensaba, iba a impactar muy seriamente la economía chilena. Pero no fue así.

La buena administración de la crisis económica indica, la segunda buena etapa de este gobierno, que echó mano de los recursos fiscales, oportunamente, para amortiguar los efectos de la crisis. Simultáneamente, como se ha descrito ampliamente, se puso en práctica eficazmente el sistema de protección social en los más diversos ámbitos y ello tuvo un extraordinario impacto en la población, que hizo que la mandataria gozara de un notable respaldo ciudadano, al final de su período. Sin embargo, como lo hemos analizado, en los distintos períodos, la administración de Bachelet no contó con una elite transversal propia en el Eje-

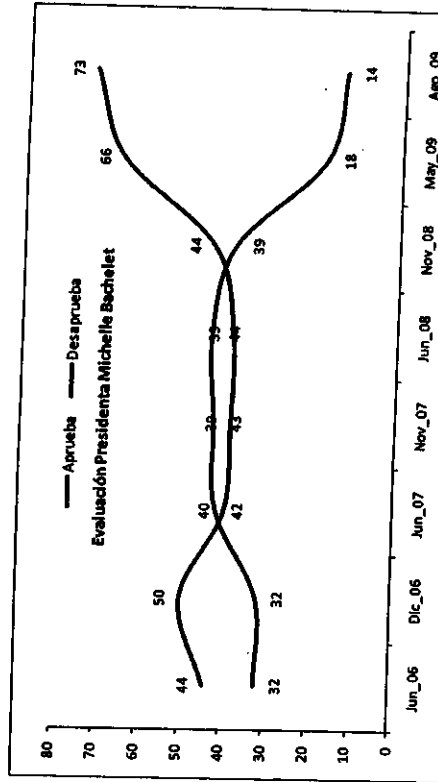
²¹² *Ibid.*, p. 5

²¹³ Mensaje Presidencial del 21 de mayo de 2009, p. 6.

cutivo que construyera una suerte de «bachaletismo». En verdad, la Presidenta desde su candidatura, tuvo tensiones con los partidos, que les costó asumir la novedad que ella traía a la escena política, sin perjuicio de que era una antigua y disciplinada militante del Partido Socialista. Si se debe apuntar que la mandataria contó con el firme y sostenido respaldo de su partido y, en particular, de su presidente Camilo Escalona, que la apoyó, contra viento y marea, en todas las circunstancias.

Sin embargo, a ella le tocó convivir con una concertación desgastada y que se fragmenta gravemente durante su mandato. En distintos momentos, hubo fricciones complejas con los partidos como ocurrió con el procesamiento de la crisis del Transantiago, el movimiento estudiantil o la crisis económica. Con todo, y lo decimos más adelante, la concertación no fue capaz de recoger las señales de novedad y frescura que introdujo Bachelet en el sistema político.

A continuación presentamos el cuadro que describe el respaldo ciudadano que tuvo la presidenta Bachelet durante su mandato:

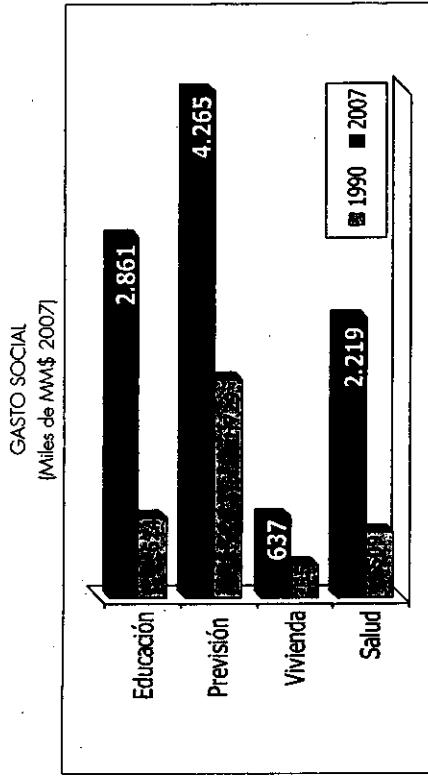


Fuente: elaboración propia, en base a los datos del Centro de Estudios Públicos (CEP).

5. SELECCIÓN DE LOGROS DE LOS GOBIERNOS DE LA CONCERTACIÓN EN GRÁFICOS

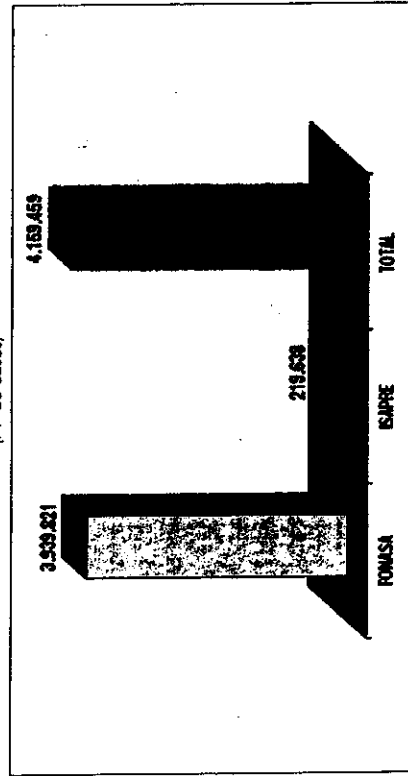
Nos parece adecuado para concluir este capítulo, dedicado a analizar los distintos gobiernos de centro-izquierda, dar cuenta, en un conjunto de cuadros, de algunos de los formidables avances que tuvo el país en 20 años de administración

concertacionista. Aquí sólo seleccionamos los gráficos más demostrativos. Algunos datos no se encuentran actualizados, puesto que algunas encuestas como la CASEN (condición socio-económica) se efectúan cada tres años, y otros, es la información panorámica disponible del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y de los Ministerios respectivos. En todo caso, no haremos una descripción, solamente mostraremos los gráficos que hablan por sí mismos:

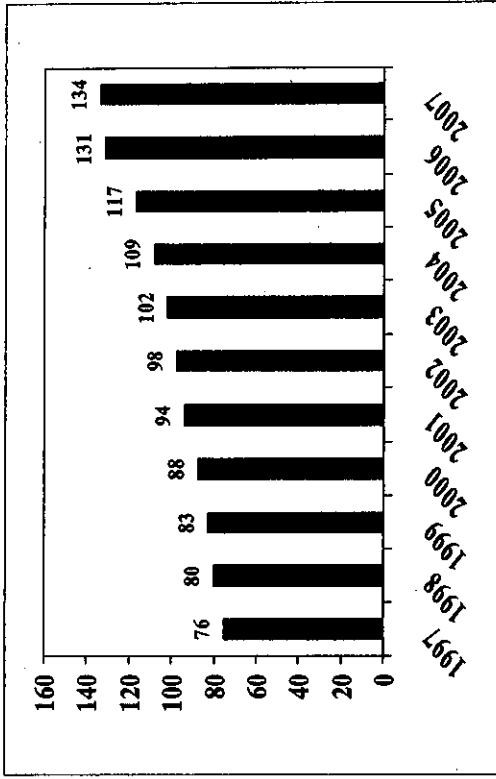


Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

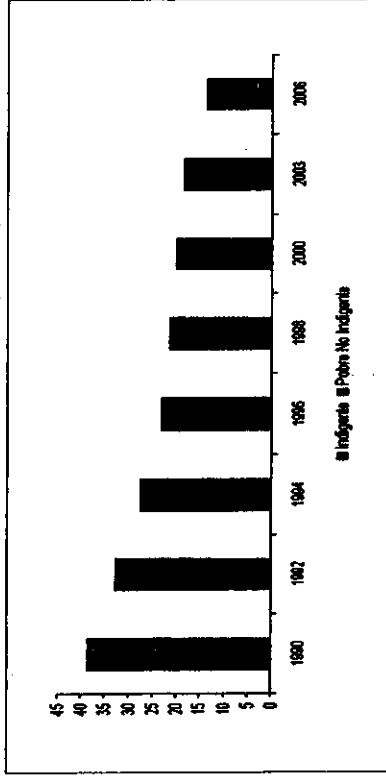
ATENCIÓN PATOLOGÍAS AUGE 2005-2007
(N° de casos)



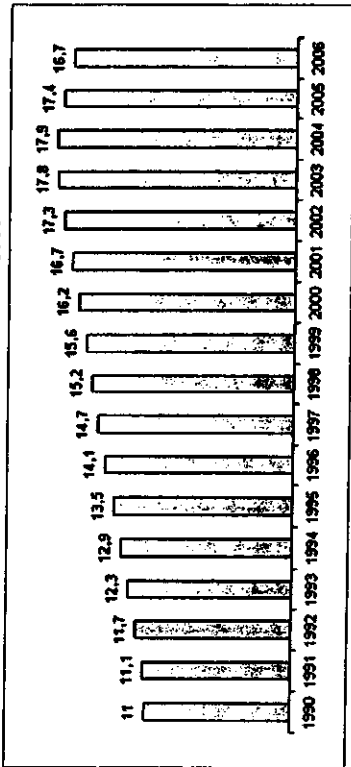
GASTO PÚBLICO EN SALUD POR HABITANTE/PESOS



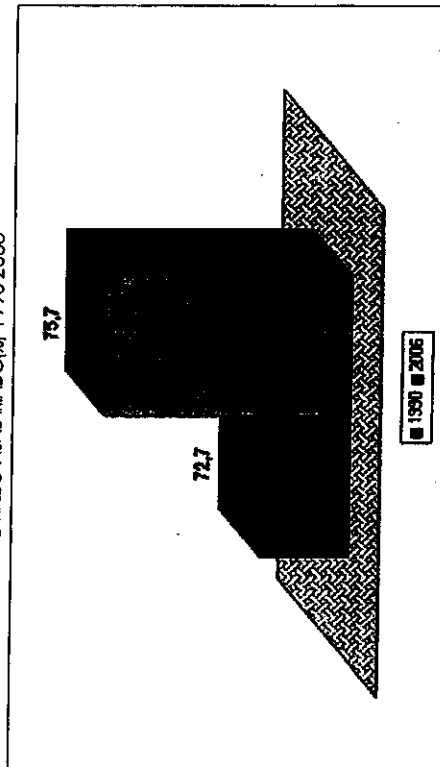
REDUCCIÓN DE LA POBREZA (CASENI)



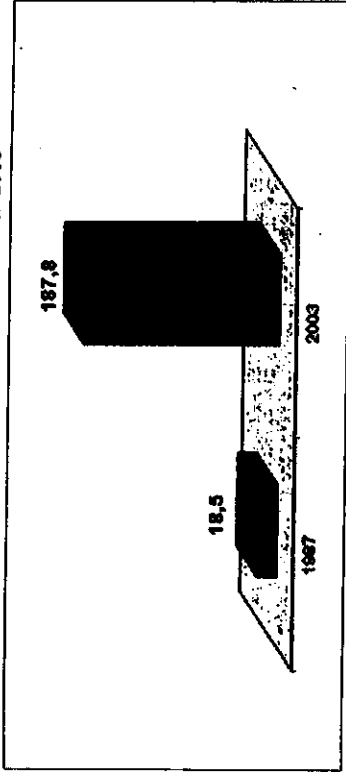
GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN COMO PORCENTAJE DEL GASTO PÚBLICO TOTAL, 1990-2006



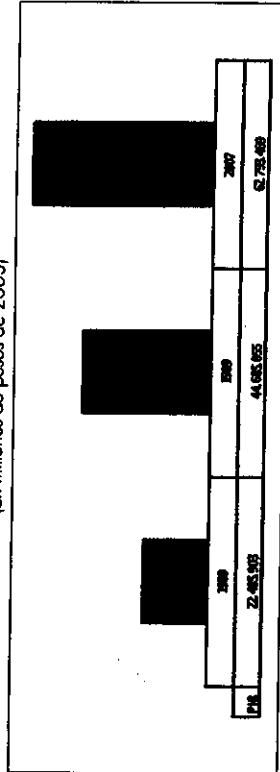
EMPEÑO ASALARIADO(%) 1990-2006



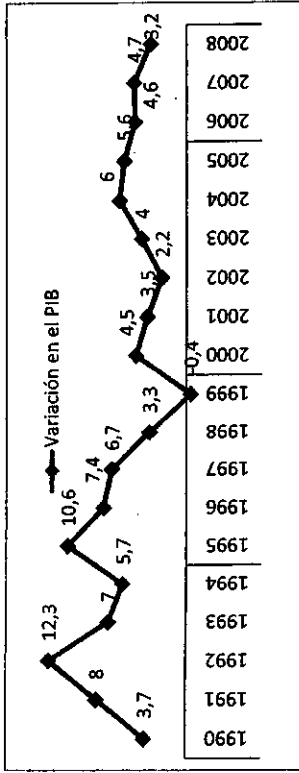
PODER ADQUISITIVO DEL SALARIO MÍNIMO 1987-2003



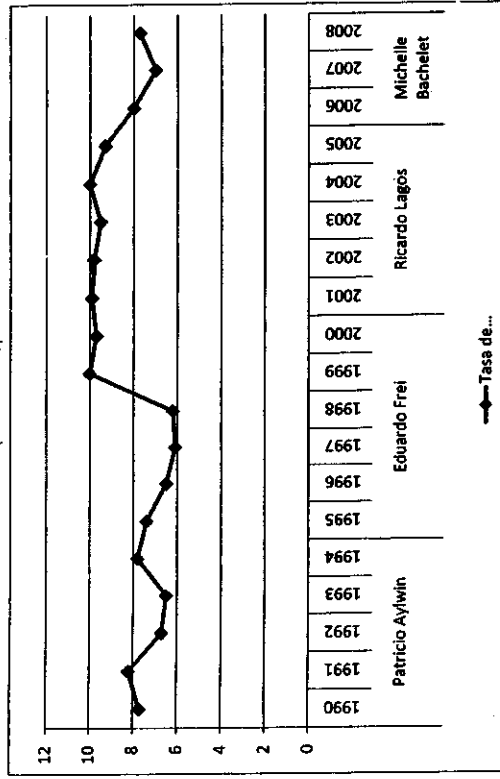
PRODUCTO INTERNO BRUTO
(En millones de pesos de 2003)



CRECIMIENTO ECONÓMICO POR GOBIERNO
(1990-2008)



TASA DE DESEMPEÑO POR GOBIERNO
(1990-2008)



IV.

LOS RASGOS DEL TÉRMINO DEL CICLO POLÍTICO DE LA CONCERTACIÓN

1. ASPECTOS SOCIO-POLÍTICOS GLOBALES DEL FIN DE CICLO

En primer término, es importante recordar, a grandes rasgos, el marco de referencia de los elementos destacados al comienzo, pues describían los «núcleos» del ciclo político exitoso de la concertación que se prolongan en los sucesivos gobiernos durante los 20 años en el poder. Consideramos:

- a) la existencia en las elites de un mapa cognitivo compartido plasmado en un pacto histórico de largo plazo entre el centro (DC) y la izquierda (PS-PPD-PRSD);
- b) la confluencia de la «razón» técnica y política, que dota al Estado de eficacia, seriedad, y la conformación en el Ejecutivo de una «elite transversal», supra-partidaria;
- c) el gradualismo y pragmatismo de la coalición desplegado en reformas incrementales y una política de «consensos» inclusiva de la derecha, al no contar con mayorías en el Legislativo;
- d) el procesamiento adecuado, en general, de las demandas sociales de los trabajadores y de los sectores populares;
- e) el prestigio de la coalición de centro-izquierda ante la ciudadanía, por encabezar la lucha contra la dictadura, encarnar la bandera de los DDHH, pos-tular los ideales de la democracia y la igualdad y, a su vez, gobernar «para todos los chilenos»;
- f) la existencia de un «mito fundacional» (organización del tiempo y certidumbres en torno a la transición y consolidación democrática) que dota de amplia legitimidad a la coalición y permite contar con una amplia base de apoyo político y social para prolongarse en el poder;
- g) el Ejecutivo cuenta con el respaldo sistemático, en lo fundamental, de la concertación partidaria y parlamentaria.

Ahora bien, es oportuno preguntarse: cómo se llega a una situación en que todo ese entramado político se fragmenta y descomponen seriamente, máxime, si se recuerda, que la presidenta Bachelet deja el poder con una altísima valoración de su liderazgo y de los logros de su gobierno.

Es importante señalar que cuando hablamos del fin de ciclo de la concertación en el gobierno, no significa que se produzca, por ejemplo, una crisis global de las instituciones o una debacle de la elite, como sucedió en países como Argentina cuando el presidente Fernando De la Rúa tiene que dejar el poder antes de completar su mandato.

Sostenemos que, por razones netamente políticas, y no económicas, la elite de centro-izquierda en Chile finaliza su ciclo político. Y ello se debe, en general, a que el paso del tiempo fue minando/deteriorando, cual más cual menos, los elementos que fueron fuente de éxito en el gobierno. Por el momento, se puede aducir, siguiendo la conceptualización de Higley y Burton (1989), que la elite de la concertación en sentido lato - intelectual, partidaria, legislativa - se fue gradualmente fragmentando e hizo el tránsito de una elite unificada a otra disgregada.

Como insinuamos, en los diversos gobiernos, hubo un conjunto de coyunturas complejas que denotaron la creciente desafección de la elite concertacionista extra-Ejecutivo con la marcha de los gobiernos y los logros alcanzados.

A su turno, la «elite transversal», muy bien construida en el primer gobierno, sufrió cambios importantes en el resto de las administraciones, al punto de haber una gradual prescindencia de los partidos políticos y una relativa menor consideración de la concertación parlamentaria. En buena medida, la tendencia natural de la «elite transversal» era mantener la racionalidad del gobierno y ello la llevó a «sofocar» o comprimir los debates emergentes de los partidos y, en especial, de las bancadas parlamentarias, situación que, en verdad, también respondía al talante y temperamento del Presidente(a).

Por otra parte, los parlamentarios comenzaron a exhibir altos grados de autonomía e independencia. Adicionalmente, los partidos, que no habían logrado modernizarse, experimentaron diversos éxodos de militantes y quiebres, en un contexto en que primó una política de corto plazo, más preocupada, en cierto grado, del clientelismo que de los grandes debates nacionales. De igual manera, el Ejecutivo, en ciertos episodios claves, vio muy mermada su eficacia y racionalidad para gobernar situaciones altamente complejas. También existieron «crecientes presiones sociales desde abajo» que, si bien fueron procesadas por el Ejecutivo, evidenciaron cuellos de botella muy severos en determinadas políticas públicas.

Es así como se llega, dificultosamente, a la nominación del ex presidente Frei como candidato de la concertación con un telón de fondo de alta fragmentación política (corrían dos candidatos presidenciales «por fuera» provenientes

de la coalición de centro-izquierda). La derecha, «aprende» las lecciones y elabora una eficiente campaña política, mientras, en una mirada más cercana, la campaña de Frei y los partidos cometen errores de envergadura.

Como se puede estimar, los elementos indicados, que ahora serán examinados, actuaron por «agregación»; es decir, fueron hitos o capas que se fueron entramando y dieron cuenta del fin del ciclo político de la concertación en el gobierno.²¹⁴

2. EL QUIEBRE DEL «MAPA COGNITIVO» EN LA ELITE INTELLECTUAL Y POLÍTICA

Como indicamos, entrada la década de los 90, Chile sufre una crisis económica y se produce una fractura en la concertación partidaria y legislativa, dividida en autocomplacientes y autoflagelantes, junto al revés electoral en las elecciones de 1997. Pero antes de entrar en ello, es importante bosquejar el *clima intelectual* imperante en aquellos años que comienza a poner en cuestión las certidumbres de la concertación en el gobierno.

En efecto, el conocido intelectual de izquierda Tomas Moulian, muy ligado en su momento a la «renovación socialista», difunde su libro *Chile actual: antimito de un mito* (1997) que se transforma en un *best-seller* por varias semanas, logrando rápidamente una segunda edición. Este texto opera como una suerte de ideología para una amplia audiencia de centro-izquierda que experimenta, difusa y vicariamente, un descontento con la situación del país y que, ahora encuentra un discurso articulado, académico, sistematizador de tal malestar.

¿Cuáles son las tesis medulares del libro de Moulian? A través de un juego elíptico que va desde el llamado Chile actual hasta indagar en los rasgos del gobierno de la Unidad Popular, su derrota y el proyecto fundacional del régimen militar, el autor elabora la argumentación central que actúa como hilo conductor del análisis. Tal razonamiento se puede sintetizar en lo siguiente:

1. La oposición al gobierno militar, y más señeramente, sus intelectuales, con un pensamiento crítico de «profundización democrática» y de diferencia radical con el modelo neoliberal, finalmente entran en el juego de la administración de una sociedad capitalista neoliberal.

²¹⁴ Entre otras referencias sobre el «fin de ciclos», destaco la que elabora el destacado hombre público Edgardo Boeninger en su libro póstumo (2009), *Chile rumbo al futuro. Propuestas para reflexionar*, Chile, Uqbar. Allí señala: «... una vez elegido el Presidente -confío en que sea Frei- comienza un nuevo ciclo político (...). El 2010 Chile no solo celebra su Bicentenario sino que inicia su recorrido por su tercer centenio» (pp 19).

2. En consecuencia, en el tipo de sociedad hoy existente predomina un consenso prefabricado heredado del régimen militar y su revolución capitalista, en donde predomina una lógica de mercado desenfrenada y un manejo tecnoburocrático del poder.
3. El tipo de construcción de sociedad elaborado por los militares y sus elites llevó a la presencia, en la actualidad, de una sociedad cerrada, pétrea, refractaria al cambio.
4. Para ello el autor recurre a la clásica metáfora de la «jaula de hierro» weberiana que, como se sabe, alude a los procesos de burocratización creciente conducentes al reino incontestado de los técnicos-administradores por sobre cualquier otra racionalidad.
5. Moulian utiliza esta figura para describir los dispositivos políticos dejados por la dictadura para «preservar al neocapitalismo de los avatares e incertidumbres de la democracia» (Moulian, 47). Tales dispositivos, ampliamente conocidos, son, entre otros, la relativa autonomía de las fuerzas armadas en materia de nombramientos y presupuesto, la existencia de senadores designados de organismos como el Consejo de Seguridad Nacional, el Tribunal Constitucional, el Consejo de Televisión y el sistema electoral binominal.
6. No menos importante, es la fuerte connotación adjudicada por este autor al proceso chileno de transición a la democracia que lo lleva a afirmar que se produjo, lisa y llanamente, un «transformismo». Según él, este se refiere al largo «... proceso de preparación, durante la dictadura, de una salida de la dictadura, destinada a permitir la continuidad de sus estructuras básicas bajo otros ropajes políticos, las vestimentas democráticas. El objetivo es el «gatopardismo», cambiar para permanecer (Moulian, 145).²¹⁵

Como se puede apreciar, el texto de Moulian, en la práctica, logra articular un discurso que, siendo sofisticado y académicamente sustentado, contribuye a crear un sentido común que «engancha» con un malestar existente en la sociedad chilena, en particular en los partidos de la concertación y en franjas de universitarios, jóvenes intelectuales y activos movilizadores. No cabe duda que, en estas páginas, podríamos «desmontar» sus argumentos y aducir racionalmente el sentido que tuvo históricamente la concertación, aunque a efecto de la argumentación que aquí elaboramos, es necesario tener en cuenta la huella indeleble de sus argumentos en aquella época que, sin duda, marcaron un hito de relevancia.

²¹⁵ Se debe señalar que estas páginas de citas corresponden a la primera edición del libro aparecida en 1997, que corresponden a mis notas de esos años. Esta investigación tiene a mano la última edición de este libro aparecida en 2002, aunque también citamos el texto de 1997.

En este sentido, constatamos que la elite transversal en el gobierno, si bien hizo esfuerzos, nunca logró difundir un documento o texto que permeara masivamente a la sociedad y a los partidos sobre el «gran» proyecto de la concertación, generando así un «nuevo sentido» común político.²¹⁶

En buena medida, ello fue debido a que la concertación en el gobierno no elaboró un programa reformista socialdemócrata de largo plazo que, sin miedo, sostuviera que no se trataba de «cambiar» al capitalismo sino de reformarlo. En verdad, es muy probable que en aquellos años, e incluso después, la concertación partidaria y parlamentaria no estaba preparada para digerir tal propuesta, y tal vez se hubiera quebrado mucho antes. Como lo señala el sociólogo Eugenio Tironi, en su último libro (2010): «(...) la transición siempre rechazó verbalizar lo que estaba realmente haciendo (la reforma, no la ruptura, del capitalismo y la democracia liberal de sello estadounidense instaurados por Pinochet), por lo que no quería verse obligada a dar explicaciones. Hay quienes afirman que sin esta dosis de cinismo las cosas no hubiesen funcionado, pues un sinceramiento habría significado la ruptura de la Concertación (...) No hay duda de que la ambigüedad le aseguró al relato de la transición amplitud y flexibilidad, pero al mismo tiempo le restó profundidad histórica» (Tironi, 224).

Por otro lado, al impacto provocado por el libro de Moulian se suman, en estos años, las conclusiones del Informe de Desarrollo Humano que elabora en Chile el PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) en su versión de 1998. En general, estos informes, durante los años de la concertación, tuvieron una amplia difusión e influencia y si bien los gobiernos aportaban al financiamiento del documento, desde luego, no «dirigían» sus conclusiones; antes bien, eran bienvenidos como estudios serios, independientes y bien fundamentados realizados sobre diversas materias y que significaban una radiografía de la sociedad chilena.

En el Informe de 1998 titulado «Las paradojas de la modernización» se aborda «el sentido y orientación de la modernización en marcha y su impacto en la vida cotidiana de la gente y su sociabilidad» (sinopsis Informe Desarrollo Humano 1998: 1). Lo anterior se realiza en función del particular ángulo del PNUD que parte del concepto de Seguridad Humana, estableciendo que

²¹⁶ Dentro de los textos que se pueden mencionar y que, debo decir, comparto en gran medida sus argumentaciones, se encuentran: Manuel Castells (2008), *Globalización, desarrollo y democracia: Chile en el contexto mundial*, Chile, F.C.E.; Ernesto Ottone, Crisóstomo Pizarro (2003), *Osadía de la prudencia. Un nuevo sentido del progreso*, Chile, F.C.E.; Ernesto Ottone, Carlos Vergara (2006), *Ampliando horizontes. Siete claves estratégicas del Gobierno de Lagos*, Chile, Debate; Ricardo Lagos (1985), *Democracia para Chile. Proposiciones de un socialista*, Chile, Pehuén; Ricardo Lagos (2003), *Abrir las puertas: discursos escogidos, junio de 2001-mayo de 2002*, Chile, Secretaría de Comunicación y Cultura.

«... Desarrollo Humano es el proceso de ampliación de la gama de oportunidades de que dispone la gente. La Seguridad Humana significa que la gente puede ejercer esas opciones en forma segura y libre, y que puede tener relativa confianza en que las oportunidades que tiene hoy no desaparecerán totalmente mañana» (Ibid p. 1, citando al informe PNUD de 1994). La conclusión global de este documento reconoce que Chile ha tenido avances importantes en su desarrollo, pero ello ha estado acompañado de niveles, más o menos significativos de desconfianza:

«... tanto en las relaciones interpersonales como en las relaciones de los sujetos con los sistemas de salud, previsión, educación y trabajo» (Informe Desarrollo Humano: 1). Se sostiene que se observa un malestar en la sociedad chilena, en tanto los mecanismos de seguridad de que dispone el actual «modelo de modernización» resultan «insuficientes o ineficientes». Como resume el Informe, la Seguridad Humana en Chile, más allá de sus logros, «... no tendría un nivel satisfactorio y, además, ella se encontraría distribuida de manera desigual» (Informe Desarrollo Humano: 1).

Esta exposición se basa en un trabajo empírico muy acucioso que considera abundantes datos del gobierno, información primaria encargada especialmente, unida a una amplia investigación cualitativa de historias familiares ligada a la formación de «grupos de discusión» y estudios antropológicos. También se efectuó una completa encuesta de opinión a nivel nacional, en conjunto con el Centro de Estudios Públicos.

El informe destaca, al inicio, los importantes logros del país en el ámbito económico y social: altas tasas de crecimiento, aumento de los salarios reales, baja de la inflación y la cesantía, incremento y diversificación de las exportaciones; disminución de la pobreza, crecimiento del gasto social en educación, salud y vivienda, alto impacto de los subsidios monetarios, preocupación por los grupos vulnerables, etc., todo en diez años lo que permitió duplicar el ingreso per cápita del país. Sin embargo, la hipótesis central del documento, es que, junto a estos logros y avances, coexisten grados significativos de desconfianza tanto en las relaciones interpersonales como en los vínculos de las personas con los sistemas de salud, previsión, educación y trabajo. De esta manera, se señala que aunque el país avanza «... la Seguridad Humana en Chile no tiene un nivel satisfactorio y, además, se encuentra distribuida de manera desigual» (Informe Desarrollo Humano: 2).

El «malestar» indicado por el trabajo del PNUD reside en una expresión latente de situaciones de inseguridad e incertidumbre en los chilenos. Este informe considera que la modernidad no solo se refiere al avance de la racionalidad instrumental sino que debe, al mismo tiempo, considerar a la persona, sus valores y afectos, conocimientos y motivaciones, miedos y proyectos. Tal

subjetividad implica también las pautas socio-culturales y la sociabilidad cotidiana de las personas.

Argumenta, entonces, que en Chile existiría una modernización de los sistemas, en especial de la economía, pero que provoca desconexiones y asintomías en los otros dominios, afectando en particular la subjetividad individual y colectiva. Sostiene que tales asincronías pueden conformar un «... malestar social que atente contra las posibilidades de mejorar la Seguridad y el Desarrollo Humano en Chile» (Informe de Desarrollo Humano: 4). Una de las conclusiones de lo reseñado es que la Seguridad Humana, tanto objetiva como subjetiva, es baja y se encuentra desigualmente distribuida entre los distintos grupos sociales y regiones del país.

Cuando indaga en los llamados «sistemas funcionales» y la Seguridad Humana, en salud, previsión, educación y trabajo, afirma que existen altos grados de «integración sistémica» en el sentido de ofrecer una cobertura importante a la población. Sin embargo, de acuerdo a los hallazgos empíricos, la mayoría de las personas se siente insegura de encontrar empleo, no está convencida de que la educación actual asegure el futuro de sus hijos y tampoco confía en lograr costear una atención médica oportuna y de calidad y tiene miedo de no contar con ingresos suficientes para vivir una vejez digna.

Esta sensación de «malestar» incubada, como analiza el Informe, no cristaliza en una inseguridad «activa» que se articule en protestas sociales. Se trataría de un malestar difuso, pero no menos significativo, que podría generar una «desafiliación afectiva y motivacional» que terminara socavando el orden social.

De otro lado, la desconfianza evidenciada en esta investigación estaría motivada por una arraigada percepción de que los sistemas (salud, trabajo, vivienda, etc.) distribuyen de manera desigual oportunidades y riesgos: «... la investigación muestra que no sólo existe un acceso desigual al empleo y al consumo, a la educación, la salud y la previsión, sino que esta desigualdad es percibida por las personas. La mayoría de los entrevistados, con excepción del grupo económico alto, teme no estar en condiciones de aprovechar las oportunidades del desarrollo y de asegurarse contra sus riesgos» (Informe de Desarrollo Humano, 10). Adicionalmente, la desconfianza puede estar motivada por el mal funcionamiento de los sistemas; es decir, no se confía en ellos porque no cumplen sus respectivas funciones: «... los casos más notorios son el sistema de salud y el de previsión; siendo mecanismos explícitos de seguridad frente a infortunios, las personas entrevistadas, en su gran mayoría, no los perciben como proveedores de seguridad. Dichos sistemas podrían descuidar inadvertidamente su función social de brindar seguridad y operar predominantemente según una interpretación desvirtuada de la «lógica del mercado» (Informe de Desarrollo Humano, 10).

Como era esperable, el Informe del PNUD tuvo una alta gravitación en la elite partidaria y parlamentaria de la concertación donde había un caldo de cultivo propicio, producto de la caída electoral –a que nos referiremos– y del «clima» decepcionante que imperaba. Puede resultar singular, pero efectivamente, este informe del organismo internacional generó en amplias franjas de la concertación la denominada «doctrina del malestar». En una columna periodística el sociólogo Eugenio Tironi (1998) se solazaba con este «malestar» que había cundido en la elite: «... para decirlo claramente, los partidos de la concertación no se sienten conformes con la orientación que sigue el país, ni en materia política ni en materia económico social. Es curioso que, después de haber manejado los hilos del poder por casi una década, tanto desde el gobierno central como desde la gran mayoría de los gobiernos municipales, se transpire este grado de amargura y frustración. El descontento es el sentimiento que nutren las oposiciones para legitimarse como alternativas, no las fuerzas de gobierno. Paradójicamente, en este caso, la oposición oficial (la derecha) se siente mucho más cómoda y confiada con la marcha y la gestión del país que la mayoría de la dirigencia concertacionista».

Tal era la situación de la concertación en esos años, dinámica que no hizo más que acrecentarse con el paso del tiempo. Para graficar mejor el contexto que se vivía es oportuno referirnos, ahora, al mencionado debate entre los llamados autoflagelantes y autocomplacientes³⁷ que fracturó seriamente la concertación.

2.1. La posición de los autoflagelantes

El documento autoflagelante se tituló *La gente tiene la razón* (1998) (Ominami: 2009) y expresa, en buena medida, en un sentido más socio-político y observando la realidad de Chile en distintos campos, las claves sostenidas por el Informe del PNUD sobre el «malestar» que recorría a la sociedad chilena.

Comienza afirmando la necesidad de hacer un alto y reflexionar sobre el camino recorrido por Chile en la construcción de la democracia. Propone como indispensable replantearse las convicciones e imágenes sobre el país que «soñamos», la sociedad que deseamos. Sostiene enfáticamente que asistimos al

³⁷ En rigor, este apelativo de «autocomplacientes» y «autoflagelantes» responde a un recurso periodístico para delimitar, ante las grandes audiencias, el tenor alcanzado por este debate que separó aguas en la concertación, entre quienes estaban en lo grueso, satisfechos con lo logrado y quienes veían más insuficiencias y limitaciones como materias a corregir. Sería largo y tedioso entregar el listado de los firmantes de cada documento. Nos parece suficiente indicar que ambos documentos fueron firmados de modo transversal por miembros de todo el espectro de la concertación, más personas progresistas sin filiación partidaria.

término de un ciclo iniciado con el triunfo del 5 de octubre de 1988 contra la dictadura. Gradualmente, estaría emergiendo otro ciclo que plantea nuevas tareas y derroteros y que hace necesario reflexionar puesto que se habría instalado la mala costumbre de evitar el disenso, el debate y las identidades que este devela.

Luego refiere que desde hace tiempo se han manifestado en la concertación opiniones distintas sobre la interpretación de la historia reciente; sobre la transición, la situación actual y las proyecciones futuras. A renglón seguido hace una breve referencia al documento autocomplaciente *Renovar la concertación: la fuerza de nuestras ideas*, valorado como un aporte a la discusión. Sin embargo, advierte que el documento simplifica las nuevas realidades sociales, cuando dice que las «desigualdades han empezado a reducirse» o que estamos *ad portas* de «entrar en la lista de los países desarrollados». O que en el país renacen «las variadas manifestaciones culturales y artísticas» y que los problemas «son los propios de una sociedad en fuerte proceso de desarrollo».

Enseguida afirma que la dictadura militar no solo fue un paréntesis autoritario sino que sentó las bases de un nuevo orden, con un sistema político vigilado, un modelo económico excluyente, un abandono de la política social y una hegemonía cultural de los sectores conservadores de la sociedad. De esta manera, la concertación optó por el camino político contra la violencia y situó al ser humano como sujeto de la acción política, entendida como un conjunto de principios, reflexión y responsabilidad. La concertación fue la mejor expresión del movimiento social, político y cultural más amplio e inédito que ha conocido la historia del país. Ella invitó a superar el miedo y permitió la derrota de la dictadura y el triunfo del No.

En el balance de lo realizado señala que en lo político, económico y cultural el país muestra fuertes asimetrías por la existencia de importantes desigualdades y privilegios. Por ejemplo, la relación entre crecimiento y equidad no parece satisfactoria. Chile aún exhibe altas tasas de concentración del patrimonio e ingreso, mientras que se advierte un estancamiento de la movilidad social y de la participación política de amplios sectores de la población. Es decir, se vive una democracia incompleta que avanza en lo material, pero que se empobrece de sentidos y proyectos de justicia.

En lo referente al arco de propuestas el documento señala como un imperativo la construcción de una agenda de problemas que se deben abordar prontamente. Al tenor de la afirmación del valor de una cultura laica, humanista y solidaria afirma que se deben interrogar malestares y problemas emergentes en la sociedad chilena. No sería aceptable «naturalizar» los problemas sociales como parte inexorable del modelo económico o de los cambios experimentados por la sociedad chilena.

Dice asimismo que, en proyección, la fuerza de la concertación reside en la capacidad que tenga para construir consensos desde diversos puntos de vista y atalayas que no se agotan en las diferentes adscripciones partidarias. Afirmar la necesidad de mirar lo logrado teniendo al frente los preocupantes resultados de la elección parlamentaria de diciembre de 1997 (caída electoral y crecimiento de los votos nulos, desafección de los jóvenes).

Al respecto, existen diversas maneras de entender la modernización. Ella posee grandes potencialidades como amenazas generadas por malestares de alcance global en la cultura, la economía, la política, la sociedad, y sensaciones de incertidumbre y desamparo. Entre las causas de tales sentimientos se encuentra la percepción de que suceden procesos y cambios cuya orientación y conducción desconocemos. Mientras crece la riqueza, los conocimientos y la técnica persiste una distribución desigual de estos recursos. Tiende a producirse un dualismo estructural en las sociedades y entre países, entre «ganadores» y «perdedores».

Se postula una modernización abierta, reflexiva, crítica que pueda elaborar, colectiva y ampliamente, su sentido. Es preciso hacer frente al integrismo conservador que solo adjudica importancia al terreno económico para dar paso a una cultura efectiva de libertades y derechos. Una política distinta debiera partir de las comunidades e identidades sociales históricas y emergentes. El fortalecimiento de la familia debiera ser prioridad reconociendo las diversidades sociales, asegurando la protección a cada uno de sus miembros y el desarrollo integral. Postula, en este mismo sentido, un modelo democrático que debe incorporar la subjetividad de las personas, acoger los sentimientos de agravio, frustración o desafección así como los anhelos, dolores y esperanzas. Consta cómo hay chilenos que mejorarán su situación mientras los más pobres y vulnerables tienen temor de perder empleos o ingresos y vivir en una permanente precariedad y zozobra. Que a pesar de los avances en la reducción de la pobreza, no se ha logrado disminuir las diferencias productivas ni la desigualdad social; se debilitan los vínculos sociales al abandonarse los espacios públicos, hay un bajo nivel de asociatividad, la vida social se privatiza y consolidan estructuras desiguales de los recursos. Esto está relacionado con un progreso todavía insuficiente en derechos y garantías ciudadanas exigibles de parte de trabajadores, consumidores, usuarios, colectivos sociales vulnerables o personas que precisan vivir en un medio ambiente libre de contaminación.

En síntesis, la consolidación de las instituciones democráticas, no ha reducido, en los hechos, las marcadas asimetrías entre ricos y pobres, entre capital y trabajo, entre empresas y consumidores, entre hombres y mujeres. Tales desigualdades no se han agravado a raíz de la política social emprendida por los gobiernos democráticos, pero por ejemplo, las tasas de participación laboral de las mujeres es de las más bajas de América Latina. No existen sistemas adecuados

de cobertura para el cuidado infantil lo que reduce en aumento de la desprotección, drogadicción de menores y, en definitiva, incremento de la vulnerabilidad social. De otro lado, la discriminación salarial y laboral es moneda corriente y los derechos de los consumidores son continuamente vulnerados. Perviven grandes desigualdades en el acceso a bienes públicos como salud, educación, medio ambiente, seguridad ciudadana, con enormes contrastes entre el campo y la ciudad.

Corresponde al Estado ampliar los derechos, más allá de lo mercantil, profundizando la democracia en todos los ámbitos. Además, solo podrá surgir una nueva economía en la medida que los derechos ciudadanos involucren al conjunto de las instituciones económicas y al Estado; al mercado, las empresas y las redes productivas. Esta es la condición para que emerja un Chile desarrollado con equidad social y tolerante de la diversidad y las diferencias.

Por otro lado, se debe vigorizar la sociedad civil y todas las redes de asociaciones, en tanto la democracia no se agota en el gobierno y debe expresarse en la diversidad social, propia de las sociedades pluralistas y abiertas.

En Chile, se observa un debilitamiento de las clásicas formas de representación como el sindicalismo, asociaciones urbanas, campesinas, estudiantiles. Pero, al mismo tiempo, surgen otras organizaciones de ambientalistas, mujeres, consumidores, derechos ciudadanos, oposición a la instalación de proyectos industriales, comunidades indígenas y expresiones contra la intolerancia cultural. Los partidos y el Estado tienen una responsabilidad primordial en promover y alentar este asociacionismo para generar espacios colectivos y públicos que elaboren demandas y peticiones que se traduzcan políticamente.

La política en Chile se ha alejado de la gente y pierde su carácter esencial: la representación. Campea un creciente escepticismo sobre lo que promete y una desilusión por la pérdida del sentido de comunidad. Esto es lo que se entiende como malestar democrático. Es fundamental reconocer que las capacidades técnicas no son suficientes para conducir la sociedad; las decisiones en materia de gobierno son técnicas y políticas al mismo tiempo. Por ello es necesario reconocer que las diferencias y el debate se expresan en visiones y propuestas disonantes y son consustanciales al juego democrático. En la actualidad la amenaza a la democracia proviene no solo de la corrupción, el narcotráfico o el tráfico de pluralismo sino también de la carencia de valores que legitimen la existencia del pluralismo y de las oposiciones como núcleos fundantes de las reglas del juego.

Advierte que la mayoría del país está en desacuerdo con aspectos importantes de la Constitución que imperaba entonces. Los desacuerdos están referidos a la institución de los senadores designados, la composición y atribuciones del Tribunal Constitucional y el Consejo de Seguridad Nacional, al sistema electoral binominal y la severa limitación de las facultades presidenciales en relación a los cuerpos armados que forman parte del Estado. En tanto no exista un marco

constitucional adecuado que exprese un amplio acuerdo, este seguirá careciendo de la necesaria legitimidad, lo cual pone también en entredicho las bases del sistema económico y social. Así lo declararon tanto sectores de la oposición como fuerzas políticas que no cuentan con representación parlamentaria.

Esta precariedad institucional está relacionada con el concepto mismo de transición y cómo ella se llevó a cabo. En situaciones de tensión y por responsabilidad política, el gobierno se vio obligado a pactar situaciones que no se avenían con el funcionamiento normal y adecuado de una democracia moderna.

En otro campo, la transparencia es no solo una condición ética de la democracia, sino una necesidad práctica para que todos los ciudadanos puedan ejercer un control democrático de las instituciones. Si ello no existiera, la ciudadanía quedaría prácticamente inerte y desinformada de la dinámica y decisiones de las instituciones que ella misma ha dotado de legitimidad. En Chile el conocimiento de la política como creación cultural está encapsulado en una elite cerrada y por monopolios informativos, de modo que la transparencia se encuentra severamente limitada. Los ciudadanos son meros espectadores o consumidores de una política aparente y son llamados cada tanto a validar asuntos que no conocen a cabalidad. Debemos acometer, entonces, la tarea de alcanzar una plena transparencia de la política y de la información.

Asimismo, debemos tomar decisiones sobre el tipo de desarrollo que Chile trataría de un asunto meramente técnico, sino que debe representar igualmente las preferencias de la gente expresadas a través del sistema político democrático. El rol del Estado es insustituible en la regulación de algunos mercados, por ejemplo, en los bienes colectivos de la calidad del medioambiente, el sector financiero, los fondos privados de salud como las Isapres y seguros y, además, abrir estos mercados a una mayor competencia, incluso en el ámbito internacional. A su turno, en el largo plazo, el Estado debe ser más eficiente para llevar a cabo una mejor distribución de los ingresos que impliquen un efectiva igualdad de oportunidades, en particular en el ámbito de la educación, en términos de extensión, calidad y equidad. De igual forma, es preciso que el ente estatal apoye las iniciativas de los proyectos productivos de todas las regiones y colabore con aquellos que enfrentan cambios y reconversiones como resultado de la apertura gradual a mercados globales y ayude a los sectores rezagados a incorporar tecnología de punta para que se puedan abrir a nuevos mercados. Desde luego, se dice, no es necesario que el Estado asuma actividades productivas. El tópico de las empresas públicas debería ser analizado caso a caso, alejado del purismo de la derecha para quienes las privatizaciones constituyen un dogma.

En todo caso, Chile debe atenuar lo más posible los efectos nocivos de una globalización mal digerida. Si no fuera así, la desigualdad se podría manifestar en

una sociedad dual, compuesta por quienes acceden a los beneficios de las nuevas tecnologías y se encuentran protegidos, en tanto otros languidecen y están fuera de los circuitos modernos viviendo en una permanente inestabilidad y precariedad. Debemos reconocer que se ha producido una creciente monopolización de la economía y han surgido grupos económicos muy poderosos. Sin duda ellos son un factor de crecimiento, progreso técnico y competitividad internacional, no obstante, algunos conforman sólidos poderes fácticos, refractarios al escrutinio de la sociedad y débilmente controlados por accionistas minoritarios, trabajadores, consumidores o reguladores. En ciertos casos, la ideología de algunos y su activismo los ha distanciado de las ruinas de la democracia.

De igual manera, y en otro dominio, es preciso introducir modificaciones importantes en las estructuras gubernamentales, campo donde se ha avanzado considerablemente, aunque en ciertas áreas de la administración central es preciso progresar aún más. La concentración de todas las actividades o las más importantes en Santiago hace inviable el desarrollo armónico del país en su conjunto sin capitalizar la gran diversidad de las regiones y hace cada día menos tolerable la vida privada y sociabilidad de los propios santiaguinos.

En definitiva, el principal reto de Chile es mejorar radicalmente su ciudadanía en todos los aspectos: salud, educación, justicia, seguridad ciudadana, protección del medioambiente. La mejora de los niveles de la ciudadanía social no solo comporta un imperativo ético sino que es la base de un desarrollo económico sólido y sostenido en el tiempo. La competencia en el mundo actual está estrechamente vinculada al desarrollo humano de las poblaciones, poniéndose en discusión el tipo de modernidad a la que se aspira. Se pretende una sociedad con sentido de identidad y pertenencia, sin privilegios ni discriminaciones que corrija las desigualdades; con un desarrollo vigoroso de las asociaciones que permita un juego equilibrado de las opciones; con una política cada día más transparente y representativa que exprese a instituciones legítimas, consensuadas y confiables; con mercados libres y eficientes bien regulados por un sano interés público.

Finaliza indicando que la gente tiene razón porque la cuestión principal es la calidad de la vida colectiva. En lugar de negar las insatisfacciones se percibe en ellas una fuerza que impulsa al cambio y la innovación. Remata llamando a la concertación a asumir los desafíos del momento «... orgullosos de nuestro pasado, leales con nuestro presente, alegres por el futuro al que marchamos»²¹ (Ominami, 66).

²¹ Como se trata de un documento esencialmente político, algo extenso, hemos procurado elaborar una apretada síntesis, obviando las citas y referencias literales.

El documento adopta una posición matizada, pero crítica respecto de la evolución de los gobiernos de la concertación hasta ese momento y, sin duda, como afirmamos, evidencia un quiebre o fractura muy seria en la coalición de gobierno. De nuevo, se debe decir, que este debate se produjo en las postrimerías del gobierno de Frei e inicios de la administración Lagos, y fue sofocado y comprimido para evitar que, efectivamente, trizara la gobernabilidad que la coalición había ofrecido hasta ese período. Es revelador que el texto «autoflagelante» aparezca, hace poco, con el título, *El debate silenciado. Un testimonio 1995-2009*, en un libro editado por el ex senador Carlos Ominami, uno de los emblemáticos de tal sector.

2.2. La posición de los autocomplacientes

En lo fundamental en el documento²¹⁹ *Renovar la concertación: la fuerza de nuestras ideas* (1998) los «autocomplacientes» revalorizaron el proceso de democratización y modernización llevado a cabo por la concertación durante sus dos gobiernos, marcado por el crecimiento económico y la mayor equidad social, sin embargo, reconocieron que aún existían problemas por superar en un marco de esperanza y no de frustración. En efecto, señalan que Chile está progresando y no está estancado, se están transformando las bases de nuestra educación, del sistema judicial y la infraestructura física y de comunicaciones. Por ello, no se debería centrar la atención sólo en los atrasos y debilidades sino en los nuevos problemas surgidos a raíz del desarrollo que la concertación debe asumir como propio en la senda del progreso social que ella misma ha impulsado en la década reciente.

Es evidente que hay múltiples problemas que Chile debe superar sin postergación. Aún hay más de tres millones de personas que viven en condiciones de pobreza, el 25% de las cuales se halla en la indigencia. Los pueblos indígenas, pese a la nueva ley, sufren aún una postergación intolerable. Las remuneraciones promedio en el mercado laboral son bajas y las brechas entre diferentes grupos de ingreso, aún demasiado grandes. Todavía la inequidad es un rasgo central de nuestra convivencia, en especial en educación, salud, acceso a la justicia y calidad de vida. Hoy en día el peligro mayor consiste en perder el impulso y

²¹⁹ Se debe señalar que optamos por comprimir el análisis de este documento, sin dejar de plantear sus tesis fundamentales, tanto para resaltar la visión de los autoflagelantes, hegemónica y dominante en la concertación partidaria y parlamentaria y en el «sentido común» politizado, como también, debido a que buena parte del documento «complaciente» asumía desafíos, pero en la línea de la elite transversal del gobierno.

desperdiciar esta oportunidad histórica. Si el núcleo de dirección de la sociedad olvida el sentido de su misión, vacila, pierde de vista las prioridades, abandona la confianza en sí misma o se fragmenta, entonces, ese riesgo podría transformarse en una amenaza real.

Afirmar, con vigor, que constituye una paradoja que desde el interior de la coalición a veces no se sepa reconocer la enorme obra realizada y se transmita una imagen de frustración, de enervamiento con el proceso seguido por la transición democrática y de inocultable malestar ante los nuevos desafíos planteados por la profundización de nuestro desarrollo. Sostienen que ello confunde a una ciudadanía que trabaja duramente para salir adelante, refuerza las posiciones más nostálgicas y conservadoras, tanto de derecha como de izquierda, y deja sin una orientación de futuro a las generaciones jóvenes que precisan liderazgos imbuidos de convicción y no de desaliento.

Los problemas de Chile son los propios de una sociedad en fuerte proceso de desarrollo. Señalan, enfáticamente, que esta no es una sociedad del bienestar respecto de la cual solo cabe la satisfacción y la complacencia; pero dicen que no es tampoco una sociedad del malestar, en donde sólo caben la lamentación y la frustración. La intensa modernización de Chile muestra la brecha existente entre las expectativas de la gente, en rápido y constante aumento, y la desigual y más lenta satisfacción de tales aspiraciones. Advierten que ningún país ha podido cerrar esa brecha sin antes haber alcanzado el estadio de una economía de altos ingresos. Porque Chile ha avanzado se plantean desafíos nuevos que llaman a la innovación y a la autoexigencia, no al pesimismo ni a la autocomplacencia. Chile debe sostener, dicen, con firmeza, el actual modelo de desarrollo para crecer durante los próximos diez años al menos al mismo ritmo de la década de los 90. De esta manera, indican, cualquier desviación respecto de los elementos matrices de nuestro esquema de desarrollo tendría un alto costo para el país. Se rompería la continuidad y se abrirían las puertas a experimentos populistas, tantas veces fracasados en otras latitudes, surgidos de la impaciencia más que del rigor. En todo caso, el Estado siempre debe tener un papel primordial, ser muy activo, aunque limitado. Señalan, que no se puede ni debe seguir insistiendo en que la oposición principal es entre «estatistas» y «privatistas», lo que importa al final es prestar un servicio de calidad, seguro y sin discriminaciones a todos los ciudadanos, independientemente de quien lo provea.

Refieren hacia el final que la gran novedad de Chile no es el crecimiento económico en sí ni su recuperada democracia política. La novedad está en la sociedad que se ha vuelto mucho más autónoma y dinámica; en las personas que emprenden nuevas actividades; lo nuevo está en un país que se ha abierto al mundo en todos los ámbitos; está en las capacidades propias que se han logrado desarrollar en todos los niveles. La emergencia de una sociedad dispuesta a cam-

biar es el hecho central del periodo que estamos viviendo a fines de este siglo, «... no estar dispuestos a reconocer ese proceso fundamental, no ser capaces de interpretarlo y de darle conducción y, lo que es peor, darle la espalda para poner los ojos en un Chile que ya no existe más, está en la base de la crisis de representación que experimenta la política. Y es la causa, también, del confusiónismo que se ha generado dentro de la Concertación» (Ibid.: 7).

Dado que lo que estaba en juego, en parte, era una interpretación de la elección parlamentaria crucial efectuada el año 1997, a continuación exponemos un cuadro con los resultados de esa elección:

ELECCIÓN CÁMARA DE DIPUTADOS 1997

Lista	Número de votos	Porcentaje	Candidatos	Diputados
A. Partido Humanista	168.597	2,91%	90	0
B. Unión por Chile	2.101.392	36,26%	119	47
Renovación Nacional	971.903	16,77%	52	23
Unión Demócrata Independiente	837.736	14,45%	47	17
Partido del Sur	20.813	0,36%	1	1
Independientes Lista B	270.940	4,67%	19	6
C. Concertación de Partido por la Democracia	2.927.692	50,51%	120	69
Partido Demócrata Cristiano	1.331.745	22,98%	55	38
Partido por la Democracia	727.293	12,55%	29	16
Partido Socialista de Chile	640.397	11,05%	26	11
Partido Radical Socialdemócrata	181.538	3,13%	8	4
Independientes Lista C	46.719	0,81%	2	0
D. La Izquierda	434.148	7,49%	86	0
Partido Comunista de Chile	398.588	6,88%	65	0
Nueva Alianza Popular Socialista	8.971	0,15%	8	0
Independientes Lista D	26.589	0,46%	13	0
E. Chile 2000	123.922	2,14%	25	2
Unión de Centro Centro Progresista	68.822	1,19%	13	2
Independientes Lista E	55.100	0,95%	12	0
Z. Independientes (Fuera De Pacto)	40.822	0,69%	2	2 (*)
Validamente emitidos	5.795.773	82,25%		
Biancos	298.564	4,24%		
Nulos	952.014	13,51%		
Total	7.046.351	100,00%	442	120
Total de electores habilitados	8.077.743			

Fuente: ministeriodelinterior.cl

Sin duda, el dato más revelador e inédito, hasta ese momento, fue el altísimo porcentaje del electorado que anuló su voto —prácticamente un millón— y la consabida no inscripción de los jóvenes, a la que nos referiremos. También se pueden observar, para tener una visión más precisa, los votos alcanzados por los diversos partidos políticos, en especial los de la concertación, destacándose una caída en la votación de la DC.

Ahora bien, en cuanto a la tesis sobre el «malestar» en la sociedad chilena, instalada por el PNUD y adoptada por el documento «autoflagelante», recurrimos, como complemento, a un texto del sociólogo José Joaquín Brunner (1998), destacado intelectual de la otrora «renovación» socialista —un insigne «compliciente»—, quien, cuando escribe el artículo, era ministro Secretario General de Gobierno, en el último período del gobierno de Frei.

Su artículo, como es esperable, se dedica a refutar vigorosamente el diagnóstico, enunciado por intelectuales y dirigentes de la concertación, de que existiría en la sociedad chilena un amplio y difundido malestar. En general, sostiene que el citado malestar revela una visión neo-conservadora de la sociedad puesto que todas las sociedades modernas pasan por desajustes y asincronías, propias de los procesos modernizadores. Apelando al sociólogo A. Giddens señala que la modernidad tiene dos caras. Una de ellas muestra la formidable capacidad de las sociedades desarrolladas para generar nuevas oportunidades; y la otra, la cara más oscura, expone los aspectos destructivos del capitalismo, presentes en la erosión de las tradiciones, el peligro de una devastación nuclear, el deterioro del medio ambiente, la falta de seguridad y certezas y el exceso de riesgos fabricados por la propia sociedad. Así la modernización avanza inexorablemente mostrando siempre estas dos facetas.

A renglón seguido Brunner se hace cargo de la interpretación del resultado de las elecciones de 1997 (Ver cuadro) que reflejaría una situación generalizada de descontento. Indica que no habría en la sociedad chilena ningún tipo de descontento extendido. Más bien exhibiría en los últimos años bajos grados de conflictividad social, una temperatura ideológica más bien fría y una fuerte tendencia a la mantención de los equilibrios básicos. Es por ello que, según él, se habla de un malestar más bien «difuso» e inasible en lo concreto. Para sustentar lo anterior, recurriendo a sondeos, indica que una proporción significativa de chilenos se declara satisfecho con su vida y más aún feliz. Así resulta que quienes se sienten muy satisfechos o satisfechos con su vida suman un 59% contra un 17%, muy insatisfecho o insatisfecho. Entre los distintos grupos de edad, los jóvenes de 18 a 24 años son los que dicen encontrarse razonablemente contentos, un 68% (Encuesta CEP-PNUD, Brunner, 198). Y según la encuesta DESUCOPESA, de mayo de 1997, un 71% declara estar muy feliz o bastante feliz. Y el sondeo ADIMARC del mismo año indica que mientras un 21% de las personas

declara que su ingreso familiar le alcanza bien y puede ahorrar, a un 52% le alcanza justo, a un 24% expresa no le alcanza y tiene problemas y solo un 3% declara sufrir penurias.

De otro lado, este autor se hace cargo del argumento de que el crecimiento del voto nulo sería de protesta y esencialmente crítico del gobierno. En contrasentido, sostiene que las causas del no-voto, del voto nulo y blanco no se correlacionan con un diagnóstico de malestar extendido. En primer lugar, los no-votantes llegan, en diciembre de 1997, a un 27,2% del total de personas con derecho a voto, pero no es la primera vez en la historia que aquello sucede. Según el la cifra de no-votantes de 1997 es más baja que la que prevalecía en Chile hasta 1973 y se asemeja a la obtenida en la elección municipal de 1996, cuando alcanzó un 27,3%. De esta manera, este guarismo de no-votantes es inferior, dice, al de más de 100 países, comparado internacionalmente. Estaríamos en el mismo rango de participación de Alemania, Gran Bretaña, Finlandia, Irlanda, etc.

Durante el período 1945-1996 el promedio de participantes en las elecciones, medidos sobre el total de la población en edad de votar, fue de 43,1%, situándose Chile en ese período en el puesto 150 entre 171 países. En segundo lugar, los no-votantes de diciembre son principalmente jóvenes. Un 80% de ellos tiene entre 18 y 34 años y un 58% es menor de 24 años. No se trató, entonces, de una negativa popular a participar en elecciones sino más bien de un rechazo juvenil. En tercer lugar, los no-votantes tenían la misma percepción que los votantes en relación a la situación económica del país, a la aprobación/desaprobación del gobierno y a la evaluación de este. En cuarto lugar, al consultar a los no-votantes luego de las elecciones, consideró un 43,9% que el país está progresando, en contraste con un 37,4% entre los que sí votaron. De este modo, no se estaría frente a un sector con una visión negativa o pesimista sobre la marcha del país (Brunner, 180).

Pues bien, la explicación basal de porqué la gente no vota y no se inscribe en los registros electorales se debe a que la política carece de significado para un amplio sector y ello los lleva sencillamente a no participar en elecciones. La explicación del voto nulo o blanco, por otra parte, según el autor, reside, según los sondeos, en una percepción de que los políticos no se hacen cargo de los problemas de la gente o porque no tenían interés en la política o debido a que no les gustaba ninguno de los candidatos. Solo una baja proporción de los nulos y blancos indica como razón de su voto el desencanto con el gobierno o querer protestar contra el «sistema». Tal desencanto, de menor entidad, según Brunner, no da pie para fundar la tesis del malestar generalizado.

En verdad, la votación nula y el no-voto, concluye, no se relacionan ni con mucho con un sentimiento de frustración con la transición democrática, sino que responde, de modo consistente, a un sentimiento de distancia con la política

actualmente existente como se practica en los partidos y en el Parlamento. En suma, no existe un vínculo entre el malestar (como protesta contra el modelo y las políticas del gobierno) y el comportamiento de los electores en la elección de 1997.

Pues bien, al encarar el difuso malestar que existiría en la sociedad chilena, independiente de los resultados electorales, también la situación sería muy distinta y matizada. Por ejemplo, Brunner cita que las personas que consideran su situación personal actual como peor que la de sus padres representa sólo el 18% de la población. Un 55% sostiene estar en mejor situación. Los que creen que sus hijos estarán peor en el futuro alcanzan solo un 7% contra un 74% que estima que sus hijos estarán mejor. Existiría así un cuadro de cierta satisfacción y en especial de fuertes expectativas. Todo lo anterior no permite postular, la existencia de un difundido malestar. «... lo que hay, en cambio, es un cuadro matizado y complejo de percepciones y opiniones, con reconocimiento de progresos que se corresponden con los indicadores objetivos de mejora en las condiciones de vida de las personas; altas expectativas de mediano y corto plazo; nítida identificación de desigualdades y señalamiento claro y concordante de problemas prioritarios, los cuales tienen que ver, principalmente, con acceso a servicios esenciales y con las condiciones de vida en la esfera privada» (Brunner, 186). Sí admite el autor, que el crecimiento rápido, pero socialmente desigual conduce a que las personas piensen que la pobreza, en vez de disminuir aumentará. Según los datos un 67% considera que la brecha entre ricos y pobres se está agrandando, de modo que en 20 años habrá más pobreza que ahora; y solo un 27% evalúa que el rápido crecimiento de la economía permitirá que en 20 años no haya pobres. En conclusión, la población tiene altas expectativas, aunque desconfía del futuro «... puesto que mide a este con la vara de su experiencia presente y, en cambio, las expectativas mezclan deseos y realidad, anhelos y posibilidad» (Brunner, 186).

Si bien, *prima facie*, los argumentos de Brunner resultan convincentes, en la «lucha ideológica» de aquellos años estaba instalada la convicción de los límites a que había llegado la concertación en el poder. Las señales de agotamiento eran evidentes, y más allá de lo objetivo, esto se expresaba singularmente en el plano de las ideas y en el clima perfilado. Claramente, se puede argüir que muchos de los disensos, se mantuvieron soterrados o circunscritos, en buen grado, por las urgencias de la transición y la necesidad de afirmar el precario andamiaje democrático construido. Pero luego las diferencias, como examinamos, afloran en todas sus dimensiones.

Para la elite de la concertación partidaria y parlamentaria y para amplias franjas del activo político de centro-izquierda, la concertación en el gobierno había corrido mucho el cerco, había entregado demasiado a la derecha y había

construido una democracia limitada que no estaba resolviendo las profundas desigualdades sociales ni las asimetrías que se verificaban en la distribución del poder y los recursos en general. Según los críticos, se había construido una modernización trunca, dominada por un pensamiento más tecnocrático que políticamente orientado a construir una sociedad de iguales, participativa y plural. Por cierto, siempre se reconocían los logros en diversas materias de los gobiernos concertacionistas, sosteniendo que, sin ellos, las cosas serían aún peores.

2.3. El agotamiento del relato histórico de la concertación

A todo lo anterior, se debe agregar para terminar de delinear el mapa de esta sección, lo que algunos sociólogos definieron como el agotamiento del relato histórico de la concertación en el gobierno o su incapacidad para interpretar y proyectar a la sociedad chilena surgida a partir de los años 1990 en adelante (Güell, 2009).

En efecto, el sociólogo Pedro Güell constata que entre mediados de los años 80 del siglo pasado y los primeros de 2000, «... el sistema político e intelectual chileno desarrolló e hizo creíble uno de los relatos del tiempo más poderosos que haya conocido su historia: el relato de la transición y consolidación de la democracia. Él logró captar las incertidumbres dispersas a lo largo y ancho de la sociedad respecto del sentido de los cambios venideros, cohesión transversalmente a las elites del poder, propuso sentidos que permitieron articular las trayectorias individuales con las instituciones de la sociedad» (Güell, 18).

Sin embargo, y entretanto, se evidencia que el país cambió profundamente, en parte como resultado de las acciones que el propio relato contribuyó a movilizar. Así, en la actualidad, los temores y expectativas de la gente son otros, las elites y sus relaciones han mutado como también han cambiado las relaciones políticas y económicas. Es así como el relato de la transición y consolidación de la democracia «... ha comenzado a perder drásticamente su capacidad para hacer sentido» (Güell, 18).

El sustrato fundamental del relato concertacionista del gobierno, según el autor, fue el miedo al desorden; tanto al provocado por «... un pueblo que exige su parte en la fiesta sin más esperas», como el promovido por la élite con «... su capacidad para conducir a las masas al despeñadero» (Güell, 30-31).

Como argumenta Güell, definitivamente, la sociedad chilena perdió el miedo al caos y al desorden y sintió que, de un momento a otro, había ganado un conjunto de oportunidades y derechos que no podían ser escamoteados. Al mismo tiempo, se hizo patente que los conflictos, los «destapes» y las diversidades no llevaban necesariamente a la ingobernabilidad y a un desorden amenazante.

Se produce, en suma, un marcado proceso de individuación en donde las personas descubren su autonomía y, aunque ello acrecienta la incertidumbre, conlleva otros beneficios, a partir de los cuales no se quiere volver atrás. Las personas, adicionalmente, confiesan que el mercado y el consumo les reportan satisfacciones y que no se sentían dispuestas a diferir o privarse de placeres, en cierto modo culpables.²⁰

De esta manera, como sostiene Güell, en Chile no existe frustración, resentimiento ni miedo al desorden, «... sino una incertidumbre respecto del futuro. La pregunta que podría resumir esa incertidumbre es ¿y ahora cómo seguimos para adelante? Y en este sentido el relato de la transición y consolidación de la democracia ya no es eficiente ni acorde para organizar los sentidos, las pertenencias y las reciprocidades, todo aquello que necesita un individuo para responder a la pregunta ¿por qué esperar?, ¿por qué renunciar a exigir todos mis derechos de una buena vez?» (Güell, 28).

En síntesis, se afirma, al tenor de los cambios sociales e individuales de la sociedad chilena que generan una incertidumbre sobre el futuro —al cual no se teme—, a las mutaciones en reciprocidad y pertenencia, que el relato urdido por la concertación en el gobierno, «... no basta ya para dar sentido a las formas efectivas de las relaciones e intercambios sociales que han surgido entre tanto» (Güell, 30). Además, los bienes que en la actualidad los individuos quieren alcanzar no son los mismos prometidos por el relato concertacionista.²¹ Y los miedos míticos de antaño no son los mismos de hoy. De esta suerte, ocurre que se acabó «... un futuro, lo que es lo mismo, el futuro prometido en el relato de la transición y consolidación de la democracia se hizo pasado. Con ello comienzan a surgir todas las incertidumbres acerca del valor de las esperas y acerca de la legitimidad del orden social, acerca de la pertenencia y del cambio.» (Güell, 30).

²⁰ Así, por ejemplo, según los datos aportados por Brunner (1998), un 67% de los jóvenes (18-24 años) asiste habitualmente a centros comerciales; un 87% está muy o algo de acuerdo con que los jóvenes vivan en pareja sin casarse; un 80% acepta la distribución de anticonceptivos en los hospitales; un 60% acepta que una mujer casada decida no tener hijos para dedicar más tiempo a su carrera; un 76% está de acuerdo con el aborto cuando la vida de la madre está en peligro (p. 188).

²¹ En efecto, un factor poderoso de lo descrito tiene directa relación con el crecimiento de las clases medias en el país, en cierto modo de «nuevo cuño» que, efectivamente, esta vez no votaron por Frei, como lo demuestran Añinat y Blacque, más adelante. Esta constatación se encuentra muy en la línea del reciente análisis que realiza Ludolfo Paramio (2010). «Economía y política de las clases medias en América Latina», *Revista Nueva Sociedad*, N° 229. Paramio analiza el surgimiento de nuevos sectores medios en Brasil y la creciente heterogeneidad de estas capas sociales, entre, si se quiere, una antigua clase media que ha perdido posiciones y una más dinámica vinculada a la tecnología, al sector servicios y los mercados externos. Algo similar, sin duda, ocurrió en Chile puesto que los nuevos sectores emergentes, abandonaron a la concertación y ello produjo una fractura entre estos y los más modestos de la población. No es banal señalar cómo la votación de Frei se asentó, básicamente, en los sectores rurales y con menor escolaridad, como se describe más adelante.

Como se puede evaluar, entonces, otro síntoma de agotamiento o de cierre del ciclo de la concertación en el gobierno se vincula con aquel «mito fundacional», relativamente eficiente en los primeros años, pero que velozmente empezó a perder fuerza.

De esta forma, presentamos un amplio abanico de argumentaciones referidas a lo que denominamos el quiebre del mapa cognitivo de la concertación intelectual y política alojada en los partidos, en el Parlamento y en amplias franjas de los activos más movilizadas.

En primer lugar, describimos las argumentaciones de Tomás Moulian que en un señero libro pone en entredicho seriamente la democratización en que estaba empeñada la concertación, para aducir que todo seguía igual, según el designio de la dictadura.

En segundo lugar, nos hicimos cargo del Informe del PNUD sobre el malestar que recorrería a la sociedad chilena y luego consideramos el debate entre autoflagelantes y auto-complacientes, afirmando que se trató de una discusión soterrada, en verdad sofocada en aras de la gobernabilidad. Analizamos los contundentes argumentos de Brunner en torno al malestar y las interpretaciones en relación al resultado electoral de la elección parlamentaria de 1997, en los cuales este autor refuta tanto la tesis del malestar como el pesimismo en torno a los resultados de la elección. Y finalizamos poniendo en cuestión el relato de la concertación en el gobierno. *Se había constituido, pues, un potente magma político-ideológico que influye al fin de ciclo de la concertación en el poder.*

3. EL PROGRESIVO DESALINEAMIENTO DE LOS PARLAMENTARIOS, PARTIDOS DE LA CONCERTACIÓN Y LA «SALIDA» DE DIRIGENTES

Ahora centramos la atención en lo que denominamos es el paulatino desgajamiento o desalineamiento de los parlamentarios de la disciplina de la concertación en el gobierno, como segundo factor sustancial gravitante del fin de ciclo de la misma. En efecto, aunque venía desde antes, entrada la década de 2000, se produce un «nuevo escenario» político en el país (Hidalgo: 2007) caracterizado por una creciente parlamentarización de la política o, como lo llamaron algunos, «parlamentarismo impropio»²² que, en los hechos, tiende a afectar sensiblemente la fuerte impronta presidencial del régimen político chileno.

²² Es así como el actual Miembro del Tribunal Constitucional, ex ministro de Estado y parlamentario, José Antonio Viera Gallo, al comentar las nuevas atribuciones del Parlamento, decía: «... no se pueden ni formular ni aceptar exigencias que pueden llevar a una suerte de «parlamentarismo

Ocurrió con el paso de los años que, al examinar las iniciativas del Ejecutivo, los parlamentarios comenzaron a elaborar una compleja ecuación, en la cual ponían en juego una serie de variables: a) las proyecciones políticas propias tanto a nivel de sus partidos como a nivel nacional; b) la importancia de sus bases de legitimidad locales y regionales; c) la aproximación/distancia con las directivas nacionales de sus tiendas políticas; d) sus posturas singulares en relación a las diversas políticas públicas y, por ende, los niveles de adhesión diferenciados a las distintas políticas promovidas por el gobierno. Ello conllevó, de modo inevitable, que el gobierno tuviera que desplegar una acción política, en lo tocante a sus propios parlamentarios, bajo un modelo, en la práctica, de «caso a caso» que implicó explorar cada iniciativa política en su propio mérito, con cada parlamentario.

De este modo, se produjo otro síntoma que, luego abundaremos, de fin de ciclo al producirse el cambio de una democracia que había funcionado por medio de «grandes consensos» a otra de acuerdos frágiles y complejos con los propios grupos parlamentarios concertacionistas, que involucró un estrecho y difícil trabajo de persuasión entre el Ejecutivo y los parlamentarios del arco de la concertación. Lo referido conduce, luego, a la implosión de la concertación en el Parlamento y a comportamientos dispares de los congresales.

Es posible identificar un conjunto de factores que influyeron activamente en el repertorio de conductas de los parlamentarios de la concertación. En primer lugar, con variados niveles de intensidad, existe un estímulo en cada uno por perfilarse ante la opinión pública, y en la propia elite, con sus propios temas y preocupaciones, como una manera de proyectar sus respectivas carreras políticas. Ello, por cierto, tuvo el riesgo, como acabó aconteciendo, de que la política se transformara en la suma de muy diversas agendas personales. Por otro lado, los diputados y senadores, o buena parte de ellos, con el tiempo se fueron construyendo estructuras políticas propias—dentro de sus tiendas— como centros de estudio afines,²³ que tendían a configurar lugares de elaboración de las propias plataformas políticas como espacios de formulación alternativas de políticas públicas.

En segundo lugar, los parlamentarios, cada vez con mayor vigor, comen-
ron a invertir su capital político en las diversas regiones o distritos a los cuales

impropios», cuyas negativas consecuencias conocimos a comienzos del siglo XX». Artículo diario *La Tercera*, Opinión, 05/06/2010.

²³ Por ejemplo, el otrora senador Carlos Ominami fundó Chile21 que, en un primer momento, alojó al «laguismo», pero que luego se independizó bajo la presidencia de Ominami y hoy es la plataforma del Partido Progresista de Marco Enriquez Ominami. También el prestigioso diputado PS, Carlos Montes, fundó en la comuna de La Florida el centro Cordillera en el cual centraliza su trabajo político y comunitario en la zona.

representan. De este modo, se constituyó en un dato secundario o subordinado el hecho de que los parlamentarios de las diversas regiones, como ocurría anteriormente, gastaran buena parte de su tiempo en la «gran política nacional». En parte, por el peso creciente de las regiones y sus demandas, como por la devaluación de los partidos políticos, los parlamentarios se veían impelidos a cimentar sus bases políticas, lo más densamente posible, en las distintas regiones y distritos que representan. Aún más, el vínculo que se empieza a hacer patente, más estrecho y cercano con sus representados, es especial en regiones y en distritos populares, incentiva a los parlamentarios a la construcción de «sus» propios partidos que, bajo el paraguas de las diversas tiendas políticas —desde donde luego se producen «salidas»—, ya sea DC, PS, PPD o PRSD, cobijen a militantes, dirigentes locales y regionales que responden con una lealtad a toda prueba al respectivo legislador. Lo anterior, entonces, es un vigoroso factor para que los legisladores tengan una relación, a lo menos compleja, o de alto grado de autonomía, con las directivas centrales de las distintas orgánicas partidarias.

Uno de los elementos en juego, en el periodo histórico bajo escrutinio, fue el progresivo debilitamiento de los partidos políticos. Los partidos políticos ya no contaban con recursos, en sentido amplio, para alinear a los parlamentarios de las diversas tiendas políticas. Si bien, como todo partido político que se precie de tal, existían mecanismos colectivos de toma de decisión, así como instancias de «castigo», cuando los parlamentarios no acataban lo que resolvían las directivas partidarias, difícilmente las instancias partidarias hicieron valer las sanciones, en determinadas circunstancias, puesto que las «órdenes» de partido ya no se avienían con la autonomía que gozaban los parlamentarios. Asimismo, las órdenes autoritarias, cuando se dieron, en general eran percibidas negativamente por la ciudadanía.

En suma, más allá de las tiendas políticas, los parlamentarios perciben que prácticamente son «propietarios» de sus escaños y ello los hace actuar con altos grados de independencia. Este fenómeno, que explicaremos, conllevó, con el paso de los años, a una veloz degradación de los partidos políticos en Chile.

El fenómeno que está en la base de lo que referimos, se deriva de la existencia en el país del sistema electoral binominal, a partir de la reinstalación de la democracia en 1990. Este fue un sistema diseñado por la dictadura deliberadamente para sobre-representar a los partidos de derecha y reducir el número de partidos predominantes (Siavelis: 2004). Como sostiene Siavelis, para comprimir el número de partidos, la opción más natural habría consistido en la creación de un sistema uninominal como el norteamericano o el británico. Sin embargo, con tal modelo los ideólogos de la dictadura sabían que la derecha sólo podía obtener un 40% de respaldo. Se eligió, en cambio, distritos de dos miembros, conocido como «sistema binominal». Este se acogió para cada uno de los

60 distritos de la Cámara (de un total de 120) y para las elecciones del Senado (de 19 circunscripciones con un total de 38).

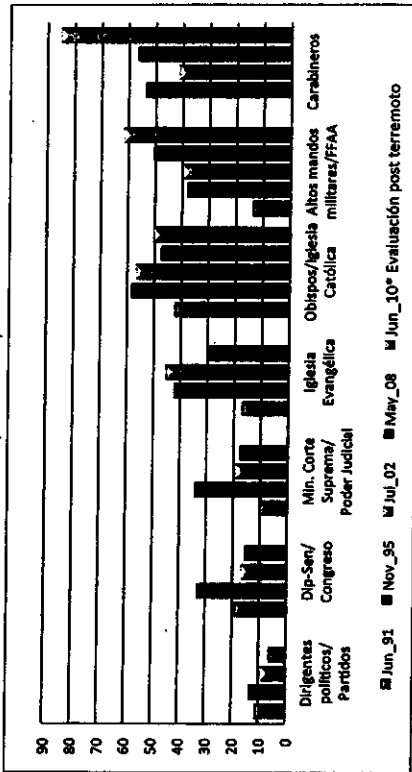
De esta forma, se combinaron distritos de magnitudes de dos y un sistema de conteo d'hondt que generó altos umbrales electorales. De este modo, cada coalición o partido debe presentar dos candidatos por distrito y para ganar ambos escaños la lista que obtiene el primer lugar debe doblar el total de votos de la lista en segundo lugar. De esta forma, si la lista más votada dobla la votación de la segunda lista, esta logra los dos asientos. Si esto último no ocurre, cada uno de los más votados de las listas gana un escaño, luego de determinarse si una lista ganó uno o dos escaños estos son entregados, según la votación propia, a candidatos individuales. Este sistema, en consecuencia, establece umbrales o cotas muy altas para la representación. Resulta, extremadamente difícil, para una coalición o partido lograr una súper-mayoría para acceder a los dos escaños en un distrito o, si se quiere, para doblar a la otra lista.

Como lo indica Boeninger (2008), un candidato al Parlamento que lo es por primera vez requiere un apoyo fuerte del partido, debido a que la tienda aporta su base electoral nuclear o primaria y porque su nombramiento como candidato requiere de la decisión favorable de sus directivos y militantes; esto es, el candidato «novato» es dependiente de su partido. Pero muy distinta es la condición de otro parlamentario en ejercicio que se presenta a la reelección, ello porque, en virtud del sistema binominal, este parlamentario es el único representante del partido y de la coalición en el respectivo distrito o circunscripción senatorial. Ello le otorga una base muy sólida para su reelección que, incluso va más allá de los militantes de su partido, de modo que puede prescindir, aunque con límites, de sus cuadros dirigentes. Además, debe tenerse en cuenta que la ley de partidos premia más al candidato que al partido *per se* y la mayor parte de las donaciones electorales están centradas en nombres específicos y no en partidos, lo cual concede al postulante a la reelección una notable independencia financiera respecto de su partido.

Estos son los factores institucionales que estimulan la creciente y sistemática autonomía que adquieren los parlamentarios y el severo impacto que ello tiene en los partidos. De otra parte, el binominalismo también se cierne como una «camisa de fuerza» para la expresión de la pluralidad política, a la luz de los altos umbrales requeridos y sofoca, o establece, un cierre algo odioso que desalienta la participación e impide «refrescar» la política con nuevos liderazgos y programas; asunto que también acontece en estos años y que estimula las «salidas» de los partidos, como veremos. Se debe reparar, además, que no existen en Chile límites para la reelección, un incentivo más para que los parlamentarios se eternicen en su cargos.

Ahora bien, es oportuno demostrar, aunque sea sumariamente, la crisis por la que atraviesan los partidos políticos y el Parlamento, de cara a la percepción de la ciudadanía, como expresa el siguiente cuadro:

CONFIANZA O EVALUACIÓN DE INSTITUCIONES EN CHILE
(1991-2010)

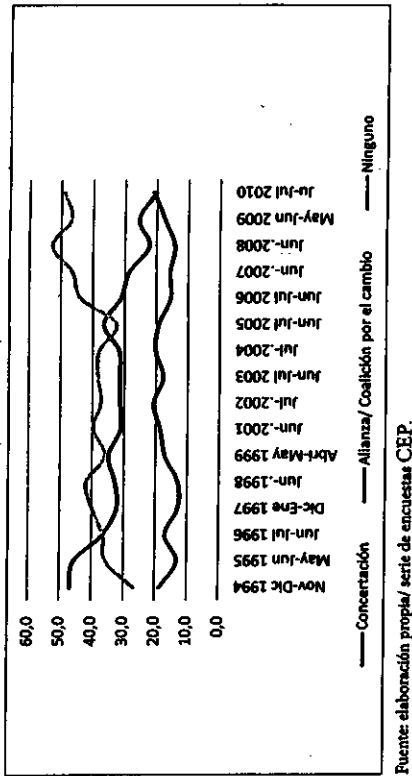


Fuente: CEP Chile/Elaboración propia.

Al observar el cuadro que registra la confianza en las instituciones, a través del tiempo, se aprecia claramente cómo todas las consideradas han ido perdiendo la confianza de los encuestados. En términos generales, Carabineros es una institución bien o mejor evaluada en comparación a las demás. Por otra parte, los partidos y dirigentes políticos, así como los diputados, senadores y el Poder Legislativo en general, son los peor evaluados. El Poder Judicial hoy presenta bajos niveles de aprobación y/o confianza. La Iglesia Católica es la institución que ha logrado mantenerse con ciertos niveles de confianza y aprobación, sin embargo, también presenta un deterioro en el tiempo.

A renglón seguido, se presenta un cuadro que muestra los grados de adhesión a las coaliciones políticas. Allí se observa nítidamente cómo las coaliciones han ido perdiendo apoyo y cómo se ha incrementado la alternativa «ninguna».

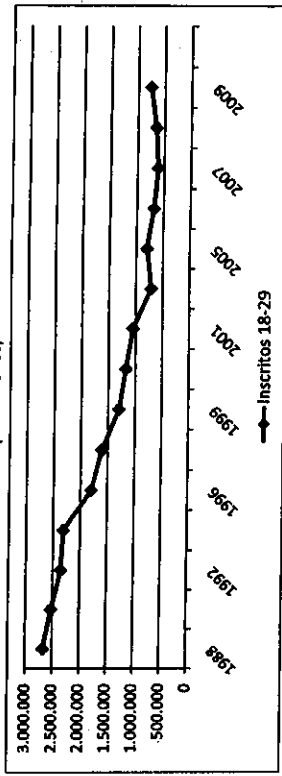
IDENTIFICACIÓN POLÍTICA EN CHILE
(1994-2010)



Fuente: elaboración propia/ serie de encuestas CEP.

Asimismo no se debe perder de vista la sistemática distancia de los jóvenes con respecto a la política-electoral que se revela en una sostenida declinación de su inscripción en los registros electorales, trámite indispensable en Chile para poder votar y que, una vez realizado, obliga a la persona a sufragar, imponiéndose una multa de no hacerlo, a menos que se encuentre muy lejos de su recinto de votación (más de 100 kilómetros) y lo constate en una comisaría de policía. El siguiente cuadro muestra la desafección juvenil:

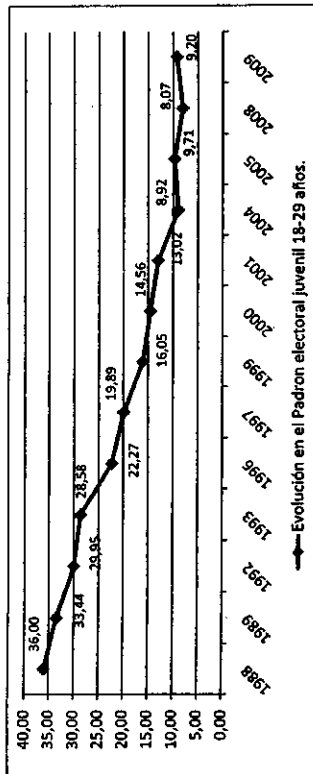
EVOLUCIÓN PADRÓN ELECTORAL JUVENIL
(18-29 años)



Fuente: Servicio Electoral. www.servel.cl

El cuadro siguiente muestra la evolución en el porcentaje de jóvenes inscritos, en relación al padrón total.

EVOLUCIÓN EN EL PORCENTAJE DE JÓVENES INSCRITOS EN RELACIÓN AL PADRÓN TOTAL



Fuente: Servicio electoral. www.servel.cl

Año	Total inscritos	Inscritos 18-29	% 18-29
1988	7.435.913	2.676.878	36,00
1989	7.557.537	2.526.872	33,44
1992	7.940.008	2.346.099	29,55
1993	8.085.439	2.310.660	28,58
1996	8.073.368	1.798.274	22,27
1997	8.069.624	1.605.232	19,89
1999	8.084.476	1.297.821	16,05
2000	8.089.363	1.177.961	14,56
2001	8.073.446	1.051.368	13,02
2004	8.012.065	714.956	8,92
2005	8.220.897	797.991	9,71
2008	8.110.265	654.639	8,07
2009	8.285.186	762.349	9,20

Fuente: Servel.

Como se desprende de los cuadros, claramente en Chile, con el correr del tiempo, se produce un creciente distanciamiento de las personas con respecto al Parlamento y los partidos y un creciente posicionamiento de los ciudadanos en la opción «ninguna», es decir, señalan no confiar en el entramado institucional

del país. Vale la pena, igualmente, una mención a la situación juvenil. Como diversos estudios han señalado,²⁴ los jóvenes sencillamente no se sienten representados por la actual oferta político-partidaria y ello configura un círculo vicioso puesto que como no se inscriben en los registros electorales la elite política no se preocupa de ellos y no elabora programas y/o políticas destinadas a este grupo etareo.

Es así como se produce en el país un sensible envejecimiento del padrón electoral que, en la práctica, se mantiene congelado, con leves cambios, desde la instalación de la democracia en 1990. En verdad, en Chile se incubó una «crisis de representación» que es uno de los factores que estimula las fugas o salidas de dirigentes y parlamentarios de la concertación. Asociado a ello se encuentran los efectos perversos del sistema binominal tanto porque aliena la completa autonomía de los parlamentarios como por impedir el «tiraje de chimenea» del sistema político que, en los hechos, constituye en Chile un «duopolio» en el cual se reparten el Parlamento solamente los dos grandes bloques políticos.

En definitiva, el sistema ha carecido de competencia real de alternativas políticas y se ha tornado cuasi plebiscitario, en el cual la ciudadanía y los partidos, en buena medida, saben de antemano quienes van a ser electos en cada circunscripción o distrito, verificándose la competencia de votos, en verdad, al interior de cada lista o, en su defecto, un candidato fuerte de una lleva un acompañante más débil, con el propósito de que sume votos para, finalmente, salir elegido.

Estos elementos cristalizaron la existencia de una elite política cerrada, autorreferente y, por ende, refractaria al cambio, pero que, al interior de la concertación partidaria y parlamentaria, llevan a una creciente fragmentación y fuga de liderazgos, en tanto, también está presente la examinada pérdida de un horizonte común en la concertación y la creciente disposición de dirigentes a perfilarse de forma autónoma, fuera de sus tiendas políticas, incluso a riesgo de perder los escaños parlamentarios. Veamos cómo se desarrolla este proceso.

En los primeros años de 2000 las disidencias al interior de la concertación adquieren cada vez más fuerza y se convierten en uno de los principales factores de deterioro de la imagen de la coalición. En las filas del PPD, a inicios de 2007, se produce la renuncia a la tienda de parte del senador Fernando Flores, y se suma el ex diputado Jorge Schaulsohn, quien es expulsado del partido, para formar el «referente» «Chile Primero».²⁵ También renuncian al partido los diputados Álvaro Escobar, Esteban Valenzuela y el senador Roberto Muñoz Barra.

²⁴ Al respecto se puede consultar el excelente estudio reciente de Vicente Espinoza, Sebastián Madrid, (2010), *Troyectoria y eficacia política de los militantes en juventudes políticas. Estudio de la elite política emergente*, Santiago, Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago.

²⁵ Consultar Manifiesto Fundacional de Chile Primero, en www.chileprimero.cl

En la base de esta disidencia y quiebre estaba, en parte, el anhelo frustrado del senador Flores por convertirse en candidato a la Presidencia del país. «Chile Primero», se plantea como una tercera fuerza política e intenta, sin éxito, juntar las firmas para convertirse en partido. En lo medular, esta expresión política sostenía que la concertación se había agotado y que se requería un nuevo espacio político de convocatoria, en especial vinculado a los jóvenes en los temas de la participación, medio ambiente, nuevas tecnologías y temas emergentes de la sociedad chilena. También estos dirigentes, en particular Schaulsohn, atacaron duramente a la concertación por haber profitado, según ellos, del manejo del aparato del Estado utilizándolo de modo prebendario y clientelar. Luego este sector político, aunque disminuido, apoya la candidatura de Sebastian Piñera, sin lograr resultados electorales de ninguna entidad.

Por otro lado, el senador Adolfo Zaldívar, quien finalmente sería expulsado de la DC el 2007, también traspone el umbral junto a los diputados Jaime Mulé, Alejandra Sepúlveda, Pedro Araya, Carlos Olivares y Eduardo Díaz, todos DC. Si bien el senador Zaldívar participó del comando presidencial de la presidenta Bachelet y luego, en los inicios de su gestión, la respaldó, gradualmente se fue alejando de la concertación. En lo fundamental, elaboró un discurso de apelación a los sectores medios y a los pequeños empresarios que no habían sido, según él, adecuadamente tratados por los gobiernos de la concertación que se había «alejado de la gente». Y sostuvo, además, una dura crítica contra el modelo económico que consagraba los monopolios y afectaba los intereses de la mayoría del país. Zaldívar es proclamado el 2009 como candidato Presidencial del pequeño partido PRI (Partido Regionalista Independiente) que se encontraba inscrito en algunas regiones. A la postre, este líder declina la candidatura y apoya a Piñera en la elección presidencial y es actualmente embajador de Chile en Argentina. Se debe, además, agregar que el PRI, doblandole la mano al sistema binominal, en las elecciones parlamentarias de 2009 obtiene tres diputados.

Talvez la fragmentación más lacerante es la producida en el PS, el partido de la entonces presidenta Michelle Bachelet.

El senador por la importante zona del sur, la Octava Región, Alejandro Navarro, luego de un largo proceso culmina renunciando al PS (noviembre 2008) para lanzarse a una aventura política propia fundando el MAS y levantando su candidatura presidencial. Muy cercano a los ensayos populistas de Venezuela y Bolivia, Navarro levanta una plataforma de izquierda que recusa del modelo económico construido en Chile y plantea la construcción de un movimiento social «desde abajo» que agrupara a movimientos sociales diversos que reclamaban mayor participación y apertura a sus demandas, en donde también había algunos movimientos indígenas proclives a su candidatura. Al fin de cuentas, y ante el escaso apoyo que concita su candidatura, opta por apoyar la candidatura

presidencial del diputado PS Marco Enríquez-Ominami, aunque presenta en algunos distritos candidatos a diputados, sin éxito.

También en el curso de la definición de candidaturas presidenciales, se retira del PS el histórico líder Jorge Arrate,²²⁶ ex presidente del partido, ex ministro de Estado y embajador en los gobiernos de la concertación. Puesto que en su momento, el PS opta por la candidatura presidencial de Eduardo Frei, Arrate que ya había presentado su pre-candidatura, no tuvo más que decidir su alejamiento del partido. Arrate levanta su candidatura presidencial con el apoyo del Partido Comunista y expresa, muy bien, y con gran talento, una opción clásica de izquierda afincada en el imperativo de democratizar integralmente a Chile, asegurar grados mayores de igualdad social por medio de políticas redistributivas drásticas; además, el Estado debía tener una injerencia decisiva en las prestaciones de salud, en las políticas de vivienda y muy centralmente es partidario de que volviera la educación del país a manos del Estado que, como se sabe, está a cargo de los municipios que reciben una subvención y es mixta con un alto componente privado y particular, subvencionado por el ente estatal. Igualmente, era partidario de la formación de una Asamblea Constituyente para sentar las bases de una nueva Constitución Política, entre otras medidas.²²⁷ Arrate sigue hasta el final con su candidatura presidencial.

Y *last but not least*, se debe considerar la salida del PS del diputado Marco Enríquez Ominami, quien fue el único candidato presidencial independiente en la elección de 2009. Obtuvo el 20,1% de los votos, tornándose en el candidato independiente que más votos ha logrado en todas las elecciones presidenciales desde el retorno a la democracia. Como lo registra Rodrigo Osorio y Martín Schuster (2010), según la encuesta CEP, el apoyo que concitó Enríquez entre los inscritos en los registros electorales varió de un 16% a un 21,9%. Como veremos, Enríquez levantó una candidatura muy poderosa centrada en la apertura del sistema político y contra las cúpulas de la concertación que se habían enquistado en el poder, apelando así a los jóvenes y al cansancio generalizado que existía con la elite en el poder.

Enríquez, además, presentó la novedad de ser un político joven, nacido el 12 de julio de 1973. Se debe, igualmente, agregar que a pesar de ser un crítico

²²⁶ Jorge Arrate renuncia al PS en enero de 2009. En su carta dirigida al presidente del partido, senador Camilo Escalona, sostiene, «... no convoco a nadie a imitar mi conducta. Decenas de miles de socialistas están marginados de toda actividad y en el hecho han suspendido su militancia (...).» luego agrega: «... confío y deseo que nuestra común herencia permita, más temprano que tarde, nuevas coincidencias sobre el futuro, en el marco de una compartida opción progresista y de izquierda para Chile». *Diario Clarín*, 14 enero, 2009

²²⁷ Consultar el programa de Jorge Arrate, «7 compromisos y 21 medidas para democratizar Chile. Somos la izquierda».

de la elite política chilena venía de esa misma cantera. Su padre, Miguel Enríquez fue el mítico líder y fundador del Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR). Su madre, Manuela Gumucio, se casó con el histórico dirigente del Partido Socialista, Carlos Ominami, a la sazón, senador de este partido al que luego renuncia en apoyo de su hijo. Asimismo, Enríquez es nieto del ex senador fundador de la Falange y Democracia Cristiana, Rafael Agustín Gumucio, y su bisabuelo, Manuel Rivas, fue un importante político y ministro de principios del siglo XX. Enríquez está casado con la famosa y carismática periodista y conductora de televisión Karen Doggenweiler quien fue, sin duda, una figura central de su campaña. Este joven candidato trabajó en cine y televisión (es filósofo de profesión) y colaboró y asesoró diversas campañas electorales en Chile, incluyendo las presidenciales de Ricardo Lagos en 1993 y 1999.²²⁸

En 2005 Marco Enríquez fue electo diputado por el distrito 10, el mismo en que su padre, Carlos Ominami, era senador. Allí obtuvo la primera mayoría con el 34,4% de los votos desplazando a su compañera de lista, María Eugenia Mella (DC). Si bien no contaba con una real trayectoria política anterior, su alta votación se explica porque él y su esposa eran ampliamente conocidos. Siendo diputado se caracterizó por una marcada independencia y autonomía. En múltiples ocasiones votó contra proyectos impulsados por el gobierno e incluso por su propio partido. Es recordado cuando viajó, junto a un grupo de diputados, a Perú y Bolivia, sin consultar a la Cancillería, para conversar con ambos Presidentes y establecer relaciones paralelas a las del gobierno. Por todos estos episodios lo denominaron en la prensa y en la elite «discolo», apodo que, desde luego, le sirvió para fortalecer su imagen durante su campaña.

Otro antecedente, importante de señalar, es que Enríquez-Ominami intentó participar en las primarias de la concertación el 2009 como pre-candidato presidencial. Sin embargo, el PS se negó a incluirlo y la primaria se efectuó solamente entre Frei y el senador PRSD y presidente de su partido José Antonio Gómez. Estas fueron unas primarias limitadas a las regiones de O'Higgins y Maule y tendrían un carácter resolutivo en la medida que uno de los candidatos superara por una diferencia de 20% al otro postulante. Como ello así aconteció se declaró a Frei candidato de la coalición. En este contexto, Enríquez insistió en que debía ser candidato presidencial y así lo hicieron saber 279 militantes socialistas que

²²⁸ Para una exposición, más o menos, coloquial de la vida y visiones de Marco Enríquez Ominami, se puede consultar el libro de Patricio Navía (2009) *El discolo. Conversaciones con Marco Enríquez-Ominami*, Chile, Debate. En un acápite, por ejemplo, Enríquez Ominami, señala: «... pero precisamente porque no quiere reconocer la verdad completa sobre lo que se hizo en Chile, porque no quiere reconocerse como apito padrastrero del exitoso país que hoy tenemos, la Concertación parece no entender al nuevo Chile. La coalición de gobierno parece no tener respuestas atractivas y adecuadas para los desafíos del Bicentenario», p. 37.

entregaron una carta en donde señalaron a la dirigencia del PS la necesidad de reconocer que la concertación contaba con dos opciones presidenciales. Como declaró, en su momento, Enríquez-Ominami: «... me siento candidato de lo mejor de la Concertación, no de la que está encabezada por estos dirigentes, porque esto no es una sociedad anónima, sino un espacio de construcción, de debate» (*La Nación*, 12 de junio de 2009, Osorio y Schuster, 103). Pero los dirigentes de la concertación sencillamente ignoraron su intención.

Dado que Enríquez-Ominami no contaba con el apoyo de los presidentes de los partidos de la concertación y, por cierto, menos con el respaldo del presidente del PS -Camilo Escalona- estaba compelido a renunciar a su partido y presentarse como una opción independiente. De este modo, según la ley y como candidato independiente, Enríquez-Ominami tuvo que reunir, en un esfuerzo descomunal, 36.000 firmas autenticadas ante notario.

En su momento, además, Enríquez-Ominami anuncia, mediante una carta al Servicio Electoral y un discurso publicado en Youtube, que renunciaba al Partido Socialista; esto ocurrió el 12 de junio de 2009. Allí dice «... se trata de un acto doloroso. Pero es necesario que responda a la decisión de las cúpulas dirigentes de la concertación y del PS de ahogar la competencia y el debate de ideas al interior de la coalición. Mi renuncia es parte de los pasos necesarios para continuar y consolidar una candidatura que ha presentado un proyecto de reforma política que considero urgente para que Chile enfrente los desafíos que impone el siglo XXI» (Osorio, Schuster, 103).

A la candidatura de Enríquez-Ominami adhirieron un amplio espectro de dirigentes concertacionistas, como Carlos Ominami,²²⁹ ex PS y senador por la Quinta Región Cordillera; Marcelo Trivelli, ex dirigente de la DC y ex intendente de Santiago; Esteban Valenzuela, ex PPD y diputado por Rancagua; Álvaro Escobar, ex PPD y diputado por Estación Central; Cerrillos y Maipú; Alejandro

²²⁹ Véase la carta renuncia de Carlos Ominami al PS del 28 de junio de 2009, allí entre múltiples razones, señala: «... he tomado esta decisión luego de agotar todas las instancias para hacer ver la grave situación a la que ha sido conducido el Partido Socialista. La verdad es que sin expresarse formalmente, el partido ha entrado en el último tiempo en un agudo proceso de atomización. Expresión de ello es que teniendo tantas opciones presidenciales propias para someter a consideración de la ciudadanía, la dirección condujo el proceso de un modo tal que dejó a los socialistas sin ninguna. Y luego agrega: «... destaqué en mi intervención la opción del diputado Enríquez-Ominami por la profundidad y extensión que esta ha alcanzado en la ciudadanía. Apoyo a Marco porque es mi hijo, pero sobre todo porque comparto su disposición a renovar la política. Si su vocación fuera otra o contrajera mis valores la situación sería distinta o si se quiere se daría de otra manera, porque los hijos son siempre los hijos. Pero más allá de mi particular condición, creo que ha llegado el momento de iniciar una nueva etapa en Chile y que el impacto ciudadano de su campaña expresa una profunda necesidad de cambio que no sólo comparto, sino que me emociona y entusiasma». Reproducida en extenso en el semanario *The Clinic*, 28 de junio de 2009.

Navarro, ex PS, fundador del MAS y senador por la Octava Región Costa y franjas importantes del Partido Socialista. Se plegaron también a su candidatura el Partido Humanista y el Partido Ecologista junto a diversos movimientos sociales como el Movimiento Amplio Social, el Movimiento SurDa, la red progresista, el Movimiento Regionalista y el Movimiento Unificado de Minorías Sexuales.

Con un talento mediático envidiable, Enríquez-Ominami se consideró sucesor del legado de la presidenta Bachelet. El 10 de septiembre de 2009 inscribe formalmente su candidatura independiente para la Presidencia con más del doble de las firmas requeridas. La campaña se centró en tres ejes. En lo tocante a la reforma educacional preconizaba que los hijos de los obreros tuvieran la misma enseñanza que los hijos de los diputados. En segundo lugar, planteaba una drástica reforma tributaria por la vía del aumento al impuesto a los cigarrillos y a las bebidas alcohólicas y el aumento del *royalty* a las empresas que explotan recursos naturales. En tercer lugar, postulaba una reforma al sistema político, eliminando el binominal, haciendo automática la inscripción en los registros electorales y creando un régimen semi-presidencial. Asimismo, propugnaba una mayor descentralización del país, entregándole mayor autonomía económica y política a las regiones. Por cierto y sin desmerecer la importancia de los partidos políticos, abogaba por una amplia deliberación de los ciudadanos que debían tener un papel más protagónico más allá de las elecciones. Con todo, en verdad, esta era una plataforma *catch-all* o «atrapa todo» dirigida a cautivar a muy distintos electores.

Además Enríquez-Ominami presentó una lista de candidatos para la elección parlamentaria y a la luz de la ley de hierro del binominalismo, no logró ningún escaño, obteniendo sólo el 4,6% de los votos en la elección de diputados y un 5% en la de senadores.

Nos hemos extendido en el análisis de este verdadero fenómeno político porque Enríquez-Ominami fue un síntoma tanto del agotamiento del sistema político como de las amplias franjas ciudadanas que reclamaban una mayor participación e inclusión. Además, su alegato en contra de las cúpulas de la concertación, cayeron en terreno abonado puesto que, como veremos, esta fue una estocada mortal propinada a la coalición de gobierno.

Después de la elección presidencial, Enríquez-Ominami formó un nuevo referente, denominado Partido Progresista, como base para intentar capitalizar la alta adhesión que había conseguido (20,1% de los votos en primera vuelta). Sin embargo, y como es evidente, sin representación en el Parlamento las posibilidades que tiene este partido de convertirse en un actor relevante de la escena política son mínimas. Ello por los factores analizados, en el sentido de que el sistema binominal entrega incentivos para la formación de sólo dos grandes coaliciones y también debido a que Chile cuenta con un sistema de partidos

muy asentado e institucionalizado en que las preferencias electorales no varían demasiado, unido al fuerte arraigo social de aquellos, evidenciado en toda la historia política del país.

A todos estos antecedentes añadimos, junto a la examinada crisis de representación de los partidos, el deterioro de estos por la extendida práctica del clientelismo, poniendo a los «suyos» en las diversas esferas del aparato del Estado, a tal punto que las orgánicas partidarias se «estatalizan» y van perdiendo sus conexiones con la sociedad civil. Esta dimensión fue sugerida con anterioridad, pero vale la pena insistir en ella en esta sección.

Desde luego, no hay estudios empíricos que demuestren este proceso. Al respecto es relevante decir que, en general, las administraciones concertacionistas contaron con una destacada tecnocracia formada en las mejores escuelas, pero hubo espacios de discrecionalidad y dominios reservados de la administración pública en donde, inevitablemente, se produjeron fenómenos nítidos de un uso clientelar de puestos del Estado.²³⁰

Mencionamos asimismo la seria falta de renovación de los partidos, en particular de sus directivas que, si examinamos el período 1990-2009, repiten casi los mismos dirigentes en las cúpulas de las tiendas políticas,²³¹ aunque no siempre en la primera línea de los cargos.

En síntesis, en esta sección delineamos los contornos de la severa fragmentación que atraviesa la concertación parlamentaria y partidaria. En un primer momento, nos referimos a la creciente autonomía de los parlamentarios, como conformación de un «nuevo escenario político». Luego, explicamos las bases de aquello por los estímulos entregados por el sistema binominal al sentar las bases de dos grandes coaliciones y dotar a los legisladores de una amplia independencia. A continuación, damos cuenta de la relativa crisis de representación del sistema político chileno con datos en torno a la confianza de las instituciones, en las cuales, los partidos, Parlamento y coaliciones puntúan muy bajo,

²³⁰ Debemos decir que esta fue la base de la acusación en la campaña presidencial en el sentido de que se sostenía que el Estado se encontraba capturado por los llamados «operadores políticos».

²³¹ Diversos liderazgos dominaron por largos años los partidos que eran por cierto experimentados «animales de la política» y valerosos estrategas tales como en el PS el ex senador Ricardo Nuñez, el ex senador Camilo Escalona, el ex ministro Ricardo Solari, el ahora diputado Marcelo Schilling, el ex senador Jaime Gazuari, Jaime Pérez de Arce, la senadora Isabel Allende, el ex ministro Germán Correa, el ex ministro y actual diputado Osvaldo Andrade. Y en la DC, el ex diputado Gutemberg Martínez, la senadora Soledad Alvear, el senador Andrés Zaldívar, el diputado Juan Carlos Latorre, el senador Jorge Pizarro, el senador Eduardo Frei, el senador Mariano Ruiz Esquide, el ex ministro y ex embajador Claudio Huespe, etc. Y en el PPD, el senador Guido Girardi, el diputado Pepe Auth, el ex ministro Sergio Bitar, el diputado Antonio Leal, la ex diputada Carolina Toba, el ex ministro Francisco Vidal, etc. Y en el PRSD, el senador José Antonio Gómez, el ex ministro Juan Agustín Figueroa, el ex ministro Jaime Campos, etc.

e igualmente, examinamos, la creciente desafección de los jóvenes al sistema político, al evidenciar una sostenida baja inscripción en los registros electorales. Enseguida, exploramos el arco de disidencias experimentado por la concertación, cuando se había, en buena medida, pulverizado el horizonte común. Y, finalmente, señalamos la creciente clientelización de los partidos y su falta de renovación en los cuerpos directivos. *Lo analizado constituye, entonces, otro factor gravitante, de primer orden, del fin de ciclo de la concertación en el gobierno.*

4. LOS LÍMITES DE LA EFICACIA Y CREDIBILIDAD DEL ESTADO

Si bien el foco de este trabajo ha estado centrado, en la distancia y progresiva desafección de la elite concertacionista extra-Ejecutivo, nos parece indispensable también considerar, aunque sumariamente, algunos ámbitos de la propia gestión del Ejecutivo, indicadores de una evidente «fatiga» institucional y que evidencian, como indica el título de esta sección, problemas serios del Estado en lo tocante a eficacia y credibilidad que manifiestan, igualmente, el fin de ciclo de la concertación en la gestión de gobierno.

Entendemos por eficacia, en regla con la definición que dimos en la introducción de esta investigación, como la calidad de las instituciones y de las burocracias del Estado manifiesta, entre otras cosas, en la capacidad y eficiencia de sus estamentos profesionales. Y por credibilidad comprendemos la sostenida capacidad del Estado para orientarse hacia el bien público en orden a satisfacer adecuadamente todas las necesidades de la población. Lo dicho, constituye, sin duda, la base de la legitimidad de cualquier administración ante sus ciudadanos.

Podemos señalar, que, en general, Chile ha tenido en ambas dimensiones un buen desempeño. La temprana formación del Estado fue la base de la constitución de una burocracia de nivel razonable así como de instituciones con un importante grado de coherencia y legitimidad, más allá del clientelismo, fenómeno que, desde luego, no estuvo ausente. Solo entregaremos un indicador: Chile respecto a transparencia, según lo reporta anualmente Transparencia Internacional, organización mundial que la mide en el mundo, es uno de los países que más ha mejorado, situándose incluso sobre Estados Unidos, Francia y España. Es el menos corrupto de América Latina, según el citado informe, ubicándose en el puesto número 21 del ránking mundial, que va de los menos a los más corruptos. Siguiendo este mismo reporte, el país menos corrupto del continente americano es Canadá (puesto 6) seguido de Barbados (17) y después Chile (21) (Informe de Transparencia Internacional: 2010).

En esta sección abordamos dos situaciones emblemáticas de fallas serias de gestión del Estado que afectaron severamente su eficacia y credibilidad, durante

los gobiernos de la concertación. No referimos a un caso que afectó gravemente al Ministerio de Obras Públicas (MOP) y que tuvo amplia repercusión en el país; y el otro el Transantiago: la fallida puesta en marcha de un sistema de transporte público en la capital, Santiago, en alianza con el sector privado. Ambas realidades, a nuestro juicio, pusieron al desnudo, más allá de los correctivos aplicados, el desgaste de la concertación en el Ejecutivo, mostrando complejos cuellos de botella del Estado, sin duda, otro síntoma del fin de ciclo.

4.1. El caso del Ministerio de Obras Públicas (MOP)

Este caso es parte del conjunto de ambiciosos programas desarrollados por la concertación en el gobierno, en el esfuerzo por dotar al país de una moderna infraestructura de puertos y, en particular, de nuevas autopistas o un sistema de «carreteras» que permitan el buen flujo del creciente parque automotriz y de transportes de carga. Ello, teniendo en cuenta la considerable longitud del país y que la gran mayoría de los desplazamientos, sobre todo de los productos de exportación, se realiza por tierra porque el sistema ferroviario fue considerado poco rentable y se encontraba obsoleto al inicio de la democracia.

Desde 1990, el gobierno de la concertación entrante, y, en particular, el Ministerio de Obras Públicas, venía preparando un plan global de obras susceptibles de ser concesionadas a privados. Esto se llevó a cabo contratando diversos consultores externos nacionales y extranjeros. Al finalizar 1993 el MOP contaba con planes de infraestructura para todas las regiones del país, con una serie de proyectos avanzados en su elaboración, otros licitados y en construcción y diversas iniciativas en proceso de adjudicación a privados. Como lo detalla Waissbluth (2006), a fines de 1993, el ministro de entonces (Carlos Hurtado) hizo un viaje a Europa para presentar sus planes a los inversionistas potenciales, quienes luego participaron en las licitaciones convocadas por el MOP. Sin embargo, era perentorio resolver los problemas salariales del Ministerio puesto que no era razonable que mientras se ejecutaban y gestionaban obras de enorme envergadura, los profesionales y técnicos del MOP tuvieran ingresos muy por debajo de sus contrapartes del sector privado. Fue así como, en una primera instancia, el ministro buscó un acuerdo con los gremios del Ministerio, consistente en una reducción gradual de personal a cambio de un incremento en los ingresos de este. Sin embargo, la propuesta fracasó porque fue rechazada en la asamblea gremial.

Durante la gestión de Eduardo Frei, el entonces ministro de Obras Públicas, Ricardo Lagos, intentó resolver los problemas salariales del MOP por la vía legislativa, creando un tipo de carrera funcionaria paralela más flexible, consistentemente evaluada y mejor remunerada. Pero de nuevo este intento fracasó

porque fue impugnado por el Tribunal Constitucional, debido, supuestamente, a que rompía la homogeneidad salarial de los funcionarios públicos y podía sentar un precedente complejo para otras reparticiones estatales.

Ante ello el ministro Lagos creó la Coordinación de Concesiones del MOP como una estructura paralela, más ágil y flexible, con personal que estuviera fuera del escalafón, pagado a honorarios, con ingresos, por cierto, más altos. Esta práctica y nueva institución fue continuada por sus sucesores en el cargo (Jaime Tohá, Carlos Cruz, Javier Echeberry y Jaime Estévez). De esta manera, se pudo continuar con el más vasto y comprensivo plan de infraestructura de la historia del país, que no sólo contemplaba obras concesionadas a privados, sino también la construcción tradicional de infraestructura con financiamiento del Estado. En síntesis, como relata Waissbluth, con un contingente similar de funcionarios, entre 1990 y 2005, el MOP invirtió entre cinco y diez veces más por año, respecto a períodos anteriores (Waissbluth, 77).

Y aquí se encuentra la raíz de la severa crisis organizacional que enfrenta el MOP. Se produjo por el formidable exceso de trabajo de los funcionarios a cargo de concesiones y la imposibilidad de contar con directivos altamente calificados, pero sin salarios acordes al complejo trabajo que desempeñaban. Como lo analiza el experto citado, el salario de un directivo del MOP que administraba contratos por cientos de millones de dólares era tres y cinco veces menor que el de sus contrapartes en empresas privadas. Y la crisis que alcanzó gran revuelo mediático e impacto político, se funda en que la Coordinación de Concesiones del MOP diseñó mecanismos de pago de sobresueldos (ingresos extra) a su personal vía la ampliación de contratos a firmas proveedoras, que luego derivaban los recursos excedentes a algunas empresas u organizaciones (como la empresa «fantasma» GATE) que administraban el pago de tales sobresueldos o ingresos extra a los funcionarios de concesiones, con el agravante de ser ingresos personales de funcionarios públicos que no pagaban impuestos.

De esta manera, y en razón del derecho administrativo chileno, el uso de partidas presupuestarias con fines distintos a lo previsto, constituye un fraude al erario nacional, por más justificados que fueran los destinos de tales recursos. Como concluye Waissbluth, «... en el mejor de los casos, estos procedimientos fueron conducidos en el desorden más absoluto, y en el peor, pueden haber generado espacios para la comisión de delitos» (Waissbluth, 77).

A raíz de este bullado caso, la imagen del MOP quedó prácticamente destruida. Se debe decir, además, que esta situación salió a la luz, en parte, por las declaraciones a la prensa del ex ministro de la cartera, Carlos Cruz, quien, el 20 de noviembre de 2002, señalaba a *El Mercurio* que «... varios directores de la cartera recibieron sobresueldos para compensar trabajos extras», y agregaba «... le solicité a Sergio Cortés que viera cómo se compensaba esto y él decidió

hacerlo a través de Gates (aludiendo a la empresa «fantasma» que triangulaba los dineros).

De este modo, cuando estos mecanismos informales de pago a funcionarios salieron a la luz, como era de esperar fueron considerados inaceptables desde el punto de vista administrativo y se generó una crisis institucional y política en el gobierno de Lagos que, por cierto, tuvo un alto impacto en los medios. Allí se inicia una de las investigaciones judiciales quizás de mayor amplitud de la historia de Chile que toma años en dilucidarse. Como se dijo, el clima organizacional y la institucionalidad del MOP resultaron muy mal parados. A cargo de la investigación judicial quedó la reputada y conocida ministra del Poder Judicial Gloria Ana Chevesich, quien dictó sentencias en varios casos. En lo principal, la ministra Chevesich, llegó a la convicción de que se había creado un «ardid» para burlar al Estado y pagar de modo irregular los sobresueldos a los funcionarios.

Este caso, sin duda, puso en serio cuestionamiento al Estado tanto en su eficacia como en su credibilidad y afectó profundamente a la concertación en toda la línea.

Con todo, esta crisis fue un acicate poderoso para sentar las bases de una modernización del Estado. Fue así como se acordó entre la oposición y el gobierno de entonces una vigorosa agenda de reformas transversales del Estado, inédita en la historia chilena. Esta se plasmó en el documento denominado «Acuerdos político-legislativos para la modernización del Estado, la transparencia y la promoción del crecimiento», convenido en enero de 2003 que comprende 49 iniciativas y que fue refrendado por el líder de la oposición de esos años, diputado Pablo Longueira, y el gobierno.

En todo caso, para ser fiel a la historia, la agencia estatal ya venía desplegando una serie de políticas modernizadoras con antelación a esta crisis como el Sistema de reclutamiento, selección y designación y modalidades de contrato de los altos directivos públicos.

La agenda de reforma del Estado de 2003 involucró medidas en los siguientes ámbitos:

- a) Modernización del Estado: gestión pública, gestión de recursos humanos, gestión financiera, descentralización;
- b) Transparencia: financiamiento de la política, labor parlamentaria, institucionalidad y probidad;
- c) Promoción del crecimiento: iniciativas que ya estaban incluidas en la llamada Agenda Pro-Crecimiento (Waissbluth, 43).

Finalmente, es necesario agregar, aunque resulte complejo, que luego de esta crisis que afectó tan duramente al Estado y a la concertación, hubo, si se

quiere, un antes y un después, puesto que la concertación perdió, en parte, la supremacía que tenía con respecto a la derecha en términos éticos. Esto porque el caso MOP puso al descubierto, más allá de los tremendos logros en infraestructura que se consiguieron, la debilidad de instituciones y personas, cuando siempre la coalición de gobierno sostuvo que también en el plano moral y ético era superior a la dictadura y a la derecha.

4.2. El caso del Transantiago

La llamada «crisis del Transantiago» se refiere a las tremendas fallas de diseño y puesta en práctica de un nuevo sistema de transporte público en la capital del país, Santiago. Ello derivó, como lo señalan los expertos, en uno de los mayores fracasos de política pública en Chile. Habitualmente se cita, al efecto, la revista *The Economist* (7/2/ 2008) que llamó a la reforma del transporte chilena, «un modelo de cómo no hacer una reforma de transporte público» (citado por Briones: 2009, 39).

Si bien las bases del sistema fueron diseñadas, como se dijo en su momento, en el gobierno de Ricardo Lagos, su implementación fue llevada a cabo por la presidenta Bachelet, cuando el sistema comenzó a operar a plenitud el 10 de febrero de 2007. La inauguración del Transantiago en la capital generó literalmente un colapso de la ciudad, de nuevo afectando seriamente al gobierno.

Procurando sintetizar la amplia información disponible, (Gómez: 2007; Peña: 2007; Morandé, Doña: 2007) el Transantiago (TS) buscó reemplazar el anterior sistema de buses en la capital, conocido como de las «micros amarillas». Se trataba de un conjunto administrado por una amplia red informal de propietarios privados que competían en el servicio de pasajeros de la ciudad, provocando altos niveles de contaminación atmosférica, acústica y ocurrencia de accidentes de tránsito. Era un parque de autobuses, muchos antiguos, con chóferes a quienes se pagaba a comisión, es decir, por «boleto cortado», lo cual incentivaba una verdadera carrera de los conductores por conseguir pasajeros. Además, esta modalidad generaba una alta congestión vehicular, en particular en la zona céntrica de la capital, puesto que había gran superposición de recorridos; es decir, distintas líneas de buses «competían» en las mismas rutas. Como refiere Briones (2009) el 80% de los recorridos pasaba por alguno de los seis ejes centrales de la ciudad.

Intentando corregir estas evidentes distorsiones, se planificó el nuevo sistema Transantiago. El TS, en términos globales, se planteó desde el inicio como una redefinición radical del sistema antiguo en torno a tres pilares: a) un completo rediseño de la malla de recorridos en base a troncales, incorporando el

metro y alimentadores que los nutrían, implicaba, entonces, hacer transbordos; b) una integración operacional, física y tarifaria de los servicios que significaba pagar con una tarjeta conocida como BIP tanto los buses como el metro, de modo de crear un sistema de transporte integrado; c) la «empresarización» de los proveedores de servicio que antes, como se indicó, estaban atomizados y eran informales, ahora se licitarían zonas geográficas a un mono-operador privado.

Hasta aquí, un razonable y buen esquema de reforma integral. Sin embargo, como señalan diversos autores y un largo informe de la Cámara de Diputados (2007) que creó una comisión especial al respecto, en lo principal, la falla estructural del sistema radicó en la falta gravísima de información en todos los niveles.

En primer lugar, al efectuarse un rediseño completo y centralizado del sistema de transporte, no se consideró la información acumulada de los antiguos recorridos, ni tampoco se contó con una información veraz del verdadero desplazamiento de los santiaguinos (encuestas objetivas de origen-destino).²² Ello significó, entre otros asuntos técnicos, que no se considerara el cambio de la ciudad de Santiago, con diversas comunas periféricas, densas en población, cuyos servicios (cines, supermercados, bancos) ahora eran ofrecidos internamente. Se trata, como se sostiene, de que Santiago se constituyó como una ciudad móvil, en donde se realizan muchos viajes «entre» comunas, distintas de Santiago-centro.

Tampoco, en este plano, se consultó, como lo señalaron diversos alcaldes de comunas populares, cómo debía hacerse el cambio, recabando el conocimiento que ellos tenían de sus municipios. En segundo lugar, hubo problemas graves en la necesaria entrega de información a los usuarios para adaptarse al nuevo sistema. En tercer lugar, se produjo una redacción defectuosa de los contratos que ligaban a la autoridad con los transportistas en donde se verificó una asimetría de información que llevó a una estructura de incentivos perversos. Y, en cuarto lugar, existió un exceso de discrecionalidad y falta de transparencia en el desarrollo del plan de transportes que impidió establecer un examen público de las decisiones y encender las luces de alerta cuando era preciso.

Ahora, examinando algunos de estos factores críticos por parte, como lo consignó ampliamente la Cámara de Diputados en su informe, una de las

²² Al respecto como declaró en la comisión de la Cámara de Diputados (p. 82) el ex ministro y ex presidente de Alsacia (empresa de buses) Ricardo Solari, «... a mi juicio, el establecimiento de parámetros basados en la demanda referencial era conceptualmente adecuado, pero tenían el gran defecto de que la investigación respecto de su base empírica, que era la encuesta origen-destino, era inadecuada. O sea, para estimar adecuadamente la demanda referencial, se debería haber tenido una actualización de la información muy sofisticada y de muy buen nivel. Y tengo la sensación de que los datos de dicha demanda referencial eran, en general, antiguos o estaban fundados en evidencia que no era la más adecuada».

principales molestias de los usuarios residió en los recorridos y en las mallas de cobertura. Como dijimos, la ciudad de Santiago había cambiado al contar con comunas periféricas densamente pobladas en donde los traslados ocurren intra-comuna.

Pues bien, el nuevo sistema no asumió esta realidad, trazando «recorridos ilógicos que no pasan por los destinos principales, gran cantidad de transbordos con caminatas o esperas intermedias, bajas frecuencia de buses en horas punta o ausencia de buses en ciertos puntos de la periferia» (Informe Cámara de diputados, 694). Así el nuevo diseño no asumió adecuadamente los movimientos de los habitantes de Santiago (hospitales, sub-zonas, mercado de trabajo). En definitiva, la información para el diseño era antigua y obsoleta porque no se actualizaron los cambios de la ciudad. Y el tema de la información y su falla también fue crucial puesto que no se preparó a la población para un cambio de la magnitud del TS al alterarse radicalmente las mallas de recorrido, como relata el informe de la Cámara, «...lo que ha intensificado la molestia, fue el desconocimiento total de la ciudadanía del nuevo sistema. No recibieron información fidedigna ni menos educación para conocer y aceptar un sistema de transbordos». Por ejemplo, no hubo un plan masivo de información casa a casa, en especial en la periferia de la ciudad, de los nuevos recorridos. Más bien se elaboró una campaña de marketing general. Solo un mes antes de la puesta en marcha se publicó en los diarios la malla general de recorridos que era, según los expertos, una información bastante incomprensible. En otras ciudades, por ejemplo, Grenoble, Francia, la introducción de cambios en el transporte «... requirió dos años de educación y conversación con la comunidad» (Informe Cámara de diputados, 694)

Y en lo relativo a los contratos entre la autoridad y las empresas, hay que apuntar que el Estado pagaba a las empresas de autobuses en razón de una demanda referencial de pasajeros –estimada– y no efectiva con lo cual, estas no tenían ningún incentivo tangible para transportar efectivamente a la población. Además, el llamado administrador financiero y la empresa tecnológica SONDA no cumplieron con el sistema de cobro ni con el soporte tecnológico de habilitar cámaras en los buses, de controlar las frecuencias, de hacer efectivo el cobro y la contabilidad de usuarios por medio de la tarjeta BIP, etc. Asimismo, las empresas operadoras de buses no sacaron los buses contratados, no cumplieron con las frecuencias, mientras la entidad pública de transporte, si bien podía aplicar multas, como ocurrió, confió, desde el inicio, ingenuamente en los operadores privados.

Respecto a la discrecionalidad y falta de transparencia, se alude a un problema de arquitectura institucional mal concebida. No existía una autoridad clara –una autoridad metropolitana de transportes– con atribuciones y

responsabilidades bien definidas. Se creó un Comité de ministros que estaba llamado a diseñar y ejecutar, pero que tenía, como es obvio, problemas de coordinación, falta de competencias técnicas y disgregación de responsabilidades. En la práctica, este comité nunca estuvo a caballo del proyecto y se reunió escasamente. Como señala Briones, «... las decisiones cruciales (modelación y contratos) recaen de facto en SECTRA –Secretaría Técnica de Transporte–, la CGTS y los ingenieros asesores, un pequeño grupo de mandos medios y asesores que comparten una lógica común y cuya función no es diseñar políticas. Esto ocurre debido a la ausencia de contrapartes técnicas adecuadas para escrutar las decisiones a ese nivel». Se concluye que los resultados fueron devastadores, «...la génesis del TS subraya un hecho crucial, a saber, que nuestra institucionalidad permite que planes de la envergadura y efectos del TS puedan ser realizados a discreción del Ejecutivo mediante un simple instructivo presidencial, sin una estructura de pesos y contrapesos que pueda encender luces de alarma» (Briones, 85-86). En suma, y como sostienen los informes concluyentes recopilados por la Comisión de la Cámara de diputados, hubo una tremenda arrogancia.

En el verdadero caos que enfrentó Santiago desde el inicio de la puesta en práctica del plan, renuncia el ministro de Transportes, Sergio Espejo, y el 26 de marzo de 2007 es reemplazado por el experimentado economista y ex ministro del Trabajo del gobierno de Aylwin, René Cortazar, quien establece un conjunto de medidas correctivas, que no viene al caso enumerar.

El impacto que tuvo el sistema de transportes en la ciudadanía no se dejó esperar. La encuesta del Centro de Estudios Públicos (CEP) de junio de 2007, reveló un 41% de aprobación a la forma como Michelle Bachelet estaba conduciendo su gobierno junto a un mismo 41% que la desaprobaba. Y en lo referente al Transantiago, ante la pregunta si ha funcionado bien, regular o mal un 77% de los usuarios contestaba mal y un 88% de no usuarios decía lo mismo, mientras regular puntuaba un 19% de usuarios y 11% de no usuarios; bien, lograba un 5% de usuarios y un 3% de no usuarios. Curiosamente, el único aspecto, en otra pregunta desagregada, considerado muy bueno y bueno (un 63%) era la forma de pago, es decir, el uso de la tarjeta BIP.

Alcanzó tal preocupación en el gobierno esta situación, junto al conjunto de medidas paliativas adoptadas, que la presidenta Bachelet hizo una mención especial del TS en su discurso de cuenta al país que habitualmente se pronuncia el 21 de mayo de cada año. En mayo de 2007 señaló «... ha sido esta reforma una experiencia mala y frustrante para una enorme mayoría de santiaguinos y, especialmente, para los sectores más pobres. Las personas tienen todo el derecho de estar molestas y angustiadas. Comprendo su indignación y su impotencia. Hubo falencias en el diseño, como también en la implementación. Hubo un masivo

incumplimiento de parte de actores que debían garantizar la operación del sistema. No se contó con adecuadas herramientas de supervisión y fiscalización. No se consideró al inicio un pilar público de apoyo ni la gradualidad que ameritaba un cambio de esta magnitud».

También el ex presidente Lagos pidió excusas por la crisis del TS. Ello ocurrió el 19 de diciembre de 2007: «Debemos reconocer con dolor que este cambio del transporte público en Santiago ha ocasionado, en esta primera etapa, perjuicios, molestias y sufrimientos a mucha gente, particularmente, a los más modestos, a ellos les pido mis excusas más sinceras, a ellos les reitero mi afecto y cariño» (Santiago, Agencia Reuters).

En fin, lo cierto es que no se puede agregar mucho más. Este fue, lamentablemente, otro hito complejo que afectó las bases populares de la propia concertación en el gobierno. Se puso, de esta manera, en entredicho uno de los capitales más preciados de cualquier administración, ligado a la eficacia y credibilidad del Estado.

5. LA «PRESIÓN DESDE ABAJO» DE LOS ACTORES SOCIALES

Como referimos ampliamente en esta investigación, el tema principal que nos ocupa, reside en el análisis, largamente avanzado, de la trayectoria de la elite de la concertación, tanto en el gobierno en los partidos y parlamentarios, para delinear las diversas facetas, tanto del periodo de auge del ciclo político de la concertación como su gradual término, el foco de este capítulo final.

Sin embargo, me pareció indispensable incorporar, para ser fiel a los procesos históricos y a la radiografía de este trabajo, el análisis de dos movimientos sociales: el movimiento estudiantil secundario que emerge con inusitada fuerza el 2006 y los contornos del movimiento indígena, sobre todo mapuche. ¿Por qué seleccionamos ambas expresiones sociales, y no otras? Básicamente, porque ellas son buenos ejemplos que denotan «desde abajo» políticas públicas que, si bien fueron atendidas por los gobiernos, revelan, al mismo tiempo, limitaciones y cuellos de botella de las políticas gubernamentales vinculadas a educación y a las demandas indígenas. De esta manera, queremos decir que, en este ámbito, también se aprecia el fin de ciclo de los gobiernos.

Como indicamos, en referencia al análisis efectuado de los argumentos de Brunner al refutar la tesis del «malestar» en la sociedad chilena, efectivamente, los niveles de protesta social y el surgimiento de grandes movimientos contestatarios, a lo largo de los 20 años de democracia, fue débil y espasmódico, más allá de las clásicas reivindicaciones corporativas del sector público y las persistentes demandas, por ejemplo, del Colegio de Profesores por una mejoría en sus

salarios. De allí entonces, la relevancia de examinar el movimiento estudiantil secundario y la situación de la política indígena.²³³

5.1. El movimiento social de los estudiantes secundarios

En 2006 se gesta en Chile una amplia y masiva movilización de los estudiantes secundarios conocida como «la revolución pingüina», ello debido al tradicional uniforme escolar que usan los jóvenes, en particular del sistema público, tan municipal como particular subvencionado. Como se recuerda, el detonante se produce, como suele suceder en los episodios de revueltas sociales, con la «toma» de parte de los estudiantes del Liceo Carlos Cousiño de Lota, en la Octava Región, en protesta por las filtraciones de agua del establecimiento educacional que lo hicieron nacionalmente conocido como el «Liceo Acuático». En todo caso, por cierto, existía un caldo de cultivo en los estudiantes secundarios, que protagonizan uno de los movimientos más interesantes y valiosos desde la instauración de la democracia en el país. Como bien señala Garretón (2006) un movimiento social, a diferencia de otras formas de acción colectiva, supone una cierta densidad organizacional y una temporalidad más allá de un evento o coyuntura determinada y requiere tres niveles distintos de planteamientos: a) una demanda concreta o específica en torno a la condición que se vive; b) una demanda de cambio institucional o de cambios en las reglas del juego de un campo específico; y, c) una motivación de cambio más global de la sociedad, que suele adoptar tonalidades algo más utópicas.

Pues bien, estas tres condiciones las reunía el movimiento social de los estudiantes secundarios. Pero primero es necesario entregar una panorámica del sistema educacional chileno, algunos de los logros de la concertación, y sus deficiencias globales, para entender, en contexto, la estructura de las demandas de los jóvenes.

Como señalan quienes estudian la sociología de la educación,²³⁴ un sistema educacional no opera en un vacío sino que pretende proyectar y «educar» a las personas sobre el fundamento de un modelo de sociedad. En efecto, el actual

²³³ Puede quizás estimarse autorreferente, pero me correspondió participar muy directamente desde el gobierno, en particular, desde el Ministerio Secretaría General de la Presidencia en el análisis y seguimiento del movimiento estudiantil secundario, que lo hice, debo decir, con entusiasmo. Al mismo tiempo, en la actualidad, me desempeño como investigador principal en un proyecto patrocinado por la Fundación Ford que fundó un Observatorio de las políticas hacia el mundo indígena que lleva a cabo la actual administración.

²³⁴ Consultar el reciente libro de Sergio Martínic, Gregory Elacqua, editores (2010), *¿Fin de ciclo? Cambios en la gobernanza del sistema educativo*, Santiago, Universidad Católica, UNESCO.

sistema educacional chileno fue «obra» de la dictadura militar que buscó desmantelar la sociedad protectora y meritocrática del pasado republicano. Es así como estructuró un sistema, en clave neoliberal, priorizando el mercado y el individualismo. La Constitución de 1980 sentó las bases de un modelo educativo a tono con esta máxima liberal.

De esta manera, se dictaron leyes, como las Directivas Educativas de 1979 y la legislación universitaria de 1981 que, además, incluyó la promulgación de la llamada LOCE (Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza) que fue el «rayado de cancha» de todo el sistema educacional. En lo central, el modelo educacional implantado se basa en el principio de la libertad de empresa y no en la libertad de enseñanza, fundándose en la competencia entre los establecimientos educacionales, cristalizando un modelo que reproduce las desigualdades sociales. A ello hay que añadir que se entrega a los municipios la gestión de los establecimientos escolares que reciben una magra subvención del Estado que, en general, no cubre dignamente los requisitos técnicos e institucionales mínimos. Con ello se buscó reducir la cobertura de la educación pública a favor de la privada. También se estimuló, sin reglas, la creación de establecimientos denominados particulares-subvencionados, lo cual significó en la práctica que cualquier persona en condiciones de construir escuelas y gestionarlas podía recibir un monto del Estado que financiaba, escasamente, el reclutamiento de alumnos que esa escuela podía lograr. La LOCE, desde luego, permitía el afán de lucro en todo el sistema educacional, de abajo hacia arriba. De otra parte, igualmente, se desfinancian, parcialmente, las universidades públicas, viéndose obligadas a generar recursos propios en el mercado.

La concertación en el gobierno realizó, en las diversas administraciones, enormes esfuerzos por dotar al sistema educacional de mayores recursos. Ello a través de un conjunto de medidas tales como la introducción de la Jornada Escolar Completa (extensión del horario de clases), la identificación de escuelas vulnerables a las que asignaba recursos adicionales, la construcción de toda una gama de nueva infraestructura pública, la mejoría sustantiva de los salarios de los profesores, la introducción paulatina de cambios curriculares importantes, la medición continua de la calidad de la educación por medio del SIMCE (Sistema de Medición de la Calidad de la Educación), la elaboración de proyectos de envergadura para dotar de mayores recursos a las universidades públicas, etc.

Sin embargo, como lo atestigua la más reciente medición del SIMCE, persiste, como era de esperar, una compleja y, hasta ahora, irremontable brecha de desigualdad social y mala calidad de la educación. Esta prueba se aplica a todos los alumnos del sistema, de cuarto y octavo año de primaria, en las áreas de comprensión del medio natural, matemáticas y comprensión lectora. Por

sólo entregar algunos datos elementales, aunque decisivos, la prueba evidenció falencias en el área de matemáticas en los niveles de octavo básico, donde un 62% no sabe la materia y tiene un conocimiento correspondiente a un sexto básico. Las diferencias son acentuadas si se consideran los sectores socio-económicos. En el de ingresos bajos, en octavo, sólo un 3% «sabe lo que tiene que saber» en matemáticas. De esta manera, la brecha en educación crece entre los sectores socio-económicos alto y bajo. Finalmente, en lectura, un 39% de los estudiantes obtiene un nivel avanzado; un 27%, intermedio; y, un 34%, básico. Como declaró el ministro de Educación de entonces Joaquín Lavín, «... necesitamos un punto de inflexión que marque una nueva era (...) si seguimos así nos vamos a demorar 100 años en lograr el aprendizaje esperado» (Diario *El Mostrador*, 2 de junio de 2010).

El movimiento estudiantil que surge espontáneamente entre abril y junio de 2006 convoca a más de cien mil estudiantes secundarios de más de cien colegios del país; en su momento cumbre, la huelga estudiantil congregó a más de 600.000 escolares, convirtiéndose en la mayor protesta de alumnos en la historia de Chile. Y de acuerdo a su naturaleza de movimiento social, en lo específico, demandó que el pase escolar fuera gratuito así como la Prueba de Selección Universitaria (PSU); derogación de la LOCE instituida por la dictadura, todavía vigente en aquel momento, y la modificación de la Jornada Escolar Completa (JEC). La aspiración de cambio más global de los estudiantes estuvo referida a la eliminación del lucro en la educación y erradicación de la educación municipalizada, apuntando a un cambio basal del modelo educativo y, por ende, a un nuevo modelo económico y social (Garretón, 2).

Entre varios aspectos, la novedad de este movimiento social, fue que no respondió a ninguna bisagra política de los partidos tradicionales e incluso de otras organizaciones pre-existentes. El movimiento secundario se organizó a partir de la articulación de la llamada Asamblea Coordinadora de Estudiantes Secundarios (ACES), instancia que surge desde los centros de alumnos y colectivos estudiantiles (Abarca, Assaél, Brzovic, Caldichoury, Cornejo, González, Rendón, Sánchez, Sobarzo, Foladori, Pavéz, 2009)²³⁵ organizados principalmente en los colegios más tradicionales del centro de la capital -Santiago- y algunos municipales y particulares subvencionados ubicados en el mismo lugar. Por otra parte, se produjo una lógica organizativa inédita. Como indica el notable estudio recién citado de jóvenes profesionales, «...la horizontalidad del movimiento, la transversalidad de sus demandas (a las que comienzan a adherir estudiantes de las más diversas clases sociales y regiones del país), la claridad de sus

²³⁵ Vale la pena aclarar para evitar confusión en el texto que este es un extenso estudio sobre el movimiento estudiantil, elaborado por este amplio espectro de jóvenes profesionales, el año 2009.

propuestas, los novedosos estilos que proponen y ejecutan, el nivel de adhesión social que provocan, sorprenden al país, en especial a sus élites políticas, que había confinado a la juventud popular al campo de los apáticos y/o socialmente dañados» (Ibíd: 28).

Y agregan: «... la Asamblea de Estudiantes Secundarios perfila un funcionamiento basado en la democracia directa, en donde los voceros son simplemente eso, portadores del mandato de sus bases, que en asamblea resuelven, sin ceder a las dinámicas de la coyuntura y a las maniobras divisionistas y de desinformación generadas por poderosos grupos de interés. Esto les permitió construir un espacio político donde la participación efectiva de todos y la diversidad se transformaban en elementos constituyentes de una nueva ciudadanía juvenil que desbordaba los tímidos canales de integración política que hasta la fecha se han constituido en el Chile post dictadura» (Ibíd: 28).

Efectivamente, así ocurrió, como lo relatan con entusiasmo, los iracundos jóvenes citados, pero ello fue un proceso. En efecto, en un primer momento, cuando la movilización se desbordó, se producen hechos de violencia y desmanes que llevan a una dura represión de la policía y motivan a la presidenta Bachelet a increpar a los estudiantes en su Discurso del 21 de mayo de 2006 cuando sostiene, «... quiero ciudadanos críticos, conscientes, que planteen sus ideas y sus reivindicaciones. Pero esa crítica debe hacerse con espíritu constructivo, con propuestas sobre la mesa y, lo más importante, a cara descubierta y sin violencia. Quiero ser muy clara: lo que hemos vivido en semanas recientes es inaceptable. ¡No toleraré el vandalismo ni los destrozos ni la intimidación a las personas! Aplicaré todo el rigor de la ley. La democracia la ganamos con la cara descubierta y debemos continuar con la cara descubierta».

Fue así como rápidamente hubo un aprendizaje de los estudiantes y sus dirigentes, y se organizan las tomas de colegios y jornadas culturales de todo tipo en la línea descrita en las citas anteriores. Es decir, fue un movimiento social pacífico, reflexivo y muy hábil para literalmente descolocar al gobierno y a todo el *establishment*.

Luego de intensas jornadas y en donde el ministro de Educación, Martín Zúñiga, procura dialogar con los dirigentes, sin lograrse mayores acuerdos, en la mañana del 30 de mayo (2006) y al mantenerse incólume el paro de los estudiantes, a los que se sumaron los profesores y estudiantes universitarios, la presidenta Bachelet convoca su Gabinetete político. Después de diversas deliberaciones, a las 21:00 horas del día 31 de mayo la Presidenta se dirige al país por cadena nacional de radio y televisión, anunciando un conjunto de medidas especiales para llevar a cabo una «Reforma de Calidad a la Educación» (Hidalgo: 2006).

Entre las medidas, se contempla:

- a) La reorganización del Ministerio de Educación para permitir la fiscalización a través de una superintendencia.
- b) Establecimiento de un Consejo Asesor Presidencial de Educación para el mejoramiento de la calidad educacional.
- c) Reforma de la LOCE, consagrando el derecho de los ciudadanos a una educación de calidad e impidiendo la discriminación injustificada de alumnos por parte de los establecimientos. El Estado, además, se convertiría en garante de la calidad de la educación.
- d) Medio millón de nuevos alumnos beneficiados con almuerzos, que para 2007 serían más de 770.000.
- e) Inversiones para mejoras de la infraestructura en 520 establecimientos, principalmente en casinos (cafeterías) y baños. Mil 200 establecimientos tendrían mejoras inmobiliarias.
- f) Becas para estudiantes de Educación Técnica Profesional durante sus prácticas laborales de tres meses. Esta medida beneficiaría a más de 70.000 estudiantes.
- g) Pase escolar nacional y gratuito para los más necesitados, que podría ser utilizado todos los días de la semana sin límite de horario.
- h) PSU gratuita para 155 mil estudiantes, equivalente al 80% más pobre del país.

Como se percibe, el movimiento estudiantil había logrado, en cierta medida, lo que se propuso. Sin embargo, como suele suceder en estos casos, lentamente se fue disgregando y fue tomado por algunos líderes más radicales, como la estupear vocera María Jesús Sanhueza. Otro de los dirigentes principales, César Valenzuela, opta por salirse del movimiento que se encontraba ya fracturado, aduciendo razones personales.

De esta manera, el 7 de junio la presidenta Bachelet entregó la nómina del Consejo Asesor Presidencial para la reforma educacional, que es presidido por el prestigioso académico y experto en educación Juan Eduardo García Huidobro, que, en un plazo de seis meses, debía entregar un informe final luego de un diálogo nacional. La Presidenta anunció, además, que de los 81 miembros integrantes del Consejo, sólo 12 serían estudiantes, de los cuales seis representarían a los secundarios y seis a las instituciones universitarias públicas y privadas.

Lo cierto es que el Consejo, en verdad, era un amplio foro en donde estaban todos los actores del sistema educacional, desde expertos de las diversas tendencias políticas, representantes de las iglesias, de la etnias, de los padres y apoderados, sostenedores municipales y privados, rectores de universidades públicas y privadas, etc. Como declaró su presidente «... este consejo va a tener que esmerarse por mostrar caminos para llegar a la educación justa y de calidad que Chile quiere y necesita» (primera reunión constitutiva de la instancia).

Como es natural, no se pueden reproducir, las extensas deliberaciones del Consejo Asesor que entregó a la Presidenta sendos informes, sobre las distintas posturas que recogieron lo medular de los interesantes debates producidos. Solamente interesa concluir esta sección, analizada en el período de Bachelet, señalando que la ley de educación fue promulgada después de tres años de tramitación parlamentaria. Esta ley, LOCE, pasó a denominarse Ley General de Educación (LGE). Se fijó un nuevo, más moderno y democrático marco regulador de la educación chilena que permite, entre otras cosas, que quienes financian el funcionamiento de los colegios no puedan dedicarse a otro sector económico (como sucedía antes) y, además, deben rendir cuenta pública de los recursos estatales que reciben. Adicionalmente, contempla la creación de la Superintendencia de educación y la Agencia de Calidad, proyectos que aún no han sido resueltos por el Parlamento. También reglamenta la educación como un derecho universal que no permite a ningún establecimiento discriminar a un alumno por sus condiciones económicas, aboliéndose el sentido mercantil del anterior cuerpo legal, entre otras materias.

Retornando al inicio del planteamiento de este apartado, el análisis de este movimiento y sus resultados, a nuestro juicio, revela la «dureza» y complejidad de efectuar reformas, en un sentido igualitario, de los sistemas educacionales que describen una larga curva temporal. Como lo demuestra la experiencia europea, supone generaciones alcanzar ciertos grados razonables de equidad en los sistemas educativos. Asunto que, por lo demás, implica necesariamente políticas distributivas muy agresivas, para acortar las brechas de las desigualdades de origen, básicamente socio-económicas, y en las cuales la escuela, aporta, pero en grados limitados. Por ello, incluimos este movimiento social, porque, aparte de su originalidad, puso al desnudo un problema aún pendiente en la sociedad chilena y respecto del cual la concertación hizo importantes esfuerzos, sin lograr alterar los nudos basales heredados de la dictadura. En este ámbito, también se terminó un ciclo, y se requerirá la apertura de uno nuevo para encarar de verdad las desigualdades que aún perviven en la sociedad chilena.

5.2. Situación y políticas hacia el mundo indígena

Como lo analizamos en un trabajo reciente (Hidalgo, Brodsky: 2010), la relación del pueblo mapuche²⁸ con el Estado, sufrió un cambio sustancial a partir

de la promulgación de la Ley Indígena N° 19.253 en 1993. En un lapso de 15 años los pueblos indígenas mejoraron ostensiblemente las condiciones de reconocimiento legal de su identidad, cultura y derechos, aunque el conjunto de políticas emprendidas y los ingentes recursos destinados no fueron suficientes para salir a la denominada «deuda histórica» para con este sector de la sociedad chilena. La política indígena de los gobiernos de la concertación durante el período 1994-2010 permitió avances considerables en materia de recuperación de tierras y consolidación de títulos de dominio, así como en los ámbitos de la salud intercultural y educación bilingüe.²⁹

Sin embargo, este conjunto de políticas producto de sus limitaciones, encontró un cúmulo de dificultades y obstáculos que dieron pábulo a una crisis de la institucionalidad indígena, la radical pérdida de confianza de las comunidades en las autoridades políticas y el empañamiento de la política de restitución de tierras y fomento al desarrollo. Todo ello, además, acompañado de reivindicaciones crecientes y movilizaciones de los movimientos mapuches que se enfrentaron, en muchos casos, con una respuesta del Estado que invocaba la tristemente conocida ley antiterrorista.²⁹ Al mismo tiempo, surgieron nuevos líderes indígenas con mayor instrucción y vínculos internacionales, que protagonizaron, en algunos casos, movilizaciones y actos de violencia, como consecuencia, en buena medida, de la impaciencia y la frustración. Lo anterior ha llevado, en la práctica, a cerrar un ciclo en lo tocante a la política indígena en Chile.²⁹ En verdad, el país requiere una nueva política indígena, que arranque con los formidables avances de los últimos años, profundice una serie de aspectos y genere un cambio de paradigma sustancial. Lo principal es que se verifique el reconocimiento de los derechos políticos de los pueblos indígenas, que incluya el reconocimiento de su organización política, instituciones y costumbres, la capacidad de autorrepresentarse y autogobernarse en ámbitos claves de su vida colectiva.

total indígena nacional. Consultar Censo 2002, (2003), Instituto Nacional de Estadísticas, Santiago, Empresa Periodística La Nación.

²⁷ Algunos de estos aspectos, como es evidente, fueron cubiertos cuando se analizaron los diversos gobiernos, en especial el de Patricio Aylwin, que tuvo la misión fundacional de crear la política indígena y su nueva institucionalidad, la CONADI

²⁸ Se trata de una odiosa ley originada en la época de la dictadura para reprimir la disidencia al régimen militar y que, por diversas razones, no se modifica en los 20 años de democracia de la concertación. En parte, por las presiones de la derecha y de los empresarios afincados en la zona que siempre pedían «mano dura» a las autoridades para procesar a indígenas que efectuaban, en algunos casos, actos violentos como la quema de casas de haciendas de propietarios privados, en se rehusaban a vender las propiedades que reclamaban comunidades mapuches.

²⁹ El mejor libro, entre otros del autor, que describe con sumo rigor la historia y predicamento actual del pueblo mapuche, corresponde al antropólogo e historiador José Bengoa (1996), *Historia del pueblo mapuche*, Santiago, ediciones Sur.

²⁸ Vale la pena apuntar, de inmediato, que según el último Censo de población de 2002, del total nacional, el 4,6% de la población reconoce pertenecer a una etnia, es decir, 692.192 personas son indígenas en Chile. Los mapuches comprenden a 604.349 personas, esto es, el 87,3% de la población

Corresponde, entonces, hacer un breve *ex cursus* histórico para luego examinar los límites de las políticas de la concertación en las diversas administraciones.

La penetración del Imperio inca alcanzó solamente hasta el río Maule, en el sur del país, lugar donde se estableció la primera frontera norte del mundo mapuche, que presentó una tenaz resistencia²⁴⁰ a la dominación incaica que luego se repetirá frente a la conquista española, fijándose la frontera en el río Biobío. El pueblo mapuche, se asentó, principalmente, en las provincias de Arauco y Malleco, dedicado a la caza y a la recolección debido a la abundancia de recursos naturales en esas regiones.

Con la llegada de los españoles, la sociedad mapuche sufrió cambios radicales. Los conquistadores intentan avanzar hacia las tierras del sur con inusitada violencia, pero encontraron una abierta resistencia y la conquista fracasó en varias ocasiones. Es así como hacia fines del siglo XVI los mapuches logran el establecimiento de una autonomía política y territorial sobre lo que hoy se conoce como la Araucanía que se mantiene por espacio de 260 años.

La explicación histórica, a nuestro juicio, más acertada que formula Jara (1990) sobre la permanente rebelión del pueblo mapuche, reside en el tipo de organización social de esta etnia, básicamente rural y carente de gobiernos centralizados y jerarquizados como sí ocurrió con el Imperio inca o azteca. En el caso de los mapuches, cada familia era una unidad independiente y no había, por ende, una «elite» central a la cual capturar y someter, sino que predominaban miles de clanes que convivían en tiempos de paz y se unían para hacer la guerra, puesto que la amenaza externa cohesionaba a todos.

El reconocimiento de esta realidad llevó a la Corona española a establecer relaciones con el mundo mapuche de cercanía y negociación al haber sencillamente fracasado la invasión. De esta manera, surge la política de los Parlamentos. La inauguración de ellos suponen un cambio drástico en el tipo de relación de la Corona con las comunidades indígenas, ya que se produce *de facto* y *de jure* el reconocimiento de un pueblo-nación-mapuche y una frontera con el mundo colonial. Así los mapuches logran establecer una gobernabilidad basada en relaciones pacíficas con los españoles e inician un período de prosperidad ligado a la actividad ganadera que incluso los llevó a ocupar las pampas del actual territorio argentino.

El Parlamento, conocido como «las paces de Quillín» produce el reconocimiento formal de la frontera al sur del río Biobío y la autonomía del territorio mapuche. De hecho, los españoles despueblan la ciudad sureña de Angol y los

²⁴⁰ Para un buen análisis de las razones de fondo de la resistencia mapuche y los detalles de las diversas guerras que emprendieron, consultar, Álvaro Jara (1990) *Guerra y sociedad en Chile*, Santiago, Ed. Universitaria.

mapuches se comprometen a respetar la frontera y dejar predicar a los misioneros en su territorio. La influencia de los Parlamentos se puede evidenciar hasta el día de hoy en la dirigencia mapuche que los irroca como fuente de legitimidad y como dato jurídico de reclamos territoriales y autonómicos. En tal sentido destacan los Parlamentos de Quillín de 1641 y 1647 y el de Negrete de 1726.

Luego de la independencia (1810), en la década de 1860, pasadas algunas décadas mientras se asentaba la nación chilena, se aprueban leyes de ocupación de la Araucanía y se construyen fuertes en los ríos Toltén y Malleco que comienzan a cercar a la sociedad mapuche desde el norte y desde el sur. Al mismo tiempo, desde Argentina, comienza un proceso similar que impide a los mapuches el cruce de la cordillera. Esta llamada «segunda guerra de Arauco», ahora contra los ejércitos de Chile y Argentina, lleva en 1881 a la fundación de Temuco, en plena zona mapuche, y Bariloche en territorio argentino.

En Chile, tras la independencia, la nueva elite criolla se ve impulsada a construir y pensar los contornos de una identidad chilena que sirviera de base para la fundación de la república. En principio, la base de sustentación de la identidad nacional estaba radicada en la existencia del ejército, la iglesia y la aristocracia aunque también se aludía a la presencia indígena, destacando los aspectos que resultaban más funcionales a la elaboración de tal identidad nacional. Pero, en la práctica, los patriotas pensaban, sobre todo expandir las fronteras de Chile hacia el amplio territorio indígena, ligando este ímpetu expansionista con una misión claramente «civilizatoria» y evangelizadora. Esta visión perdurará durante todo el siglo XIX y parte del XX.

A partir de 1884 y hasta 1929 se produce el proceso conocido como La Reducción, es decir, el trabajo de la llamada Comisión Radicadora que instalaba a los mapuches en territorios delimitados sobre los cuales se entregaban Títulos de Merced. Este proceso produce cambios severos en la sociedad mapuche. Ello termina con el concepto de territorio autónomo reconocido por los acuerdos con los españoles; se reducen las propiedades mapuches a las tierras de labranza alrededor de las viviendas; se destruye el tejido social puesto que se expulsa, persigue y relocaliza por la fuerza a las familias que huyen de la violencia y de las matanzas. Esto se une a la intervención de la organización política mapuche cuando se nombran arbitrariamente a distintos caciques como poseedores de Títulos de Merced, dejando a otros en una posición subordinada, lo cual provoca agudos conflictos entre ellos que, en algunos casos, persisten hasta nuestros días.

A esta política de reducciones se suman, por cierto, los abusos de particulares contra la propiedad indígena, quienes, de manera voraz y fraudulenta, usurpaban las tierras ya «reducidas» o procuraban comprarlas a vil precio.

La herramienta principal de «asimilación» en este período se centró en la educación, la que buscó, sencillamente, eliminar la particularidad mapuche

e imponer una visión católica y occidental. Con todo, los mapuches que recibieron una educación formal, luego de un tiempo fueron los primeros en promover la organización autóctona de su pueblo para establecer demandas y reivindicaciones.

Tras el retorno de la democracia y ya en 1989, la coalición de partidos democráticos, como explicitamos al examinar el gobierno de Aylwin, suscribieron el Pacto de Nueva Imperial con representantes de los pueblos indígenas de todo el país. Así, en marzo de 1990, el gobierno de Aylwin creó la Comisión Especial de Pueblos Indígenas, CEPI, encabezada por el connotado antropólogo e historiador José Bengoa, la que llevó a la práctica la creación y aprobación parlamentaria de la citada Ley N° 19.253 del 5 de octubre de 1993, conocida como Ley Indígena. De este modo, se crea la CONADI (Corporación Nacional de Desarrollo Indígena) que, entre otras funciones, establece normas de protección, fomento y desarrollo de los pueblos indígenas y fija el reconocimiento por parte del Estado de Chile de las principales etnias que habitan el país: Mapuche, Aymará, Atacameños, Quechuas, Collas, Rapa Nui, Diaguitas, Kawashkar y Yagán y se reconocen los derechos culturales y las comunidades indígenas creando un registro para tales efectos.

Como argumentamos en el trabajo citado (Hidalgo, Brodsky, 12) no resulta exagerado sostener que la Ley 19.253 y los actos legislativos posteriores a su dictación, tales como la aprobación de la Ley N° 20.249 que creó el espacio Marino Costero de los Pueblos Indígenas y la ratificación del Convenio 169 (que reconoce los derechos colectivos de las etnias) constituyen, en conjunto, un corpus jurídico que cambió, conceptual y radicalmente, la relación de los pueblos indígenas con el Estado y la sociedad nacional.

Sin embargo, como lo adelantamos al comienzo, con los años todo el entramado institucional entra en una severa crisis. Por una parte, suceden movilizaciones de organizaciones mapuches que veían que la institucionalidad no respondía a sus requerimientos, debido, en parte, al clientelismo y a contar con una baja densidad profesional y técnica, con la consiguiente agudización de largos procesos burocráticos para la entrega de tierras a diversas comunidades (Hidalgo: 1999).

En muchas situaciones, los gobiernos actuaron de manera reactiva, entregando tierras a las comunidades más beligerantes. También se hizo evidente que la sola entrega de tierras no resolvía los agudos problemas de pobreza existentes,²⁴¹ puesto que no habían políticas sistemáticas de fomento productivo

²⁴¹ Como lo señalan diversos estudios, las tasas de indigencia y pobreza que enfrentan los mapuches de la región de la Araucanía (IX Región) son considerablemente mayores al promedio de Chile, llegando a niveles mayores al 20% entre 1996 y 2003 y disminuyendo, pero manteniéndose sobre el 16% en 2006.

y de capacitación de las comunidades, que, a menudo, asimismo consideraban la tierra como un patrimonio simbólico, sin manifestar interés por una explotación productiva y más moderna.

A la par de lo señalado, se genera una «nueva» dirigencia indígena que a veces colisiona con las autoridades tradicionales, que cuenta con una formación universitaria y cuyos miembros están vinculados a redes internacionales que asumen con vigor el tema de los derechos indígenas. De esta manera, es habitual ver en los medios a los denominados «werkeres» (voceros), líderes jóvenes fogueados en centros educacionales que articulan, en ciertos casos, discursos radicales de autonomía total para la zona mapuche, preconizando la separación de Chile. Se verifica así todo un abanico de demandas y reclamos, muchos de ellos justificados, cuyo sustrato, al final, remite a la frustración y a la impaciencia.

Además, la CONADI, única herramienta que posee el gobierno para atender las demandas indígenas, tiene severos problemas estructurales que se fueron haciendo patente con los años. Este organismo, está constituido por un Director Nacional nombrado por el gobierno de turno, que debe integrar un Consejo Nacional del organismo para la toma de decisiones, compuesto por cinco subsecretarios (vice-ministros), tres consejeros nombrados por el Presidente y ocho representantes indígenas. Se establece que los acuerdos se toman por simple mayoría y, en caso de empate, dirige el Director Nacional.

El vicio de origen consiste en que se instala en la institución, por así decir, la oferta y la demanda, ya que los consejeros indígenas, en muchas ocasiones, vetaban las políticas del gobierno para plantear las propias reivindicaciones y así se producían complejos empates y crisis sucesivas del organismo que produjeron una alta rotación en el cargo de Director Nacional. En suma, la CONADI pretendía representar al mundo indígena y canalizar sus demandas, pero esta dimensión era incompatible con aquella que procuraba perfilarlo como organismo promotor de políticas públicas dirigidas hacia el mundo indígena.

Al final de los gobiernos de la concertación se presentó al Parlamento un conjunto de iniciativas legales destinadas a corregir este problema estructural, creando una agencia de desarrollo indígena que ejecute políticas, un Ministerio de Asuntos Indígenas que las diseñe y coordine, y un Consejo de Pueblos Indígenas, diverso y autónomo que efectivamente represente a las diversas etnias. Estos proyectos aún no han sido tramitados por el Legislativo.

Los mapuches tienen menores logros educacionales, medidos tanto en años de educación así como en resultados educacionales. Más de un 12% de los de la IX Región se declaran analfabetos entre 1996 y 2006, mientras que estas cifras en el resto de Chile bordean el 4%. Consultar, Rodrigo Cárdena, (2009) «Situación socioeconómica de los mapuches», Chile, Puntos de Referencia, Centro de Estudios Públicos, N° 314.

Finalmente y cerrando esta sección, el análisis anterior demuestra los límites a que llegó la política en este ámbito. Como dijimos se hicieron cambios fundamentales, pero en la actualidad se vive otra realidad jalonada por una extendida y creciente conciencia indígena de sus derechos, no sólo a la tierra sino también a los bienes políticos, culturales, sociales.

Esto se ha visto incitado por el aprendizaje de los propios pueblos indígenas, más allá de los radicalismos, y por la extendida conciencia universal plasmada en el Convenio 169, en torno a los derechos colectivos de los pueblos originarios a los cuales se debe consultar en un amplio abanico de materias.

Como es evidente, se puede constatar, también en esta materia, el cierre de un ciclo para la concertación en el Ejecutivo. El paso siguiente se refiere a dar un salto en la institucionalidad y reconocer los derechos políticos de los pueblos indígenas que fortalezca sus comunidades, tradiciones para que puedan autogobernarse en dominios claves de su vida colectiva, sin que ello implique, por cierto, una autonomía territorial, dado que el pueblo mapuche aunque es el más numeroso en la zona más densa en población de esta etnia —la Araucanía— no constituye mayoría.

6. LA DERROTA DEL CANDIDATO DE LA CONCERTACIÓN Y EL TRIUNFO DE LA DERECHA

Esta sección pretende, primero, efectuar un análisis de los resultados electorales de 2009²⁴² que conducen a la derrota de Eduardo Frei, candidato de la concertación a la Presidencia, e incorpora también los resultados de las elecciones concurrentes de diputados y senadores. En segundo lugar, y vinculado a lo anterior, procuramos examinar el desempeño electoral de Frei y, en tal ejercicio, los rasgos que presentó su votación. Finalmente, bosquejamos, en una mirada cercana, los argumentos más inmediatos de la derrota del candidato concertacionista. Al final proyectamos anudar todos los argumentos presentados en este trabajo, para dar cuenta del auge y fin de ciclo de la concertación.

En la segunda vuelta ocurrida el 17 de enero de 2010 el candidato de la concertación, Eduardo Frei, fue derrotado por Sebastián Piñera, postulante de la llamada Coalición por el Cambio o centro-derecha, logrando un 51,6% de los

²⁴² Conviene también señalar, como antecedente previo, el mal resultado obtenido por la concertación en la elección de alcaldes y concejales el 2008. En esa oportunidad, la concertación se divide en dos listas-por vez primera—una del PPD y Radicales y otra del PS y la DC. En esa elección la derecha obtuvo un 40,56% y la concertación un 38,46%. La concertación perdió 57 alcaldías, bajando de 203 que tenía en 2004 a 148 el 2008, mientras la derecha subía de 103 a 143 alcaldías.

votos, frente a un 48,39% de su contendidor. En la primera vuelta acaecida el 13 de diciembre de 2009, concurrente con la elección parlamentaria, Piñera obtuvo un 44%, Frei un 29,6%, muy de cerca Marco Enríquez Ominami quien logró el 20,1%, y Jorge Arrate, apoyado por el Partido Comunista, alcanza el 6,2%.

ELECCIÓN: PRESIDENTE 2010 ESTADÍSTICA PAÍS

Meso: Mujeres y Varones

Nombre candidato	Mujeres	Varones	Votos	Porcentaje
3- SEBASTIÁN PIÑERA ECHENIQUE	1.927.574	1.663.508	3.591.182	51,61
4- EDUARDO FREI RUIZ-TAGLE	1.794.826	1.580.964	3.367.790	48,39
Votantes emitidos			6.958.972	

Fuente: Tribunal Calificador de Elecciones

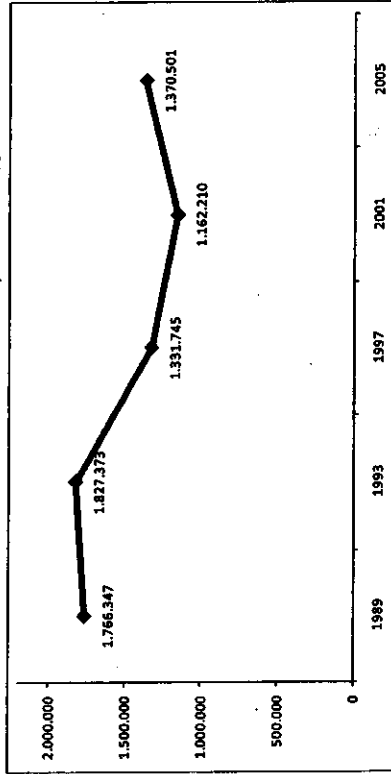
De otro lado, la concertación no tuvo un buen resultado en las elecciones parlamentarias. En la Cámara de diputados (de 120 diputados), que se modificó por completo, la coalición de centro-izquierda alcanzó un 42,34%; esto es, casi 12 puntos menos que los obtenidos en los comicios de 2005, reduciéndose el grupo parlamentario de la concertación de 65 a 54 diputados. El PC obtuvo tres diputados, por primera vez, en la reciente historia electoral, mediante un pacto con la concertación. Por otra parte, la centro-derecha aumentó su votación en más de cuatro puntos, llegando a un 43,44%, eligiendo 58 diputados, sin lograr mayoría en la Cámara. El partido de derecha, UDI²⁴³ (Unión Demócrata Independiente)

²⁴³ Se debe señalar, que dentro de la derecha, la UDI, es la tienda política que, como generación, y sin ser un partido en aquel entonces, configuró buena parte de la élite civil de la dictadura militar. Cuando se establece la democracia, este sector funda el partido UDI. Sociológicamente, la UDI expresa a una generación, hoy en la mediana de los 50 años, que se forma en la Universidad Católica creando el movimiento gremialista, cercano al Opus-Dei, de fuerte raigambre católica. Constituido en partido, levanta una propuesta misionera destinada a capturar a los sectores, sobre todo populares de impronta católica y se ciernen como sostuvo, más de algún analista, como un partido verdaderamente leninista, muy cohesionado y férreamente conducido por la élite fundacional que adopta la política-partidaria como una genuina «cruzada». No es sorpresivo, entonces, que haya tenido éxito en penetrar en los sectores populares, mientras la DC perdía posiciones en estos. El líder y mentor de esta generación fue el conocido jurista y político, Jaime Guzmán, uno de los redactores de la Constitución de 1980, asesinado por el Frente Patriótico Manuel Rodríguez a la salida de sus clases de derecho en la Universidad Católica, cuando era senador, entrada la democracia, en 1991.

se alzó como el principal partido político nacional, alcanzando el 24,59% de los votos en las elecciones de diputados, pudiendo elegir 40 diputados.

Merece una mención particular el magro rendimiento electoral de la DC puesto que en esta elección obtuvo un 14,24% de los votos, lo cual implicó una adicional caída de siete puntos, logrando 19 diputados. Este resultado ilustra un argumento falaz, siempre presente en sectores al interior de esta tienda, aunque minoritarios,²⁴⁴ que se expresa en la historia electoral reciente de la DC, en el sentido de que la alianza con la izquierda le hacía perder presencia electoral. Lo cierto es que el vaciamiento del centro demócratacristiano tenía mucho más que ver con la capacidad desplegada por la UDI para capturar a los sectores medios y populares de adscripción católica, aunque, en definitiva, a raíz del sistema binominal, todos los actores políticos principales se «disputan el centro socio-político». El siguiente cuadro ilustra el decurso electoral de la DC:

EVOLUCIÓN DE LA VOTACIÓN DEL PDC, 1989 A 2005

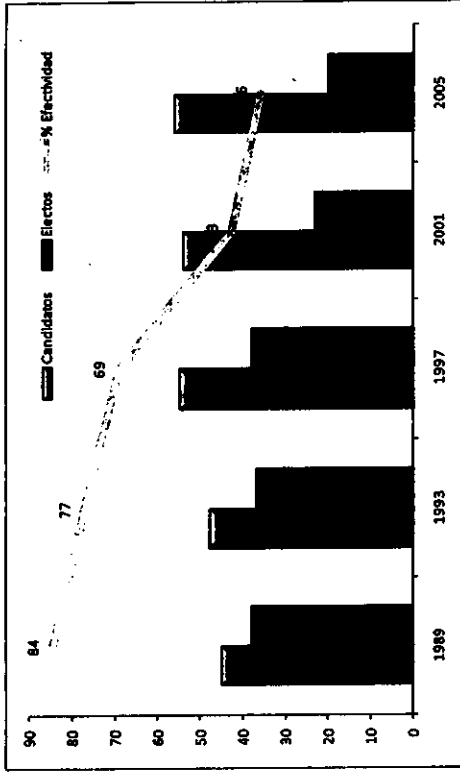


Fuente: elaboración propia en base a datos de www.elecciones.gov.cl.

A continuación mostramos, el grado de elegibilidad de sus candidatos y la curva que describe la efectividad; es decir, de los candidatos que se presentaron cuantos en definitiva lograron elegirse:

²⁴⁴ El ex senador Adolfo Zaldívar que luego es expulsado de la DC y se pliega al PRI (Partido Regionalista Independiente) es quien históricamente, y de manera más vocal, se opuso a la formación de la concertación con la izquierda socialista y más bien era proclive a lo que se llamó una coalición «chica».

CANDIDATOS, ELECTOS Y EFECTIVIDAD DEL PDC, 1989 A 2005



Fuente: elaboración propia en base a datos de www.elecciones.gov.cl.

Por otra parte, el PPD logra un 12,6% con 18 diputados; el PS un 9,9% y eligiendo 11 diputados, y el PRSD un 3,8% y cinco diputados. Se debe, además, consignar que el Partido Regionalista Independiente (PRI), como dijimos en su momento, logra tres escaños (Hunneus: 2010).

En el Senado, que se renueva por mitades (18 de 38 senadores), la concertación eligió un senador en cada una de las nueve circunscripciones (43,32%), cuatro de la DC, tres del PPD y dos del PS. Y la centro-derecha (45,10%) también eligió nueve senadores, tres de la UDI, seis de RN (Renovación Nacional). De esta manera, como sucedió con la mayoría de los gobiernos de la concertación, el de derecha debe gobernar sin contar con mayoría en ninguna de las dos Cámaras y ello supone que deberá intentar reestablecer una «democracia de los consensos» para llevar a cabo su programa legislativo.

Si procuramos delinear las bases electorales de Frei y hacemos un breve contraste con la de los otros candidatos, los resultados son interesantes.

Como lo analiza un estudio efectuado por la Universidad Diego Portales (Morales: 2009), Frei mostró un mejor desempeño en los sectores rurales y en comunas de bajo nivel de escolaridad, «así, a mayor porcentaje de población rural, mayor votación por Frei, sucediendo lo contrario con escolaridad promedio (a mayor escolaridad, menor voto por Frei)» (Morales, 1). El autor llega a afirmar que «... como nunca antes en la historia electoral reciente de Chile, el apoyo

a un candidato se explicó tan robustamente por este tipo de variables» (Ibid). Es así como Morales señala que las bases electorales de Marco Enriquez Ominami tienen el comportamiento inverso (a mayor ruralidad, menor votación y a mayor escolaridad mayor votación), al tiempo que la de Piñera se vinculó de manera débil, pero positiva, con la proporción de población rural.

En lo que se refiere a las votaciones regionales de los candidatos, se observando el análisis de Morales (2009) y el de Morales, Perelló y Espinoza (2010), que la fuerza de la candidatura de Frei estuvo en las zonas del centro-sur, en especial en la VI y VII regiones. Sus peores resultados se dieron en las regiones de Tarapacá (16,43%), de Magallanes y la Antártica Chilena (24%) y en Valparaíso (25,48%). En la crucial Región Metropolitana, Santiago, Frei sólo obtuvo un 26,94%. Igualmente, se debe resaltar la alta correlación existente entre el porcentaje de votación de Piñera y el porcentaje de población indígena por comuna, reflejado en la alta votación que obtuvo el candidato de derecha en IX región, zona de la más alta concentración indígena del país (Morales: 2).

En suma, la fuerza de Frei estuvo en las comunas más pequeñas y rurales. Tanto Piñera como Enriquez Ominami tuvieron un mejor rendimiento electoral en comunas grandes y básicamente urbanas. Se indica, incluso, que la votación de Arrate tiene un patrón similar a los dos candidatos señalados.

De la misma forma, es llamativo el aumento de la «destealada» del elector concertacionista dado que se advierte una alta proporción de voto cruzado. Si se compara el comportamiento de los electores el 2005, la concertación parlamentaria obtuvo casi seis puntos más que la candidata presidencial, pero ahora la diferencia entre Frei y la lista se acerca a los 15 puntos (Morales: 8).

Vale la pena registrar, en otro punto, el estudio preliminar que elaboraron Cristóbal Aninat y Gregory Elacqua (2010) en torno al bajo rendimiento de la candidatura de Frei en los sectores medios, denominados aspiracionales.²⁴⁵ Se trataría de la «nueva» clase media emergente compuesta por sectores más jóvenes y que han accedido a mayores niveles de escolaridad y que se asientan, en gran medida, en las comunas periféricas de Santiago o en la típica y densamente poblada comuna de clase media de «nuevo curso», La Florida. Este estudio, en su momento, tuvo un alto impacto mediático ya que los autores sostienen que era equívoca la estrategia de Frei en el sentido de enfatizar, de modo tan unívoco, la importancia del Estado, cuando los sectores emergentes de la clase

²⁴⁵ Según Aninat y Elacqua (2010) la clase media aspiracional se caracteriza por «1) alta cobertura de educación superior, 2) alta matrícula particular subvencionada y 3) alta participación laboral femenina (p. 2).

media, llevaban a sus hijos a colegios privados o particulares subvencionados; o no considerar la consistente entrada de las mujeres al mercado laboral en el sector servicios, con demandas, por ejemplo, por jardines infantiles gratuitos de calidad o jardines subsidiados en empresas.

Esto, sin duda, es coherente con el perfil, ya dibujado, de la votación de Frei que fue, más bien, rural y de menor escolaridad. Asimismo, y es un elemento central del argumento de los autores, que la concertación no se estaba haciendo cargo de los cambios que ella misma había provocado, debía «... aceptar el nuevo Chile sin complejos», como titulan, en parte, su propio trabajo. Por ello proponen «... un análisis que invita a que la coalición asuma una mirada más integradora e inclusiva respecto de todos los segmentos de la sociedad, especialmente con aquellos que han mejorado sus condiciones de vida gracias al éxito de sus 20 años al mando del país» (Aninat, Elacqua: 3).

En el estudio electoral por comunas, primero ratifican el hallazgo de que, a medida que estas tienen más concentración de gente con educación básica incompleta o menos que eso, Frei tiene un mejor desempeño. Esta tendencia, según los autores, se verifica en las 77 comunas más grandes del país (75% de la población mayor de 18 años) así como en el resto de las más pequeñas. Muestran cómo según avanza la campaña presidencial, los diversos sondeos, en especial el más reputado que es la encuesta CEP, revela (encuesta CEP, agosto y octubre de 2009) que Frei exhibe una fuerte caída en su apoyo de sectores de clase media aspiracional. En efecto, si en agosto Frei tenía un apoyo de un 46% contra un 54% de Piñera, en octubre obtiene un respaldo sólo de un 38%, mientras Piñera se remonta a un 62%.

Luego se analizan comunas con una proporción mayor de población aspiracional, superior a la media nacional, y contrasta la votación que obtuvo Bachelet y la menor que logra Frei. Comparando los resultados entre una y otra, en Calama, Bachelet logra un 60% de apoyo y Frei un 50%; Iquique, el 50% y 40%, respectivamente; en Maipú (Santiago) Bachelet 60% y Frei 50%; en María Elena, Bachelet llega al 70% y Frei al 58%. Destacan también la comuna de La Florida donde Frei perdió un 7% de la votación en relación a lo logrado por Bachelet en 2005. Refieren «... en esta comuna, el porcentaje de mujeres que ingresó al mercado laboral, fue superior a la media nacional pasando de un 38% en 1994 a un 53% en el 2006, a diferencia del resto del país, que este último año, sólo llegó a un 43% promedio» (Aninat, Elacqua: 11).

Este estudio e hipótesis ha sido discutida y puesta en tela de juicio, en especial por el sociólogo Eugenio Tironi (2010, 186-187) quien afirma que la concertación bajó en todos los estratos y regiones del país, con las salvedades reseñadas, y alude al caso paradigmático del distrito, tradicionalmente de izquierda, minero y popular de Lota, en la octava región, donde Frei también bajo

ostensiblemente su votación²⁴⁶ para de este modo refutar la tesis unidireccional de Aninat, Elacqua de que sólo se trataría de un fenómeno de desafección de la clase media aspiracional. Según Tironi, si el fenómeno es de una acusada baja en las aspiracionales, a quienes no les hacía sentido el mensaje estatista, no se entiende la importante baja de apoyo de Lora. No es plausible que, de la noche a la mañana, los «lotinos» cambiaran radicalmente y se hicieran menos pro-Estado y más liberales.

Sin embargo, a mi juicio, siendo empíricamente correcto afirmar que la baja de Frei fue en todo el espectro de sectores sociales (salvo en los rurales y de baja escolaridad), sí es un factor extremadamente importante develar cómo la concertación y el candidato Frei se quedaron atrás, sin comprender las nuevas pulsiones, expectativas y estilos de vida de los sectores medios emergentes, como bien lo retratan Aninat, Elacqua. Naturalmente, que esta aseveración requiere de un estudio más amplio y profundo que este adelanto, en todo caso fundamentado, elaborado por los autores citados, quienes han prometido presentar un libro al respecto en el segundo semestre de este año 2011.²⁴⁷ De todos modos, existe un respaldo en los datos que permite afirmar, sin lugar a dudas, que existe el crecimiento emergente, «hijo» de la concertación. Por ejemplo, si sólo se observa el crecimiento exponencial en estos años de la matrícula universitaria en los planteles tanto públicos como privados, se podría afirmar que ese incremento responde, en una alta proporción, a jóvenes que acceden a la universidad por primera vez y cuyos padres, por cierto, no tienen ese nivel de escolaridad.²⁴⁸ Lo ponemos en condicional, puesto que los datos deben ser cruzados con la información socio-económica, tal como apuntan Aninat, Elacqua.

Otro aspecto que es necesario despejar, según los estudios, es que la reciente elección no parece haber cambiado, de modo dramático, la conocida fractura democracia/dictadura. Según sostienen Morales, Perelló, Espinoza (2010,95-96) sin perjuicio de que en la elección de 2009-10 se produce una alternancia en el

²⁴⁶ En efecto, sobre la base de los datos del servicio electoral, se puede de inmediato observar, comparando las elecciones de 2005 y las de 2009 (presidenciales) que, en el primer caso, Sebastián Piñera, en segunda vuelta, recibe 8,493 votos y Michelle Bachelet 19,830 votos. Luego en 2009, Piñera obtiene en segunda vuelta 11,856 votos y Frei logra 16,299 votos, es decir: 3,531 votos menos que Bachelet. Ver: www.servel.cl

²⁴⁷ En la ficha técnica de su trabajo, en una nota a pie de página, señalan, a propósito de los datos de la Encuesta de Caracterización Socio Económica (CASEN) 1994-2006, «... en el libro que se presentará en el segundo semestre se considerarán los datos de la encuesta CASEN 2009» (Aninat, Elacqua: 14).

²⁴⁸ Como lo demuestra un estudio efectuado por Rodrigo Rolando, Juan Salamanca, Marcelo Aliaga, (2010), «Evolución de la Matrícula de Educación Superior en Chile, 1990-2009», División de Educación Superior del Ministerio de Educación, en 1991 la matrícula de pre-grado alcanza a 245.561, en 2001 a 435.884 y en 2009 a 835.247 alumnos.

poder, no podría ser clasificada como una «elección crítica», siguiendo los parámetros de Key (1995 y 1959). Para este autor, una elección crítica es «aquella que, por su resultado, genera fuertes realineamientos en el sistema de partidos de acuerdo a nuevos temas de conflictos». Para acreditar que ello en Chile no ocurrió, los autores refieren, con razón, que en las elecciones recientes hubo un incremento de la participación electoral y el surgimiento de nuevos grupos o partidos. Pero el surgimiento de la candidatura independiente de Enriquez Ominami, por ejemplo, que obtuvo más que el 20% de apoyo, la lista parlamentaria que lo apoyaba sólo logró poco más del 4,5% de votos, mostrando así una continuidad más que una mutación del sistema de partidos. Lo que si los autores conceden que ha sucedido en Chile es una *issue evolution* o un desplazamiento de los temas en juego. Es decir, un «... agotamiento de la agenda programática de los partidos más tradicionales y la emergencia de otras propuestas distantes de la fisura autoritarismo-democracia». En efecto, si se revisan los temas fundamentales de la agenda de campaña, esta estuvo marcada por aspectos ligados a la seguridad ciudadana, el crecimiento económico, las uniones homosexuales y su regulación, los asuntos medioambientales, la protección social y los derechos de los consumidores, entre otros contenidos. Como se percibe, con todo, más allá de la definición académica estricta adoptada de que no hubo un cambio caotacismico, efectivamente, los chilenos ahora están inmersos en otro abanico de problemas, muy alejados de las agendas de derechos humanos o la proximidad o lejanía con respecto a la dictadura militar, sin perjuicio de que son campos que siempre tendrán una entidad en la conciencia colectiva.

¿Cuáles fueron los factores socio-políticos que incidieron, en lo inmediato, en la derrota de Frei? Como veremos al final, y extensamente examinado en esta investigación, habían en juego, en el ciclo largo, un amplio abanico de factores que se fueron incubando a través de los años, que describen aquella curva o parábola que aludimos en un inicio.

En esta parte final de la investigación, nos concentramos en los elementos más propios de la coyuntura de la campaña de Frei para procurar detectar allí, las claves fundamentales que explican la derrota, que ciertamente tiene vínculos con algunos aspectos medulares estudiados. Es que, como sostuvimos al comienzo de esta tesis, en la campaña de Frei y su derrota «eclosionan» o se superponen, algunos elementos del término más global del ciclo político de la concertación en el gobierno, pero ellos aparecen como veremos, marcados por la observación cercana de una coyuntura política precisa (Sanfuentes: 2010).

Como coinciden todos los analistas, tal vez la dificultad principal radicó en la impetuosa candidatura independiente de Marco Enriquez Ominami (MEO, en adelante). Pero existen otros factores de la coyuntura, muy gravitantes, que igualmente estudiaremos.

MEO tenía, desde el comienzo, una historia personal atrayente para las grandes audiencias. Como relatamos, venía de una familia política por los cuartos costados, unido a ello, poseía carisma y talento envidiables, y un espléndido manejo de los medios de comunicación que literalmente se pasaron con él. Elaboró un efectivo relato, con especial astucia y tensión dramática, tanto de su biografía como de los diversos episodios de la campaña, dosificando de modo extraordinario los componentes racionales y afectivos de la política.

Por otra parte, el PS nunca supo manejar adecuadamente la irrupción de MEO que le generaba todo tipo de tensiones. Cuando la concertación desecha las opciones presidenciales del actual Secretario General de la OEA, José Miguel Insulza, y la de Ricardo Lagos, en gran medida, la evaluación política, en medio de una coyuntura crítica, era que no se consideraba posible ganar la elección presidencial. En este sentido, los diversos partidos, y en particular el PS, decidieron enfocarse en la elección parlamentaria. Lo más adecuado, entonces, en aras de preservar la concertación era optar por un candidato DC, puesto que habían transcurrido dos períodos presidenciales con un socialista a la cabeza. También el candidato elegido debía someterse a las decisiones de los partidos de la coalición, en especial a los jefes de partido, sin poner condiciones o intentar emanciparse de ellos, como en algún momento exigió Lagos. Es por ello que se eligió a quien estaba, por lo demás, disponible y motivado, el DC, senador, Eduardo Frei Ruiz Tagle.

El fuerte reclamo de MEO para ser considerado en el PS como una opción presidencial fue visto, al inicio, como un hecho de menor cuantía en la dirección de este partido. Se pensaba que una buena negociación con él y su entorno podían rápidamente desactivar su candidatura y, desde luego, ninguno de los otros socios de la coalición quiso inmiscuirse en las decisiones de los socialistas. Así Frei se embarcó plenamente en la campaña y delegó en el PS el tratamiento político de MEO. Pero, en definitiva, la actitud que tomó el PS con este candidato independiente, «discolor», fue ambivalente.

Durante largos meses, en plena campaña durante 2009, el senador Camilo Escalona (presidente del PS) enfrentó a MEO y su candidatura como si fuera una jugada de un adolescente, incluso llamándolo «Marquito». Cuando se demostró que no rendía políticamente y que, por el contrario, MEO se victimizaba ante los medios y subía en las encuestas, se cambió de actitud y se lo encará en duros términos, en el sentido de que estaba poniendo en serio riesgo un probable triunfo de la concertación.²⁴⁹ Otros en el PS seguían pensando, *sotto voce*, que

²⁴⁹ Así, sostenía Camilo Escalona, el 14 de julio de 2009, «Las declaraciones de Marco Enriquez Ominami reflejan que tiene un proyecto de desencanto desde su descontento, él no quiere que la concertación gane y hace todo lo posible por barrenar, por socavar, por hundir las bases sobre las cuales

el candidato «discolor» buscaba un cupo en el senado, asunto que podía ser satisficcho. Y otro sector, sostenía, que MEO era el resultado del estilo autoritario de la directiva del partido y que podía desaparecer si se instalaba un clima más dialogante y democrático. En cualquier caso, y como relatan los cronistas de la época reciente, nadie en el PS ni en la concertación, en un principio, tomó en serio el fenómeno MEO.

Existe, en otro sentido, un antecedente adicional que se debe tener en cuenta. Como había sucedido en los sesenta con el MIR (Movimiento de Izquierda Revolucionario), la actitud de muchos socialistas era desgarrada con respecto, esta vez, a MEO. En efecto, este joven diputado ponía al descubierto la escisión clásica de los socialistas, entre la racionalidad política y la dimensión radical, refractaria a las elites y «revolucionaria», siempre en el ADN de esta tienda política, en sus bases y liderazgos.²⁵⁰ Había ciertamente una fascinación emocional con la candidatura de MEO. Si en los 60 y tempranos 70, en los socialistas hubo una rebeldía contra la «democracia burguesa» y una postura que encará el «reformismo» del Partido Comunista, ahora MEO era atractivo para muchos de ellos porque encarnaba la rebelión contra la transición, el modelo económico y la «adaptación» de la concertación al poder.

Uno de los argumentos, quizás más mortífero que utilizó MEO y que contribuyó a que se empinara en las encuestas, fue el serio y sistemático cuestionamiento al sistema de primarias por el cual fue elegido Frei como candidato de la coalición. El candidato «discolor» se encargó de diseminar ampliamente en los medios, el hecho de que las primarias no habían sido transparentes y democráticas y que se habían modificado las reglas del juego de modo deliberado para excluirlo.

En verdad, las primarias fueron construidas por los presidentes de partidos, en teoría con potenciales candidatos que sólo podían ser nominados por las mismas tiendas políticas y, de este modo, se quiso favorecer a Frei *ex ante*. Es así como se efectuaron unas poco presentables primarias regionales en la VI y VII regiones, como dijimos, en donde se midió Frei con el presidente del PRSD,

la concertación ha desarrollado la gobernabilidad del país en los últimos 20 años, y sobre las cuales ha edificado un sistema de protección social», diario *El Mercurio*.

²⁵⁰ En efecto, el PS desde su fundación tuvo una fuerte tradición libertaria y «discolor» por sus raíces sincréticas ligadas tanto al APRA peruano, como al trotskismo y a un cierto filón anarquista indomable. Esto lo hizo históricamente vascular entre su participación en los gobiernos radicales y salirse de ellos, generando de modo endémico fraccionamientos políticos. Por ello, su relación con la política siempre ha sido lábil, de doble cara, racional y radical o visceral, al mismo tiempo. Siempre se cita el ejemplo de Salvador Allende que junto con encabezar un modelo «institucional» de cambios, tuvo una relación casi paternal con el líder del MIR, Miguel Enriquez e incluso, parte de su guardia personal eran militantes activos de este movimiento radical de izquierda.

senador José Antonio Gómez. La regla era que quien obtuviera una diferencia, de a lo menos 20 puntos se constituía, de hecho, en el candidato presidencial de la concertación. Si ello no ocurría, la decisión era la realización de otra primaria regional en el norte del país. A la postre, Frei resultó ganador con un apoyo del 64,9% de los votos y Gómez del 35,1% de las preferencias. Así se consagró a Frei.

Lo central es que el sostenido alegato de MEO contra estas primarias —esca-samente representativas— tuvo un efecto demoledor al deslegitimar seriamente la candidatura concertacionista ante la ciudadanía, los propios militantes de la coalición y adherentes. Como sostiene Tironi (2010, 117) «... Frei, de verdad, nunca se pudo reponer de esta estocada».

Como si lo anterior no fuera suficiente, MEO establece otro objetivo político que tuvo igualmente un profundo efecto en la ciudadanía. Presentó al presidente del PS, senador Camilo Escalona, como la típica expresión de la «antigua política» que había que superar en Chile.²⁵¹ El la simbolizó en la corrupción, en el tráfico de influencias, en los «enchufados» en la administración pública, en el nepotismo, la repetición de los mismos en los cargos públicos, el uso de los recursos fiscales para fines político-partidarios, la falta de renovación de los partidos, su «acomodación» en el poder y la falta de conexión con la sociedad. Si bien la derecha siempre había sostenido este tipo de alegatos, MEO los efectuó con tanta crudeza y perspicacia que caló muy hondo en la ciudadanía, donde, por cierto, existía un terreno fértil.²⁵²

Otra dimensión, es que MEO contó con una amplia simpatía de los medios de comunicación. Desde luego, se puede sostener que, habida cuenta del escaso pluralismo existente en el sistema de medios en Chile, amplificar la candidatura de MEO era funcional para los designios de la derecha. Pero ello era, parcialmente cierto, puesto que como toda prensa que tiene que conquistar lectores y, al no existir en Chile un periódico de centro-izquierda, la tendencia de esta y de la televisión estuvieron centradas en capturar la «novedad» que representaba MEO, en una campaña que sin él hubiera sido bastante opaca y tradicional. Fue así como el candidato independiente utilizó todos los recursos, más típicos del

²⁵¹ MEO declaró el 8 de mayo de 2009, «Votar por Sebastián Piñera es votar por la UDI y votar por Eduardo Frei es votar por Camilo Escalona». Luego agregó, «... lo mío es una competencia contra el conservadurismo de derecha y de izquierda». CNN Chile.

²⁵² El 28 de febrero de 2009, MEO señalaba: «... la primera prioridad que tenemos es construir una voz presidencial que se haga cargo de que terminó un ciclo político; que tenemos un sistema podrido; que la monarquía borbónica presidencial que tenemos en Chile está fatigada (...). Eso supone además que la concertación se reinvente, yo creo que la concertación está en crisis y por lo tanto voy a ayudar activamente, con mis 35 años, lleno de certezas, de incertezas, de éxitos y de fracasos, a que reinventemos a una coalición que a mi juicio, hoy día está agotada». Diario Biblioteca del Congreso Nacional.

universo de los medios masivos, para literalmente manipular situaciones a su favor; como apelar a la victimización, mostrar dosificadamente su vida privada, denostar a sus contrincantes, utilizar hábilmente los datos más atractivos de su biografía, acompañarse en las visitas a terreno de su esposa, una también carismática e inteligente periodista, muy conocida por el público chileno. En ningún momento, se debe decir, los medios de comunicación mostraron una capacidad crítica con el despliegue mediático realizado por MEO. Muy por el contrario. Quizás el único medio, que al menos intentó criticar esta candidatura fue el «The Clinic», que, como se sabe, tiene una línea mordaz y de crítica a todos los poderes establecidos.²⁵³

Por otro lado, la estrategia de MEO fue absolutamente complementaria, en los hechos, a la desplegada por el candidato de la derecha, Sebastián Piñera. Este último desarrolló una campaña de verdadera mimetización con la concertación y sus logros. A la luz del altísimo nivel de popularidad de la entonces presidenta Bachelet y del éxito que tuvo en la implementación de un nuevo y redistributivo sistema de pensiones, el candidato de la derecha no hizo más que decir que estaba dispuesto a continuar con una línea de ampliación y profundización del sistema de protección social, que tan bien había asentado Bachelet. Además Piñera, no recogió, acertadamente para su campaña, el mensaje contenido en el libro *El desalajo*,²⁵⁴ donde el senador de su sector, Andrés Allamand (RN) (actual ministro de Defensa), sostenía que la derecha debía ser más agresiva con la concertación en el gobierno y mostrar sus ineptitudes y mal uso del Estado.

Pues bien, este trabajo de «acoso y derribo» de la concertación lo llevó a cabo MEO. Piñera claramente no podía acusar a Frei de ser un «político del pasado», ya que él también lo era; tampoco podía criticar olímpicamente a la clase política porque él venía de la misma cantera; ni tampoco podía mostrarse agresivo, como dijimos, con la presidenta Bachelet. De esta manera, en una especie de perfecta división del trabajo, MEO elaboró un discurso contra los partidos, en especial de la concertación, y en contra de la «antigua política».²⁵⁵ Además,

²⁵³ En un artículo editorial, aparecido en el semanario *The Clinic*, el 3 de noviembre de 2009, titulado, «LA NOCHE SOBRE MARCO», en un pasaje, Alvaro Díaz, dice: «Entre quienes no creemos en las condiciones de Marco Enríquez para ser Presidente de la República existe una evidente frustración respecto al guante blanco con que ha sido tratado durante su campaña presidencial. Nadie lo molesta, nadie se da un tiempo para revisar su programa de gobierno, nadie se pregunta porqué alguien que se presenta al mundo como cineasta sólo tiene un estreno comercial que no supera los diez mil asistentes y que no es precisamente un trabajo de autor». Y luego agrega: «Marco está bien para tener un programa radial de telefonazos, pero no para ponerse la banda en el pecho».

²⁵⁴ Consultar, Andrés Allamand, (2007) *El desalajo*. Santiago, Alfaguara.

²⁵⁵ MEO, declaraba, el 01 de junio de 2009, ante la arremetida de Escalona en torno a que estaba en juego la subsistencia de la coalición en las elecciones, haciendo un parangón con la «campaña del terror» que se hizo en 1988 contra quienes apoyaban la opción NO, MEO señalaba «... la gente del

se encargó, como referimos, de enrostrarle a la coalición todos los males del desgaste por haber gobernado largos años. De esta forma, el candidato independiente, en la realidad de la política, actuó como un puente privilegiado para que, al menos una proporción de los electores hiciera un tránsito, menos traumático, y votara por Piñera, en la segunda vuelta.²⁵⁶

En definitiva, como se pudo apreciar en los resultados electorales de diciembre de 2009, el electorado concertacionista se fracturó entre Frei y MEO. De este modo, se puede aducir que el candidato independiente se erigió, con el paso de los meses, y en el fragor más intenso de la campaña, en una opción innegable para deslegitimar a la concertación, restarle legitimidad moral y, al final, fragmentar, severamente, el apoyo electoral que históricamente había tenido.

Como lo refiere Tironi (2010, 120-121), en el curso de la campaña, cuando se advirtió claramente que el PS no podía lidiar políticamente con MEO, puesto que la estrategia del presidente del partido, Camilo Escalona, solamente tenía el efecto de fortalecer al candidato discolo, toda vez que él mismo centraba sus ataques en Escalona y su «vieja política», se pensó en el comando de Frei —o algunos lo sugirieron— de que la presidenta Bachelet saliese en defensa de Escalona. Ello, como es natural, hubiera aliviado a los partidos de la concertación y al propio Frei. Sin embargo, ella no lo hizo. Se debe consignar, por cierto, que Bachelet expresó una amplia adhesión a la candidatura de Frei y su madre (Ángela Jeria), una figura muy respetada y querida, lo apoyó fervorosamente y lo acompañó cuando este se inscribió como candidato en el servicio electoral.²⁵⁷

sí, asustada por la pérdida del poder, afirmó que si no ganaba el sí, se caía el mundo. Y estoy viendo un síntoma muy preocupante de algunos dirigentes de la concertación que por una reelección de un hombre que ya fue Presidente, están dispuestos a amenazar y hacer chantajes brutales. La campaña del terror es de muy mal gusto porque expresa un miedo y una arrogancia infinitos, de creer que el mundo depende de la Concertación». *Diario La Tercera.com*

²⁵⁶ Según el estudio ya citado, que hace la Universidad Diego Portales en octubre de 2009, un 19,3% de la votación de MEO se transfería a Piñera. (Espinoza, Morales, Perelló: 2010, 89). Por otro lado, los autores hacen el ejercicio calculando la diferencia entre lo que obtuvo Frei en la segunda vuelta y la sumatoria del candidato ex PS apoyado por el PC, Jorge Arrate, MEO y el mismo Frei en la primera vuelta. Este es, según los autores, el diferencial Frei. Pues bien, como lo indican los autores, «si la relación entre este diferencial y la votación de Arrate y MEO es positiva, se corrobora la tesis del «no traspaso» de la votación. Así, es efectivamente positiva la correlación entre los otros candidatos y Frei. Por ejemplo, la correlación entre el diferencial Frei y la votación de Arrate es de 0,4, pero con MEO es de 0,8. Como señalan los autores: «esto significa que en las mejores comunas para Enriquez Ominami se habría producido menor traspaso hacia Frei en la segunda vuelta» (op cit, 92). De esta manera, se fracturaba el electorado concertacionista.

²⁵⁷ En esa ocasión, 12 de septiembre de 2009, Frei declaró «... Quiero mandar un saludo muy especial a la presidenta Bachelet que ha sido una persona que se ha comprometido con nuestro país, que ha hecho un gran gobierno y que nos apoya con toda fuerza y le agradecemos a doña Ángela que nos acompañe hoy día». *El Mercurio*.

Queda pendiente, entonces, responder la interrogante de por qué Bachelet, en ningún momento, encaró a MEO. Como es obvio no se puede acreditar una respuesta precisa, basada en información fiable. La única hipótesis que menciona Tironi y otros analistas-me incluyo— de modo más bien informal, y es parte del análisis global que hicimos del período Bachelet, es que la Presidenta haya pensado que aquello era inconducente, a la luz del efectivo descrédito de los partidos.

Además, se debe recordar, que la Presidenta tuvo, en momentos cruciales, como durante la crisis económica, tensiones con los partidos de la coalición. Es también plausible que Bachelet no haya querido arriesgar el enorme capital político que tenía, cuyo respaldo era indispensable hasta el último día de su mandato. Pero, igualmente, se debe mencionar cómo en la recta final de la campaña, su ministra Secretaria General de Gobierno la destacada política Carolina Tohá del PPD, es transferida a la campaña junto al experto en comunicaciones y director de la Secretaría de Comunicación y Cultura, Juan Carvajal. A ellos se une el político DC, valioso alcalde de la comuna de Peñalolén, Claudio Orrego, y el senador recién electo Ricardo Lagos Weber.

El único texto —serio— sobre la derrota que existe hasta ahora, escrito por el sociólogo ya citado, Eugenio Tironi, quien participó activamente en la campaña, señala a modo de testimonio personal, en un acápite de su libro (2010, 122-124) que en un determinado momento, algunos plantearon —él, entre otros— que era preciso encarar, si se quiere, racionalmente, a MEO y «desenmascararlo» para evitar la debacle electoral. Era necesario, en palabras de Tironi, «... hacernos cargo de los déficits y errores de la concertación que explicaban su emergencia como candidato». Ello suponía enfatizar los aspectos convergentes que tenían Frei y MEO; enfrentarlo defendiendo lo realizado por Bachelet y la concertación; revelar las inconsistencias del programa de MEO, un *bricolage* de *issues* o temas para satisfacer a electorados muy diversos; reconocer las potencialidades de MEO, pero que ésta no era su oportunidad; apropiarse, en serio, de la promesa de Frei de llevar a cabo un profundo y consistente recambio generacional.

Según el autor, esta estrategia fue presentada al candidato y a los presidentes de partido —junio de 2009—, pero esta alternativa, compleja en todo caso, nunca fue llevada a la práctica. Había temores de diversos actores de la campaña de que tal propuesta podía significar una «guerra sucia» y complicar a Frei en la segunda vuelta; otros, sostenían que se podía reabrir el comportamiento hostil que había tenido el presidente del PS y, finalmente, algunos apelaron a la capacidad infinita de MEO por encontrar cualquier argumento digno de auto-victimización.

MEO, entonces, aprovechó, hábilmente, la coyuntura política más crítica de la historia de la concertación y más que declararlo como sepulturero de ella, este

dirigente, ahora ex diputado, no hizo más que poner al descubierto, el envejecimiento y la desconexión de la coalición de centro-izquierda con la sociedad chilena. Ello ocurre de modo inexorable, casi como una ley de hierro de la política, cuando los partidos o las coaliciones permanecen largo tiempo en el gobierno. Las rutinas del Estado, el ritmo pausado de funcionamiento, las demandas de los partidos; en general, todos los rituales prácticos y simbólicos del poder, van finalmente horadando, haciendo meña en las elites en el poder, las cuales, al final del día o de su ciclo, pierden el paso y, desde luego, las elecciones.

Pero veamos, ahora, otras facetas, de este proceso político cercano, para comprender la derrota de Frei en las urnas.

Otra de las interrogantes que surge es porqué la concertación elige a Frei como su candidato. Como lo hemos descrito, Frei había tenido un complejo período presidencial y dejó su administración con uno de los niveles más bajos de apoyo, por tanto, no era particularmente positiva la percepción de los ciudadanos respecto de su gestión, que estuvo, además, marcada por la crisis asiática que afectó gravemente el crecimiento económico provocando desempleo. Ello, que duda cabe, dejó un pesado lastre a su sucesor, Ricardo Lagos, quien tuvo que relanzar la economía, en un contexto político muy difícil, cuando la concertación estuvo a punto de perder la elección.

¿Cuáles fueron las causas que hicieron a la concertación desear a un líder joven (no necesariamente MEO), abierto a los cambios de la sociedad y que refrescara de verdad a la coalición? Frei, siendo un estupendo y tenaz político que se la jugó con fuerza hasta el final, bordeaba los setenta años y, según los diversos sondeos publicados por el Centro de Estudios Públicos, era percibido como un líder del pasado, carente de energía.

Si bien no hay estudios que develen las decisiones de trastienda de la concertación, sí es posible elaborar un conjunto de argumentos que permitan responder a esta interrogante.

Todo parece indicar que la decisión de la concertación por Frei fue perfectamente racional. A la luz del contexto que se vivía en aquel entonces, su designación se basó en la premisa de que era prácticamente imposible, como dijimos, ganar la elección presidencial y que la mejor carta en ese momento era este líder.

En ello gravitó la compleja situación política que vivió, en sus inicios, el gobierno de Bachelet. Si bien ella emerge con una promesa de renovación política, de ampliar la participación y de entregar mayores espacios en las distintas esferas a las mujeres, las dificultades de su gobierno fueron significativas. Como analizamos ampliamente, tuvo que enfrentar el inédito movimiento de los estudiantes secundarios que prácticamente paralizó al país y que, al inicio, provocó serios problemas de orden público, rechazados por la ciudadanía. Adicionalmente, recrudecieron las movilizaciones del movimiento mapuche en el sur que

demandaban la recuperación de sus tierras y acusaban a la CONADI de malos manejos e inoperancia. Por si esto fuera poco, correspondió a Bachelet, como detallamos, enfrentar la crisis mayor del sistema de transportes en Santiago que afectó crudamente su gobierno. Además, la economía en esos primeros dos años no despegaba (producto de la crisis mundial) y aún no se veían los frutos de la reforma previsional que era «la» promesa cardinal del gobierno.

Con estos antecedentes a la vista, la concertación evaluó que lo que el país necesitaba hacia adelante era un liderazgo más tradicional, que impulsara orden y respeto, muy típico, por lo demás, de la atávica tradición nacional y del conservadurismo de la propia elite. Es más, se pensaba que el período de Bachelet iba a terminar a duras penas. De esta manera, la concertación de algún modo concluyó que se había terminado el ciclo de Bachelet, centrado, como analizamos, en la búsqueda del empoderamiento²⁵ de las personas y los ciudadanos. Lo que ahora debía primar era el orden, la experiencia, la eficacia, por ello se pensó en las alternativas de Lagos, Insulza y, finalmente, Frei.

Sin embargo, el resto de la administración de Bachelet tuvo otro desarrollo. *Es así como hubo un error basal en el diagnóstico que hizo la concertación que luego no modificó.*

En efecto, en los últimos dos años del gobierno, cuando la concertación había decidido sus opciones presidenciales, el momento crítico de Bachelet había pasado. A comienzos de 2007, la Presidenta hace un drástico cambio de Gabinete que integra a antiguos miembros de la elite transversal de la coalición. Ingresa al estratégico Ministerio Secretaría General de la Presidencia, el azezado político y ex senador José Antonio Viera Gallo, el economista DC René Cortázar en la cartera de Transportes y poco después el DC Edmundo Pérez Yoma en el Ministerio del Interior, el ex senador PPD Sergio Bitar en Obras Públicas y Francisco Vidal en el Ministerio Secretaría General de Gobierno.

Por otra parte, en el curso de 2008, la gestión del gobierno había mejorado ostensiblemente. El Transantiago mostraba signos de recuperación con la destacada gestión de Cortázar. La crisis económica mundial, como explicamos, fue muy bien manejada y no tuvo el impacto que se temía y, más bien, fue capitalizada por el gobierno para sentar las bases del sistema de protección social y poner en práctica el nuevo sistema de pensiones. Las demandas indígenas fueron canalizadas, se reestructuró la CONADI, se pacificaron los movimientos más beligerantes y se dieron los primeros pasos, describimos, para configurar una «nueva» política hacia los pueblos indígenas. De esta manera, como lo muestra el cuadro respectivo, el respaldo a la Presidenta comenzó a subir, casi

²⁵ Reparo que no es un término muy feliz, pero no he encontrado uno adecuado en español con la idea de «otorgarle poder a los ciudadanos».

exponencialmente, disolviéndose así todos los temores de que el gobierno iba a terminar en una catástrofe.

Pero aunque las perspectivas del gobierno y, por ende, de la concertación habían mejorado claramente, los partidos de la coalición se quedaron con el diagnóstico anterior, absolutamente ensimismados. Las cartas estaban echadas. Se podría especular acerca de cómo es que la concertación no cambió el rumbo para tratar de comprender el nuevo escenario, que se tradujo en los altos niveles de popularidad cosechados por Bachelet y en los cambios mostrados por la sociedad chilena, que entregaban espacios para cambiar los repertorios políticos. No haber advertido lo anterior fue un síntoma más del encapsulamiento de los partidos, su pérdida de vínculo con la sociedad y de los miedos que estaban instalados históricamente en la élite concertacionista.

No había duda, entonces, de que Frei era, por antonomasia, el candidato de las directivas de los partidos de la coalición y ello fue otro factor poderoso que terminó asfixiando las posibilidades electorales del candidato concertacionista, si se considera el bajo prestigio de los partidos. Además cumplía, según hemos señalado, con la apreciación –errónea, por cierto– que hicieron las tienditas políticas del líder requerido por ese momento histórico. Un liderazgo con autoridad tradicional, pragmático, del ala más conservadora de la DC, con voluntad y motivación como para jugarse en la campaña. Asimismo, no ponía condiciones de ninguna naturaleza a los partidos.

Pero se dio la paradoja de que los electores no necesariamente buscaban la experiencia o la autoridad tradicional. Bachelet había sido exitosa y enfrentaba la candidatura de MEO que crecía en las encuestas; más bien la ciudadanía buscaba frescura y renovación y esos eran precisamente los atributos de que Frei carecía. Ello se convertiría en un pesado lastre en toda la campaña. Si se hace un seguimiento de la serie de encuestas del CEP de 2009, como lo indica Tironi (2010, 168), efectivamente, Frei estuvo siempre por debajo de Piñera en el registro de los atributos personales para ser Presidente y en el resto de la percepción de los ciudadanos.

Por ejemplo, si hacemos el ejercicio, tomando solamente la encuesta del CEP de octubre de 2009, en la pregunta abierta sobre quién cree Ud. que será el próximo Presidente de Chile, dentro de los inscritos en los registros electorales, solamente un 27% decía que Frei y 49% Piñera y un 8% MEO. En la pregunta ¿quién le gustaría a Ud que fuera la o el próximo Presidente de Chile?, un 32% decía Piñera, un 21% Frei y un 14% MEO. Y en la muestra total sobre «... está decidido a votar por él», Piñera puntúa un 30%, Frei un 20%, MEO un 17% y Arrate un 4%. En capacidad para resolver los problemas y necesidades, Piñera obtiene un 40%, Frei un 34%, MEO empató con este último con un 34%, Arrate puntúa un 13%. En la apreciación de cuál candidato sería capaz de unir

al país, Piñera logra un 38%, Frei un 37%, MEO un 36% y Arrate un 12%. En la estimación de actuar con firmeza en relación a las presiones de instituciones, grupos y personas; Piñera tiene un 56%, Frei un 42%, MEO un 38% y Arrate un 20%.

Con respecto a la variable de destreza y habilidad, Piñera obtiene un 55%, Frei un 41%, MEO un 40% y Arrate un 18%. En la percepción en torno a la confianza (que da confianza), Piñera obtiene un 41%, MEO un 40%, Frei un 36% y Arrate un 17%. Respecto a los grados de «seguridad» de los candidatos, Piñera puntúa un 59%, Frei un 48%, MEO un 49% y Arrate un 28%. En la apreciación positiva de cercanía, MEO logra un 38%, Piñera un 34%, Frei un 33% y Arrate un 15%. En simpatía, MEO logra un 62%, Piñera un 50%, Frei un 36% y Arrate un 33%. En fin, se podrían seguir enumerando otros datos, pero confirmar plenamente lo sostenido con respecto a la baja evaluación que concitaba Frei en los ciudadanos en los sondeos previos a las elecciones.

De alguna manera, el desenlace estaba escrito. Según la descripción que formula Tironi (168): «... mientras sus contrincantes se erguían como figuras individuales poderosas, autónomas de las fuerzas políticas que les apoyaban, bien paradas sobre sus propios pies, Frei se fue transformando en algo así como una representación corporativa; una suerte de candidatura sin personalidad, sin fisonomía, sin rostro. Detrás de Frei estaba el peso corporativo de los partidos de la concertación, y no mucho más que eso».

En este punto, conviene relatar lo ocurrido en un acto de campaña realizado en el Estadio Nacional, después de los magros resultados de la primera vuelta. Allí básicamente se congregó el activo militante de la concertación, las directivas de los partidos y los equipos de campaña al cual se habían sumado los refuerzos que habían dimitido del gobierno.

Pues bien, en el clímax del evento, cuando fueron presentados los líderes de los partidos de la coalición se produjo espontáneamente una masiva, consistente y larga silbatina y «abucheos» de parte de todos los asistentes, sin excepción, a tal punto, que se veía en la cara de los dirigentes el verdadero bochorno que estaban pasando. El presentador del evento, luego de largos minutos de rechiflas, no tuvo más que, torpemente, intentar pasar a otro tema del acto. Este fue nada menos que el lanzamiento de la candidatura de Frei de cara a la segunda vuelta.

Como es evidente, la protesta de los convocados expresaba, a las claras, la profunda molestia del concertacionista «duro» contra unos partidos que habían hecho todo mal. En definitiva, habían designado un candidato totalmente fuera del contexto de la sociedad chilena y que se encontraba en las antipodas de Bachelet, todo por asegurarse una buena plantilla parlamentaria y tener un candidato que era un apéndice de los partidos. No es sorprendente, entonces, que no hubiera una transferencia de carisma o popularidad de Bachelet a Frei. Puesto

que este último era exactamente lo contrario. Así, en parte, la derrota se explica, por la dialéctica negativa entre Bachelet y Frei.

En verdad, los resultados de la elección desencadenaron una rebelión de las bases de la concertación contra sus dirigentes. Incluso, algunos de ellos, como el presidente del PRSD y su análogo del PPD, renunciaron a sus cargos, en parte, también, por efecto de las «demandas» de MEO. La campaña de Frei, a esa altura, prácticamente imploraba a MEO que hiciera declaraciones de apoyo enfático a la candidatura concertacionista, asunto que nunca efectuó más allá de una vaga declaración.²⁴⁹ El que sí visitó a Frei en su casa e hizo una taxativa muestra de apoyo, fue él, a la sazón, ex senador Carlos Ominami, padre del candidato independiente y que, como vimos, había renunciado al PS para apoyar a su hijo.

La catarsis que se produjo en el acto aludido, igualmente fue reveladora, de la fuerte y soterrada demanda que, por años, venían acumulando los militantes concertacionistas por una democratización y renovación de los partidos.²⁵⁰ Esta demanda se remonta y empieza a crecer sostenidamente desde el gobierno del presidente Lagos, quien sofoca el debate originado en la gestión de Frei entre «autocomplacientes» versus «autoflagelantes».

Para tratar de enmendar la falta de renovación generacional que simbolizaba la candidatura de Frei, debe reconocerse, que se realizó un verdadero esfuerzo por presentar al candidato como «bisagra» de un recambio generacional. El intento fue procurar presentar a Frei como el mensajero o portador de una nueva generación que se haría cargo del país. Fue así como el candidato nomina al joven Sebastián Bowen, egresado de sociología, coordinador de su campaña quien, siendo de la concertación, no venía de los partidos y, más bien, tenía un rol activo en movimientos solidarios de la sociedad civil. En ese momento, MEO aún no tenía la presencia que luego asumió. Si bien, en su momento, los partidos aceptaron este giro y lo vieron como necesario, el recambio generacional nunca

²⁴⁹ MEO declaró lo siguiente el 13 de enero de 2010: «Ante esta coyuntura histórica, ante la incertidumbre de que la derecha pueda llegar a impedir la marcha de Chile hacia el futuro, es de mi responsabilidad contribuir en lo que pueda para que eso no ocurra. Por tanto, declaro formalmente mi decisión de apoyar al candidato de este pueblo, el 29% de los chilenos». Diario La Nación.

²⁵⁰ Como lo expresa, sin ambages, el dirigente DC y alcalde de Peñalolén, Claudio Orrego, que se sumó al comando de Frei en la segunda vuelta, a propósito de lo ocurrido en el acto del Estado Nacional: «Algó pasó que la gente nos quiso dar una señal superclara, de que por un lado valoran lo que han hecho los gobiernos de la concertación en estos años, en particular el último, pero nos demandan cambios profundos» y luego agrega, «... este país cambió entero y lo que menos ha cambiado ha sido la política. Debería cambiar el Parlamento; los partidos; los estilos; las caras. No más personas que van de un puesto a otro. No más operadores políticos. No más pitutos («enchufados») pero lo increíble que ocurrió el miércoles (día del acto en el Estado Nacional) es que también viene de nuestra gente: el militante histórico, disciplinado, que va a estar con nosotros en las buenas y en las malas...». 27 de diciembre, Diario La Nación.

ocurrió. Luego de un primer instante de entusiasmo que se constituyó en un verdadero golpe mediático de Frei, lo cierto es que Bowen, que dentro de todo tuvo un excelente desempeño, nunca pudo asumir en el comando de campaña su papel de coordinador, en buena medida, por la falta de estructuración del propio comando y las señales siempre contradictorias que daba el candidato.

Al final, Frei nunca entregó un poder real a los jóvenes que se plegaron a la campaña junto a Bowen y, por ende, no se generó la identificación deseada entre la candidatura y las nuevas generaciones. Al punto que el aporte juvenil de la campaña, terminó desplazado por el comando sin ninguna función clara o poder efectivo. Otro factor decisivo, sin duda, fue la irrupción consistente, al calor de la campaña, de MEO, que hábilmente se postuló como el representante de las nuevas generaciones, sin necesidad de que fuera una bisagra o un puente, él mismo encarnaba lo nuevo. De esta manera, y era necesario considerarlo, se hizo un esfuerzo, pero fue absolutamente fallido.

Finalmente, alguna mención quisiéramos hacer de la campaña de la derecha. Cabe decir de entrada, en todo caso, que las elecciones, principalmente las pierden los partidos que están en el poder y deben asumir, en este sentido, sus responsabilidades y no adjudicarse sencillamente el mérito a la oposición. Es por esta simple máxima, y por el tenor de este análisis, que nos hemos focalizado en lo ocurrido de la concertación, en la cual reside, la responsabilidad primerísima de la derrota.²⁵¹

En todo caso, la campaña que, en esta oportunidad, efectuó la derecha fue impecable. Hemos referido algunos antecedentes. Quizás el nudo de la campaña de Piñera fue procurar con éxito mimetizarse con la primigenia concertación. Además de mostrar sin complejos en su franja televisiva los temas de la diversidad sexual y las estéticas juveniles, adoptó toda la simbología, artística y estilo de la histórica y muy exitosa campaña que desplegó la concertación contra la dictadura, cuando triunfó el NO en 1988.

Piñera entregó un mensaje optimista sobre el «Chile que venía», mostrando gráficas multicolores, rodeado de gente, tanto jóvenes como trabajadores.

²⁵¹ Frei al reconocer la derrota declaró: «... la elección ha concluido y los resultados dejan en evidencia la solidez de nuestra democracia (...) fue una elección limpia y transparente, como ha sido siempre nuestra tradición». Llamó a defender las conquistas de la concertación, dijo: «Desde la recuperación de la democracia hemos sido protagonistas de la recuperación de nuestra nación. Chile hoy es mucho mejor que el país que recibimos en 1990. Hoy somos más conscientes de la libertad, la democracia y los derechos humanos». Y Carolina Tohá, quien cumplió un notable papel en la segunda vuelta, decía al reconocer la derrota: «Este es un momento difícil, pero quiero reafirmar nuestro orgullo por la democracia que hemos construido. Nuestras ideas no han sido derrotadas, tienen más vigencia que nunca. Tenemos que seguir trabajando por ello nuestra promesa de renovar la política, profundizar la igualdad y ampliar la democracia desde donde estemos», 18, enero, 2010, *Página 12*.

También abordó de buena manera, uno de los tantos déficits de la derecha que residía en su escasa conexión con el mundo de la cultura. Fue así como realizó una serie de actos con ese mundo que siempre había sido hegemónico por la izquierda. Prometió ampliar y profundizar las políticas culturales que había desarrollado la concertación. Por otro lado, como lo dijimos en un pasaje, evitó toda confrontación con Bachelet y, aún más, en función de su tremenda popularidad, señaló que iba a continuar por la misma senda de la Presidenta, profundizando la protección social y los beneficios para todos, incluyendo muy centralmente a las clases medias.

Este trabajo mimético, sin duda, rindió frutos, porque, además, planteaba que iba a realizar un gobierno en la misma línea de la centro-izquierda, pero con mayor eficiencia y buena gestión. En este aspecto tocó el terreno fértil de las ineficiencias del Estado y de la progresiva clientelización que se había gestado. De esta manera Piñera, pudo efectivamente perforar o a lo menos debilitar seriamente, la línea de flotación de la centro-izquierda, ya que él, de algún modo, ofrecía lo mismo, pero con más eficiencia y energía y con un «hambre» de triunfo que claramente no se veía en la concertación y su candidato. Nunca demostró al Estado —sospecha invertida de la derecha— y más bien habló de la necesidad de tener un Estado musculoso al servicio de la gente, con mayores protecciones y resguardos.²⁴²

Adicionalmente, dijo lo que los ciudadanos querían oír en relación al sensible tema de la seguridad ciudadana. Este problema siempre aparecía muy alto en las encuestas y la concertación en el gobierno siempre estuvo a la defensiva. Piñera adoptó un registro punitivo y castigador contra la delincuencia e, incluso, interpelló a la justicia para que evitara la llamada «puerta giratoria», cuando esta dejaba libres a delincuentes de poca monta, según los códigos más garantistas de la nueva justicia.

Todo ello, en cierto grado, expresaba el aprendizaje de Piñera de la «nueva derecha» en el campo internacional. No fue casual que en la campaña visitara a Nicolás Sarkozy en Francia y a David Cameron en Inglaterra, para empaparse de las claves de cómo disputarle los espacios a la centro-izquierda.

También es un elemento asociado, el hecho de que Piñera viniera de una familia histórica DC, cuyo padre había sido embojador del presidente Frei Montalva y muy cercano a la histórica elite demócratacristiana. Él, de hecho, siempre

²⁴² Al respecto, Piñera señaló en su campaña «(...) voy a mantener y ampliar la red social creada por los gobiernos de la concertación». Luego agregó: «Necesitamos un Estado fuerte y eficiente, con mucho músculo y poca grasa. Seremos un gobierno que recupere la cultura de hacer las cosas bien y hacerlas con un sentido de urgencia. Hay 600 mil chilenos que hoy no tienen trabajo y que no pueden esperar». 18, enero, 2010, *Página12*.

recordaba sus raíces DC al sostener que era hijo de un «funcionario público» que había labrado su fortuna trabajando duramente. Además, echó mano del recurso, conocido en su campaña previa, de que había votado por el NO y que siempre fue partidario de la democracia.

Pero el factor crucial de Piñera, que lo hizo efectivamente ganar, reside en la notable autonomía de la cual gozaba. Su considerable fortuna personal contribuyó decisivamente a que pudiera ser, como lo logró, totalmente autónomo de los partidos de la derecha tradicional que lo único que querían, por cierto, era ganar las elecciones. Así la derecha fue muy disciplinada y se plegó totalmente a los designios de Piñera, incluso sofocando las diferencias cuando, por ejemplo, apareció en la franja televisiva de este candidato una pareja gay junto a él. La UDI, que es la más conservadora, tuvo simplemente que acatar.

La independencia de Piñera, tenía, además, la prosaica dimensión de que no tuvo que pedirle ningún tipo de financiamiento para su campaña a los empresarios, verdaderos poderes fácticos en el país. Más bien los empresarios se doblegaron y vieron la manera de evitar que el propio Piñera tomara, eventualmente, medidas que los pudieran perjudicar. Es así como se podía verificar la paradoja de que un Presidente de derecha podía correr el cerco y tomar medidas que nunca la concertación se atrevió a adoptar.

Un ejemplo de ello, es cuando se decide hace un tiempo, instalar un Complejo Hidroeléctrico en el norte del país, en la zona de Punta de Choros. Este hecho produjo una espontánea manifestación ciudadana en Santiago contra esta política. Pues bien, Piñera, saltándose toda la institucionalidad estatal, decide *motu proprio* cancelar el proyecto, con ello, anotándose un punto con los ambientalistas y mostrando que era, efectivamente, autónomo de los grandes intereses empresariales.

En cualquier caso, relatamos un hecho puntual que no reveló una tendencia sistemática de su gobierno que, por cierto, ha enfrentado en el último tiempo el surgimiento de movimientos sociales y demandas de toda naturaleza. Lo que sí nos interesa dejar establecido, con el análisis anterior, es cómo la derecha aprovechó hábilmente la oportunidad política que tenía entre manos, desplegando una campaña muy poderosa y efectiva. Esto, teniendo enfrente a una concertación largamente fatigada.

EPÍLOGO

Este libro ha examinado la saga de la concertación en el poder durante 20 años, incluyendo su estrepitosa derrota en la segunda vuelta de enero de 2010.

En efecto, el hilo conductor que ha animado esta investigación residió en describir y analizar la historia política de esta elite, que, como explicitamos, partió del examen de los factores socio-políticos que exponían cómo y por qué razones la elite de la concertación se había mantenido 20 años en el gobierno. Nuestra particular curva/parábola ha sido investigar todo el ciclo de la concertación desde sus orígenes, las reformas que encabezó y, en ese mismo ejercicio, investigar, detalladamente, los factores que contribuyeron al fin de ciclo de la elite concertacionista en el Ejecutivo. De esta manera, definimos claramente a partir de los clásicos, nuestra comprensión de la elite política, teniendo como telón de fondo el modelo de Rustow sobre el surgimiento de la democracia, luego de explorar el canon en torno a este régimen político y las variadas formas de entender la transición.

Es así como elaboramos un conjunto de proposiciones que explicaban el éxito de la elite chilena en lograr la transición y afincar la democracia. De esta manera, hubo una fase preparatoria, cuando la elite de la concertación, aún en ciernes, establece un conflicto prolongado con la dictadura en torno a la legitimidad de la constitución de 1980. Luego de intensos debates y bloqueos, se toma una decisión fundamental, la elite, o buena parte de ella, decide jugar en la cancha trazada por la Constitución del 80 y asume jugárselas en el plebiscito. El triunfo en esta consulta popular fue la base fundacional para la configuración de una sólida elite política que comienza la etapa decisiva de la instalación de una democracia por cuotas. Luego, advino la fase de la habituación, cuando emergieron pausadamente los problemas al interior de la elite, en su sentido más amplio (partidaria y parlamentaria).

Pero lo central allí, es que se abrió la posibilidad, al inicio de la democracia, de que se produjera un pacto de largo plazo entre la elite de centro e izquierda que le permitió gobernar durante 20 años. Este fue el fundamento de la fase larga de habituación a la democracia en Chile. Sin embargo, por el trauma que provocó la derrota de 1973 y por la fragilidad de la democracia recién conquistada, la elite transversal que se instala en el gobierno no elabora un programa profundo que estimulara un cambio de mentalidad radical en los partidos y en los activos militantes.

No hubo, como dijimos, un pleno reconocimiento que se trataba de llevar a cabo un programa reformista y gradualista en Chile. En los hechos, no se generó un sentido común fuerte y arraigado «hacia abajo», en toda la amplitud de la concertación, que lo que la inspiraba era, finalmente, un programa gradual de cambios. De este modo, el gradualismo y la gobernabilidad fue un asunto, en gran medida, de los gobiernos y sus elites transversales, pero no necesariamente de los partidos y activos militantes. Más bien, el miedo a la fragilidad de la democracia contuvo y congeló a los partidos que tenían otro repertorio más tradicional y atávico. Además, siempre, la elite en el poder, en parte, esgrimía el miedo a que la derecha volviera a gobernar, con lo cual sofocaba artificialmente las diferencias, sin que existiera, en verdad, un debate abierto en torno a la necesidad de asumir, sin complejos, el programa modernizador-reformista, de combinación de Estado y mercado que desarrolló, en la práctica, la concertación gobiernista. Quizás, como en su momento sostuvimos, era inviable desatar un debate de esta naturaleza, porque la concertación partidaria se hubiera quebrado mucho antes, de modo que era mejor mantener la ambigüedad y contener o apaciguar a los partidos. Es que, al mismo tiempo, se debe reconocer que la generación, vale la pena repetirlo, que gobernó era, en su mayoría, la que había sufrido amargamente la derrota de 1973 con todos los costos humanos que significó, por tanto al momento del debate los miedos bloqueaban los disensos abiertos. De esta manera, la falla geológica de la elite en el poder fue no haber debatido, a fondo, un programa reformista de verdad con toda la concertación y sus activos. Tal vez, haber mantenido la vaguedad y la razón concertacionista recluida en el Estado fue lo máximo que se podía obtener.

Pero, con todo, se logró gobernar. Aunque el corazón estaba en la cúspide del poder y alojada en el gobierno, con matices y cambios, en cada administración hubo una elite transversal —aunque diluida al final— que privilegiaba la gobernabilidad y estableció fuertes complicidades, más allá de los partidos, para convertirse, al final, en una elite autónoma de las tiendas políticas. Fue en el Ejército donde, efectivamente, trabajaron juntos, codo a codo, socialistas, demócratacristianos, pepedeístas y radicales, cuya sintonía clave tenía que ver

con la racionalidad de gobernar. Así fue como se cumplieron, con sobresaltos y tensiones, todas las premisas positivas del ciclo exitoso que describimos.

Se instaló el gradualismo reformista, sobre la base del pacto elitario entre el centro y la izquierda, pero que expresó, en verdad, a un segmento delimitado de la elite de ambas culturas políticas. Se recluta a una buena tecnocracia progresista que venía de las mejores escuelas y que administra eficientemente el Estado. Se elabora, en cada gobierno, un programa de avances y un relato que tenía que ver, como analizamos, con las tareas de la transición y la consolidación de la democracia. Se trataba del mito clásico de la concertación que ordenaba a los chilenos y les entregaba certidumbres sobre hacia dónde se dirigía el país y qué se esperaba de ellos. Así la concertación gana sucesivas elecciones interpretando a las clases medias y a los sectores populares, con visiones progresistas, mientras la derecha tenía que reponerse de su legado autoritario y conservador, y la coalición capitalizaba, además, su «reserva moral» de ser portadora de la lucha contra la dictadura.

La demanda social es razonablemente procesada por la concertación de gobierno que establece, también, vasos comunicantes con las dirigencias sociales que, en muchas ocasiones, moderan sus demandas en aras de la gobernabilidad y la democracia, siempre considerada frágil. Al mismo tiempo, se consigue durante largos años, con tensiones, los apoyos y las lealtades necesarias de las bancadas parlamentarias concertacionistas y la buena voluntad de los partidos. Entre otras cosas, por cierto, se encontraba el incentivo para los partidos de permanecer en el poder y ello implicaba tener acceso a los bienes del Estado.

Los gobiernos de la concertación cambiaron la cara del país. Llevaron a cabo un conjunto amplísimo de reformas, en los más diversos campos, que profundizaron la democracia y crearon, gradualmente, un Estado que, en todo sentido, entregó mayores protecciones a sus ciudadanos. En educación, ampliando matrículas a todo nivel y fortaleciendo la educación pública en todo el espectro; elevando los ingresos de los profesores, dando inicio a un proceso de evaluación de todo el sistema en logros educativos, derogando la LOCE, odiosa ley que había dejado la dictadura. Desde luego, se desplegaron, a través del tiempo, una serie de políticas de promoción de los derechos humanos que se hicieron cargo, tanto de los familiares de las víctimas, como de aquellos que fueron torturados y encarcelados por la dictadura, sin dejar de lado la aplicación de la justicia a quienes violaron atrozmente los derechos humanos. Respecto de la Constitución del 80, cambiándola, hasta donde fue posible, eliminando los senadores designados y los llamados enclaves autoritarios, quedando pendiente la reforma al complejo sistema binominal y logró aprobarse, el ingreso masivo de los jóvenes a los padrones electorales por medio de una inscripción automática y voto voluntario; asunto que aún debe ser refrendado.

En salud, se emprendió una reforma comprensiva con el programa AUGE que dotó de mayores beneficios de gratuidad a la población. Se cambió la cara a Chile, mediante una nueva infraestructura en puertos, caminos, autopistas, aeropuertos, estadios, etc. La modernización del Estado, a pesar de los focos condenables de corrupción, fue abordada en una avanzada ley de transparencia y fue reformado el reclutamiento de los funcionarios públicos, con un sistema de trabajo de acuerdo a metas medibles objetivamente. La economía fue abierta al mundo a través de tratados comerciales que se firmaron con Europa, China, Japón, Estados Unidos, y tuvo un apreciable crecimiento que permitió que muchas personas tuvieran acceso a bienes que antes eran impensables. Con ello, emergió en el país una «nueva clase media» cuyos hijos podían, por primera vez, tener acceso a la educación superior.

Las relaciones laborales, fueron reguladas por el sistema de subcontratamientos y se fijaron criterios para defender a los trabajadores de las injusticias en el mundo del trabajo. Fue incentivada la entrada de los jóvenes al mercado laboral, así como de las mujeres, instalándose mayor cantidad de salas cunas y medidas de protección a la infancia.

La administración de justicia fue modificada haciéndola más moderna y transparente, por medio de la reforma procesal penal que cambió sustancialmente el sistema.

La demanda indígena fue atendida hasta donde fue posible entregándoles tierras y reconociendo sus derechos a tener un trato digno e igualitario en la sociedad chilena, esto a través de diversos programas que, igualmente, contemplaban una discriminación positiva para las etnias para acceder a la salud, vivienda y educación.

En lo previsional se llevó a cabo una drástica y completa reforma al sistema de pensiones que contempla beneficios para las dueñas de casa así como para las personas de bajos ingresos que ahora poseen una protección monetaria asegurada por parte del Estado.

En otras palabras, el balance de la concertación, visto en panorámica, es impresionante y, por ello, en la reseña del ciclo nos dedicamos a analizar los logros de cada gobierno y los avances realizados en las diversas esferas, en un registro muy típico de las políticas públicas. Nos motivaba el propósito no sólo de recluimos en los aspectos propiamente políticos, sino también develar, en toda su magnitud, las implicancias concretas del espectro de logros de la concertación, en paralelo con la dimensión más socio-política.

Sin embargo, como demostramos, ya en el gobierno de Frei se instala en la concertación partidaria y parlamentaria una desazón con la marcha de los gobiernos hasta ese momento. Este se tradujo en el debate entre autocomplacientes y autoflagelantes que se instaló en la elite, pero puso al descubierto el hecho de

que amplios sectores de la concertación no estaban satisfechos con las políticas de los gobiernos. Era un malestar y una disconformidad soterrados, pero siempre latente. Es así como surge una acendrada crítica al tipo de modernización que se estaba llevando a cabo en Chile.

Desde mi punto de vista, la proposición de los llamados autoflagelantes constituyó una reacción algo atávica y conservadora de los procesos naturales que implican las modernizaciones de las sociedades, que suponen incertidumbres, miedos, inseguridades. En todo caso, este debate fue sofocado a finales del gobierno de Frei y a comienzos de la candidatura de Ricardo Lagos, quien, por cierto, quería evitar que su coalición se fragmentara.

Junto al debate anterior, se instala en el sentido común de los activos movilizados, la ácida crítica de Tomás Moulian a la democracia chilena, definida por él como una mera administración del legado dictatorial, sin ningún cambio, toda una farsa, con una concertación entregada al liberalismo y a la tecnocracia.

Asimismo, se publica el Informe del PNUD que, en clave conservadora, habla de los malestares de la sociedad chilena y de las asincronías de la modernidad, asunto que es conocido y clásico de todos los procesos de modernización ocurridos en el mundo. Pero, gradualmente estas certidumbres comienzan a permear, decisivamente, a la concertación partidaria y parlamentaria, puesto que, como señalamos, nunca se instaló un renovado sentido común sobre lo que hacía la concertación en la práctica, que era una política incremental de reformas al capitalismo en un sentido progresista, que no buscaban cambiarlo, entre otras cosas, porque no había un modelo alternativo al cual ceñirse.

En este proceso, claramente circunscrito a las elites, ampliamente relatado, se desdibuja y pierde, dramáticamente, terreno la razón de la concertación en el gobierno. Se constituye, así, una elite no unificada sino disgregada. Adicionalmente, cambia la sociedad, se pierden los miedos, se generaliza una economía de mercado; y la contención simbólica, los mitos que fueron efectivos en la ciudadanía, para ordenar sus prioridades, empiezan a perder sentido. A los chilenos ya no les convencían las restricciones de la transición ni tampoco las contenciones elaboradas con respecto a esperar que la democracia estuviera definitivamente consolidada para demandar otros bienes y gratificaciones. De esta manera, los mitos contruidos por las elites en el gobierno pierden toda estructura y sentido para el chileno común. Un chileno podía afirmar: ahora estoy mejor, más satisfecho, tengo acceso a bienes y no tengo miedo al caos o a la incertidumbre, de modo que la pregunta cotidiana y común empezó a ser: ¿cómo seguimos para adelante como sociedad, no solamente como individuos? Y ¿cuál es el Chile de ahora? No el que vendrá en el futuro. También empieza a agotarse, claramente, el mito -siempre importante y ordenador en cualquier sociedad- de la concertación en el gobierno.

Asimismo, los partidos, con los años, se encontraban con serios problemas de representación y convivían, malamente, bajo el corsé del binominalismo, mientras los parlamentarios, instalados, comienzan a gozar de los privilegios de este sistema. No precisaban a los partidos, eran autónomos y podían establecer sus propias bases de poder, lo que se tradujo en la creciente distancia de los legisladores con el gobierno y en subir, sistemáticamente, los costos de transacción de los acuerdos a que frágilmente se llegaban con el Ejecutivo. También, para satisfacer sus intereses demandaban poner a sus leales en los puestos de los gobiernos regionales y nacionales, estimulando una creciente e imparable clientelización del Estado, en una relación entre Ejecutivo y parlamentarios que se verificó «uno a uno». Había que responder a las demandas singulares de cada congresal para, en un fatigoso trabajo, contar con su apoyo, si es que era el caso, para una determinada ley. Del mismo modo, se fue degradando el presidencialismo, cuando los parlamentarios asumen con total desparpajo que, al final, no tenían que rendir cuentas a nadie. Además, en el mundo parlamentario la política se fue deteriorando y aquellos que llevaban varios períodos, con excepciones, por cierto, no se ocupaban, en verdad, de los grandes debates nacionales ni de estudiar seriamente muchas materias, con lo cual empezó a reinar una cierta improvisación y frivolidad que fue castigada por la ciudadanía cuando evaluó al Parlamento como una de las instituciones con menor reputación.

Desgastada la concertación y con escasos incentivos para promover nuevas causas y propósitos, no fue extraño que empezaran a aflorar las disidencias parlamentarias y las «salidas» de las diversas tiendas políticas. Fue así como en la DC se produce la defecación de varios parlamentarios, intentando un arriesgado «camino propio». Igualmente en el PPD, siempre un partido *catch-all* de una constelación de liderazgos individuales que convivían, no sin dificultades, bajo el techo partidario. Lo mismo ocurre en el PS, algunos de cuyos líderes, como el ex senador Carlos Ominami, venían desde hace años planteando serias divergencias como un insigne «autoflagelante». El senador Alejandro Navarro, también intenta formar una corriente al interior del PS y luego de fracasar establece una tienda propia, renuncia al PS e intenta una bizarra candidatura presidencial. Y bueno, el fenómeno largamente analizado de Marco Enríquez Ominami, quien, a lo menos, se la jugó, en verdad y hasta el final, por un proyecto difuso, pero que terminó perforando gravemente a la concertación, puesto que desnudó sus debilidades más profundas, cuando el ciclo se estaba terminando. Todo ello ocurre con directivas partidarias sin un proyecto compartido y más bien tratando de contener a sus huestes y parlamentarios, para obtener el mejor resultado electoral y quedar bien situados para volver a la oposición.

Las directivas de los partidos tenían dirigentes que, prácticamente, habían administrado las tiendas políticas desde 1990, sin que hubiera una renovación

generacional seria y consistente. Más bien, las orgánicas partidarias se fueron dramáticamente envejeciendo, así como sus líderes intermedios y bases. A la par, los dirigentes más jóvenes que se perfilaban, con excepciones importantes, a menudo expresaban todos los vicios de la «antigua política» y nada muy original de nuevas propuestas y estilos políticos. La renovación quedaba a medio camino.

Por otro lado, la gestión del Estado empieza a mostrar síntomas severos de fatiga. Tanto el caso del Ministerio de Obras Públicas como el estruendoso fracaso del Transantiago fueron evidencias claras de que la elite estatal estaba cumpliendo, también, su ciclo. Se asomaron casos complejos de corrupción. Como, asimismo, cuellos de botella o límites a que había llegado la propia institucionalidad del Estado para gestionar asuntos altamente complejos y técnicos. La agencia estatal perdió velozmente eficacia y, sobre todo, credibilidad ante los ciudadanos, en un período de «fatiga de materiales» y agotamiento de las elites técnicas y políticas evidente.

Se empezaban a producir crecientes presiones sociales en dos ámbitos muy neurárgicos. El movimiento estudiantil revela que la educación sigue siendo largamente, una asignatura pendiente en Chile, a pesar de los ingentes esfuerzos de los diversos gobiernos. La sociedad chilena continúa siendo muy estratificada y desigual, en la cual todavía pesan decisivamente el linaje de los apellidos, la fisonomía personal y el colegio en el cual uno se educa. Existe una educación, aún, desfinanciada y precaria para los más pobres y otra de privilegios para quienes pueden pagar la colegiatura, que es la llave del éxito futuro y donde las familias se reproducen a través de las redes que se construyen en la escuela. Este es un núcleo duro de la desigualdad que tomará mucho tiempo abatir, puesto que, entre otras cosas, existen intereses creados muy poderosos de desalojar. A eso apuntó el movimiento de los muchacho/@s descamisados de 2006.

La sociedad chilena continúa siendo discriminadora y racista en muchos aspectos. Es por ello que la concertación hizo grandes esfuerzos por integrar a sus pueblos originarios, pero se quedó a medio camino. La institucionalidad creada terminó desprestigiada y no se resolvieron, a cabalidad, el conjunto de demandas de las etnias, que no sólo tienen que ver con tierras, sino con un reconocimiento político, social y cultural de Chile, de la singularidad de su sociedad con pueblos que deben ser dignamente integrados en todos los ámbitos, con mayor claridad y pluralismo. Aquello francamente no se logró y la política en ese campo también tocó techo.

En este amplio contexto, es donde hemos situado el fin de ciclo de la concertación, cuyo corolario, desde luego, se produce con la amarga derrota de Frei en las urnas. Si, por un instante, se mira hacia atrás y se perciben los logros, se ve que estos fueron verdaderamente formidables.

Es posible señalar, en esta conclusión, que la concertación tuvo la fortuna de ganar una elección con el fenómeno de liderazgo y gobierno que encabezó Michelle Bachelet. Fue un *bonus track*, un aire que tuvo la coalición y la elite del gobierno para jugar la última partida, en un contexto en que primaba la disgregación y el desencanto generalizados.

A la postre, no sólo fueron los partidos, sino el conjunto de la concertación que apostó erróneamente por la figura de Frei. Es muy posible que no haya habido alternativa y que producto del desaliento y la falta de renovación estructural, en verdad, no existiera nadie más con la densidad adecuada y el perfil requerido para enfrentar, una vez más, a la derecha. Es la típica pregunta contrafáctica *ex post* cuando sucede un acontecimiento no querido: qué hubiera pasado si se hubiera detectado a tiempo que, después de Bachelet, los ciudadanos querían cambios de verdad, rostros nuevos y estaban disponibles para innovar en todo sentido. ¿No había candidato/a o sencillamente la concertación, toda ella, estaba indefectiblemente cumpliendo su ciclo? Creo que fue esto último.

También quisiera registrar que, con todo, el formato institucional presidencial también conspiró para que los Presidentes de los gobiernos, como líderes máximos de la coalición, no se ocuparan de renovar sus bases de apoyo, en especial los partidos. Solamente los contuvieron, o los acallaron cuando intentaron, algunos, debatir, o sencillamente los tomaron como un dato complejo con los cuales tenían que convivir, pero sin prestarles demasiada atención. Al final los Presidentes son líderes cuasi plebiscitarios a quienes les interesa primordialmente el apoyo popular e intentan, con variable fortuna, dejar una huella indeleble de su paso por el cargo.

De esta manera, estamos cumpliendo con la descripción completa de nuestra curva o parábola: origen de la elite de la concertación, aspectos virtuosos y bondades que, en el alza del ciclo, despliega todo su vigor por construir, sinceramente, una sociedad más democrática e igualitaria y, como vimos, avanzando un buen trecho; y la inexorable baja, el ineluctable paso del tiempo que deteriora las convicciones y embota la pasión y la energía. La vieja máxima de Weber: cuando el carisma sencillamente se rutiniza, es hora de marcharse.

¿Qué caminos se abren? ¿Podrá la derecha abrir un nuevo y distinto ciclo político? Son preguntas abiertas. Por de pronto, a la concertación le tomará tiempo elaborar el duelo y, por el momento, no ha logrado articular una oposición clara y consistente. Los partidos, sus adherentes y militantes, más que buscar nuevos derroteros o pensar en proyectos eficaces a futuro, por el momento, vuelven a los antiguos catálogos de radicalismos y alternativas ampliamente conocidas, en la izquierda, por lo menos. No es claro que se pueda sostener la concertación «clásica» si nunca tuvo en los partidos, en las bases, y en el mundo parlamentario, un cemento muy sólido, pero todavía existe una masa crítica

importante que procura elaborar proyectos y políticas a tono con los tiempos. El paso de los años dirá qué emerge de la antigua concertación para sentar las bases de una nueva sobre pilares, razones y sueños distintos.

El gobierno de la derecha encierra grandes interrogantes. Piñera ganó, pero su administración puede convertirse solamente en un canto de cisne si no logra enfrentar, de verdad, los problemas pendientes de la sociedad chilena, que van mucho más allá de encarar a la delincuencia con mano dura. Se percibe mucha grandilocuencia y buenos propósitos, pero poca sustancia real en políticas públicas bien perfiladas y definidas. No sabemos, por cierto, el ajuste final que haga la ciudadanía, pero a juzgar por las encuestas, no exhiben un respaldo apreciable a la gestión de la derecha, cuyo Presidente debe lidiar con partidos atávicos y conservadores que solamente se dieron una pausa para que Piñera ganara. Todo está por verse.

Por otro lado, en la sociedad chilena actual se observa una acentuada fatiga institucional y crisis de representación generalizada que ha contribuido a que emerja un caleidoscopio de demandas sociales de distinta naturaleza: ha regresado al primer lugar de la agenda la presión masiva de los jóvenes por una mejor calidad de la educación; han estallado casos de amplios contingentes de consumidores que han sido literalmente engañados por las grandes empresas del retail; se han producido inéditas manifestaciones de amplia convocatoria que reclaman igualdad de trato y derechos para la comunidad homosexual; también los movimientos indígenas reclaman un espacio digno en la sociedad y un pleno reconocimiento a sus identidades más profundas. En definitiva, tal parece que el sistema institucional en su conjunto ya no es capaz de contener ni expresar a la sociedad. Difícilmente la derecha en el gobierno puede hacer la diferencia y encaminar al país hacia reformas fundamentales en todos los órdenes. Es crucial, entonces, examinar los escenarios que se abren en una sociedad que ha transitado hacia otro ciclo político.

A lo menos en teoría, la centro-izquierda es la mejor equipada para encarar los nuevos tiempos de la sociedad chilena. Pero hasta ahora ella no está representando las nuevas pulsiones de la sociedad a juzgar por las percepciones de los ciudadanos. Pero no debe olvidarse que la centro-izquierda sigue siendo una fuerza política que unida conquistó casi la mitad del electorado; tendrá que saber reconquistar ese respaldo que sigue viniendo de los sectores más modestos del país. Ello supone la renovación profunda de los elencos de dirigentes y que los ciudadanos, al final, vuelvan a confiar en un proyecto progresista —que está pendiente— que logre vincular, una vez más, a los sectores medios con los más vulnerables del país.

BIBLIOGRAFÍA

- Abarca, Valeria; Assaél, Jenny; Brzovic, Daniel; Caldichoury, Juan Pablo; Cornejo, Rodrigo; González, Juan; Redondo, Jesús; Sánchez, Rodrigo; Sobarzo, Mario; Foladori, Horacio; Pavez, Katherine (2009). *De actores secundarios a estudiantes protagonistas*. Chile: Ed.Salesianos.
- Angel, Alan (1974). *Partidos políticos y movimiento obrero en Chile*. México: Ed. Era.
- Aguilera, René (2006). «Evaluación del Acuerdo de Nueva Imperial y su impacto en la realidad indígena chilena, desde la percepción de la dirigencia Aymara». Chile: en *Revista de Antropología Iberoamericana*, Ed. Electrónica, Vol. 1; N° 2; marzo a julio, pp. 311-330.
- Aguilera, Carolina; López, Rodolfo (2010). «Consolidación y proyección de instancias de consenso para la elaboración de políticas públicas en democracia en Chile». Chile: Programa de Gobernabilidad de FLACSO Chile y Ministerio Secretaría General de la Presidencia
- (2009). *Un análisis de las comisiones asesoras presidenciales del Gobierno de Michelle Bachelet*. Documento de Trabajo Programa de Gobernabilidad, FLACSO-Chile. Disponible www.flacso.cl/publicaciones_ficha.php?publicacion_id=631&page=1
- Alliaga, Marcelo; Rolando Rodrigo, Salamanca Juan. (2010). «Evolución de la matrícula de educación superior en Chile, 1990-2009». Chile: División de Educación Superior del Ministerio de Educación.
- Aminat Cristóbal; Elacqua, Gregory (2010). «Por una concertación inclusiva: aceptar el nuevo Chile sin complejos. Análisis estadístico del electorado que perdimos». Chile: serie Ideas para la Renovación de nuestra coalición.
- Arrate Jorge, Hidalgo Paulo (1989). *Pasión y razón del socialismo chileno*. Chile: Ed Ornitorninco.
- Arriagada, Genaro (1998). *Por la razón o la fuerza. Chile bajo Pinochet*. Chile: Editorial Sudamericana.
- Arenas, Alberto (2010). *Historia de la reforma provisional chilena. Una experiencia exitosa de política pública en democracia*. Chile: Oficina Internacional del Trabajo.
- Aylwin Azócar, Patricio (2004). «Experiencia chilena en la lucha contra la pobreza con participación de la sociedad civil». Ponencia presentada en el Seminario organizado por el Banco Interamericano del Desarrollo en Buenos Aires, el 6 y 7 de septiembre de 2004.

- Bachelet, Michelle (2005). «Estoy contigo: Programa de Gobierno 2006-2010». Chile: Documento, 18 de octubre.
- Bellei, Cristián; Mena, Isidora y (1998). El desafío de la calidad y la equidad en educación. En Toloza, Cristián y Lahera, Eugenio (eds.). *Chile en los noventa*. Chile: Dirección de Estudios de la Presidencia de la República y Dolmen.
- Bengoa, José (1996). *Historia del pueblo mapuche*. Chile: ediciones Sur.
- Biggs, Gonzalo (1995). «Aspectos institucionales y jurídicos de una eventual incorporación de Chile al NAFTA». Chile: en *Revista de Estudios Públicos* N° 57. Centro de Estudios Públicos.
- Blackburn, Stephen; Tokman, Marcelo y (2004). «Política tributaria 1990-2003: evolución, nivel y estructura». Chile: Informe N° 363. Economía: www.asuntospublicos.org
- Blanco, Rafael (2003). «El programa de Justicia del Gobierno de Eduardo Frei». En Muñoz, Óscar y Stefoni, Carolina (Coordinadores). *El período del Presidente Frei Ruiz-Tagle*. Chile: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Académica de Chile; Editorial Universitaria (Estudios).
- Boeminger, Edgardo, (2009). *Chile Rumbo al futuro. Propuestas para reflexionar*. Chile: Uqbar.
- (2008). «Relaciones entre partidos, Gobierno y Parlamento en el sistema presidencial chileno», en Fontaine E, Larroulet C, Navarrete J, Walker I, (editores), *Reforma de los partidos políticos en Chile*. Chile: PNUD, Cep. Libertad y Desarrollo, Proyectamérica y CIEPLAN.
- (1997). *Democracia en Chile: lecciones para la gobernabilidad*. Chile: Editorial Andrés Bello.
- (1990). «El marco político general y el marco institucional del próximo gobierno», en Muñoz Oscar (compilador), (1990). *Transición a la democracia. Marco político y económico*. Chile: CIEPLAN.
- Bos, Ellen (1997). «El rol de los actores en los procesos de transición». En Mora y Araujo, M. (comp.). *Los actores sociales y políticos en los procesos de transformación en América Latina*. Argentina: CIEDLA.
- Bourgau, Jacques (1986). «La ideología de la Seguridad Nacional en el marco del terrorismo de Estado como sistema de gobierno: el caso chileno». Presentación en el coloquio internacional «El terrorismo de Estado en Chile». Ginebra: Asociación Internacional de Juristas Demócratas.
- Büchi, Hernán (2008). *La transformación económica de Chile. El modelo del progreso*. Chile: El Mercurio-Agular
- Briones, Ignacio (2009). «Transantiago: un problema de información». Chile: *Revista Estudios Públicos*, 116.
- Brodsky Ricardo, Hidalgo Paulo (2010). «La cuestión mapuche. Desafíos de una política de segunda generación (documento de trabajo para el diálogo político)». Chile: Programa de Política Indígena, Corporación Proyectamérica.
- Brunner, José Joaquín, (1998). «Malestar en la sociedad chilena: ¿De qué, exactamente, estamos hablando?». Chile: *Revista de Estudios Públicos*, 72.
- Cámara de Diputados (13 diciembre de 2007) INFORME DE LA COMISIÓN ESPECIAL INVESTIGADORA ENCARGADA DE ANALIZAR LOS ERRORES EN EL PROCESO DE DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN TRANSANTIAGO
- Campero, Guillermo (2007). «La economía política de las relaciones laborales 1990-2006». En Serie Estudios Socioeconómicos CIEPLAN N° 37. Chile: CIEPLAN.
- Carmona, Eriks; Dockendorff, Andrés; Figueroa, Pedro; Joignant, Alfredo; Lagos, Roberto; Salinas, Alejandro; (2010). Resumen ejecutivo del estudio «Evaluación del desarrollo del sistema de protección integral a la primera infancia «Chile Crece Contigo» desde la perspectiva de las instituciones y los actores involucrados». Chile: estudio elaborado por encargo del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.
- Cañas, Enrique (1997). *Proceso político en Chile*. Chile: Editorial Andrés Bello.
- Cavazzoni, Marcelo (1994). «Los ciclos políticos en la Argentina desde 1955», Cap 2. En Volumen 2, G O'Donnell, P Schmitter, L Whitehead (1994). *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Barcelona, Buenos Aires, México: Paidós.
- Garretón, Manuel Antonio (eds.) (1989). *Muerte y resurrección. Los partidos políticos en el autoritarismo y las transiciones en el cono sur*. Chile: FLACSO.
- Cavallo, Ascanio (1999). *La historia oculta de la transición. Memoria de una época, 1990-1998*. Chile: Editorial Grijalbo
- otros (1989). *La Historia oculta del régimen militar*. Chile: Editorial Antártica.
- Censo 2002 (2003). Instituto Nacional de Estadísticas, Chile: Empresa Periodística La Nación.
- Cerda, Rodrigo (2009). «Situación socioeconómica de los mapuches», Chile: Puntos de Referencia, Centro de Estudios Públicos, N° 314.
- Centro de microdatos del Departamento de Economía de la Universidad de Chile (2005). «Evaluación de la reforma previsional a la luz de los resultados Encuesta de Protección Social 2009», Chile.
- (1997). *Democracia en Chile: lecciones para la gobernabilidad*. Chile: Editorial Andrés Bello.
- (1990). «El marco político general y el marco institucional del próximo gobierno», en Muñoz Oscar (compilador), (1990). *Transición a la democracia. Marco político y económico*. Chile: CIEPLAN.
- Collier Simon y Sater, William E. (1998). *Historia de Chile 1808-1994*. Chile: Ed Universidad Diego Portales y Cambridge University Press.
- Contreras Sergio; De la Fuente Gloria; Hidalgo Paulo; Sau Julio, (2009). (comp), *Calidad de la democracia, transparencia e instituciones públicas*. Volumen I. Chile: Ed Lom.
- (2009). (comps), *Estrategias de desarrollo y protección Social*. Volumen II. Chile: Ed Lom.
- (2009). (comps), *Participación y nuevos desafíos político-institucionales*. Volumen III. Chile: Ed Lom.
- (2009). (comps), *Economía, instituciones y política en Chile*, (2009), Volumen IV. Chile: Ed Lom.
- Cortázar, René (1995). «Una política laboral para una nueva realidad». En Pizarro, Crisóstomo; Raczyński, Dagmar; Vial, Joaquín (eds.) *Políticas económicas y sociales en el Chile democrático*. Chile: CIEPLAN; Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF.
- (1994). «Cuatro años de política laboral». Cuenta pública del ministro del Trabajo y Previsión Social en ceremonia de promulgación del Nuevo Código del Trabajo, Palacio de La Moneda, 7 de enero de 1994. Chile: en Colección de Estudios CIEPLAN N° 39.
- (1993). *Política laboral en el Chile democrático; avances y desafíos en los noventa*. Chile: Dolmen.
- Correa, Enrique, «De la Concertación a la coalición. Los desafíos políticos de la democracia», en Muñoz Oscar compilador), (1990). *Transición a la democracia. Marco político y económico*. Chile: CIEPLAN
- Cox, Cristián (1997). «La reforma de la educación chilena: contextos, contenidos, implementación». En Colección de Estudios CIEPLAN N° 45 (junio). Chile: CIEPLAN.

- Cumplido, Francisco (1988). «Chile: ¿Dos lecciones contrapuestas? La Constitución de 1980 y el proyecto constitucional del Grupo de los 24». En Nohlen, Dieter; Solari, Aldo; comp. (1988). *Reforma política y consolidación democrática. Europa y América Latina*, Venezuela: Editorial Nueva Sociedad.
- Dahl, Robert (1998). *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Madrid: Taurus.
- (1991). *La democracia y sus críticos*. Buenos Aires: editorial Paidós.
- Di Palma, Giuseppe (1988). «La Consolidación Democrática: una visión minimalista». Barcelona: en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* N° 42.
- Drake, Paul. (2007). *Socialismo y populismo en Chile*. Chile: Barros Arana, Dibam.
- Encuesta Centro de Estudios Públicos (CEP), Chile junio 2007, N° 55
- Encuesta Centro de Estudios Público (CEP), Chile, octubre 2009, N° 61
- Elacqua, Gregory; Martinić, Sergio, editores, (2010). *¿Fin de ciclo? Cambios en la gobernanza del sistema educativo*. Chile: Universidad Católica, UNESCO.
- Engel, Eduardo; Fischer, Ronald; Galetović, Alexander (2001). «El programa chileno de concesiones de infraestructura: evaluación, experiencias y perspectivas». En Larraín, Felipe y Vergara, Rodrigo (eds.). *La transformación económica de Chile*, Cap. 6. Chile: Centro de Estudios Públicos.
- España, R., Sergio (2003). «Una evaluación a las evaluaciones del Gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle». En Muñoz, Oscar y Stefoni, Carolina (coordinadores). *El período del presidente Frei Ruiz-Tagle*, Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Académica de Chile; Editorial Universitaria (Estudios).
- Espinoza, Vicente; Madrid Sebastián, (2010). *Trayectoria y eficacia política de los militantes en juventudes políticas. Estudio de la élite política emergente*, Chile: Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago.
- Espinoza, Alberto; Morales, Mauricio; Perelló, Lucas, (2010). «Todo cambia: radiografía electoral de Frei y explicaciones de su derrota», Cap. 2, en Navia, Patricio, Morales, Mauricio, *El sísmo electoral de 2009. Cambio y continuidad en las preferencias políticas de los chilenos*. Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Eyzaguirre, Jaime (1977, 2ª ed.). *Historia de las instituciones políticas y sociales de Chile*, Chile: Editorial Universitaria.
- Eyzaguirre, Bárbara (1999). «Una mirada a la reforma curricular». En *Revista de Estudios Públicos* N° 76 (primavera), Chile: Centro de Estudios Públicos.
- Fernández, Mario (1998). «Transición versus democratización: visiones alternativas sobre el cambio político». En Nohlen, Dieter; Fernández, Mario (eds.) *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*. Venezuela, Editorial Nueva Sociedad.
- (1998). «El sistema político chileno: características y tendencias» En Toloza, Cristián; Lahera, Eugenio (eds.) *Chile en los noventa*, Chile: Dolmen Ediciones
- Ffrench-Davis, Ricardo (2008, 4ª edición). *Chile entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad*, Chile: JCS&Z Editor.
- Filisch Ángel, Solari Ricardo, Villar Andrés, (2009). «Las siete vidas de la concertación», Cap. 3 en Carlos Bascuñán, Germán Correa, Jorge Maldonado, Vicente Sánchez, (eds), *Más allá de los sueños, más allá de lo posible*, (2009), Chile: LOM.
- Foxley, Alejandro (agosto de 2003). «Logros y fracasos en la erradicación de la pobreza: el caso de Chile». Chile: Disponible en <http://www.inap.uchile.cl/cienciapolitica/foxley.pdf>
- (1995). «Los objetivos económicos y sociales en la transición a la democracia». En Pizarro, Crisóstomo; Raczyński, Dagmar; Vial, Joaquín (eds.) *Políticas económicas y*

- sociales en el Chile democrático*. Chile: CIEPLAN; Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF.
- (1990) «La política económica para la transición», en Muñoz Óscar (compilador), (1990): *Transición a la democracia. Marco político y económico*. Chile: CIEPLAN.
- Frühling, Hugo (1999). «Determinants of Gross Human Rights Violations by State-sponsored Actors in Chile 1960-1990». En Frühling, Hugo; Heinz, Wolfgang S. *Determinants of Gross Human Rights Violations by State-sponsored Actors in Brazil, Uruguay, Chile, and Argentina 1960-1990*. Holanda-Netherlands: Kluwer Law International.
- Garretón, Manuel Antonio (2010). «Fin de ciclo y perspectivas de la centroizquierda». Chile: en Hardy Clarisa (ed), *Ideas para Chile. Aportes de la centroizquierda. Prólogo de Michelle Bachelet*, LOM, pp. 225-242.
- (2006). «Movimiento estudiantil, crisis de la educación y solución política: ¿hacia una refundación del sistema educacional chileno?», Chile: *Revista UDP, Pensamiento y Cultura*, Año 2, N° 3.
- (1999). «Balance y perspectivas de la democratización política chilena», en Menéndez-Carrión, Amparo; Joignant, Alfredo. *La caja de Pandora. El retorno de la transición chilena*, Chile: Editorial Planeta.
- (1999). «Democracia y democratización». México, serie «Conceptos» del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México.
- (1994). «Transición incompleta y régimen consolidado. Las paradojas de la democratización chilena», Chile, en *Revista de Ciencia Política*, Vol. XVI, N° 1-2 de 1994, Chile: Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile.
- (1991). «La redemocratización en Chile. Transición, inauguración y evolución». En *Revista Estudios Públicos* N° 42, Chile: Centro de Estudios Públicos.
- (1984). *Dictaduras y democratización*, Chile: FLACSO.
- (1983). *El proceso político chileno*. Chile: FLACSO.
- García, V., René (1990). *¡Pisagua! Cañi: qué haz hecho a tu hermano*. Chile: Editora Periódica Emisión S. A.
- Garcés, Joan, (1990). *Allende y la experiencia chilena. Las armas de la política*. Chile: Bat.
- Godoy, Oscar (1999). «La transición chilena a la democracia: pactada». En *Revista de Estudios Públicos* N° 74, otoño de 1999, Chile: Centro de Estudios Públicos.
- (1990). «Algunas claves de la transición política en Chile», Chile: en *Revista de Estudios Públicos* N° 38, otoño de 1990, Centro de Estudios Públicos.
- Gómez, Andrés (2007). «Transantiago: una reforma en pañales», Departamento de economía. Universidad de Chile. Chile: Trabajos de investigación en políticas públicas, N° 4.
- Góngora, Mario (1986). *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX*. Chile: editorial Universitaria
- Goya E, Pardo C, Rajevic, (2000). «Los puestos directivos en el Estado chileno. Hacia un sistema de gerencia pública». Chile: Centro de Estudios Públicos.
- Gütel, Pedro, (2009). «En Chile el futuro se hizo pasado: ¿Y ahora cuál futuro?, Ensayo sobre la construcción simbólica del tiempo político». En *El Chile que viene de dónde venimos, dónde estamos y a dónde vamos*, Chile: Universidad Diego Portales.
- Guzmán, Jaime (1979). «La definición constitucional». *Realidad* Año 2, N° 3, agosto de 1980. Chile: en *Revista de Estudios Públicos* N° 42, otoño de 1991, Centro de Estudios Públicos, pp. 383-417.

- Hachette, Dominique (2001). «Privatizaciones: reforma estructural, pero inconclusa». En Larrain, Felipe y Vergara, Rodrigo (Eds.). *La transformación económica de Chile*, Cap. 4. Chile: Centro de Estudios Públicos.
- Hidalgo, Paulo (2007). «¿Un nuevo escenario político?». Chile: Documento de trabajo, Ministerio Secretaría General de la Presidencia.
- (2006). «Informe semana política, sobre el movimiento estudiantil». Chile: Ministerio Secretaría General de la Presidencia.
- (2005). *Política y sociedad en Chile. Antiguas y nuevas caras*. Chile: Ed. Catalonia.
- (2002). *¿Fin de un ciclo político? Ensayos sobre Política y Sociedad*. Chile: CESOC.
- (1999). «Diagnóstico y propuestas sobre la situación indígena». Chile: Documento de Trabajo, Ministerio Secretaría General de la Presidencia.
- (1992). «La transición a la democracia: aspectos teóricos y análisis de la situación chilena». Madrid: en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales* N° 11, enero-abril.
- (1986). «Liderazgo juvenil y cultura política de centro e izquierda». Chile: Documento de Trabajo, ILET.
- Higley, John, Burton Michael G. (1989). «The elite Variable in Democratic Transitions and Breakdowns», Estados Unidos: en *American Sociological Review*, Vol 54, N° 1 pp. 17-32.
- Heinz, Wolfgang S. (1999). «Determinants of Gross Human Rights Violations by State-sponsored Actors in Argentina 1976-1983». En Fröling, Hugo, Heinz, Wolfgang S. (1999). *Determinants of Gross Human Rights Violations by State-sponsored Actors in Brazil, Uruguay, Chile, and Argentina 1960-1990*. Holland, Kluwer Law International.
- Huntington, Samuel P. (1991). *El orden político de las sociedades en cambio*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.
- Huneus, Carlos, (2010). «La derrota de la concertación y la alternancia de gobierno en Chile». Madrid: Real Instituto Elcano.
- (2000). *El régimen de Pinochet*. Chile: editorial Sudamericana.
- (1994). «La transición ha terminado». En *Revista de Ciencia Política* Vol. XVI, N° 1-2, Chile: Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile.
- (1987). «Para vivir la democracia. Dilemas de su consolidación». Chile: Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea (CERC) - Andante.
- Informe Latinobarómetro 2010. Chile
- Informe Desarrollo Humano en Chile, (1998). *Los paradojas de la modernización*, Chile: PNUD.
- Informe de Transparencia Internacional 2010.
- Jara, Alvaro (1990). *Guerra y sociedad en Chile*, Chile: Ed. Universitaria.
- Karl, Terry Lynn (1997). «Dilemas de la democratización en América Latina». En Al Camp, Rodéric (comp.). *La democracia en América Latina. Modelos y ciclos*, México: Siglo Veintiuno Editores, S.A.
- Lagos, Ricardo (2003). Ricardo Lagos. Conversaciones en el camino. Chile: Ediciones B Chile S.A.
- (1999). *Mi idea de país*. Chile: Prosa S.A.
- Labastida, Julio (2007). «América Latina: la democracia en tensión». México: en *Revista Nexos* N° 355.
- Lahera, Engenio; Toloza, Cristián, (1998) (compiladores): *Chile en los noventa*, Chile: Dolmen.

- Larrain B., Felipe; Vergara M., Rodrigo (2001). «La transformación económica de Chile». Parte II: La reforma del Estado, Cap. 3 «Un cuarto de siglo de reformas fiscales». Chile: CEP.
- Lechner, Norbert, (2003). *Las sombras del mañana. La dimensión subjetiva de la política*, Chile, LOM.
- Libertad y Desarrollo (2006). «Arriandos indígenas: cuando la realidad supera la ley». Chile: *Temas Públicos* N° 786, del 1° de septiembre. Disponible en www.lyd.com
- Lenz, Rony (2007). «Proceso político de la reforma AUGÉ de salud en Chile: algunas lecciones para América Latina». Chile: Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN), Serie Estudios Socio/Económicos N° 38.
- Lipset, Martin Seymour (1959). «Some Social requisites of Democracy». *Economic Development and Political Legitimacy*, Estados Unidos, American Political Science Review, LIII (March, 1959).
- Linza, Juan, Stepan, Alfred; (1990). «Relaciones civiles-militares en las recientes transiciones democráticas del cono sur de América Latina». Madrid: en *Revista Síntesis* N° 11. *Revista documental de Ciencias Sociales Iberoamericanas*, mayo-agosto de 1990.: A. V. Sociedad Editorial Síntesis S.A.
- (1989). *La quiebra de las democracias*. Versión española de Rocio de Terrán. Madrid: Alianza Editorial.
- (1986). «Del autoritarismo a la democracia». En *Revista de Estudios Públicos* N° 23. Invierno de 1986. Chile: Centro de Estudios Públicos.
- Luna, J.F., R. Mardones y R. Piñeiro. (2009). «Condiciones para un pacto social en Chile: disposición de los actores». En *Estrategias de desarrollo y protección social*. Chile: Serie de Estudio Vol II. Ministerio Secretaría General de la Presidencia, pp. 55-81.
- Marcel, Mario (2002). «Las opciones para la reforma del Estado en Chile». En Valdés Prieto, Salvador (Editor). *Reforma del Estado, Volumen II*, Chile: Centro de Estudios Públicos.
- (1997). «Políticas públicas en democracia: el caso de la reforma tributaria de 1990 en Chile». Chile: Colección de Estudios CIEPLAN N°45; junio, pp. 33-83.
- Marshall, Jorge y Waisbluth, Mario (2007). «Reforma del Estado en Chile: Una oportunidad». Chile: en *En Foco* N° 122 (27 de noviembre). Expansiva.
- Maravall, José María, (1981). *La política de la transición. 1975-1980*. Madrid: Taurus.
- Michela, Robert (2003). Vol I, II, *Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. Argentina: Amorrortu.
- Mizala, Alejandra (1998). «La regulación del mercado laboral en Chile: 1975-1995». En *Perspectivas en política, economía y gestión*. Vol. N° 2. Chile: Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile.
- Moguillansky, Graciela (1997). «Chile: las reformas estructurales y la inversión privada en áreas de infraestructura». *Serie Reformas Económicas n° 2*, Chile: Comisión Económica para América Latina y El Caribe, CEPAL.
- Morandé, Felipe, Doña, Juan Esteban (2007). «Transantiago: el remedio que está matando al paciente». Chile: Departamento de economía de la Universidad de Chile. Trabajos de investigación en políticas públicas, N° 5.
- Mosca, Gaetano, (1939), (1984). *La clase política*, México: F.C.E.
- Moulian, Tomás, (2002). *Chile actual. Anatomía de un mito*. Chile: LOM.
- (1997). *Chile actual: anatomía de un mito*, Chile: LOM-ARCS
- (1982). «Desarrollo político y estado de compromiso. Desajuste y crisis estatal en Chile», Chile: En Estudios CIEPLAN N° 8.

- Morales, Mauricio (2010). «Las bases electorales de los candidatos presidenciales 2009». Chile: ICSSO, Universidad Diego Portales
- Navia, Patricio (2009). *El disco. Conversaciones con Marco Enríquez-Ominami*, Chile: Debate
- Namuncura, Domingo (2006). «Hacia un Estado multicultural: a 13 años de la Ley Indígena», Chile: Edición digital de País Mapuche: www.azintuwe.org. del 13 de octubre.
- Nohlen, Dieter; Thibaut, Bernhard (1995). «Investigación sobre la transición en América Latina: enfoques, conceptos, tesis». En Nohlen, Dieter (comp.) *Democracia y neocrítica en América Latina. En defensa de la transición*. Madrid: Vervuert Iberoamericana.
- (1988). «¿Más democracia en América Latina? Democratización y consolidación de la democracia en una perspectiva comparada». Madrid: en *Síntesis* Nº 6, Revista documental de Ciencias Sociales Iberoamericanas, sept.-dic. 1988, A. V. Sociedad Editorial Síntesis S. A.
- (1981). «El cambio de régimen político en América Latina. En torno a la democratización de los regímenes autoritarios». Chile: En *Revista de Estudios Internacionales*, Año 17, octubre - diciembre de 1984, Nº 68.
- O'Donnell, Guillermo (2004). «Notas sobre la democracia en América Latina», en *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. El debate conceptual sobre la democracia*, Argentina: PNUD
- (1997). *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires: Editorial Paidós
- (1994). «Delegative democracy». Estados Unidos: *Journal of democracy*, Vol 5, Nº 1, January, pp. 55-69.
- Schmitter, Philippe (1986, 1ª reimpresión en España 1994): *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Vol. 4: *Conclusiones tentativas sobre democracias inciertas*. Barcelona, Buenos Aires: Editorial Paidós.
- Observatorio de Políticas Públicas del Centro de Economía para la Gestión de la Universidad Central, Ministerio Secretaría General de la Presidencia (2010). Chile: «Estudio Reforma Previsional». Coordinadores: Feres, Mª Ester y Scapini, Juan Carlos. Asistentes: Córdova, Fernando; Huilipán, Francisco.
- Ominami, Carlos, (2009). Capítulo I. «La gente tiene la razón» (1998) en *El debate silencioso. Un testimonio. 1995-2009*, Chile: LOM.
- Osorio, Rodrigo y Schuster, Martín (2010). Cap. 3 «Marco Enríquez-Ominami: el candidato independiente» en *Morales Mauricio, Navia, Patricio, El mismo electoral de 2009. Cambio y continuidad en las preferencias políticas de los chilenos*, Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Ottone, Ernesto y Vergara, Carlos (2006). *Ampliando horizontes. Siete claves estratégicas del gobierno de Lagos*, Chile: Debate.
- Pareto, Vilfredo, (1966). *Forma y equilibrios sociales*. Madrid: Ed Revista de Occidente.
- Panorama Social de América Latina, (2009). Chile: Documento informativo, CEPAL.
- Paramio, Ludolfo, (2010). «Economía y política de las clases medias en América Latina». Venezuela: *Revista Nueva Sociedad* Nº 229, Septiembre-octubre de 2010.
- (2009). *La socialdemocracia*, Madrid: ed catarata.
- (2006). «Giro a la izquierda y regreso del populismo». Venezuela: en *Revista Nueva Sociedad* 205, pp-62-74.
- (2003). «Frustración de los electores y crisis de la democracia». Intervención en el seminario IFE Transición y consolidación democrática: el contexto internacional y la

- experiencia mexicana. México, 18-20 de febrero de 2003. Documento de trabajo 03-02 de la Unidad de Políticas Comparadas (CSIC).
- (2002). «Reforma del Estado y desconfianza política». Conferencia en el VII Congreso Internacional del Centro Latinoamericano para la Administración del Desarrollo (CLAD), sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 8 al 11 de octubre de 2002, Lisboa, Portugal. Documento de Trabajo 02-22 del Instituto de Estudios Sociales Avanzados (CSIC).
- Peña, Carlos (2007). «Diez lecciones del Transantiago». *Diario El Mercurio*, 18 de febrero.
- Perdomo, Alejandro (2004). «La reforma a la salud en Chile: estructura y actores». Tesis para optar al grado de Magíster en Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos. Chile: Departamento de Ciencias Sociales, Universidad Alberto Hurtado (sólo de referencia, material no citado).
- Pizarro, Crisóstomo (1995). «La primera reforma tributaria durante el gobierno de transición». En Pizarro, Crisóstomo; Raczynski, Dagmar; Vial, Joaquín (eds.) *Políticas económicas y sociales en el Chile democrático*. Chile: Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica, CIEPLAN; Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF.
- Puryear, Jeffrey (1994). *Thinking Politics: intellectuals and democracy in Chile, 1973-1988*, Estados Unidos: Johns Hopkins University Press
- Przeworski, Adam (1988). «Algunos problemas en el estudio de la transición hacia la democracia». En O'Donnell, G; Schmitter, P; Whitehead, L. *Transiciones desde un gobierno autoritario. Perspectivas comparadas*. Vol. 3 Argentina: Paidós.
- Quiroga, Yesko (2009). «De modelo ejemplar a objeto de enmiendas: el sistema de pensiones de Chile». En Quiroga e Ensigna, J. (2009). *Chile en la concertación (1990-2010). Una mirada crítica, balance y perspectivas*. Chile: Friedrich Ebert Stiftung.
- Rabasa, Emilio, (s/f). «La teoría de la consolidación democrática». En Juripolis - *Revista de Derecho y Política* del Depto de Derecho, División Humanidades y Cs Sociales (ITESM), México: Año 3, Vol 2., pp. 91-112.
- Ramírez, Alujas, Alvaro Vicente (2001). «Modernización de la gestión pública. El caso chileno (1994-2000)». Chile: *Estudio de Caso* Nº 58, Departamento de ingeniería industrial de la Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas de la Universidad de Chile.
- Ramos, Paulina (1995). «Transición a la democracia, estabilidad política y derechos humanos: el caso de Argentina y Chile», Chile: Tesis para optar al grado de Magister en Ciencia Política. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Resultados SIMCE (2009). Unidad de Currículum y Evaluación (UCE). Ministerio de Educación, Chile: junio, 2010.
- Ríos, Saloma Martín. (2009). «De la historia de las mentalidades a la historia cultural. Notas sobre el desarrollo de la historiografía en la segunda mitad del siglo XX», México: *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*, Nº 37, enero-junio, 2009.
- Rodríguez, Ruiz Leticia, (2010). «Chile 2009/2010: las elecciones de la alternancia». Madrid: Fundación Carolina (material de referencia)
- Rustow, Dankwart, «Transiciones a la democracia. Hacia un modelo dinámico», en Mauricio Merino (comp) (1992): en *Cambio político y gobernabilidad*, México: ed Conacyt, pp-151-178. Traducción de Mario De Gortari, Ana Castillo, Mauricio Merino.
- (1970). «Transitions to democracy.Towards a dynamic model», Estados Unidos: Comparative Politics (abril,1970).

- Sánchez, José Miguel; Sanhueza, Ricardo (2000). «Autonomía y regulación en el sector sanitario chileno», Chile: en *Revista de Estudios Públicos* N° 77. Centro de Estudios Públicos.
- Sanfuentes, Andrés (2010). ¿Perdió Frei o ganó Piñera? Chile: Informe 814, Asunto Públicos, CED.
- Sáez, José Luis (2002). «Los ciclos políticos de la economía española 1975-2000». Madrid: En ICE, *Tribuna Económica*, N° 796.
- Siavelis, Peter, (2004). «Sistema electoral, desintegración de coaliciones y democracia en Chile: ¿el fin de la concertación?», Chile: *Revista de Ciencia Política*, Vol. XXIV, N° 1, pp 58-80.
- Silvert, KH, (1961). «Liderazgo político y debilidad institucional en la Argentina.» *Argentina: Revista Desarrollo económico*. Vol. 1 N° 3. 1961.
- Smith, Peter (2004). «Los ciclos de la democracia electoral en América Latina 1900-2000». México: en *Revista Política y Gobierno*, Vol. XI, II semestre de 2004, pp. 189-228.
- (ed), (1995). *Latin America in comparative perspective. New approaches to Methods and Analysis*, Estados Unidos, Boulder, San Francisco: Oxford, Westview Press.
- Tagle, Domínguez, Andrés (2006). «Cambio del sistema electoral. Análisis del Proyecto de Reforma Constitucional y Propuestas de la Comisión Electoral. Documento de trabajo N° 365, Chile: Centro de Estudios Públicos.
- Tanahini, Rubén; Zejan, Mario (1998). «El impacto de la crisis asiática en el cono sur latinoamericano». Doc. de trabajo, Uruguay: Departamento de Economía, Universidad de la República.
- Tironi, Eugenio, (2010). *Radiografía de una derrota*, Chile: Uqbar.
- (1998). «El desaliento», Chile: *Revista Qué Pasa*, 4 de mayo.
- Torre, Juan Carlos (1998). *El proceso político de las reformas económicas en América Latina*, Buenos Aires: Paidós.
- Universidad Alberto Hurtado, Ministerio Secretaría General de la Presidencia (2010). Chile, «Propuestas y proyecciones de los actores relevantes en torno al rol público-privado de la Educación Superior en Chile y las diversas dimensiones que plantea el eje calidad-igualdad». Investigador responsable: Carlos Fabián Pressasco.
- Van Klaveren, Alberto (1998). «Inserción internacional de Chile». En Toloza, Cristián y Lahera, Eugenio (eds.) *Chile en los noventa*, Chile: Dirección de Estudios de la Presidencia de la República y Dolmen.
- Valenzuela, Arturo (1978). *The breakdown of democratic regimes - Chile*. Estados Unidos: John Hopkins University Press.
- Valdés, Juan Gabriel (1989). *La escuela de Chicago: operación Chile*. Argentina: Ediciones Grupo Z.
- Villalobos, Sergio (comp.) (1990). *Historia de Chile*. Chile: Editorial Universitaria.
- Vásquez, David (2005). «Algunas notas acerca del origen de la Concertación de Partidos Por la Democracia». Chile: Serie Informes, Año XV, N° 144, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- Vitale, Luis (1993, 2ª edición). *Interpretación marxista de la historia de Chile, tomo IV: Ascenso y declinación de la burguesía chilena (1861-1891)*. De Pérez a Balmaceda (1861-1891). Chile: LOM Ediciones, Ltda., Liberarte Chile y CELA.
- Waisbluth, Mario (2006). «La reforma del Estado en Chile: 1990-2005. De la confrontación al consenso». Barcelona: Boletín Electrónico de la ESADE
- (2006). «La reforma del Estado de Chile: 1990-2005. De la confrontación al consenso». Chile: Departamento de Ingeniería Industrial de la Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas de la Universidad de Chile: Santiago de Chile.
- Zalaquett, José (2003). «No hay mañana sin ayer». Análisis de la Propuesta del presidente Ricardo Lagos sobre Derechos Humanos», Chile: Conferencia publicada en *Revista de Estudios Públicos* N° 92. Centro de Estudios Públicos:
- (2000). «La mesa de diálogo sobre derechos humanos y el proceso de transición política en Chile», Chile: en *Revista de Estudios Públicos* N° 79 (invierno). Centro de Estudios Públicos.

INFORMES, DECLARACIONES, LEYES, MENSAJES PRESIDENCIALES

- Acuerdo Nacional para la transición a la plena democracia. Chile, agosto de 1985. Texto completo publicado en *Revista de Estudios Públicos* N° 21, verano de 1986. Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos. Anexo 1, pp. 362-366.
- Acuerdo de la Mesa de Diálogo sobre Derechos Humanos (2000). Documento publicado en *Revista de Estudios Públicos* N° 79, invierno, Chile: Centro de Estudios Públicos.
- Comisión Chilena de Derechos Humanos, Fundación Ideas (1999). *Nunca más en Chile. Síntesis corregida y actualizada del Informe Rettig*. Chile: LOM Ediciones, Colección Septiembre.
- Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación (1991). «Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación». Texto oficial completo publicado como facsímil del diario *La Nación*. Chile: La Nación.
- Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura (nov. de 2004). Informe, Chile.
- Consejo Asesor Presidencial para la Reforma del Sistema Previsional (julio de 2006). Informe «El derecho a una vida digna en la vejez». Chile.
- Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (2006). Informe Final del 11 de diciembre.
- Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación (1996). «Informe sobre calificación de víctimas de violaciones de Derechos Humanos y de violencia política». Santiago, Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación.
- Consejo Asesor Presidencial para la Reforma de las Políticas de Infancia (2006). «El futuro de los niños es siempre hoy». Propuestas del Consejo.
- Consejo Asesor Presidencial Trabajo y Equidad (2008). Informe Final «Hacia un Chile más justo: trabajo, salario, competitividad y equidad social». Chile, mayo de 2008.
- Declaración Oficial leída por el general director de Carabineros de Chile, general Rodolfo Stange, el día 22 de marzo de 1991, Santiago, publicada en el Diario *El Mercurio* el 23 de marzo de 1991. En *Revista de Estudios Públicos* N° 41, Verano de 1991, pp. 500-501.
- Dirección Nacional de Comunicación Social (1985). Declaración Oficial del 20 de diciembre de 1985. Texto completo publicado en la *Revista de Estudios Públicos* N° 21, Verano de 1986, Chile: Centro de Estudios Públicos. Anexo 2, pp. 367-368.
- Documento «Renovar la concertación: la fuerza de nuestras ideas» (1998). Santiago. Publicado por el diario *El Mercurio*, 15 de mayo de 1998.
- Historia de la Ley N° 19.947
- Disponible en el sitio web de la Biblioteca del Congreso Nacional.
- Historia de la Ley N° 19.728. Disponible en el sitio web de la Biblioteca del Congreso Nacional.

- Historia de la Ley N° 20.370. Disponible en el sitio web de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- Historia de la Ley N° 20.370. Disponible en el sitio web de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- Ley N° 20.370, General de Educación.
- Gobierno de Chile (2000). *Política Nacional y Plan de acción Integrado a Favor de la Infancia y Adolescencia, 2001-2010*. Ley N° 19.947.
- Ley N° 19.996.
- Mensaje N° 290-357 de S. E. la Presidenta de la República con el que inicia un Proyecto de Reforma Constitucional que suprime la referencia al número de diputados. Chile, 30 de abril de 2009.
- Mensaje Presidencial de Patricio Aylwin, 21 de mayo de 1991.
- Mensaje Presidencial de Patricio Aylwin, 21 de mayo de 1993.
- Mensaje Presidencial del sábado 21 de mayo de 1994, de apertura de la legislatura ordinaria 329°.
- Mensaje N° 1-347 con el que se da inició al Proyecto de Ley que establecía un Régimen de Garantías Explicitas en Salud.
- Mensaje Presidencial del domingo 21 de mayo de 1995, de apertura de la legislatura ordinaria 331°.
- Mensaje presidencial del 21 de mayo de 2000.
- Mensaje presidencial del 21 de mayo de 2001.
- Mensaje presidencial del 21 de mayo de 2002.
- Mensaje presidencial del 21 de mayo de 2003.
- Mensaje presidencial del 21 de mayo de 2004.
- Mensaje presidencial del 21 de mayo de 2005.
- Mensaje presidencial del 21 de mayo de 2006.
- Mensaje presidencial del 21 de mayo de 2007.
- Mensaje presidencial del 21 de mayo de 2008.
- Mensaje presidencial del 21 de mayo de 2009.
- Ministerio de Planificación. *Secretaría Ejecutiva de Protección Social. Chile Crece Contigo. Sistema de Protección Integral a la Primera Infancia*.
- Programa de Gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia, Chile: Documentos del diario *La Época*, 1990.
- Propuesta de Derechos Humanos del Gobierno del Presidente Ricardo Lagos (2003). Chile: Documento publicado en *Revista de Estudios Públicos* N° 92 (primavera). Centro de Estudios Públicos.
- Respuesta de las Fuerzas Armadas y de Orden al informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación (1991). Santiago, en *Revista de Estudios Públicos* N° 41, Verano de 1991, pp. 449-504. Informe presentado ante el Consejo de Seguridad Nacional por el Comandante en Jefe del Ejército de Chile, General Augusto Pinochet Ugarte, el 27 de marzo de 1991.
- <http://public.programapunte.cl/index.html>
- <http://www.chilesolidario.gov.cl/sist/sist2.php>
- <http://www.chilesolidario.gov.cl/sist/sist1.php>
- Secretaría Ejecutiva de la Agenda Modernización del Estado, Gobierno de Chile (2008). «un mejor Estado, Agenda de Modernización».

DIARIOS/SEMANARIOS/REVISTAS

EL MERCURIO
LA NACION
LA TERCERA
EL MOSTRADOR (ELECTRÓNICO)
CNN CHILE
THE CLINIC
EL PAÍS
REVISTA DEL CONGRESO NACIONAL
DIARIO PÁGINA 12
REVISTA QUÉ PASA
DIARIO ELECTRÓNICO ABC-DIGITAL
REVISTA CHILE-AMÉRICA
AGENCIA REUTERS
CLARÍN