

Editores

Yesko Quiroga

Jaime Ensignia

# CHILE

## EN LA CONCERTACIÓN [1990 • 2010]

Una mirada crítica, balance y perspectivas

### TOMO II

Autores

Carlos Ominami

Luis Maira

Ernesto Águila

Hernán Durán

María de los Ángeles Fernández

René Jofré

Gonzalo Martner

Eugenio Rivera

Rafael Urriola

Augusto Varas

Boris Yopo



CHILE  
EN LA CONCERTACIÓN  
(1990 - 2010)

*Una mirada crítica,  
balance y perspectivas*

(TOMO II)

© Friedrich Ebert Stiftung, 2010

Av. Hernando de Aguirre 1320 • Providencia • Santiago  
[www.fes.cl](http://www.fes.cl)

Teléfono: (+56-2) 3414040 • Fax: (+56-2) 2232474

Los artículos que publicamos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no traducen necesariamente el pensamiento de la Fundación Friedrich Ebert. Se admite la reproducción total o parcial de sus trabajos, como asimismo de sus ilustraciones, a condición de que se mencione la fuente y se haga llegar copia a la redacción.

Derechos reservados

ISBN: 978-956-7630-32-5

*Diseño e impresión:*  
versión | producciones gráficas ltda.

IMPRESO EN CHILE - PRINTED IN CHILE

# CHILE

## EN LA CONCERTACIÓN

[1990 • 2010]

---

Una mirada crítica, balance y perspectivas

TOMO II

Editores

Yesko Quiroga

Jaime Ensignia

**FRIEDRICH  
EBERT   
STIFTUNG**



## Reseña de los autores

### ÁGUILA ERNESTO

Académico de la Facultad de Filosofía y Humanidades de la Universidad de Chile. Doctor en Educación por la Universidad de Barcelona, España. Entre los años 2006 y 2008 se desempeñó como Director de la División de Estudios del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, durante el gobierno de la Presidente Michelle Bachelet. Anteriormente lo había hecho como Subdirector de la División de Educación general del Ministerio de Educación. Actualmente es Director Ejecutivo del Instituto Igualdad, centro de pensamiento vinculado a las ideas y a la cultura socialista en Chile.

### DURÁN HERNÁN

Ingeniero Civil de la Universidad de Chile, MBA y Doctor en Economía de la Universidad de Grenoble, Francia. Ha sido asesor, consultor y experto principal de CEPAL, GTZ, ONUDI, IREP, de la Universidad de Grenoble, American University de Washington, Banco Mundial y diversas empresas públicas y privadas, entre otros. Desde 1997 se desempeña en la empresa privada. Participa en la Comisión de Energía del Colegio de Ingenieros de Chile, es Director de AEPA y Miembro del Programa Económico de la Fundación Chile 21. Columnista de Revista Induambiente y autor de diversas publicaciones de Desarrollo y Medio Ambiente.

### ENSIGNIA JAIME

Sociólogo y Dr. en Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Libre de Berlín. Experto en temas de política internacional y relaciones laborales. Desde 1994 a la fecha, Director del Proyecto Socio político de la Fundación Friedrich Ebert en Chile.

#### FERNÁNDEZ, M. DE LOS ÁNGELES

Cientista política, Doctora (c) en Procesos Políticos Contemporáneos, Universidad de Santiago de Compostela. Actualmente, dirige la Fundación Chile 21. Fue presidenta de la Asociación Chilena de Ciencia Política (2000-2002) e integró el Grupo de Trabajo para la Reforma Electoral (Comisión Boeninger) en el año 2006. Integra el equipo de la Red de Investigadores de Calidad de la Democracia. Sus áreas de interés son género y política, historia intelectual de la Ciencia Política, partidos políticos y calidad de la democracia.

#### JOFRÉ, RENÉ

Ex Director de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior, psicólogo, experto en comunicaciones. A sido Secretario General y Vicepresidente del Partido Por la Democracia (PPD). Consultor PNUD en el Ministerio del Interior del Uruguay. Consultor en Seguridad Ciudadana de la Fundación Friedrich Ebert y en la Asociación Chilena de Municipalidades.

#### MAIRA, LUIS

Académico y político chileno. Ha sido Diputado al Congreso Nacional, Ministro de Planificación y Cooperación, Embajador de Chile en México y Argentina. Vicepresidente, Secretario General y Encargado Internacional del Partido Socialista. Como académico fue Director del Instituto de Estudios de Estados Unidos en el CIDE de México y Coordinador Académico del Programa de Estudios Conjuntos sobre Relaciones Internacionales de América Latina (RIAL). Autor de 16 libros y más de cien trabajos especializados en Relaciones Internacionales. Actualmente es catedrático investigador en el CIDE de México.

#### MARTNER, GONZALO

Doctor en Ciencias Económicas, tercer ciclo, Universidad de París X-Nanterre, ha desempeñado cargos de Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo (1994-1999), Director de la División de Coordinación Interministerial Ministerio Secretaría General de la Presidencia(2000);Subsecretario Ministerio Secretaría General de la Presidencia (2001-2002). Ex presidente del Partido Socialista de Chile (2003); ex Embajador de Chile en España, actualmente es Director del Magíster en Gerencia y Políticas Públicas, Universidad de Santiago de Chile.

#### OMINAMI, CARLOS

Economista. Doctor de Estado de la Universidad de Paris X. Fue investigador de la Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS) de

Francia, del programa de Relaciones Internacionales para América Latina de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Ministro de Economía, Senador de la República y autor de diversos libros. Es en la actualidad, Presidente Honorario de la Fundación Chile 21.

#### RIVERA URRUTIA, EUGENIO

Doctor en Ciencias Económicas y Sociales Universidad Libre de Berlín. Ha sido jefe de Regulación del Ministerio de Economía, presidente de la Comisión Preventiva Central Antimonopolio y consultor de CEPAL, BID, BANCO MUNDIAL y del PNUD. Actualmente se desempeña como investigador asociado de la Fundación Chile 21, como consultor independiente y presta asesorías al IDRC de Canadá. Sus trabajos más recientes son el libro “Competition Policies in Emerging Economies. Lessons and Challenges from Central America and Mexico”, el artículo “Coordinación Estratégica en el Estado de Chile”.

#### QUIROGA, YESKO

Cientista Político, (Universidad Libre de Berlín); Postgrado en Política Internacional y Desarrollo, (DIE, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Berlin); Director de Programa y Representante de la Fundación Friedrich Ebert en Venezuela, Perú, Alemania, Bolivia, Chile, actualmente, en Brasil.

#### URRIOLA, RAFAEL

Economista. Universidad de Chile y Master en Economía Pública y Planificación Universidad de París X (Nanterre-Francia). Ha sido profesor de Economía en las Universidades de Santiago de Chile y en la U. Central y Católica de Ecuador. Jefe Departamento Planeamiento Institucional del Fonasa-Chile (2006-2010). Encargado de la Secretaría Técnica Iberoamericana de la Red de Protección Social. Jefe Departamento de Estudios MINSAL (2002-2003). Diversas publicaciones sobre economía de la salud y Protección social. Director del Programa de Protección e Inclusión Social de la Fundación Chile 21.

#### VARAS, AUGUSTO

Ph.D., Sociología, Washington University (St. Louis) Estados Unidos. Ha sido Profesor-Investigador y Director del Área de Relaciones Internacionales y Militares en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Chile); asesor del Ministerio Secretaría General de la Presidencia del Presidente Aylwin; y Representante de la Fundación Ford en la Región Andina y el Cono Sur. Actualmente es Presidente del Directorio de la Fundación Equitas.

YOPO, BORIS

Sociólogo, Maestrías en Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Ha sido, Embajador de Chile en Sudáfrica; Director de Estudios de la Academia Diplomática; Asesor de la Presidencia en Asuntos Internacionales; Asesor Internacional del Ministro de Defensa Nacional; Investigador Asociado del Instituto Internacional de Estudios Estratégicos /IISS de Londres Profesor-Investigador de FLACSO; y Profesor y Director de Postgrado del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.

# Índice

Presentación.....	13
<i>Yésko Quiroga y Jaime Ensignia</i>	
<b>TEMAS CENTRALES</b>	
Chile: una transición paradójal. Notas para un examen crítico .....	21
<i>Carlos Ominami</i>	
La Política Exterior de los Gobiernos de la Concertación. Contexto, raíces, formulación, logros y restricciones .....	63
<i>Luis Maira</i>	
<b>PRIMER BLOQUE:</b>	
<b>LOS PILARES FUNDAMENTALES DEL PROYECTO DE LA CONCERTACIÓN</b>	
La proyección internacional de la Defensa durante los gobiernos de la Concertación .....	105
<i>Boris Yopo H. y María Inés Ruz</i>	
Seguridad ciudadana: entre el populismo y la búsqueda de una política pública .....	125
<i>René Jofré</i>	
Veinte años incrementando el derecho a la protección social de la salud .....	149
<i>Rafael Urriola</i>	

La protección y la seguridad social bajo los gobiernos de la Concertación: los retos actuales .....	181
<i>Gonzalo D. Martner</i>	
20 años de Concertación en educación: avances y límites de una reforma .....	215
<i>Ernesto Águila Z.</i>	
Política ambiental durante los gobiernos de la Concertación 1990-2010 .....	235
<i>Hernán Durán de la Fuente</i>	

**SEGUNDO BLOQUE:**

**CONTRIBUCIONES GENERALES**

La derrota electoral de la Concertación y del progresismo en Chile: ideas para un debate .....	285
<i>María de los Angeles Fernández-Ramil</i>	
Del éxito al fracaso concertacionista. El gobierno de Michelle Bachelet y la derrota electoral de 2010 .....	299
<i>Augusto Varas</i>	
Las claves de la derrota y los ejes de la refundación del progresismo .....	337
<i>Eugenio Rivera Urrutia</i>	

PRESENTACIÓN

**Chile en la Concertación (1990-2010)**  
**Una mirada crítica, balance y perspectivas**

TOMO II

YESKO QUIROGA  
JAIME ENSIGNIA

El 11 de marzo 2010 se produjo una inflexión política muy significativa en Chile, la Concertación de Partidos Políticos por la Democracia, tras veinte años en el gobierno, le entregó la Presidencia de la República a una alianza política de derecha, la Coalición por el Cambio. Un activo y exitoso empresario, Sebastián Piñera Echeñique, se convirtió así en el primer mandatario de derecha que logra triunfar en elecciones democráticas en más de cincuenta años. El representante de la oposición venció a Eduardo Frei Ruiz-Tagle, candidato de la Concertación, por una diferencia de tres puntos porcentuales.

La derrota electoral de la Concertación y del progresismo de dentro y fuera de esta coalición política, reflejó de una manera nítida las profundas desavenencias políticas al interior de sus sectores. Porque, sumando los resultados de las candidaturas de Eduardo Frei Ruiz-Tagle, de Marco Enríquez-Ominami y de Jorge Arrate en la primera vuelta presidencial, podrían haber seguido siendo mayoría política en el país,

Es evidente que existen varias causas de fondo, estructurales y de simple coyuntura, que explican esta derrota electoral y política. Ellas recién empiezan a ser analizadas y debatidas en profundidad, aunque todavía de manera fragmentaria o incompleta, en el seno del amplio arco de la oposición que hoy existe.

En este proceso, la necesaria distinción entre oposición política y oposición social aún es ambigua. Todavía no se asimila claramente que se trata de categorías políticas diferenciadas que requieren de tratamientos y mecanismos diversos, y que evolucionan con influencias recíprocas pero como esferas independientes.

El debate de la recomposición del progresismo y de su transformación para ser nuevamente una alternativa de poder requerirá franqueza y acuciosidad y al mismo tiempo amplitud de criterios, para acercar efectivamente posiciones y elaborar sentidos comunes de acción política.

Particularmente, porque no se trata de una recomposición simple del progresismo frente a una realidad dura y objetiva como fue la dictadura militar hace veinte años. Se trata hoy de procesos democráticos fluidos, presionados por cambios epocales de todo tipo en el país, desde transiciones generacionales hasta modelos culturales y productivos globalizados y fuertes segmentaciones sociales.

Es verdad que este nuevo escenario nacional a veces expresa clivages coyunturales como el terremoto del 27F y sus efectos sociales o, incluso, la misma derrota electoral de enero del 2010. Sin embargo, es necesario detectar las influencias en la onda política larga, es decir, el curso estructural de los acontecimientos políticos, para evitar el peligro de la sobre-determinación por efecto de los éxitos políticos pasados.

Cuánto es error y cuánto es desviación por falta de percepción de la realidad respecto del objetivo político, resulta un dilema sustantivo para captar el curso político del futuro. Lo que queda demostrado por el pasado reciente de la Concertación y el progresismo en general, es que no son los éxitos o fracasos económicos los que deciden las victorias o derrotas electorales. Son los hechos políticos y la capacidad de construir a partir de ellos una mayoría política y social lo que, tarde o temprano, determina el éxito.

En ese contexto, resulta clave referirse a los componentes de la hegemonía política:

- Si se aspira disputar a la derecha la hegemonía política, social y cultural del país y con ello el gobierno, es un imperativo de las fuerzas políticas progresistas tener la más amplia vocación de diálogo y disposición a elaborar un nuevo proyecto programático.
- En la elaboración de los diagnósticos, se debe ser austero e introspectivo, para no construir reflejos de responsabilidad atribuida a otros que enturbien el camino. La derrota electoral es en primer

lugar un hecho cuantitativo, que se explica por si mismo. Se sacó menos votos.

- Es importante analizar las causas, siempre que contribuyan a dar mayor claridad operativa a la unidad. Si se hace únicamente para atribuir responsabilidades negativas, es evidente que aún se está en la fase del impacto regresivo negativo de la derrota.
- Más importante es crear los sentidos políticos comunes en cuanto a lo logrado, donde hay de dulce y de agraz, éxitos y fracasos. En la realidad actual, sobre todo en la sociedad moderna con su complejidad técnica y sistémica, no existen los gobiernos perfectos. La perfección política es el camino a la intolerancia política.
- Pero más relevante todavía, es generar un proceso que ponga los cimientos conceptuales y metodológicos de la acción progresista, con el fin de captar el vínculo o nexo con la sociedad civil. Son ellos los que darán contenido real a su carácter democrático y de izquierda.

Es efectivo que en el último tiempo de los gobiernos de la Concertación, especialmente el período de la Presidenta Michelle Bachelet, ese vínculo flaqueó. No como adhesión política a la mandataria, sino como textura social de la coalición. Este fenómeno político y cultural aparece citado en múltiples análisis y discursos del período y fue recalcado por las encuestas de tanto en tanto.

Lo que parece razonable, sobre todo en una democracia plural y heterogénea como la chilena, es entender que la relación entre coalición y gobierno no es automática, y que en la construcción orgánica de su proyecto progresista, cualquiera sea el modo que adquiriera, ello será un tema central del debate.

Otro aspecto importante a considerar, es que durante veinte años hubo una coalición que tuvo una férrea cohesión, incluso con potestades que en cualquier otra circunstancia podría parecer de perfil autoritario.

La envergadura de la tarea y el éxito inicial, desdibujaron las naturales diferencias en una coalición que era muy amplia. Sin embargo, cuando éstas emergían –lo que ocurrió generalmente en torno a temas puntuales o con los miembros más pequeños de la coalición–, las soluciones tuvieron un carácter predominantemente disciplinario.

Como práctica, ello implicó no sólo el alejamiento de las entidades más pequeñas, sino también el aumento de tensiones internas en las organizaciones políticas, y una tendencia al autoritarismo burocrático de sus elites

dirigentes. En todo el proceso que media entre la asunción del primer gobierno de la Concertación y la pérdida del poder el año 2010, el arco iris perdió una parte importante de su color. Particularmente, entre los sectores que privilegiaban nuevos temas ciudadanos, tales como los ambientales, las minorías étnicas, los movimientos sociales, las minorías sexuales.

En los debates que hubo, siempre predominó una razón instrumental de apoyo al gobierno, tendencia desde esferas burocráticas de poder gubernamental que terminó transformando a los partidos en entes clientelares del Estado, vaciados de parte importante de su vínculo social.

También es cierto que la Concertación y sus cuatro gobiernos cambiaron sustantivamente el país en estos veinte años. Hubo transformaciones importantes en diferentes áreas de las políticas públicas que nadie puede negar y, lo más importante, tienen sello histórico en muchísimos aspectos, especialmente en el terreno de las libertades individuales, en la proyección de Chile en la arena internacional, en los temas de Verdad, Justicia y Reparación, en la disminución de la pobreza, en la protección social a través la Pensión Básica Solidaria (PBS) y en la educación pre escolar.

Sin embargo, también hay graves deudas en materia de desigualdad social y distribución de los ingresos; en la erosión y desprestigio sistemático del sistema político; en el lento avance en los temas culturales y valóricos; en unas relaciones laborales impuestas, cuya matriz rectora sigue siendo la establecida por la dictadura militar. En lo que respecta al cambio de la Constitución, la Concertación fue incapaz de impulsar un proceso constituyente nuevo; en materia tributaria, lo poco que se avanzó permitió apenas rozar las capacidades tributarias del país, especialmente de los grupos de mayores ingresos.

La Fundación Friedrich Ebert contribuyó al proceso de recuperación institucional y democrático de Chile desde el momento mismo en que se vivió el golpe militar de septiembre de 1973. La historia y trayectoria de la oposición a la dictadura y de la construcción de la Concertación que han vivido los demócratas chilenos, no le ha sido ajena tanto ayer como hoy. Esto se ha expresado y se expresa en el trabajo con la izquierda democrática y con la Concertación, así como con grupos de la sociedad civil, con organizaciones sindicales y gremiales durante todos estos años, guiada siempre por la convicción profunda de que las sociedades plurales y democráticas son aquellas en que los ciudadanos son iguales y libres.

El segundo tomo de “Chile en la Concertación [1990-2010]. Una mirada crítica, balance y perspectivas”, que ponemos a disposición de nuestros lectores tiene, al igual que el que lanzamos entre la primera y

segunda vuelta de la reciente campaña presidencial (diciembre de 2009), el propósito de evaluar crítica pero constructivamente, lo transitado en estos últimos 20 años.

La presente publicación está dividida en tres grandes áreas:

- En la primera, se enfoca a los temas centrales. El primero, da cuenta de la transición de Chile en estos 20 años desde un análisis crítico; el segundo nos entrega un balance acucioso de la política exterior llevada a cabo por los gobiernos de la Concertación, sus logros y restricciones. Las contribuciones de Carlos Ominami y de Luis Maira proporcionan miradas no complacientes, críticas, de este período de la reciente historia política chilena.
- La segunda parte se centra en los temas que quedaron pendiente en el primer tomo: la Defensa Nacional, a cargo de Boris Yopo y María Inés Ruz; la Seguridad Pública y Ciudadana a cargo de René Jofré; los avances y retrocesos de la Reforma de la Salud, analizados por Rafael Urriola; la Protección y Seguridad Social, desarrollado por Gonzalo Martner; Educación a cargo Ernesto Aguila y, finalmente, la política ambiental de los gobiernos de la Concertación, elaborado por Hernán Duran.
- La tercera área, si bien no está íntimamente ligada al balance de esta experiencia de 20 años, sí tiene que ver con ella y con el debate actual de lo que significó la derrota electoral de la Concertación y del progresismo. Bajo el título Contribuciones generales, entregamos los análisis de María de los Ángeles Fernández, sobre “La derrota electoral de la Concertación y el progresismo en Chile: ideas para un debate”; el texto de Augusto Varas, “Del éxito al fracaso concertacionista. El gobierno de Michelle Bachelet y la derrota electoral de 2010”, y la contribución de Eugenio Rivera acerca de “Las claves de la derrota y lo ejes de refundación del progresismo”.

Esperamos que este esfuerzo constituya un aporte al debate que debe enfrentar el progresismo chileno, ahora y en los próximos años.

SANTIAGO, SEPTIEMBRE DE 2010.



## TEMAS CENTRALES



# Chile: una transición paradójal.

## Notas para un examen crítico

CARLOS OMINAMI

### I. CHILE: UNA TRANSICIÓN PARADOJAL

Desde antes de sus inicios, la transición chilena estuvo marcada por la paradoja. Luego de diversos esfuerzos para derrotar al dictador por la vía de las armas o de la movilización social, la oposición se vio obligada a adoptar una decisión difícil: enfrentar a la dictadura con las armas de la política, renunciando a toda forma de violencia por legítima que ésta pudiera ser, desde el punto de vista ético.

La decisión fue extremadamente compleja. No fueron pocos, más bien muchos, los que en Chile, América Latina y el mundo mostraron su escepticismo. Enfrentar a una dictadura con las armas de la política, derrotar a un tirano en las reglas del juego que él mismo había establecido, aparecía –a lo menos– como un diseño extraordinariamente ingenuo.

La opción por una estrategia política contó dentro de sus principales detractores a una parte muy relevante de los propios opositores, quienes no escatimaron esfuerzos para sembrar dudas y desconfianzas respecto de la estrategia definida. Fue solamente hacia finales del 87, doce meses antes del plebiscito fijado por la propia Constitución de Pinochet<sup>1</sup>, que comenzaron a aunarse criterios al interior de la oposición.

<sup>1</sup> En el espíritu del régimen, el plebiscito no debía ser sino un acto ratificadorio de la proyección de la dictadura por los próximos 12 años.

El vigor de la fuerza democrática se manifestó con mucha intensidad durante 1988, alcanzando su expresión máxima en el triunfo del 5 de octubre, con el 56% de la población diciéndole NO a Pinochet y a su régimen. Se iniciaba así una nueva fase en la historia política del país, luego de 17 años de sombría dictadura que siguió al derrocamiento del gobierno del Presidente Salvador Allende y al colapso de la democracia en Chile.

### *Una verdad incómoda: una transición mal negociada*

El 5 de octubre abrió paso a una elección presidencial, que tuvo lugar en diciembre de 1989, y cuyo resultado no fue ninguna sorpresa. Patricio Aylwin, candidato de la Coalición de Partidos por el NO, que se convertiría posteriormente en la Concertación de Partidos por la Democracia, obtuvo ampliamente la victoria con un 55,17%<sup>2</sup>; los que terminarían siendo 20 años de gobiernos ininterrumpidos de la Concertación, se inician el 11 de marzo de 1990.

Entretanto, tuvo lugar un episodio extremadamente polémico sobre el cual probablemente nunca se diga la última palabra: la negociación entre las fuerzas democráticas triunfantes y el régimen militar derrotado en las urnas. Aunque probablemente no habrá un reconocimiento formal por parte de Carlos Cáceres, el principal negociador de Pinochet, éste terminó su cometido con la convicción total de que había estado frente a negociadores débiles, que no habían puesto en escena toda la fuerza de la movilización democrática de amplísimos sectores de la ciudadanía.

Con la apreciación a partir de la distancia histórica, se puede afirmar que los negociadores de la Concertación incurrieron en una mezcla de debilidad e ingenuidad. Debilidad, porque aceptaron lo que en verdad no era aceptable: que el futuro desarrollo del país se mantuviera encuadrado por una Constitución ilegítima, impuesta en condiciones totalmente impropias desde un punto de vista democrático. La Constitución en cuyo nombre juró el primer presidente electo, mantenía –entre otras cosas– la figura de los senadores designados, la tutela militar a través del Consejo de Seguridad Nacional, el carácter de garantes de la democracia de las Fuerzas Armadas, y el sistema electoral bi nominal, único en el mundo que, combinado con un mecanismo de altísimos quórum, hacía

<sup>2</sup> Ministerio del Interior. Elecciones de Presidente 1989. [www.elecciones.gov.cl/SitioHistorico/index1989\\_pres.htm](http://www.elecciones.gov.cl/SitioHistorico/index1989_pres.htm)

que la carta fundamental en sus aspectos más fundamentales fuera esencialmente irreformable<sup>3</sup>.

La negociación culminó en un plebiscito, que tuvo lugar el 30 de julio de 1989, donde una abrumadora mayoría poco informada, sancionó los acuerdos alcanzados entre el régimen y la oposición.

La debilidad se combinó con la ingenuidad e impidió que la oposición hiciera lo que tenía que hacer: presionar para hacer valer con todo su peso el triunfo del 5 de octubre de 1988. El actual senador Andrés Allamand comprometió su palabra de concurrir con los votos de Renovación Nacional (RN) en el Parlamento que debía instalarse a partir de marzo de 1990, para expurgar de la Constitución todos los resabios autoritarios que el régimen militar había logrado mantener. Todavía se espera el cumplimiento integral de lo que en ese momento se convino. Es cierto que no existió un documento formal<sup>4</sup>, pero el incumplimiento fue manifiesto por la resistencia de los sectores conservadores de RN que mantuvieron y mantienen gran fuerza en ese partido. Esta realidad representó una enorme dificultad para la Concertación, transformada en coalición de gobierno, para que en cuenta gotas se fueran cumpliendo algunos de los compromisos contraídos. Por ejemplo, los senadores designados se mantuvieron en sus cargos durante 16 años y el Senado chileno sufrió la ignominia de ver al dictador sentado en su hemiciclo, ejerciendo sin gran decoro la condición de senador vitalicio que su misma Constitución le garantizaba.

Con el argumento del pragmatismo y las relaciones de fuerza, incluso uno de los negociadores de este pacto por parte de la coalición gubernamental, ejerció también durante ocho años como senador designado<sup>5</sup>.

Todos estos ejemplos grafican las complejidades que desde el inicio debió enfrentar la transición chilena. Transición que encaraba un escollo difícil de remover, resultado de la decisión política de haber confrontado al régimen militar dentro de sus propias reglas. Esto hizo que, a diferencia de otros procesos como el argentino, las fuerzas armadas chilenas no tuvieran que desenvolverse en la condición de fuerzas derrotadas. Esta

<sup>3</sup> En este sentido, Pinochet fue capaz de llevar a la práctica la esperanza de Franco, el dictador español, de dejar todo “atado y bien atado”.

<sup>4</sup> Los protagonistas de la historia hablan de un texto informal escrito casi en una servilleta, en una comida en la casa de Carlos Raymond.

<sup>5</sup> Se trata de Edgardo Boeninger Kausel. Ingeniero, economista y politólogo que ejerció como senador designado entre 1998 y el año 2006. Biblioteca del Congreso Nacional, Biografías. [http://biografias.bcn.cl/pags/biografias/detalle\\_par.php?id=31](http://biografias.bcn.cl/pags/biografias/detalle_par.php?id=31)

suerte de empate marcaría fuertemente la transición desde los inicios. Sería sin embargo impropio asumir estas limitaciones como algo inexorable.

La verdad es que los acontecimientos pudieron haber sido distintos, con una dirección política menos traumatizada por los 17 años de dictadura, con algo menos de aversión al riesgo y disposición a una mínima intransigencia democrática. Esta mezcla de debilidad e ingenuidad terminaría pagándose cara.

Chile fue poco a poco recobrando su normalidad, legitimándose un orden constitucional que en un conjunto de cuestiones de fondo, vinculadas a la defensa de la propiedad como derecho esencial, terminarían elevando al neoliberalismo –impuesto durante la dictadura– al rango de principio fundacional de la Nación.

No obstante los enormes esfuerzos que se realizaron para establecer verdad y justicia en el país, la transición se desarrolló en un marco de enormes restricciones institucionales, con el agravante de que una parte no despreciable de los viejos elencos de la dictadura, pudieron comenzar a operar en la naciente democracia con un sello de legitimidad que habría sido difícil de imaginar.

### *Claroscuros de un balance global*

A la hora de hacer un balance, los veinte años de transición arrojan resultados contrastantes. No cabe duda de que la Concertación cumplió en lo esencial el objetivo para lo cual fue constituida: derrotar a Pinochet y abrir paso a un proceso de reconstrucción democrática del país. Chile restableció las libertades básicas y los ciudadanos gozan desde hace tiempo de los derechos individuales propios de toda democracia. Y se avanzó incluso mucho más de lo inicialmente previsto en materia de verdad y justicia. El Informe Rettig<sup>6</sup> y la petición de perdón por parte del Presidente Aylwin por los crímenes cometidos por el Estado chileno durante el régimen militar, constituyeron sin lugar a dudas un hito muy relevante en este ámbito.

Como si se tratara de recuperar el tiempo perdido, los tribunales de justicia cambiaron drásticamente de orientación. Si durante el régimen militar el poder judicial fue mayoritariamente obsecuente y denegador

<sup>6</sup> Ministerio del Interior: Programa de Derechos Humanos. Informe Rettig, 1991, 8 de febrero. [www.ddhh.gov.cl/ddhh\\_rettig.html](http://www.ddhh.gov.cl/ddhh_rettig.html)

de justicia, en democracia fueron recuperando autonomía y realizando investigaciones que han permitido aclarar muchos de los crímenes cometidos durante el período militar. Cabe consignar que a octubre del año 2009, 559 ex militares y civiles enfrentaban cargos por violaciones a los derechos humanos<sup>7</sup>.

La derrota de Pinochet el 5 de octubre de 1988 y el inicio de la reconstrucción democrática, fueron ampliamente saludados en el mundo como un hecho de alto valor simbólico. En muy poco tiempo Chile dejó definitivamente atrás la condición de paria internacional que se había granjeado durante la dictadura, para transformarse en un país cuya imagen internacional fue, incluso, objeto de un manifiesto sobredimensionamiento.

Ignorando las originalidades de su proceso, Chile fue interesadamente transformado en un modelo susceptible incluso de ser exportado. La transición chilena generó así una espectacular imagen internacional, fundamento de lo que posteriormente algunos le adjudicarían como “liderazgo conceptual”. Son pocos, probablemente ninguno, los grandes líderes mundiales que no han tenido palabras elogiosas para este proceso. Ahí están varias declaraciones del ex Presidente Clinton y del actual mandatario Barak Obama. También se pueden encontrar declaraciones extremadamente elogiosas del ex Primer Ministro del Reino Unido, Tony Blair, del actual Primer Ministro de España, Rodríguez Zapatero, y del que es probablemente el más famoso de los presidentes del mundo, Luis Ignacio Lula Da Silva, quien desde una mirada con cierta distancia al inicio, terminó también siendo un importante sostenedor de la experiencia chilena.

Chile se transformó también en ejemplo de dinamismo económico, y fue considerado durante los años 90 como el gran “tigre latinoamericano”. Esto le permitió notables avances en la lucha contra la pobreza: si en 1990 cerca de un 40% de la población se encontraba en dicha condición en 1990, en la actualidad ese porcentaje sólo representa al 13,7<sup>8</sup>. De la misma manera, se registraron avances muy significativos en la disminución de la indigencia, la que hoy no supera el 3,2% de la población.

La transición chilena tiene también dimensiones más oscuras y polémicas. Sin lugar a dudas, lo principal tiene que ver con la reproducción de las desigualdades. Durante el gobierno del Presidente Aylwin se hizo

<sup>7</sup> Human Rights Watch, Eventos 2009 <http://www.hrw.org/es/world-report-2010/chile-0>

<sup>8</sup> Ministerio de Planificación: Encuesta Casen, 2006

un esfuerzo importante para revertir las enormes brechas sociales existentes. Y particularmente encomiable, toda vez que el gobierno recientemente instalado debió enfrentar situaciones que a algunos les hicieron temer por la estabilidad de la reciente democracia.

Vinculados con investigaciones que afectaban directamente a Pinochet y su entorno familiar, el gobierno del Presidente Aylwin debió enfrentar, al menos dos movimientos militares<sup>9</sup> (los denominados “boinazo” y “ejercicio de enlace”), que si bien era evidente que no podían conducir a un nuevo golpe de estado, pusieron en relieve las debilidades iniciales del proceso.

No obstante lo anterior, el gobierno encabezado por Aylwin hizo grandes esfuerzos por darle sentido a su compromiso con un desarrollo con equidad. Es así como se propuso y se logró aprobar en el parlamento una reforma tributaria que junto con aumentar el Impuesto de Valor Agregado –IVA–, elevó el gravamen a los beneficios de las empresas del 10% al 17%, y estableció una tasa marginal de 45% para el impuesto a las personas. Asimismo, se introdujeron algunas reformas al Código Laboral que apuntaron a fortalecer los procesos de negociación colectiva y a restablecer, aunque fuera parcialmente, derechos adquiridos por los trabajadores en el período anterior al golpe de estado. En este plano, la medida más importante fue el alza en el tope de la indemnización por despido, de cinco a once meses.

El aspecto más deficitario de la transición, junto a la reproducción de las desigualdades, se sitúa en la esfera de la política. Chile hoy no es una excepción respecto a lo que ocurre en muchos otros países del mundo en materia de desprestigio de la política y de sus principales instituciones: el Congreso Nacional y los partidos políticos.

Los indicadores de aprobación de estas instituciones se sitúan en los rangos más bajos de la escala, con porcentajes que no superan el 16%, como consta en el Estudio Nacional sobre Partidos Políticos y Sistema Electoral de mayo del 2008<sup>10</sup>. La particularidad del caso chileno radica en la rapidez e intensidad que alcanza este proceso de desprestigio de las instituciones propias de la democracia. Las razones de este fenómeno apuntan a la enorme brecha entre los resultados obtenidos por las políti-

<sup>9</sup> Escuela de Periodismo Universidad Diego Portales: Museo de la Prensa. <http://www.mu-seodeprensa.cl/1993/el-boinazo-0>

<sup>10</sup> Cieplan, Centro de Estudios Públicos, Libertad y Desarrollo, PNUD y ProjectAmérica: Estudio Nacional sobre Partidos Políticos y Sistema Electoral, mayo 2008.

cas públicas y las expectativas que se generaron al inicio de la transición. *Chile, la alegría ya viene*, la gran promesa de las fuerzas democráticas de cara al plebiscito del 5 de octubre, es la expresión resumida de estas expectativas. Se trataba, sin lugar a dudas, de una promesa casi imposible de cumplir.

Los alcances de esta erosión precoz del sistema político son enormes. En un país donde el peso de los poderes fácticos es gigantesco, las fuerzas democráticas disponían sólo de su influencia al interior de las instituciones para cumplir con los compromisos generados al calor de las luchas democráticas de finales de los 80.

El desprestigio de las instituciones y el escepticismo creciente de amplios sectores de la ciudadanía respecto de las posibilidades de transformación del sistema político, constituyen el principal pasivo de estos 20 años de transición. Expresión de lo anterior es la enorme lentitud con que han progresado las luchas por libertades que en la mayoría de los países del mundo forman parte del orden natural de las cosas.

Por ejemplo, ha sido y fue imposible restablecer una legislación sobre el aborto terapéutico que existió históricamente en Chile y que constituye una norma ampliamente consagrada en la mayoría de los países del mundo. Por ello, en numerosas ocasiones organismos internacionales han pedido insistentemente su despenalización<sup>11</sup>. En Chile esta norma —que fue derogada hacia el final del régimen militar— existía desde finales de los años 30 en virtud de lo estipulado por el Código Sanitario, y mantuvo su vigencia durante 50 años, atravesando por períodos de signos políticos muy disímiles: los gobiernos de Frente Popular desde 1938; el populismo con Ibáñez, entre 1952 y 1958; el gobierno conservador de Jorge Alessandri entre 1958 y 1964; el demócrata cristiano entre 1964 y 1970; el de izquierda del Presidente Allende, entre 1970 y 1973 y por más de 15 años durante el régimen militar. No obstante esta trayectoria, los 20 años de transición no pudieron revertir lo que de muy mala manera y claramente entre gallos y medianoche, el régimen abolió lesionando un derecho elemental de las mujeres.

Este conservadurismo cultural hizo extremadamente compleja la aprobación de una ley de divorcio (llamada “de matrimonio civil”), que se caracteriza por las dificultades que establece su trámite incluso en los casos evidentes de consentimiento mutuo entre cónyuges.

<sup>11</sup> Christian Chandía: “Organismos internacionales insisten en despenalizar aborto terapéutico en Chile”, en Diario La Tercera, 17/03/2009.

## II. UN ÉXITO INESPERADO

Una paradoja no menor del proceso chileno es el éxito alcanzado en la esfera económica. En un principio considerado de alto riesgo, esta terminó constituyendo una fortaleza mayor del proceso.

Una parte importante de las aprensiones existentes al inicio de la transición, tenían que ver con la capacidad de la democracia para mantener los buenos resultados que la economía chilena comenzó a registrar a partir de la segunda mitad de los 80, luego de haber atravesado por una crisis de gravísimas proporciones a principios de dicha década.

Objetivamente, existían serias dudas respecto a la gestión económica del gobierno democrático. Eran muchos los que pensaban que sucedería lo mismo que en otros procesos de características similares, citando en forma recurrente la mala experiencia de Argentina en el período del Presidente Alfonsín, electo en 1983 luego del casi desplome del régimen militar.

Las aprensiones resultaban de distintos tipos de consideraciones. Unas se referían a la dificultad de la democracia para contener presiones sociales acumuladas durante 17 años de dictadura. Muchos pensaban que las demandas sociales serían incontenibles y amenazarían con arrasar la estabilidad macroeconómica lograda durante los años anteriores. Otros apuntaban a la cultura económica de los partidos políticos de oposición a la dictadura, a menudo descrita como populista y poco rigurosa. Estas aprensiones se revelaron completamente desprovistas de fundamento: largos años de exilio y de reflexión autocrítica, particularmente respecto de la experiencia de la Unidad Popular, habían permitido una renovación importante en materia de pensamiento político y económico en las filas de estos partidos.

Adicionalmente, existía un alto nivel de conciencia y sensibilidad respecto a la necesidad de garantizar una conducción económica que no abriera grandes focos de conflicto. Se trataba de que las políticas económicas de la democracia fueran funcionales a los objetivos esenciales del gobierno encabezado por Aylwin: restablecer las libertades y conseguir que las Fuerzas Armadas fueran progresivamente reencontrándose con sus obligaciones profesionales. Todo esto, en un cuadro particularmente complejo, ya que Pinochet debió abandonar la Presidencia de República pero se atrincheró hasta 1998 en la Comandancia en Jefe del ejército.

Un gran acierto de la transición fue el restablecimiento de muy fluidas relaciones con los inversionistas extranjeros. Esta fue una decisión de

gran relevancia estratégica, puesto que abrió una situación de competencia para un empresariado nacional ampliamente agradecido y subordinado al régimen militar que amenazaba, si no con boicotear, al menos retraerse con respecto al dinamismo de su proceso de inversión durante los últimos años.

La estrategia del gobierno fue exitosa en cuanto a garantizar condiciones favorables para el sector privado continuara invirtiendo a una alta tasa, haciéndole ver que si las oportunidades que se creaban no eran aprovechadas, ahí estaban los inversionistas extranjeros para materializarlas. Los resultados de esta estrategia fueron mucho más allá de lo inicialmente previsto.

Los cuatro años del gobierno de Aylwin, no obstante un ajuste inicial producto de la necesidad de corregir las distorsiones que por razones electorales había provocado la política económica del régimen militar en el último año, tuvieron resultados espectaculares. Con una tasa de crecimiento promedio que superó el 7%, este dinamismo de la economía chilena significó avances muy relevantes en la lucha contra la pobreza y el desempleo, sustentados en un aumento importante de los ingresos públicos gracias a una mayor recaudación.

Altas tasas de crecimiento continuaron registrándose durante la primera mitad del gobierno del Presidente Frei, electo con un 58% de los votos en 1993. La economía chilena creció entre los años 95 y 97 a tasas superiores al 5%, lo que permitió al gobierno desarrollar ambiciosas políticas públicas, particularmente en materia de infraestructura, dimensión que había sido fuertemente sacrificada durante el régimen militar.

### *La tragedia de la educación pública*

En muchos ámbitos las dificultades eran previsibles. La grave crisis de la educación pública no era uno de ellos. La república previa al golpe militar tenía una fuerte identificación con un cierto elitismo mesocrático que reposaba en una educación pública que tenía sus puntos fuertes en el sistema de liceos fiscales y la Universidad de Chile. Era un lugar común reconocer que las elites gobernantes y muy especialmente los presidentes de Chile seguían mayoritariamente una trayectoria preestablecida: educación secundaria en el Instituto Nacional y estudios superiores en la Universidad de Chile. Tan establecida estaba esa trayectoria, que eran conocidos los esfuerzos de las familias para que sus hijos de alguna manera, por méritos o influencia, pudieran ser parte de ella.

Hay que reconocer que de eso queda poco. La educación es uno de los terrenos en los cuales la Concertación concentró su mayor déficit y la derecha obtuvo sus mayores victorias.

La educación pública decididamente dejó de ser el espacio educacional mayoritario. Más de la mitad de los niños de Chile están atendidos por la educación particular, en una modalidad ampliamente financiada por el Estado a través de subvenciones que se otorgan a sostenedores privados. En cambio la educación pública, bajo la administración municipal impuesta en el período militar, no ha cesado de disminuir tanto su dimensión cualitativa como en su importancia cuantitativa<sup>12</sup>.

La municipalización de la educación no podía sino conducir a estos resultados, fundamentalmente porque los municipios son, salvo excepciones, estructuras frágiles permanentemente confrontadas a la penuria presupuestaria. La mayoría vive sus responsabilidades en materia de educación más como un problema que como una oportunidad, limitándose a administrar los establecimientos que le corresponden exclusivamente con los recursos que reciben por concepto de subvención municipal, los que son reconocidamente insuficientes. En la práctica, muy pocos aportan recursos adicionales para mejorar la calidad de la educación en los establecimientos bajo su dependencia. Por otra parte, aunque sería injusto generalizar, existe evidencia acerca de que no pocos alcaldes, de distinto signo político, utilizan las corporaciones educacionales y sus instalaciones educativas para pagar favores políticos. Esto se ha traducido en una ampliación de las planillas de pago, sin que estos aumentos sean la expresión de una inversión educativa adicional.

La municipalización de la enseñanza refleja de manera inexorable las desigualdades de la configuración del país. Si bien existen algunos municipios financieramente sólidos como Santiago, Las Condes, Providencia, Vitacura o Viña del Mar, una gran mayoría vive de los recursos que se le transfieren a través del Fondo Común Municipal. Sus posibilidades de aportes adicionales a la subvención<sup>13</sup> que reciben del Ministerio de Educación, son bajas para no decir nulas. La falta de recursos de muchos municipios termina reflejándose en la pobreza de la mayoría de los establecimientos bajo su administración. La desmunicipalización del sistema, reconocida por muchos como una necesidad ineludible, ha

<sup>12</sup> En el año 1981, la Educación Municipal tenía el 78% de la matrícula; en cambio en el 2009, sólo un 37%.

<sup>13</sup> En el año 2010 el valor de la USE (unidad de subvención educacional) es de \$17.457, 699.

quedado como una deuda pendiente de los 20 años de gobiernos de la Concertación.

La educación pública se ha transformado prácticamente en sinónimo de educación de mala calidad. Existen como siempre excepciones, pero éstas tienden más bien a confirmar la regla. La regresión que en este plano se ha experimentado es gigantesca. Hoy día las familias pobres tratan por todos los medios a su alcance de que sus hijos escapen de la educación pública. La idea de mejores horizontes está claramente identificada con la educación privada, aún cuando se constata que la formación que entrega no es sustancialmente mejor. Los resultados de las pruebas SIMCE son en este sentido demoledores: los promedios de la educación chilena están muy por debajo de la media de los países de la OCDE<sup>14</sup>. Si bien la educación particular subvencionada obtiene mejores resultados que la municipalizada, no alcanzan niveles sustancialmente superiores. Las comparaciones internacionales muestran que los mejores colegios del país, en su gran mayoría privados, también están por debajo de la media de los países de la OCDE.

La segregación social que caracteriza el sistema educacional chileno conduce a un círculo vicioso del cual finalmente nadie escapa. Los hijos de los pobres y los muy pobres son condenados a una educación de muy baja calidad que no opera como mecanismo de ascensión social. Las familias de capas medias, hacen enormes esfuerzos para que sus hijos se eduquen en colegios particulares subvencionados. Esta categoría de establecimientos, a través de mecanismos como el financiamiento compartido –en principio voluntario pero en los hechos muchas veces obligatorio– alimentan la ilusión de una educación de mejor calidad. En la práctica, los resultados de las pruebas a los estudiantes de estos establecimientos muestran, que en una proporción muy significativa, estas ilusiones no consiguen materializarse.

Lo estudiantes que provienen de los sectores acomodados son también parte de este círculo vicioso. Segregados en colegios con presupuestos por alumno que son seis o más veces superiores a los de la educación municipalizada, pueden recibir una formación de mayor calidad, pero la ausencia de integración social, la vida en una suerte de circuitos cerrados completamente desconectados de la realidad social mayoritaria, no los forma para enfrentar los desafíos que a mucho de ellos les deparará el futuro.

<sup>14</sup> Resultados SIMCE, Ministerio de Educación [www.simce.cl/index.php?id=247](http://www.simce.cl/index.php?id=247)

La cuestión de fondo que recorre la educación chilena es su mercantilización, su transformación en un negocio más que en un derecho. Este es uno de los ámbitos donde la necesaria frontera entre economía de mercado y sociedad de mercado se ha vulnerado de manera dramática. Hay aquí una especificidad de la situación chilena que contrasta radicalmente con lo que fue la historia previa al golpe de estado y también con lo que ocurre en la mayoría de los países, incluidos por cierto aquéllos en los que la economía de mercado es ampliamente dominante. En este sentido, el ejemplo de los Estados Unidos no podría ser más claro: más del 80% de los jóvenes de ese país realizan sus estudios básicos y medios en colegios públicos.

La educación superior ha sufrido también los rigores del proceso de mercantilización. La lógica del autofinanciamiento ha producido estragos en las antiguas grandes universidades públicas, que han perdido parte de su capacidad de albergar la diversidad social del país. Los hijos de familias pobres, que son los que en general obtienen los más bajos resultados en la Prueba de Selección Universitaria (PSU), tienen grandes dificultades para acceder a estos establecimientos, más exigentes en materia de requerimientos de admisión y no sustancialmente distintos en cuanto a los aranceles que cobran a sus estudiantes las universidades privadas. Se produce así, una situación que tiene algo de paradójal. Los hijos de los sectores pobres o medios pobres que consiguen acceder a la educación superior, lo hacen mayoritariamente en establecimientos privados.

A menudo, se presenta como un gran logro de estos años la multiplicación del número de estudiantes en la educación superior. Es cierto: la proliferación de universidades que en muchos casos no merecen el nombre de tales, ha provocado un aumento explosivo del número de estudiantes de educación superior, que hoy superan los 600 mil alumnos.

Un análisis cualitativo pone en evidencia otras dimensiones de esta realidad. Un aspecto se refiere al daño en la autoestima de miles de jóvenes que sienten que han hecho esfuerzos a nivel personal y familiar para obtener un título que la sociedad no les reconoce, debiendo desempeñarse en labores que poco o nada tiene que ver con el diploma obtenido. Se genera así un sentimiento de frustración difícil de revertir. Miles de familias sienten, a la vez, haber efectuado un esfuerzo económico que muchas veces implica largos años de endeudamiento, sin ningún retorno.

La evaluación, desde el punto de vista del país, tiene que hacerse tomando en consideración dimensiones poco consideradas en los balances corrientes. ¿Cuántos de esos “falsos profesionales” podrían haber tenido un mejor destino, si en vez de orientarlos hacía formaciones universitarias sin porvenir<sup>15</sup>, hubieran podido adquirir una formación técnica calificada que les hubiese asegurado una mayor empleabilidad? Se trata de preguntas difíciles de responder, que los apologistas del sistema rehuyen plantearse.

El análisis costo-beneficio de las transformaciones que se requieren en el plano educacional, necesariamente implica asumir posturas contrapuestas. Con todo, hay un ámbito que admite pocas dudas por mucho que no esté muy presente en los actuales debates. Nos referimos al vacío que implica haber llegado a un sistema universitario cuyo aporte a pensar el futuro de la Nación, a cultivar y mejorar el alma del país, se hace cada día más difuso.

El sistema universitario chileno se parece cada vez más a un gran supermercado de títulos, que priva al país de una dimensión esencial: la capacidad de pensarse a sí mismo, condición indispensable para construir un mejor destino.

Esto se expresa en fenómenos de los cuales se habla poco: la marginalidad de la comunidad intelectual que insiste en pensar el país con una mínima independencia, el empobrecimiento cultural de las elites, el predominio de visiones simplistas cuando no manifiestamente maniqueas que imponen el sentido común colectivo, especialmente en todo lo que concierne a la reflexión en materia económica.

El naufragio de la educación pública es un tema importante para lograr una respuesta más certera al argumento esgrimido con mucha fuerza luego de la derrota de la Concertación en la última elección presidencial. “Cambiamos el país, pero no fuimos capaces de ponernos a la cabeza de ese cambio, no supimos interpretarlo”, se dice recurrentemente.

Esta afirmación contiene una alta dosis de ambigüedad. Es evidente que la sociedad cambió, pero en varios sentidos lo hizo en una dirección no deseable. Se deterioraron en el camino los valores solidarios y en ese proceso la transformación de la educación, en un gigantesco negocio, ha jugado un papel trascendental. Los costos del triunfo de las fuerzas conservadoras en este plano son enormes y representan para las corrientes progresistas y para el país una derrota de proporciones.

<sup>15</sup> La proliferación de “periodistas” que jamás podrán ejercer como tales es un ejemplo paradigmático

### *Logros sectoriales evidentes*

Cualquier balance lúcido no puede dejar de reconocer la existencia de dimensiones en las cuales los progresos son evidentes.

#### **Una infraestructura sustancialmente mejorada.**

Este es un ámbito que no admite debate. Chile, durante estos últimos 20 años, ha experimentado un significativo mejoramiento de su infraestructura física. La dimensión vial es probablemente aquella donde los logros son más visibles. La renovación completa de la antigua carretera Panamericana, verdadera columna vertebral del país es, sin dudas, la obra de mayor significación. La construcción de autopistas que han reducido considerablemente los tiempos para llegar a distintos destinos, es un complemento esencial de los cambios experimentados en la Ruta 5<sup>16</sup>, tanto hacia el norte como hacia al sur. Se puede decir algo semejante respecto de los nuevos aeropuertos, de la extensión del metro en la Región Metropolitana o del éxito de los Metros Regionales como el Merval en la V Región. También la infraestructura portuaria presenta mejoras significativas, cuestión central para un país cuya economía está tan fuertemente orientada hacia los mercados externos. Avances también importantes se han verificado en el plano de las telecomunicaciones, donde el vertiginoso desarrollo de la telefonía móvil ha podido responder favorablemente a una demanda que se mantuvo durante décadas sin encontrar respuesta.

Aunque constituye una dimensión menos conocida y que aún acusa fuertes déficit, los avances en la construcción de un amplio conjunto de obras de riego mayores e intermedias debe ser también mencionada. Estas obras, que han beneficiado casi sin excepción a las regiones desde la III a la VIII, han permitido dar seguridad de riego a muchas zonas del país, con los consecuentes efectos positivos en el mejoramiento de la productividad agrícola y también de los niveles de empleo.

#### **La reducción del déficit habitacional.**

Al inicio de la transición, el déficit acumulado en este plano era considerado el principal factor de riesgo social. Tomas masivas de terrenos para presionar la materialización de un derecho tan elemental como legítimo, amenazaban la gobernabilidad social de la naciente democracia,

<sup>16</sup> Denominación que corresponde al tramo chileno de la Carretera Panamericana que atraviesa distintos países de la región.

donde no cabían ya respuestas asociadas con la represión o la amenaza del uso de la fuerza.

Fue una gran decisión la organización colectiva de la demanda habitacional junto con un fuerte aumento en los presupuestos consagrados a la construcción de vivienda social. A poco andar, se logró transmitir la sensación de que la reducción del déficit habitacional era una verdadera prioridad de las políticas públicas y que la mejor forma de acceder a una vivienda era por la vía del trabajo organizado de comités, espacio colectivo que aunaba las aspiraciones de muchas personas que enfrentaban la misma situación.

Los progresos, ciertamente, no fueron lineales. La política habitacional fue objeto de críticas que apuntaban a lo exiguo de la superficie de las nuevas viviendas o derechamente a déficit graves en su construcción. La modestia de las nuevas soluciones habitacionales, cuya expresión simbólica fue la caseta sanitaria<sup>17</sup>, generó numerosas críticas que apuntaban a la imposibilidad de que un núcleo familiar de cuatro o cinco integrantes pudiera, en esas reducidas dimensiones, encontrar condiciones mínimas de habitabilidad con privacidad. Con todo, esos problemas se fueron resolviendo y el déficit comenzó poco a poco a reducirse<sup>18</sup>.

El gobierno de la Presidenta Bachelet fue la oportunidad para alcanzar progresos importantes en esta área. Por una parte, con nuevos programas como el de la Vivienda Dinámica sin Deuda, que permitió dar una respuesta habitacional a sectores especialmente pobres que no tenían ninguna posibilidad de constituirse en sujetos de crédito bancario para resolver por sí solos sus carencias. Por otra, resultaron particularmente exitosos los programas denominados de protección al patrimonio familiar, que permitieron a muchos sectores, incluidas las clases medias bajas, reparar, ampliar y mejorar sus viviendas, contando para ello con importantes ayudas públicas.

No obstante los avances registrados en materia de soluciones habitacionales, de pavimentación y de equipamiento colectivo a través del impulso de miles de asociaciones vecinales, un problema de fondo subsiste: la reproducción de la segregación social que se expresa sin mediaciones en una rigurosa compartimentación del espacio en las principales ciudades.

<sup>17</sup> El sistema heredado de la dictadura contempló en sus inicios una superficie mínima de 6 metros cuadrados (baño y cocina) con un costo máximo de 110 UF.

<sup>18</sup> En el año 2006 el déficit del total de requerimiento era de 1.067.253 viviendas. En el 2009 la cifra disminuyó a 805.796.

### **El impulso de la educación pre-escolar.**

Es sabido que una parte importante de la capacidad de aprendizaje de los niños se genera durante los primeros años de vida. En los sectores populares la debilidad histórica de la educación pre-escolar constituía una severa limitación para que los niños nacidos en esos ámbitos pudieran adquirir una educación de mínima calidad. Una brecha que parecía imposible de reducir, ha ido sistemáticamente acortándose. Hoy día miles de los niños de los sectores más pobres tienen oportunidades que les abren horizontes hasta ahora insospechados, gracias a la masificación de salas cunas y jardines infantiles.

El desarrollo de la educación pre-escolar tiene otra dimensión de gran importancia: la posibilidad que se le presenta a muchas mujeres para insertarse en el mercado laboral, aportando un segundo ingreso que puede permitir a muchos hogares superar la línea de la pobreza.

### **El nuevo pilar solidario.**

La afirmación de que la reforma del sistema previsional heredado del neoliberalismo y la dictadura, sería una de las principales transformaciones llevadas a cabo por la Concertación en la línea de fortalecer la protección social, no tiene mucho fundamento. En lo esencial, el sistema previsional mantuvo sus características principales: la capitalización individual y la administración privada de los fondos. Estos rasgos estructurales mayores hacen que no califique como un verdadero sistema de seguridad social de acuerdo a los criterios de la OIT.

La solidaridad intergeneracional o el aporte patronal, dos características esenciales de los sistemas de seguridad social, están fuera de la lógica del tan interesadamente alabado sistema de pensiones chileno. La mal llamada Reforma Provisional fue votada con entusiasmo por la oposición al gobierno de la Concertación, siguiendo las orientaciones entregadas por las propias Administradoras de Fondos de Pensiones.

Lo que es indudable, es el mejoramiento que la introducción de un pilar solidario más generoso implica para muchos adultos mayores del país. Tal es el caso de los adultos mayores pobres (alrededor de 500 mil) que ni siquiera accedían a la pensión asistencial entregada por el Estado, razón por la cual vivían en condiciones de gran pobreza e indignidad. La Pensión Básica Solidaria (PBS) de \$75.000 mensuales, representa para ellos un avance social mayor que puede efectivamente rescatarlos de la condición de pobreza y, al proveerlos de una pequeña cantidad de recursos, permite que no se conviertan en una carga engorrosa difícil de

sobrellevar para familiares que viven en condición de pobreza o en una situación cercana a ella.

Los casos más exitosos, aunque no muy frecuentes, son los representados por parejas de ancianos pobres que no siendo titulares de una pensión asistencial, consiguen ambos acceder a una PBS. En este caso, los \$150.000 mensuales representan un salto enorme respecto de su condición anterior.

La ampliación del Pilar Solidario tiene también efectos positivos para los titulares de pensiones contributivas bajas. En efecto, las nuevas disposiciones contemplan recursos para mejorar las pensiones más bajas en una línea de corte que se estableció en los \$255.000. De ahí hacia abajo existe el Aporte Previsional Solidario (APS) que complementa, de acuerdo a una tabla preestablecida, las pensiones bajas que no superan tal línea. Las objeciones planteadas a esta reforma se concentran en el monto y la forma de la asignación de los beneficios y a que mantiene la lógica individualista y no solidaria propia del sistema de capitalización individual.

Es posible argumentar que la reforma favorece ampliamente a aquellos sectores pobres que en muchos casos no contribuyeron al financiamiento de la seguridad social, mientras que miles de trabajadores que cotizaron durante décadas que obtienen pensiones no muy superiores a la línea de corte, quedaron excluidos. A mediano o largo plazo se verán los efectos de este sistema y, en particular, el complejo problema del incentivo a la cotización en el caso de los trabajadores con remuneraciones más bajas y lagunas provisionales, a los cuales puede convenirles más ejercer su derecho a recibir una PBS. Ese es un tema debatible y se requerirán varios años de funcionamiento del sistema para tener una respuesta más definitiva a este tipo de interrogante.

Por el contrario, lo que no está en duda es la consolidación y legitimidad de la industria que la Reforma Previsional trajo consigo. Una de las principales objeciones que pesaba sobre el sistema era su baja cobertura. La extensión del pilar solidario responde a esta objeción de la manera más ventajosa para las Administradoras de Fondos de Pensiones, AFP. De hecho, el Estado asume enteramente la responsabilidad de financiar las pensiones de todos aquellos que, digámoslo con crudeza, no representan un negocio para una industria acostumbrada a obtener altos niveles de rentabilidad. Si bien la industria intentó resistir algunas medidas, como la licitación de paquetes de nuevos cotizantes de manera de introducir algo de competencia en un sistema fuertemente oligopolizado, globalmente las AFP valoraron la reforma como un gran avance.

Cuestiones de sentido común, como la creación de una AFP Estatal que ayudara a incentivar algo más de competencia en el sistema, no pudieron aprobarse por el rechazo opositor y la falta de voluntad política en influyentes sectores del gobierno. Hay aquí otro éxito ideológico mayor del neoliberalismo y de las corrientes más conservadoras que, a través de la lógica de un capitalismo compasivo, han conseguido preservar ilegítimas instituciones y sistemas que se ubican muy lejos de los principios esenciales de la seguridad y la protección social.

### *El desamparo comunicacional*

“No hay mejor política comunicacional que no tener política”, fue la afirmación realizada por el primer encargado<sup>19</sup> de comunicaciones nombrado por el gobierno del Presidente Aylwin. Esta política terminaría haciendo estragos. Luego de 20 años de transición, el paisaje en materia de medios, muy específicamente en prensa escrita, ofrece un panorama desolador.

Un duopolio concentrado domina ampliamente el sector. Dos empresas, Copesa y El Mercurio compiten dentro del marco de líneas editoriales conservadoras. Medios de orientación editorial distinta, que jugaban cierto papel al configurar un cuadro de mayor pluralismo, fueron sistemáticamente desapareciendo a lo largo de estos años. Los ejemplos más destacados fueron el diario Fortín Mapocho, La Época, y el diario Siete de efímera duración.

El ahogo publicitario fue una razón esencial del fracaso de estos proyectos que no consiguieron auto sustentarse financieramente. Los grandes avisadores privados no se equivocaron. Tenían claro que independientemente de los tirajes alcanzados por los distintos medios, no había que dar lugar a la reconstrucción de un cuadro plural como el que existía en el período anterior al golpe del 11 de Septiembre de 1973.

Razones ideológicas e históricas vinculadas a la estrecha relación entre derecha económica y derecha política, hacen comprensible esta actuación de parte de los grandes avisadores privados. Lo que resulta aun más grave y difícil de comprender, es la ausencia de una política pública destinada a garantizar algo que es sustancial a la democracia: el pluralismo informativo.

<sup>19</sup> Eugenio Tironi, que posteriormente se transformaría en un conocido analista y también lobista de la plaza.

No hubo legislación impulsada por los gobiernos que apuntara en esa dirección. Más aún, los recursos provenientes de avisos del sector público, palanca relativamente poderosa, no fue utilizada para favorecer el restablecimiento de la pluralidad perdida y la gran mayoría de esos recursos fue captado por la cadena El Mercurio. Con ello, las instituciones públicas avisadoras buscaban al menos obtener una cierta neutralidad, cuando no la benevolencia en el tratamiento periodístico por parte de los medios beneficiados con el avizaje.

Se dice que esta situación no habría tenido tantas repercusiones dada la tendencia a la disminución de la importancia de la prensa escrita y la relevancia creciente de la TV y de un sistema radial que, contra todo pronóstico, ha conseguido no sólo mantenerse sino incluso expandirse.

El problema no es cuantitativo. Ocurre que, aunque su lectura directa disminuya, la capacidad de la prensa escrita de definir los desarrollos informativos de los otros medios es considerable. De esta forma, aunque en radio y TV pueda existir mayor pluralismo, el oligopolio que domina la prensa escrita ejerce una influencia que va mucho más allá de su lectura directa.

La manipulación de la sensación de inseguridad, la evidente exageración de los problemas de ineficiencia y en algunos casos también de corrupción por parte de los gobiernos que fueron constantes informativas mayores de esos años, contribuyeron a erosionar el prestigio de la acción gubernamental y, de modo más general, a alentar en la población una percepción fuertemente negativa del conjunto del sistema político.

Si bien la radio ha conseguido mantener importantes niveles de pluralismo e independencia, su capacidad para intervenir en la configuración de la agenda pública, es sustancialmente menor. En el caso de la TV, que requeriría de un análisis específico, destacan los efectos negativos de la negociación legislativa en torno al canal nacional, TVN, al inicio de la transición. Aprovechando la correlación de fuerzas existentes en el Senado, fuertemente distorsionada por la presencia de los senadores designados sumada a la debilidad de los negociadores oficialistas, se abrió paso a un proyecto de televisión nacional que con razón estableció una adecuada diferenciación entre TV Estado y TV Gubernamental, pero que además le impuso fuertes restricciones, como el autofinanciamiento, con el fin de promover el pluralismo y la conciencia crítica de la sociedad<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> El observatorio de medios FUCATEL ha realizado una importante labor crítica en este ámbito.

*El primer terremoto: Frei del 58% al 29%*

En el año 1993 el senador Eduardo Frei Ruiz Tagle fue electo Presidente de la República con cerca del 58% de los votos. Una votación récord que reflejaba el excelente momento que vivía la Concertación, y donde la idea de la continuidad primaba sobre la idea del cambio. Era tal el prestigio de la transición y de las fuerzas políticas que la sustentaban, que bastaba con instalarse en dicha lógica para asegurar un triunfo electoral.

16 años después, la situación cambiaría dramáticamente. En la primera vuelta electoral el mismo senador Frei, ésta vez teniendo en sus activos y también en sus pasivos su condición de ex Presidente de la República durante seis años, obtuvo exactamente la mitad de los votos<sup>21</sup> en la primera vuelta electoral, que ya por tercer período consecutivo, no entregó resultados concluyentes. Sebastián Piñera, el candidato de las fuerzas conservadoras, llegó en primer lugar con 44.06%. En tercer lugar, con un 20.14% lo hizo un joven diputado, Marco Enríquez-Ominami, cuya candidatura se transformó en el elemento más dinámico, novedoso y también incierto de la competencia electoral.

Por su lado, Jorge Arrate, ex ministro de gobierno de los Presidentes Allende y Frei, ex embajador del Presidente Lagos y ex presidente del Partido Socialista, en una decisión sin lugar a dudas polémica, abandona el PS, y levanta una opción que reconocidamente no tenía ninguna posibilidad de alzarse con el triunfo, apoyada principalmente por el Partido Comunista de Chile. Los resultados de la primera vuelta electoral no dejan de ser paradójales, toda vez que los tres candidatos que se declaran de centro izquierda alcanzan un 56% de los votos, mientras que Sebastián Piñera alcanza un 44%

En la segunda vuelta electoral, del 17 de enero 2010, quedaría en evidencia que el juego de la política no se rige por las reglas de la aritmética. Es así como Piñera alcanzó en segunda vuelta el 52% de los votos, constituyéndose en el primer Presidente de derecha electo democráticamente en Chile, desde el reñido triunfo obtenido por Jorge Alessandri en el año 1958.

Este triunfo de la derecha tiene un doble componente que le imprime una cierta dosis de dramatismo. Esta era una derrota ampliamente anunciada. Desde el año 1997, en las elecciones parlamentarias, se venían

<sup>21</sup> Eduardo Frei obtuvo en la elección presidencial de 1993 un total de 4.044.112 votos. En la primera vuelta de la elección presidencial del 2009 logró 2.065.061 votos.

evidenciando signos claros de fatiga y pérdida de impulso en la Concertación. Las elecciones presidenciales del 2000, que obligaron a Ricardo Lagos a una segunda vuelta en medio de una fuerte crisis económica, fueron también una señal clara de que la Concertación no disponía de la mayoría abrumadora que habían permitido los triunfos de Aylwin en 1989 y de Frei en 1993. Esto volvería a repetirse en la elección presidencial del año 2006, cuando Michelle Bachelet debió también confrontarse a una segunda vuelta.

Más allá de los datos electorales, la elección de Michelle Bachelet merece una referencia más cualitativa. Esta candidatura, –de una mujer, agnóstica, víctima de derechos humanos y socialista– fue el producto de la debilidad de las fuerzas políticas de la Concertación y del alto riesgo de derrota que experimentaba si hubiera concurrido a la elección encabezada por alguno de sus liderazgos más convencionales. Tan es así, que una primaria con una multiplicidad de debates entre Michelle Bachelet y la candidata de la Democracia Cristiana, Soledad Alvear, a poco andar se hizo insostenible para ésta última, cuya renuncia abrió el paso a la proclamación de Michelle Bachelet como candidata única de la Concertación.

Por sus características personales, por la particularidad de su sello biográfico y su capacidad para empatizar con amplios sectores de la población y particularmente las mujeres, Michelle Bachelet pudo conducir a la Concertación a un triunfo allí donde todo estaba orientado para que ésta cosechara su primera derrota. La elección de Bachelet fue, en consecuencia, anómala. Su triunfo –ampliamente celebrado por las fuerzas de la Concertación– era, si se piensa bien, una manifestación directa de la crisis de la coalición. Dicho de otro modo, si la coalición hubiera mantenido el vigor característico de años anteriores, difícilmente un personaje con la historia de Michelle Bachelet habría podido ser la candidata única. A la hora de las decisiones finales, el gran argumento a su favor fue la posibilidad que tenía de asegurar expectativas de victoria, allí donde todo apuntaba a la derrota.

La elección del 2009 fue completamente diferente. Frei Ruiz-Tagle, una persona y senador respetable, adolecía de características que habían favorecido a Bachelet y representaba más bien el arquetipo del liderazgo tradicional, cuestión fuertemente agravada por el hecho de haber encabezado durante 6 años los destinos del país en condición de Jefe de Estado. Esta situación lo puso en una dinámica que tenía algo de infernal. Por una parte, debía responder por todas las insuficiencias y errores cometidos por la Concertación durante los últimos años; por otra, y en su

condición de ex Presidente, a los resultados de un conjunto de iniciativas que debió haber materializado durante su propio mandato presidencial. Esta situación hacía que sus promesas de futuro generaran en muchos casos reacciones marcadas por el escepticismo y la desconfianza.

Frei Ruiz-Tagle fue candidato porque otros líderes tradicionales no quisieron serlo. Ricardo Lagos, otro ex Primer Mandatario que formaba parte del elenco de los presidenciables de la Concertación, puso condiciones imposibles de ser satisfechas para una eventual candidatura suya. Es así que en un primer momento planteó que un ex Presidente de Chile no podía someterse a una elección primaria. Luego, estableció exigencias a los partidos que más directamente debían apoyarlo –el PS y el PPD– que no resultaban aceptables, tal como la entrega de una facultad amplia para conformar la lista parlamentaria, que es uno de los pocos terrenos en donde los partidos políticos en Chile mantienen una cierta capacidad de intervención.

Otro candidato, cuya precampaña tuvo corta existencia, fue José Miguel Insulza, actual secretario general de la OEA. Esta era una candidatura que desde el primer momento estuvo atravesada por contradicciones insalvables. Su única oportunidad requería un muy fuerte apoyo de los partidos que habían sido fundamentales en el sostenimiento de las candidaturas de Lagos y Bachelet, el PS, el PPD y el PRSD. Sin embargo, la mayoría de la dirección del Partido Socialista se embarcó en una dinámica que lo llevó a confrontarse con virulencia con la dirigencia de los otros dos partidos, los que resolvieron en el año 2008 separar aguas y levantar una lista propia para concejales en las elecciones municipales. En ese momento el Partido Socialista, al privilegiar el entendimiento con la DC, estaba en los hechos rompiendo la alianza estratégica del llamado Polo Progresista y, por ende, haciendo total y completamente inviable la candidatura de Insulza.

Así, una a una, se constituyeron las distintas situaciones que le darían a esta cuarta elección presidencial una característica trágica, que derivaría posteriormente en un terremoto político cuyas secuelas todavía se hacen sentir en el conjunto del sistema.

Sería un error reducir las explicaciones de estos resultados a un solo factor. No caben dudas que un elemento muy importante fue lo que pudiéramos denominar la regresión democrática que experimentó la Concertación. Esto se expresó en la pérdida de voluntad para hacer algo que se había ido constituyendo en parte del ADN de la coalición: la elección vía primarias del liderazgo presidencial, conquista democrática que se

había conseguido luego de una ardua lucha en 1993. Esta había sido la forma por la que se impuso en condiciones de amplia participación, la candidatura única de Ricardo Lagos en el año 1999. Y era éste el camino que también se había elegido para resolver la candidatura presidencial del 2005. Si finalmente no hubo primarias fue, simplemente, por la imposibilidad de Soledad Alvear y de la Democracia Cristiana de sustentar su opción frente a la candidatura de Michelle Bachelet.

Las dificultades que venía experimentando la Concertación desde hacía varios años, indicaba la necesidad de una elección primaria lo más amplia y participativa posible. Era ésta una condición indispensable para intentar recomponer las relaciones con los distintos sectores sociales, con los cuales había entrado –casi de manera sistemática– en ruptura. Se necesitaba de una primaria que por la vía de un intenso diálogo con las fuerzas vivas de la sociedad, fuera capaz de hacer emerger una nueva propuesta y que ésta generara los impulsos dinámicos que la Concertación había venido perdiendo.

Lo que finalmente ocurrió fue exactamente lo contrario. Allí donde se había establecido una primaria multicandidato, de manera de evitar las disidencias, se terminó con una primaria acotada a dos regiones del país que en su conjunto representan menos del 10% de la población nacional. En vez de incentivar los debates, éstos se prohibieron, como si el objetivo fuera que este proceso pasara de la forma más desapercibida posible. Más grave aún, frente a la declaración por parte del diputado Marco Enríquez-Ominami –que cumplía con los requerimientos en materia de auspicios parlamentarios– para ser parte de la primaria, en una decisión cuya autoría los responsables políticos se endosan unos a otros<sup>22</sup>, las reglas se modificaron, impidiendo que esa candidatura pudiera ser parte del proceso. La arbitrariedad de esta decisión tendría finalmente un alto costo, de la misma manera que lo tuvo el acuerdo insólito de que si se producía una diferencia mayor al 30% en el resultado de la primera primaria de la VI y VII Región, ésta quedaba automáticamente interrumpida, privando al 90% restante de la población de la posibilidad de poder pronunciarse. En estas condiciones fue electo el senador Eduardo Frei como candidato único.

<sup>22</sup> Los cuatro presidentes de partido que tomaron parte en esa decisión, fueron el senador Camilo Escalona del Partido Socialista; el actual diputado José Auth del Partido Por la Democracia; el también diputado Carlos Latorre del Partido Demócrata Cristiano y el senador José Antonio Gómez del PRSD.

La lógica del autoritarismo y de la exclusión se mantuvo toda la campaña presidencial de cara a la primera vuelta. Fue así como se rechazó la posibilidad, planteada hacia el mes de junio, de un pacto que permitiera la configuración de una sola lista electoral y un acuerdo automático de los candidatos menos votados a favor del más votado en segunda vuelta. Esto no representaba un cambio radical, toda vez que la Concertación, y con buenos argumentos, había establecido un acuerdo con el PC, en virtud del cual éste mantenía su opción presidencial en favor de Jorge Arrate, pero incluía candidatos de sus filas dentro de las listas únicas parlamentarias.

La negativa a hacer extensivo el mismo acuerdo con el diputado Enríquez-Ominami y las fuerzas que lo apoyaban, se basó en la lógica de que tratándose de una candidatura que ya mostraba fuerte potencial electoral, el sello de legitimidad que el acuerdo le otorgaría podía poner a la candidatura oficialista en una situación extremadamente difícil. Para la mayoría de los dirigentes del establishment de la Concertación lo esencial, más que ganar la elección y derrotar a la derecha, era conservar sus posiciones de poder al interior del sistema, aunque esto los condenara a ser oposición en el período siguiente.

En esta lógica se inscribe lo que se puede denominar la santa alianza, que se constituye hacia finales de septiembre del 2009. Esta consiste en la convergencia objetiva de todos los liderazgos de la Concertación para los efectos de evitar, costara lo que costara, lo que las tendencias de opinión venían insinuando con mucha fuerza: la probabilidad que el diputado Enríquez-Ominami pudiera vencer al senador Frei en primera vuelta y ser esa la opción que enfrentara a Sebastián Piñera en la elección definitiva. Frente a esa sola posibilidad operó esta santa alianza que adoptó importantes acuerdos. Entre ellos, incorporó a Jorge Arrate, candidato de la izquierda extraparlamentaria, que de ahí en adelante habría de transformarse en el adversario más beligerante de la candidatura de Enríquez-Ominami. A su vez, sacó al gobierno de la Presidenta Bachelet de una cierta neutralidad que había mantenido de cara a la primera vuelta, obligándola a intervenir públicamente de manera que no se habían visto en los períodos anteriores.

Si la lógica de los intereses generales apuntaba claramente a que la Presidenta, con su influencia en la ciudadanía, mantuviera una cierta prescindencia en la disputa que se vivía en el seno de las fuerzas de centro izquierda, la lógica de los intereses particulares de los partidos de la Concertación llevó a que la Presidenta se comportara de una forma com-

pletamente distinta, rompiéndose los diques que habían mantenido una cierta neutralidad del gobierno respecto de las candidaturas que disputaban con Sebastián Piñera. De esta manera, en un cuadro de agotamiento de la Concertación, fueron entrando a escena los distintos protagonistas y generándose situaciones que conducirían a esta severa derrota de la coalición que en su buena época había sido la expresión política de la mayoría social del pueblo de Chile.

### *El 27 F: el segundo terremoto*

El terremoto del 27 de febrero sobreviene en un país fuertemente convulsionado. No es trivial el triunfo de las fuerzas conservadoras después de 50 años y, menos aún, que puedan ser parte de ella sectores que cooperaron orgánica y masivamente con la dictadura. El sismo y el posterior tsunami pusieron en evidencia una conjunción de descoordinaciones, precariedades, imprevisiones y comportamientos individuales y sociales que mostraron agudos contrastes. En este plano, la tragedia puso a la luz cómo frente a una misma situación se pueden generar conductas diametralmente distintas. Unas de carácter solidario, que llevaron incluso a algunas personas a entregar sus vidas para salvar la de otros, y conductas –bochornosas– ampliamente difundidas por los medios de comunicación, que mostraban a saqueadores de cualquier cosa, que se aprovechaban de la emergencia o que cobraban precios exorbitantes por productos de primera necesidad, como el agua.

El 27 F puso de manifiesto la debilidad de la imagen que se había construido del país, como uno que estaba próximo a salir definitivamente de la condición de subdesarrollo y que, con su reciente ingreso a la OCDE, había obtenido un reconocimiento objetivo en tal sentido por parte de los principales países del mundo. Esa imagen resultó fuertemente dañada. Se trata de un efecto que con toda seguridad durará mucho tiempo y que se agrega a la destrucción material que produjo el terremoto. Los datos al respecto se han ido afinando y son conocidos. Más de 10 mil casas completamente destruidas, tres mil escuelas con fuertes daños, 37 hospitales que quedaron prácticamente inutilizables, carreteras recientemente construidas con serias dificultades, como es el caso de Américo Vespucio Norte, centenares de reparticiones públicas y locales policiales fuera de uso, que en su conjunto representan daños evaluados en US\$10 mil millones.

La ciencia no ha llegado a niveles de desarrollo que permitan prever, con fecha y hora, la ocurrencia de una tragedia de este tipo. Es posible,

sin embargo, identificar la mayor o menor propensión al riesgo de las distintas regiones. Los estudios sismológicos realizados mostraban a las claras que en la zona afectada, es decir entre Constitución y Concepción, se había venido configurando una laguna energética que hacía altamente probable que tuviera lugar un movimiento de fuerte intensidad. Esto fue advertido en diversas ocasiones y canales por la pequeña, pero muy activa y calificada, comunidad sismológica nacional. Incluso los estudios que mostraban la alta probabilidad de la ocurrencia de una tragedia de este tipo, fueron publicados por revistas científicas como *Science*, de reconocido prestigio académico.

Sin embargo, quedó aquí en evidencia la ruptura casi total entre la comunidad científica y el mundo político, o más particularmente, entre la comunidad científica y el mundo gubernamental. El Parlamento, y más precisamente el Senado de la República, buscó a través de sesiones especiales llamar la atención de la autoridad sobre la gravedad de los procesos que se estaban desarrollando y que estaban siendo advertidos por la comunidad científica. Las preocupaciones se volcaron en identificar las severas limitaciones de los dispositivos para enfrentar las emergencias.

Se conocieron las enormes debilidades que caracterizaban a la Oficina Nacional de Emergencia (ONEMI), institución encargada de coordinar las políticas públicas en caso de tragedias, cuyos orígenes se remontan a una ley que fue aprobada durante el gobierno del Presidente Allende, pero puesta en práctica con escasos medios durante el gobierno de Pinochet. Las precariedades institucionales y financieras de la ONEMI quedaron de manifiesto con esta desgracia. Investigaciones posteriores han evidenciado el hecho de que existía plena conciencia de estas limitaciones por parte de sus responsables. Fue así que se propuso un cambio legislativo mayor a la institucionalidad encargada de las emergencias. Este proyecto, hasta donde se conoce, fue vetado por el Ministerio de Hacienda, dado su mayor costo financiero.

Los daños provocados por la catástrofe tienen distintas facetas. Una muy grave, que quedó de manifiesto durante las primeras horas, fue el colapso casi completo de las comunicaciones. Pese a ser Chile un país con alto nivel de equipamiento en telefonía móvil por persona, las caídas de las fuentes de energía eléctrica y los intentos de las personas por comunicarse, hicieron que el sistema se mantuviera en situación de colapso durante muchas horas, aumentando de manera dramática los niveles de incertidumbre. Esta situación no era inexorable. Hubiese bastado la

incorporación de un software, de bajo costo relativo, que hubiera permitido mantener operativos los teléfonos de emergencias, y al menos el envío de mensajes de texto (SMS)<sup>23</sup> para que las personas pudieran tener una comunicación básica entre sí. En un país altamente sísmico como Chile, la organización de comunicaciones con fuentes alternativas, era algo prácticamente de sentido común.

Otro tema crítico y sobre el cual continúa el debate, tiene que ver con la mantención del orden público. Para muchos chilenos, más grave aún que la devastación producida por el terremoto y el posterior tsunami, fue el efecto de los saqueos. En tanto tragedias naturales, los primeros eran inevitables; los saqueos y el vandalismo, por el contrario, se podían evitar. Todo indica que la tardanza gubernamental en la adopción de una decisión obvia –como recurrir a las fuerzas armadas para mantener el orden en las calles a través del decreto de emergencia necesario– produjo severos trastornos, particularmente durante las primeras 48 horas posteriores a la tragedia.

Quedaba así en evidencia un conjunto absurdo de economías mal concebidas. Los sismólogos han tenido que reconocer la escasez de medios puestos a su disposición. El informe del Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada, SHOA<sup>24</sup>, da cuenta del colapso de sus instrumentos, producto de la inexistencia de fuentes de energía alternativas y de que la intensidad del movimiento inutilizó los sistemas de captación de ondas que no habían sido renovados.

El conocimiento a través de la filmación de las primeras horas de actuación de las principales autoridades del país en la ONEMI, muestra un país con autoridades, por cierto extremadamente preocupadas, pero carentes de los instrumentos necesarios para contar rápidamente con un diagnóstico certero de la situación, y a partir de allí, tomar medidas de orden público, ayuda de emergencia y coordinación de los aportes internacionales, que una tragedia de esta envergadura requería.

La falta de información llegó a niveles tales, que el propio Ministro de Relaciones Exteriores apareció en todos los canales de televisión a 48 horas del terremoto, manifestando que el grado de desarrollo de un país como Chile no hacía urgente o incluso necesaria una ayuda internacional que mejor debía concentrarse en un país más necesitado, como Haití.

<sup>23</sup> En Chile existen alrededor de 16 millones de teléfonos móviles.

<sup>24</sup> [http://www.armada.cl/prontus\\_armada/site/artic/20100325/pags/20100325094239.html](http://www.armada.cl/prontus_armada/site/artic/20100325/pags/20100325094239.html)

Todo esto transcurriría en momentos en que dos regiones importantes, como la VIII y la VII, enfrentaban una gran penuria de energía, alimentos y agua potable.

El terremoto produjo grandes daños materiales, que en su globalidad han sido evaluados en el orden de los US\$30 mil millones. Para miles de familias, esta será una tragedia que las marcará durante toda su vida, especialmente en el caso de aquellas directamente afectadas por la pérdida de más de 550 vidas humanas. Centros históricos de ciudades importantes difícilmente podrán ser reconstruidos y muchas localidades, principalmente en zonas costeras, tardarán muchos años en recomponer lo que en unos instantes la naturaleza destruyó.

El 27 F cambió también de manera violenta las prioridades de política pública. La reconstrucción del país ha adquirido una gravitación fundamental en la agenda gubernamental. Si bien el Presidente Piñera ha declarado, con razón, que no quiere ser el presidente del terremoto, es indudable que su gestión en un período de cuatros años, tendrá en la reconstrucción una dimensión fundamental.

Los grados de eficiencia e ineficiencia con que ésta se enfrente, la mayor o menor participación que se le otorgue a las poblaciones afectadas en la definición de los procesos de reconstrucción, ¿dónde hacerlo? ¿cómo hacerlo? ¿con qué resguardos llevarla a cabo?, los financiamientos requeridos para ello, los menores o mayores grados de solidaridad en los distintos sectores, particularmente a través de las medidas tributarias, serán elementos esenciales del debate público que acompañará el conjunto de la gestión del actual gobierno.

Quizás tanto o más grave que los daños materiales, son las heridas que el 27 F produjo en lo que podríamos llamar el alma nacional. Las escenas de vandalismo, de saqueos en los supermercados de elementos que nada tenían que ver con situaciones de la emergencia, el aprovechamiento de las necesidades a través de cobros excesivos por bienes indispensables, representan daños intangibles, difíciles de costear, pero que permanecerán en la memoria colectiva durante un largo tiempo.

Lo mismo ocurrirá con el fuerte contraste que se produjo entre la soberbia de aquellos que pretendían haber construido un Chile desarrollado, que habría –supuestamente– dejado de lado la miseria y la pobreza que el 27 F puso de manifiesto.

### *Una Concertación agotada*

Insistamos: la Concertación se constituyó desde mediados de la década de los 80 para derrotar políticamente al dictador y abrir paso a la transición a la democracia. Esa tarea la cumplió y ampliamente. El Chile de finales del gobierno del Presidente Aylwin en el año 93, cumplía ya con los requisitos elementales que se le exigen a un régimen democrático en materia de restablecimiento de las libertades básicas. Incluso en un período corto de tiempo se había avanzado más allá de lo que a un gobierno de transición se le podía pedir. Dinamismo económico, rápida reinsertión internacional, fuerte disminución de la pobreza, verdad en materia de derechos humanos, forman parte de los logros de la Concertación en sus primeros años de gobierno.

La Concertación, qué duda cabe, fue la protagonista de una transición exitosa. No se puede decir, sin embargo, lo mismo respecto de su capacidad para transformar sustancialmente el país que heredó del régimen militar.

A la hora de los balances están de moda unos recuentos que ponen de manifiesto un conjunto de realizaciones que tuvieron lugar durante estos 20 años. Se trata en realidad de ejercicios un tanto inconducentes ¿qué país no experimenta cambios importantes durante 20 años? Particularmente en un mundo que evoluciona a una velocidad tan vertiginosa como el actual. Son más bien escasos los países donde los balances de 20 años no muestren la materialización de un conjunto más o menos significativo de obras. El tema es otro: el sentido de esas transformaciones.

Se trata de preguntarse en qué medida esos cambios generaron transformaciones que permitan una sociedad más justa, más solidaria y más igualitaria. De determinar en qué medida los derechos de los ciudadanos ganan terreno por sobre los abusos que a menudo se cometen, las desigualdades van cediendo terreno y las discriminaciones van siendo cada vez más las excepciones y no la regla. Un balance construido de acuerdo a estos criterios arroja resultados mucho más contrastados.

Así como el éxito de la Concertación en su objetivo de derrotar a Pinochet no admite dudas, los alcances de su vocación transformadora de la sociedad son ampliamente discutibles. En muchos aspectos la Concertación se situó mucho más en la lógica de la administración que en la lógica de la transformación.

En rigor, si se examinan con una mínima detención las principales reformas que tuvieron lugar durante los gobiernos de la Concertación,

ninguna implica transferencias importantes de poder hacia los sectores excluidos o cambios significativos en las lógicas mercantiles que en dictadura se apoderaron de muchos ámbitos que en la mayoría de los países permanecen bajo control público, toda vez que su función fundamental es, justamente, la provisión de bienes públicos.

El caso de la educación, no es el único. Vimos también cómo la reforma previsional tampoco introdujo cambios sustantivos en una lógica de capitalización individual contraria a la doctrina imperante en materia de seguridad social. La reforma de la salud, con los derechos establecidos en el sistema de Acceso Universal con Garantías Explícitas, AUGE, pareciera ser una excepción. Sin embargo, establecer derechos para las personas sin dotar al sector público de todos los recursos necesarios para hacerlos realidad, está significando una muy fuerte sangría de recursos hacia al sector privado, lo que fortalece las aprehensiones de muchos en el sentido de que la llamada reforma de la salud, al no haber dispuesto tampoco de un fondo solidario, está generando distintas formas de privatización encubierta del sistema.

En el plano propiamente político, la Concertación ha sido víctima de un proceso de descomposición de un alcance y profundidad difícil imaginar. Luego de 20 años de ejercicio del poder, todos los partidos de la Concertación han terminado, sin excepción, con niveles de adhesión ciudadana extraordinariamente bajos. Se trata de partidos que fueron crecientemente rompiendo sus relaciones con los sectores sociales más dinámicos y que han ido instalándose en la administración de pequeñas parcelas de poder burocrático.

La renuncia a dar la batalla por cambios mayores en el régimen político, ha producido efectos devastadores. El presidencialismo exacerbado que existe en Chile puso a dos instituciones propias de la democracia, como el Congreso y los partidos políticos, en una muy difícil condición. El desequilibrio de poderes de este tipo de régimen, actúa claramente en desmedro del parlamento y los partidos, que aparecen como obstáculos a la acción presidencial. Esto hace que su adhesión ciudadana tienda a ser peligrosamente baja.

La mantención de un presidencialismo como el descrito constituye una clara renuncia respecto de las ideas que habían estado en la base de la constitución de la Concertación durante la segunda mitad de la década de los 80. En esa época, claramente primó la idea de que la nueva democracia tenía que construirse superando el presidencialismo que históricamente había dominado el siglo XX, tomando como referencia formas

semipresidenciales de gobierno al estilo de las consagradas por la Quinta República en Francia. Nada de esto se intentó llevar a la práctica, no obstante que existían también en la derecha sectores proclives a participar positivamente en una discusión de este tipo.

El presidencialismo es una característica de América latina que es funcional a las tendencias caudillescas que han predominado en la región, pero que no contribuye a generar regímenes políticos con partidos y congresos nacionales bien valorados por la ciudadanía.

Al amparo de este tipo de presidencialismo, nacen y prosperan grupos burocráticos o tecnocráticos que alcanzan muchas veces un poder desmedido que se ejerce sin los controles necesarios, protegidos por la confianza presidencial. La influencia que han alcanzado algunos sectores tecnocráticos en la Concertación, ligados especialmente al manejo económico del país, es ilustrativa de este fenómeno que se fue agudizando durante los últimos dos gobiernos. Es posible establecer un cierto paralelismo con lo que ocurrió durante el régimen militar con los llamados Chicago Boys, que también consiguieron posicionarse en esferas de poder e influencias extraordinariamente relevantes.

El agotamiento de la Concertación resulta de un conjunto variado de factores. Entre ellos, destaca la dificultad para asumir el necesario proceso de transformación de la sociedad chilena en la perspectiva de un desarrollo más justo y equitativo, con la misma fuerza que había enfrentado la transición hacia la democracia. Esta situación se vio agravada por el deterioro sistemático de los partidos tradicionales, fuertemente influenciados por su instalación en parcelas de poder burocrático, que fueron limitando cada vez más su capacidad de ejercer su función primordial: recoger el sentir ciudadano en propuestas de políticas que abrieran nuevos horizontes al desarrollo del país.

Así, aunque en grados diversos, todos los partidos fueron víctima del embate del neoliberalismo. En todos ellos comenzaron a surgir grupos tecnocráticos que adherían a un cuerpo de ideas de corte neoliberal en lo económico, muy distantes de los valores progresistas que la Concertación decía profesar. Es así como se encontrarán a lo largo de la historia de estos 20 años, militantes de distintos partidos impulsando reformas de manifiesto signo neoliberal o intentando frenar aquellas iniciativas que pudieran significar cortapisas a la extensión sistemática de la acción de los mecanismos de mercado en las distintas esferas del quehacer social.

Asimismo, la Concertación evidenció una fuerte dosis de conservadurismo en su interior, que logró evitar reivindicaciones existentes en

cualquier sociedad más liberal. Las dificultades para dotar al país de una adecuada ley de divorcio, la mantención de una legislación que prohíbe el aborto terapéutico o la imposibilidad de avanzar en la legislación sobre uniones civiles, son expresiones del predominio conservador. La influencia de estas fuerzas al interior de la Concertación, fue un factor que contribuyó poderosamente a su distanciamiento ciudadano, muy especialmente con el mundo juvenil.

En estos 20 años, la Concertación fue también incorporando un conjunto de malas prácticas. Una de ellas es la del clientelismo: con los recursos públicos se busca beneficiar a determinados grupos de manera de hacerlos fieles en su adhesión político electoral. Se constituyen así clientelas cada día más demandantes de prebendas y beneficios públicos.

Estas formas de funcionamiento propias de bloques en el poder durante tiempos largos, incentivan otra mala práctica que ha tenido efectos muy negativos en la Concertación: la idea del Estado como botín, como parcela de poder cuyos recursos deben ponerse al servicio de “objetivos políticos” que conducen muy directamente a alimentar las prácticas clientelistas.

Agréguese a lo anterior la dificultad de la Concertación para luego de estos 20 años, mantener una sólida muralla china entre la política y los negocios. Esta confusión tan característica de las derechas, ha terminado también por instalarse al interior de la Concertación generando muchas veces desconfianza y desconcierto respecto de lo bien fundado de ciertas políticas públicas.

Como no podía ser de otro modo, en sus años de ejercicio de gobierno la historia de la Concertación muestra grandezas y también miserias. Un juicio objetivo respecto de su quehacer es todavía una tarea pendiente. Si bien es una evidencia histórica que la Concertación es la coalición más longeva en la historia del país, no es evidente que sea la más exitosa desde el punto de vista de la transformación sustantiva de la política, la economía y la sociedad.

En una discusión que los historiadores tendrán que dirimir, es posible afirmar que una coalición como el Frente Popular que le dio a Chile tres gobiernos, fue capaz de realizar transformaciones de mayor envergadura que las de la Concertación, que marcaron de manera mucho más decisiva nuevos rumbos en la historia nacional, como lo fueron las decisiones adoptadas en materia de industrialización y educación pública. De la misma manera, es posible afirmar que un gobierno de seis años como el

de Frei Montalva (1964 – 1970), con todos sus conflictos con la derecha y con la izquierda, sacó adelante transformaciones como la Promoción Popular, la sindicalización campesina, la reforma agraria y la chilenización del cobre que representaron cambios estructurales de mucha mayor profundidad.

Un factor extremadamente negativo en el funcionamiento de la Concertación, fue el modo de relación que se estableció entre sus distintos componentes para los efectos de zanjar las discrepancias internas. En vez de enfrentar las diferencias se optó por dejar de lado todas aquellas iniciativas que involucraban discusiones complejas a su interior. Esta forma de actuar alcanzó niveles críticos con la Democracia Cristiana, partido ampliamente heterogéneo que difícilmente consigue acuerdos internos sólidos en materias relevantes.

Frente a cualquier discusión valórica, educacional, tributaria o de política internacional, se van a encontrar al interior de la Democracia Cristiana puntos de vista de divergentes. Con la idea de que es fundamental cuidar a la Democracia Cristiana, la Concertación fue cayendo crecientemente en la parálisis que resulta de la decisión de dejar de lado todas las materias que pudieran resultar conflictivas. Con ello, la agenda de la Concertación fue perdiendo sustancia haciéndose en muchos planos no solamente insuficiente, sino que irrelevante. De esta manera, la Concertación fue agotándose como palanca de cambios y, como lo han indicado diverso estudiosos, fue generando sus propios enclaves<sup>25</sup>, que terminaron ayudando a pavimentar las condiciones para su derrota.

### *¿Hacia un nuevo ciclo político?*

La Concertación inauguró un nuevo ciclo político cuyos aspectos más determinantes fueron el restablecimiento y la consolidación de las libertades democráticas esenciales, la afirmación de una economía de mercado abierta al mundo y una preocupación por lo social, que estuvo muy ausente durante los 17 años de régimen militar. En ese sentido la Concertación cumplió su cometido.

Ni en sus más febriles imaginaciones, alguien pudo haber pensado que la Concertación le iba a dar cuatro gobiernos consecutivos al país. Este fue el resultado de un camino que se fue haciendo al andar. En ningún caso hubo aquí una planificación previa. Este hecho puede también

<sup>25</sup> Manuel Antonio Garretón acuñó el concepto de “enclaves autoritarios”

explicar, al menos parcialmente, las insuficiencias que es posible identificar en estos 20 años de gobiernos de esta coalición.

El camino para llegar a este resultado fue escarpado y difícil de transitar. Por una parte, para generar una mayoría social y política que se confrontara con la dictadura, hubo que superar graves y profundas heridas del pasado. La primera tiene que ver con la creación de las condiciones para la reconciliación de quienes habían estado en veredas opuestas durante el gobierno del Presidente Allende. Es ampliamente sabido que muy mayoritariamente la Democracia Cristiana apoyó el golpe de Estado, con el argumento de que el gobierno conducido por el Presidente Allende desembocaría inevitablemente en una “dictadura marxista” tal como lo planteó el propio Eduardo Frei Montalva en la conocida carta que hizo llegar a Aldo Moro. La reconciliación con la Democracia Cristiana requirió un arduo trabajo de crítica y autocrítica.

Por otra parte, existían también los problemas en la propia izquierda, que protagonizó durante años un áspero debate que culminó con la división del Partido Socialista en 1979. Diversos son los factores que intervinieron en este proceso, pero finalmente la cuestión de fondo tenía que ver con la adscripción a modelos de sociedad sustancialmente distintos. Por un lado, los anclados en la izquierda tradicional que mantenían en el socialismo realmente existente un referente de primera línea y, por otro, los que rompieron con esa orientación e iniciaron un proceso de profunda revalorización de la importancia de la democracia. Este segundo sector es el que animaría un proceso de renovación del socialismo que es probablemente la innovación política mayor de ese período.

La renovación del socialismo y la revalorización de la democracia condujeron a realzar la importancia de la construcción de una mayoría que pudiera enfrentar a Pinochet y su régimen. La agudización de la crítica al socialismo realmente existente fue un factor determinante para permitir este reencuentro de demócratas cuyas trayectorias no eran rigurosamente impecables. Del lado de la izquierda, hubo que hacer una crítica clara y directa a las concepciones revolucionarias y no democráticas imperantes en su seno durante períodos importantes de su historia. Del lado de la Democracia Cristiana pesaba, naturalmente, el apoyo o justificación que sus principales dirigentes, encabezados por el propio Frei Montalva, dieron al golpe de estado del año 1973.

El panorama era aún más complejo. Un Partido Comunista tradicionalmente partidario de las alianzas amplias, expresadas de acuerdo a su terminología en la necesidad de constituir un Frente Antifascista, tuvo un

brusco giro en la década de los 80. Una parte importante de su dirección, haciendo caso omiso de lo que había sido su trayectoria histórica y de lo que las circunstancias políticas del momento aconsejaban, hizo una opción por la lucha armada. Estas definiciones produjeron consecuencias importantes y tuvieron su expresión máxima en el año 1986 con el fallido atentado al general Pinochet.

Como ya fue dicho, la Concertación ha sido la coalición más longeva en la historia del país. 20 años en una república que cumple 200 años de vida independiente, constituyen un pedazo trascendente de la historia nacional. Ese es un hecho irrefutable. Se podrá discutir acerca de la calidad, del alcance y la profundidad del balance, pero no cabe duda de que la Concertación abrió paso a un nuevo ciclo político en el país. Con su derrota en el 2010 y el triunfo de las fuerzas conservadoras se abren nuevas interrogantes ¿Será el gobierno encabezado por Sebastián Piñera el inicio de un nuevo ciclo histórico? Ese es un tema que está hoy día en suspenso.

Si se efectúa un balance de los 100 primeros días del nuevo gobierno, se observa que no obstante el carácter conservador de la coalición, se perfila el intento de hacer algo distinto de un gobierno de derecha tradicional. Ahí están las propuestas de modificaciones tributarias de alguna significación para financiar la reconstrucción, las que apartan al gobierno de la línea clásica de los de derecha cuyo principal objetivo es disminuir impuestos. En este caso, el gobierno de Sebastián Piñera resistió la tentación evidente de financiar la reconstrucción en base al uso de los cuantiosos excedentes que Chile ha venido acumulando en su Fondo Soberano en el exterior, producto del alza del precio del cobre. Se rechazó también la tentación de financiar este proceso principalmente sobre la base de endeudamiento interno y externo. Y se hizo una opción que tiene sin lugar a dudas muchas limitaciones, pero que apunta en la dirección correcta demandando a los sectores de mayores ingresos una contribución solidaria, vía impuestos, para el financiamiento del proceso de reconstrucción.

Ha habido también señales que apuntan en la dirección de una política que busca superar las tendencias más primitivas y conservadoras imperantes en la alianza de gobierno. La apertura a discutir sobre uniones civiles es una expresión de esta nueva orientación. Asimismo, en materia de política internacional, ha destacado la cautela del nuevo gobierno que ha resistido la presión de sectores conservadores tanto al interior del país como del exterior, que buscaban transformar a Sebastián Piñera en un referente principal de la centroderecha a nivel latinoamericano.

Es todavía muy temprano para establecer una conclusión respecto de cual será finalmente la impronta y la significación histórica de este gobierno. Las opciones están abiertas. Una posibilidad es que éste sea un gobierno que tenga, en el ámbito del sistema político, un carácter refundacional. Esto significaría un gran éxito del Presidente Piñera mediante la creación en la derecha, de una fuerza liberal definitivamente despojada de las herencias autoritarias y conservadoras que anidan en los dos partidos que constituyen la coalición gubernamental, esto es Renovación Nacional (RN) y la Unión Demócrata Independiente (UDI). El proyecto de Sebastián Piñera, apunta sin explicitarlo claramente, en esa dirección. ¿Cuáles son sus posibilidades de éxito? Se trata de un proceso cuyo desenlace es todavía difícil de anticipar.

Si esa reconfiguración política tiene lugar, es altamente probable que las fuerzas que animaron la Concertación durante 20 años, sufran también un proceso de disgregación y que un sector, especialmente de la Democracia Cristiana, pueda terminar siendo parte de esa nueva fuerza de centro derecha, tal como ha ocurrido con otros partidos demócrata cristianos del mundo, dentro de los cuales la figura el italiano, el gran referente de la DC chilena.

Otra posibilidad, en absoluto descartable, es que el gobierno de Sebastián Piñera fracase en este esfuerzo de renovación política y que los viejos demonios de la derecha terminen finalmente imponiéndose. Se abre ahí el escenario de un gobierno que termine con un mediocre balance, producto de su incapacidad para sacar adelante innovaciones mayores.

La mayor o menor eficacia que el gobierno muestre durante los próximos 12 meses en materia de reconstrucción, van a ser cruciales en el resultado de este proceso. Si la reconstrucción logra avances sustanciales y el Presidente consigue que su gobierno no sólo supere de buena manera la emergencia, siendo capaz de sacar adelante otras transformaciones, se puede configurar un escenario favorable a los objetivos de proyección y consolidación de una centroderecha moderna en el país.

Lo que parece más evidente, son las dificultades para recomponer una opción mayoritaria en torno a la Concertación, tal cual ésta se fue desarrollando durante los últimos años. La declinación de los partidos históricos parece en el caso de Chile seguir, quizá con menos espectacularidad, derroteros semejantes a los que se han observado en otros países de América Latina en donde éstos o han desaparecido o deben contentarse con protagonismos y respaldos ciudadanos sustancialmente

menores a los históricos. En ese sentido, es posible afirmar que el ciclo de la Concertación está definitivamente terminado.

El argumento medular para justificar esta afirmación tiene que ver con la falta de visión que crecientemente se fue apoderando de la Concertación como conjunto. Nunca en estos 20 años, logró identificar una causa suficientemente trascendente que pudiera cumplir el papel de un sustituto eficaz a la lucha contra la dictadura y el restablecimiento de la democracia.

La necesidad de avanzar hacia una profundización democrática y la lucha en contra de las desigualdades, que habrían podido jugar ese papel, no lograron nunca generar un consenso suficientemente amplio dentro de la Concertación como para que se transformara en un vector relevante de los cambios necesarios. No hay nada hoy día que indique que las falencias que experimentó la Concertación durante los últimos años puedan ser subsanadas. Ahora bien, como en la política no hay nada rigurosamente inexorable, todo dependerá de la forma en cómo se resuelvan las disputas que hoy día atraviesan a la oposición.

Si llegaran a primar las fuerzas más conservadoras que buscan una rearticulación sin cambios de fondo, es altamente probable que la derecha pueda mantener por un tiempo, que puede ser largo, su superioridad. Más que por méritos propios, por los defectos del adversario. Si por el contrario, finalmente la oposición asume lo que muchos vienen señalando desde hace ya muchos años, en cuanto a que la Concertación cumplió ya su ciclo histórico y que hay que abrir paso a un nuevo proceso, a una nueva mayoría que se estructure en torno a un nuevo consenso progresista, la situación puede cambiar sustancialmente.

Un nuevo ciclo histórico tiene como condición fundamental una reconfiguración política del país que permita la convergencia de un conjunto de elementos y dimensiones que se han venido progresivamente distanciando en el tiempo. La apertura de este nuevo ciclo político en cuya ausencia Chile no logrará avances sustanciales en su proceso de desarrollo, supone reconciliar el saber con el querer, las capacidades técnicas con la pasión política y por esa vía a los técnicos con los políticos. Esta reconciliación tiene que hacer converger el pensamiento con la movilización, la legítima expresión de las aspiraciones individuales, con la afirmación de los derechos ciudadanos.

El norte de la recomposición política debe ser la superación del neoliberalismo que terminó penetrando en las propias filas de la Concertación. Ese nuevo ciclo, animado por una nueva mayoría, tiene que ser

capaz de enfrentar los graves problemas de concentración de la propiedad y de los ingresos en el país, y de dotar a Chile de instituciones que superen la enorme debilidad de los reguladores de actividades monopólicas que terminan capturados por los propios sectores que deben ser regulados. Lo que ha ocurrido con las AFP y las Isapres, es extremadamente ilustrador al respecto.

Un nuevo ciclo político debe expresar las luchas en contra de las desigualdades, estancada durante muchos años, y que éstas adquieran nuevos impulsos. Esto supone fortalecer las capacidades negociadoras del movimiento sindical, condición indispensable para reducir las enormes brechas salariales que caracterizan el Chile de principios del siglo XXI. En este nuevo ciclo, el aparente consenso entre la importancia crucial de la educación tiene que manifestarse en hechos concretos, y particularmente en una política que busque enfrentar eficazmente la tragedia de la educación pública ya descrita.

La nueva mayoría tiene que hacer realidad la constitución de un bloque social y político por los cambios, con nuevos contenidos, con nuevas prácticas y nuevos elencos de dirección.

### *A título de conclusión: bases para la recomposición de una opción progresista en Chile*

En la actualidad reina la división y la dispersión en las filas opositoras. Una derrota de esta envergadura no pasa desapercibida. No es una derrota dulce como la que experimentó Felipe González, según sus propias palabras en 1996.

La recomposición de una opción frente a la derecha supone, como hemos sugerido, la creación de una nueva mayoría social y política. A pesar de las asperezas de los debates de la centro-izquierda con ocasión de la campaña presidencial, existen algunos elementos que permiten alentar la expectativa de una reconstrucción que no tenga que atravesar por una larguísima travesía por el desierto.

La construcción de una verdadera opción a las fuerzas conservadoras, supone en primer lugar, la constitución de un núcleo básico de ideas que recuperen la noción de cambio y transformación. Estas ideas están<sup>26</sup>. Sus componentes principales apuntan a la necesidad de dotar al país de una

<sup>26</sup> Hacia un nuevo Consenso Progresista, en Bases programáticas para para un nuevo consenso progresista, FES, Fundación Chile 21 y Fundación Heinrich Böll, agosto 2010.

nueva Constitución, que asuma una visión equilibrada del conjunto de los derechos y supere el privilegio unilateral que la Constitución de 1980 otorga a la propiedad privada.

Una nueva Constitución supone también superar el presidencialismo exacerbado, cuyo efecto sobre la democracia ha sido claramente negativo. Un nuevo ordenamiento constitucional debe permitirle al país ejercer soberanía sobre sus recursos naturales y aprovechar de mejor manera para el desarrollo nacional los beneficios que éstos generan.

De la misma manera, se trata de abrir paso a un conjunto de reformas económicas que permitan una redefinición sustantiva del modelo vigente. No se trata, por cierto, de poner en cuestión ni la economía de mercado ni la apertura al mundo. Estas son realidades y activos de la economía contemporánea, que forman parte de un consenso nacional que es preciso mantener. En su interior es necesario generar los cambios que permitan liberar a la actividad productiva de la subordinación a la que ha sometido la hegemonía de las finanzas. A su vez, se requiere mayor eficiencia en el ejercicio de las funciones públicas, particularmente en todo lo que concierne a la regulación de los sectores monopólicos.

Un nuevo modelo de desarrollo también requiere de una nueva institucionalidad económica. En Chile se preservan bien los equilibrios económicos, y particularmente el control de la inflación a través de un Banco Central dotado de fuertes capacidades en este ámbito. Asimismo, existe un Ministerio de Hacienda con las facultades necesarias para garantizar la responsabilidad fiscal. No existe, en cambio, el equivalente en el plano productivo. La institucionalidad actual tiene mucho de herencia de la dictadura y está fuertemente marcada por el predominio del neoliberalismo. Es preciso en este plano generar un Ministerio del Desarrollo, que vele por un adecuado desempeño en ámbitos tan determinantes como el crecimiento, el empleo, la productividad y la inserción internacional.

La construcción de una nueva opción requiere, a su vez, de un esfuerzo sistemático de recomposición de los vínculos con los distintos sectores sociales, hoy replegados sobre sí mismos en ausencia de una conducción política que pueda federar sus aspiraciones. Esto supone un trabajo paciente y riguroso para expresar a través de una propuesta programática las reivindicaciones más fundamentales que han venido sustentando estos sectores. Este es un ejercicio completamente distinto a la suma de aspiraciones corporativas. Se trata, por el contrario, de identificar aquellas reivindicaciones susceptibles de plasmarse en un proyecto de carácter nacional. Es el caso por ejemplo de la reivindicación de la

educación pública, la cual no puede ser simplemente una reivindicación corporativa del magisterio del país, sino que debe ser elevada a una preocupación política de primer orden por parte de esta nueva mayoría que es preciso construir.

Asímismo, es fundamental concebir un nuevo modelo de coalición, en el cual los distintos componentes puedan sentir que sus legítimas aspiraciones tienen derecho de ciudadanía y puedan expresarse con libertad, sin que esto ponga en cuestión la necesaria coherencia en la acción que una coalición con vocación mayoritaria debe permanentemente exhibir. Este nuevo modelo de coalición tiene que generar una forma distinta de resolución de sus contradicciones de la que se instaló en la Concertación durante sus últimos años, que derivó en una parálisis creciente.

En ese sentido, Chile tiene que abandonar la soberbia y el provincianismo que llevó a muchos a pensar que el modelo de Concertación chileno podía ser incluso exportado. Experiencias de reconstrucción políticas de fuerzas en su momento atomizadas y divididas, como ha conocido el Uruguay con el Frente Amplio, pueden ser de gran relevancia, no para adoptarlas mecánicamente, pero sí como ejemplo de formas distintas de resolver la necesidad ineludible de la construcción de mayorías.

Todo lo anterior sólo podrá ser producto de un esfuerzo que tenga significación en la práctica de la lucha social y el quehacer cotidiano. Esta nueva mayoría tiene que ser capaz de asumir luchas emblemáticas, y en lo posible construir las condiciones que le permitan victorias que dinámicamente la fortalezcan.

Las causas justas que están ahí pendientes de resolución son conocidas. Los desequilibrios existentes en el mundo laboral son abismantes. Se requiere con urgencia un fortalecimiento de los derechos laborales, fundamentalmente los relativos a la negociación y la sindicalización, terminando con los resabios de la dictadura que atravesaron incólumes los 20 años de gobierno de la Concertación, como las enormes limitaciones al derecho de huelga.

Puede ser también objeto de luchas importantes la conquista de un nuevo trato para las universidades públicas. Esta no es simplemente una reivindicación corporativa de quienes allí laboran o estudian. La existencia de universidades que con el mayor pluralismo piensen en la sociedad, es una condición fundamental para construir futuro. Es preciso, también, liderar una lucha por la democratización de los medios de comunicación, y para ello es fundamental lo que pueda ocurrir en el país y en el Parlamento con las nuevas oportunidades que ofrece la televisión digital. Hay

aquí planteado un desafío de envergadura: superar las resistencias del orden establecido que busca mantener sus posiciones y cerrar espacio a nuevas formas de pluralismo y competencia. La TV digital ofrece amplias oportunidades de democratización de la pantalla, que es claramente el principal instrumento de comunicación en la era moderna. La recurrente referencia a la falta de medios de comunicación y el sesgo informativo del sistema hoy imperante, tiene la posibilidad de redimirse en una lucha exitosa para dotar al país de una legislación de televisión que incentive el pluralismo, la democracia y la conciencia crítica.

Esta opción mayoritaria será progresista o simplemente no será. El ciclo histórico de los 20 años de la Concertación se cumplió porque ésta ya dejó de ser portadora de un proyecto de sociedad que pueda conquistar mayorías que sustenten un programa de transformaciones que de cuenta de los desafíos que hoy enfrenta el país. Para ello, es preciso romper con las visiones más ortodoxas que dominaron el siglo 20. La construcción de una nueva mayoría tiene mucho que ver con la construcción de un nuevo progresismo que ponga al ser humano en el centro de sus preocupaciones, y se sustente en una concepción que de acuerdo a pensadores como Edgar Morin<sup>27</sup>, entiendan al ser humano en toda su complejidad como trabajador, como individuo racional, pero también como un ser lúdico, imaginativo y también poético.

<sup>27</sup> Figura entre los principales intelectuales, que habiendo jugado un papel importante en el siglo XX, han sido capaces de actualizar su pensamiento y lo han adaptado a las nuevas realidades del siglo XXI. La política de civilización y el pensamiento complejo, figura como uno de los principales aportes de una densísima obra, de la cual no se puede dar cuenta en una nota a pie de página.



# La Política Exterior de los Gobiernos de la Concertación. Contexto, raíces, formulación, logros y restricciones

LUIS MAIRA

Un análisis de la Política Exterior de los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia que tuvieron la conducción de Chile entre Marzo de 1990 y Marzo de 2010 constituye un ejercicio interesante por razones ligadas a su continuidad, su entorno político interno y el contexto global en el que tuvieron lugar. En este texto intentaremos examinar esta experiencia no desde la perspectiva de un balance convencional – tema por tema y región por región– sino tratando de situar esta etapa de la actividad internacional del país en relación a la formación de las políticas exteriores, los procedimientos y protagonistas que influyeron en la toma de decisiones y los rasgos del marco internacional en que estas tuvieron lugar. Nos interesa especialmente explicar el cambio que Chile tuvo como país en estas dos décadas en las que pasó a ser un actor internacional mucho más influyente que en el período previo y, también, las alternativas centrales del debate que tuvieron frente a si los encargados de definir las políticas ejecutadas. Un método como este no solo es más fecundo para desentrañar las claves del período, sino que ayuda a trazar mejor la perspectiva del tiempo que ahora se viene, tras la reciente pérdida del poder político por esta coalición.

## LA POLÍTICA INTERNACIONAL AL FINAL DE LA DICTADURA DE PINOCHET

No es posible examinar el desarrollo de la política exterior de un país sin tener en consideración el contexto político doméstico en que esta se realiza. Esto resulta aun más pertinente tratándose –como en el caso chileno– de una experiencia de transición a la democracia realizada a partir de una de las dictaduras más emblemáticas que tuvo América Latina en la segunda mitad del Siglo XX.

Una tal mirada explicativa debe tener en cuenta, como punto de partida, la racionalidad de las políticas exteriores aplicadas en los últimos gobiernos del período republicano anterior al Golpe de Estado de 1973. En este tiempo, Chile se asumió a si mismo como un país pequeño, situado en el extremo de una región marginal del mundo, ajeno a de toda oportunidad para ejercer una gran influencia en los asuntos reservados para las grandes potencias. Un país “*finis terrae*” como entonces se decía, pero con un considerable prestigio por su prolongada trayectoria democrática y por la pulcritud de su comportamiento, que buscaba regularmente la solución pacífica de los conflictos, el respeto a los tratados y compromisos internacionales con una participación tan activa como se pudiera en los organismos de la comunidad global.

Hacia adentro, la actividad exterior ocupaba en esos años escaso tiempo en la agenda de los presidentes de la República y su manejo se confiaba íntegramente a la Cancillería. El eje central de esta política eran las relaciones de nuestra región –América Latina– y los vínculos con Estados Unidos, la principal potencia del sistema desde el término de la Segunda Guerra Mundial. También importaban los principales países europeos por los que se sentía admiración y cercanía, Gran Bretaña y Francia especialmente y, más tarde, Alemania cuando los gobiernos democráticos posteriores al nacional socialismo pusieron en marcha el milagro económico en ese país. El resto de las regiones del mundo África, Asia, el Medio Oriente u Oceanía casi no existían.

Para cumplir esta tarea, el Ministerio de Relaciones Exteriores disponía de los recursos necesarios. En su interior existía una tradición de cierta excelencia, gracias a la labor de algunos destacados juristas en el campo del Derecho Internacional Público, como Alejandro Álvarez, Miguel Cruchaga Tocornal y Ernesto Barros Jarpa. A ellos se agregaba un grupo significativo de funcionarios que habían logrado un buen dominio de las prácticas diplomáticas y del funcionamiento del sistema internacional.

Entre otros se puede recordar a Hernán Santa Cruz, Germán Vergara Donoso o Enrique Bernstein. Un trabajo pulcro y continuado había ayudado a elevar el buen nombre de Chile en los organismos de la política Interamericana y en el manejo de las cuestiones limítrofes, que en esos años constituía la mayor preocupación internacional del país.

Las cosas solo cambiaron un poco en los dos últimos gobiernos anteriores al régimen militar, gracias a proyectos políticos que tuvieron una cierta repercusión global. La Revolución en Libertad de Eduardo Frei Montalva en 1964 y, sobre todo, la Vía Chilena al Socialismo de Salvador Allende en 1970, atrajeron más allá de nuestra región, un interés por Chile, por considerarse que eran experimentos de consolidación democrática y cambio social que se aproximaban al modelo de “terceras vías” respecto a los modelos políticos dominantes que eran conducidos por las dos súper potencias de la época, Estados Unidos y la Unión Soviética. Este interés, cabe señalarlo, fue mucho mayor durante el gobierno de Allende, en el que influyentes personalidades de la cultura y analistas internacionales vieron al chileno como un proyecto transformador distinto del modelo comunista impulsado desde Moscú y también de las reformas que impulsó la social-democracia en varios países de Europa Occidental en torno al Estado de Bienestar. A partir de mediados de los años 60, Chile estuvo presente en los periódicos más influyentes del mundo y en las revistas especializadas en relaciones internacionales.

No cabe ninguna duda que la imagen internacional del gobierno de Salvador Allende fue alta y contrastó con los problemas que planteaba la aguda disputa política interna, donde ni aún en sus mejores momentos llegó a tener un apoyo ciudadano mayoritario. La llegada a la Moneda se logró con un 36.4% de los votos en Septiembre de 1970 y el 43,4%, logrado en las elecciones de Marzo de 1973, fue su punto más alto en comicios de carácter nacional, puesto que la Unidad Popular había conseguido casi un 50% en las elecciones Municipales de Marzo de 1971.

Una falla de percepción sobre el clima internacional que había logrado el proyecto socialista limitó la acción de los funcionarios del nuevo gobierno militar que se desconcertaron ante la magnitud del rechazo que recibieron las primeras acciones de la Junta Militar. A ello se agregó, el impacto que produjo el hecho de que los organizadores del golpe bombardearan e incendiaran, con una lógica propia de la guerra internacional, el Palacio de la Moneda –uno de los símbolos de la vida republicana chilena– y que en ese mismo día y lugar perdiera la vida, en el desempeño de su cargo, el Presidente Allende. Estos excesos, más el

duro tratamiento dado a los vencidos, selló el rechazo a la dictadura militar y originó el período de mayor aislamiento internacional de Chile, que duró los dieciséis años y medio que Augusto Pinochet estuvo a cargo de la conducción del país.

De acuerdo a una práctica muy frecuente en los regímenes autoritarios, en Chile prevaleció en esta etapa en materia de política exterior un ambiente de distancia y desconfianza hacia el quehacer diplomático. El General Pinochet nunca tuvo una comprensión certera, ni menos una valorización, del trabajo y de los límites que presentaba la acción de una Cancillería en un régimen no democrático. Cuando a las semanas de iniciada su administración se presentaron fuertes y generalizadas críticas por la violación de los Derechos Humanos, los miembros de la Junta Militar consideraron que el personal del Ministerio de Relaciones Exteriores y los funcionarios acreditados en las diversas embajadas, debían desplegar una acción eficaz para poner término a las denuncias y campañas que se multiplicaban en todas partes. Al hacer esta exigencia, desconocían tanto la magnitud de las instituciones y personalidades mundiales que formulaban estos cuestionamientos, como el enorme impacto que habían tenido en el exterior las visiones transmitidas del golpe de estado. Igualmente, la difusión que tuvieron las múltiples denuncias posteriores sobre el funcionamiento de centros de tortura, las imágenes del Estadio Nacional y de los campos de concentración de Dawson y Chacabuco, así como las prohibiciones para vivir en el país a amplios segmentos de la población, que fueron obligados a partir al exilio.

Objetivamente, ninguna Cancillería estaba en condiciones de contrarrestar percepciones de esta envergadura, pero esto fue interpretado por Pinochet y sus asesores más cercanos como una prueba de incompetencia y falta de capacidad de los diplomáticos profesionales que no sabían como enfrentar “las campañas fraguadas por la Unión Soviética”. Simultáneamente –y por la naturaleza propia de su trabajo en distintos lugares del mundo– los recintos diplomáticos ejercieron una particular atracción para la policía secreta y los servicios de inteligencia del régimen. Tanto la DINA como la CNI realizaron numerosas operaciones en el extranjero, que tuvieron como centros las embajadas y consulados. La situación se hizo inmanejable, luego de que se realizaran operativos de alcance terrorista para eliminar a personalidades democráticas, como las realizadas en contra del General Carlos Prats en Buenos Aires, el ex Ministro del Interior y vicepresidente, Bernardo Leighton en Roma y el ex Canciller Orlando Letelier en Washington. Para la opinión pública de

Estados Unidos, el que una dictadura extranjera realizara un atentado terrorista en pleno corazón de su capital y en el barrio que agrupa a las misiones diplomáticas, resultó algo imborrable y limitó cualquier posibilidad de convivencia con el régimen chileno. En 1978, en un dialogo realizado en el Auditorio de la Academia Diplomática Matías Romero, en Ciudad de México, tuve la oportunidad de oír a Henry Kissinger, uno de los más firmes sostenedores iniciales del golpe y del régimen chileno –como Consejero de Seguridad Nacional en el gobierno de Richard Nixon y luego como Secretario de Estado– expresar con disgusto: “La situación en Chile tenía que cambiar, pero nosotros creímos haber conseguido cirujanos y resultaron ser carniceros”.

El manejo de las relaciones internacionales a lo largo del régimen militar, tuvo el sello del constante fracaso y estuvo dominado por las malas relaciones entre el equipo político del gobierno y los diplomáticos profesionales que se veían impotentes en sus intentos por revertir la mala situación. En este contexto se debe considerar también la extensa depuración político-ideológica que el cuerpo profesional de la Cancillería sufrió en las semanas posteriores al golpe, cuando decenas de funcionarios fueron exonerados por haber apoyado al gobierno de Allende o simplemente por no dar un respaldo activo al golpe de estado. Esto originó el ingreso en el último trimestre de 1974, de una amplia promoción de nuevos funcionarios, los que fueron seleccionados en base a su estricta distancia con las visiones de los partidos políticos proscritos. Estos tuvieron una escasa formación académica y profesional previa. Semejante criterio se mantuvo en los años siguientes, aunque hubo una mayor autonomía en la selección del personal durante los años ochenta y el quehacer de la Academia Diplomática Andrés Bello se fue regularizando. Con todo, se puede sostener que el grupo de funcionarios que integraba la Cancillería al concluir el régimen militar, era bastante monolítico y como cuerpo se caracterizaba por su adhesión a la cultura de la Guerra Fría y una distorsionada visión ideológica de los asuntos mundiales, dentro de una óptica fuertemente conservadora.

El recelo de Pinochet por la Cancillería tuvo también un reflejo en su organización. Este fue el único Ministerio que tuvo debajo del Ministro –Ismael Huerta– y por sobre el Subsecretario a un alto oficial del Ejército que actuó como Viceministro, dotado de gran autoridad y competencias. Al hacer un recuento del funcionamiento de embajadas y consulados, se verifica la presencia activa y constante en ellos de efectivos militares o de funcionarios de inteligencia que realizaban actividades paralelas que

no eran conocidas por los embajadores y cónsules. El caso más extremo fue el que llevó en Perú a la declaración como “persona non grata” del Embajador Francisco Bulnes Sanfuentes, un respetado parlamentario en el período anterior al golpe, quien no fue informado de actividades de espionaje que se realizaban desde la misión diplomática a su cargo, las que fueron descubiertas por el gobierno peruano. Durante la preparación del Acuerdo Nacional, en 1985, tuve oportunidad de comprobar como, hasta los años finales de su existencia, el ex Senador Bulnes Sanfuentes mantuvo una actitud de resabio por la injusta situación que lo afectó. En los episodios más críticos, vividos en esos años —empezando por la humillante cancelación de la visita de estado a Filipinas por el dictador Ferdinand Marcus, en vísperas de la llegada de Pinochet a ese país, en Febrero de 1980— se reabrieron las disputas entre la Moneda y la Cancillería, a la que el dictador siempre responsabilizaba de un mal manejo. Lo propio ocurrió en vísperas del plebiscito de Octubre de 1988, cuando se hicieron grandes e infructuosos esfuerzos por transmitir la idea de que el país había comenzado a moverse hacia la democracia por decisión del propio General Pinochet, una visión que no contó con ningún eco o apoyo internacional. Muy por el contrario: ese referéndum fue interpretado como una confrontación para decidir entre la continuación de la dictadura o la apertura a la democracia, recibiendo los sectores democráticos opositores un amplio y decisivo apoyo en los principales países del mundo.

## LOS DILEMAS INTERNACIONALES EN LOS INICIOS DE LA TRANSICIÓN

Las elecciones presidenciales de Diciembre de 1989, en que fue elegido Patricio Aylwin, primer presidente de la Concertación de Partidos por la Democracia abrieron paso a un ciclo de 20 años y cuatro gobiernos seguidos que contó, desde sus comienzos, con el más amplio respaldo internacional. Esto permitió una rápida normalización de las relaciones diplomáticas que se hallaron rotas o congeladas por diversos gobiernos, como los de México, Italia, Suecia, Holanda o Francia. Junto con esto, Chile se reintegró con prontitud en los diversos organismos internacionales, donde fue muy bien acogido y adquirió un importante protagonismo. Ya en 1990, una propuesta chilena llevó a la convocatoria de la Conferencia Internacional Sobre Desarrollo Social, que se realizaría en Copenhague en Marzo de 1995 para establecer las bases de una política social internacional. Muy pronto también, Chile volvió a ser miembro no

permanente del Consejo de Seguridad de la ONU, y sus representantes fueron elegidos para integrar los más importantes organismos permanentes y Comités Especiales que se designaron a partir de ese año. Más significativo todavía, fue que entidades como la Comunidad Económica Europea decidieron dar un apoyo especial al nuevo gobierno en el campo de cooperación internacional, sin aplicar la norma que impedía entregar fondos de cooperación no reembolsables a países que tuvieran un ingreso per capita superior a 3.000 dólares (límite que Chile en 1990 ya había superado). Esto le permitió al gobierno del Presidente Aylwin disponer de más de 1.000 millones de dólares, que administró la recién creada Agencia de Cooperación Internacional (AGCI), establecida en el primer año de su Administración para apoyar programas de superación de la pobreza, especialmente en favor de proyectos para micro y pequeñas empresas.

Pero para poder establecer una adecuada evaluación del período que arranca en 1990, es indispensable tener en consideración que Chile dio inicio en ese momento a un proceso de transición a la democracia, particularmente difícil y prolongado porque debió remover los cimientos de una dictadura especialmente sistemática y estructurada.

Estos procesos de transición han resultado ser experiencias nuevas en el campo de los sistemas políticos comparados y se iniciaron solo en los años setenta al concluir las dictaduras de Portugal, Grecia y España en la Europa del Sur. Ahí se estableció este nuevo tipo de régimen político que luego tuvo su reflejo en América del Sur, al término de las dictaduras militares de seguridad nacional. El motivo que los originó fue que durante la Guerra Fría se habían instalado gobiernos autoritarios tan sistemáticos que su reemplazo inmediato no resultaba viable y era necesario pasar por un período intermedio –de vigencia de un verdadero poder dual– en el que coexistían los remanentes del poder militar que se replegaban ordenadamente con los gobernantes democráticos emanados de elecciones libres que solo se instalaban gradualmente en el mando. Pronto los estudiosos de estas experiencias establecieron que todas las transiciones eran diferentes de un país a otro, y que resultaban prolongadas y difíciles, algo que se cumplió cabalmente en Chile.

Una de las mayores enseñanzas del estudio comparativo de estas transiciones es que todas comparten una misma agenda por lo que sus diferencias se producen según la forma concreta en que resuelven los diversos contenidos de esta. Entre estos se incluyen el tratamiento de las violaciones de los derechos humanos y en particular los problemas

relativos a la verdad y la justicia; las pautas para asegurar un crecimiento sostenido; el manejo de la deuda social y de las situaciones heredadas de pobreza y desigualdad; el ajuste institucional y la decisión sobre la validez de las normas jurídicas implantadas por el régimen autoritario y, finalmente, la reinserción del país en el sistema internacional.

El mismo recuento de política comparada muestra que de todos estos difíciles asuntos, siempre el más accesible resulta el restablecimiento de una presencia normal del país en el sistema internacional, algo que tiene que ver con la legitimidad que los regímenes democráticos tienen en el mundo de hoy.

En el caso de Chile esto se comprueba categóricamente. Así como en el régimen militar del General Pinochet, el país recibió una condena sistemática por parte de la Asamblea General de Naciones Unidas, durante 15 años seguidos a contar de 1975, conducta que se repitió en varios otros organismos multilaterales, la actividad a favor del regreso de un régimen basado en la soberanía popular, contó con el apoyo de gobiernos y organizaciones sociales de todo el mundo. Aunque la dictadura chilena no fue el régimen que presentó el balance más brutal en termino de vidas humanas –el Informe “Nunca Más” de Argentina contabilizó 30.000 personas desaparecidas en aquel país entre 1976 y 1983, y la prolongada Guerra Civil de Guatemala tuvo un costo aproximado de 150.000 muertos– el impacto internacional de lo acontecido en Chile fue muy superior. Probablemente esto se debiera a la prolongada continuidad republicana que caracterizó al país con anterioridad a 1973 y también al impacto que provocó la actividad extraterritorial de la DINA. Igualmente esto explica el impacto mundial del decisivo plebiscito del 5 de Octubre de 1988 en donde se puso en juego la continuidad del dictador en su cargo por 8 años más.

Pero más allá del amplio apoyo exterior que los gobiernos de la Concertación tuvieron desde 1990, otro fue el curso de las cosas en el plano interno. Chile hizo frente a un difícil y prolongado proceso de normalización democrática que incluyó las complicaciones para desatar el llamado “proceso de amarre” y poner término a los enclaves autoritarios consagrados por Pinochet en la Constitución de 1980 (senadores designados que dejaron al gobierno en minoría en el Congreso, Sistema Electoral Binominal, preeminencia del Consejo de Seguridad Nacional, tutela jurídico-institucional del sistema político por parte de las Fuerzas Armadas o exceso de prerrogativas al Tribunal Constitucional). Así, en el esfuerzo por consolidar el regreso pleno de Chile a la vida democrática la exitosa

y rápida estrategia para restablecer la actividad internacional contrastó con los problemas mucho más agudos que se debieron abordar el frente doméstico.

Pero la explicación de estos tempranos logros en el campo de la política exterior no debe confundirnos y es necesario examinar en una perspectiva más amplia una situación que tiene raíces bastante profundas. A partir del Golpe de Estado de Septiembre de 1973, un amplio exilio político –que llegó a ser calculado en 120 mil personas– se acercó en diversos países de Europa Occidental, en los países del campo socialista vinculado a la Unión Soviética y en América Latina. En muchos de esos lugares los asilados políticos chilenos tuvieron acceso a importantes universidades y centros de educación superior. Esto fue un reflejo del gran impacto que había tenido la Vía Chilena al Socialismo. Así, muchos de los estudiantes universitarios que vieron interrumpidas sus carreras en Chile, pudieron continuar su formación profesional en estos influyentes centros. Y lo propio ocurrió con docentes y académicos. Dentro del amplio espectro de las actividades que se les ofrecieron en el ámbito de las Ciencias Sociales, un campo muy importante fue el de las Relaciones Internacionales. Hasta entonces, esta disciplina no había alcanzado un mayor desarrollo en Chile, al punto que el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, el primero de su género en el país, solo fue abierto en 1967, gracias a un convenio con el Royal Institute of International Affairs de Gran Bretaña. Esto apenas permitió reunir a un pequeño grupo de investigadores, pero no llegó a existir, hasta la interrupción del proceso democrático, ni siquiera una Licenciatura en Relaciones Internacionales en ninguna de las universidades chilenas. Así las cosas, este campo se abrió solamente cuando muchos profesionales de otras especialidades realizaron estudios de postgrado en esta disciplina, incorporándose luego a Institutos y Centros de gran prestigio en el exterior. La masa de expertos en esta disciplina se reforzó igualmente cuando un grupo considerable de estudiantes universitarios chilenos en el exilio, pudieron acceder también a una formación sistemática en Relaciones Intencionales.

En esos mismos años, esta disciplina progresó igualmente en el interior de Chile pese al control ejercido por la dictadura militar, creándose nuevas entidades dedicadas a esta temática, que fueron animados por los primeros especialistas que regresaron del exilio. Así aconteció con el Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales (ILET), organizado por el actual Secretario General de la Organización Internacional del Tra-

bajo (OIT), Juan Somavía; con el Programa de Estudios Internacionales de la sede chilena de FLACSO, encabezado por Carlos Portales y Augusto Varas; con el Programa Internacional de la Academia de Humanismo Cristiano, coordinado por Heraldo Muñoz o con el Centro Latinoamericano de Economía y Política Internacional (CLEPI), donde trabajaron Sergio Bitar, José Miguel Insulza, Carlos Ominami y Fernando Fajnzylber, grupo al que también perteneció el autor de esta nota. Estas y otras entidades dieron lugar a una significativa masa crítica de académicos e investigadores de los asuntos internacionales, que ya disponían de amplios contactos y que recibieron un considerable respaldo desde el exterior. Esto les permitió realizar trabajos de investigación y diversas publicaciones que afianzaron las perspectivas de las investigaciones y estudios internacionales en Chile. De este modo, cuando los sectores democráticos necesitaron realizar una propuesta programática –después del triunfo de No de Octubre de 1988 y con miras de la elección presidencial del año siguiente– el capítulo del programa de gobierno dedicado a la política exterior tuvo gran fortaleza y consistencia, originando una discusión profunda sobre las alternativas que en este campo se le ofrecían al país. No puede extrañar entonces la densidad y el rápido avance que registró este punto de la agenda de la transición en relación a temas más complicados por su trama política y dificultad técnica. Tanto por la magnitud de la tarea como por la existencia de buenos equipos técnicos, los esfuerzos para reinsertar a Chile en el escenario internacional fueron algo más rápido y sencillo.

## LA NUEVA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR

Esta particular coyuntura probablemente explique la situación más paradójica que se registró una vez recuperado el sistema democrático. El Ministerio de Relaciones Exteriores, fue de todos los organismos del gobierno el que experimentó menores cambios, manteniendo su estructura prácticamente intacta en las dos décadas del período que aquí analizamos. La idea de una reforma y modernización de la Cancillería chilena figuró en el programa de gobierno elaborado en 1989 y en la agenda de los diferentes gobiernos de esta coalición. En todas las discusiones técnicas se expusieron y aprobaron numerosas propuestas para darle forma a este cambio que se consideraba indispensable. Pero nada de lo propuesto llegó a formalizarse y menos aún a ejecutarse, lo que hizo del segmento internacional el más atrasado en cuanto a la modernización de las políticas públicas.

En un reciente trabajo académico, el profesor del Instituto de Estudios Avanzado de la Universidad de Santiago, y antiguo embajador y diplomático de carrera Mario Artaza, ha caracterizado con mucha exactitud esta situación en los siguientes términos:

“La Cancillería es probablemente el sector más atrasado en materia de cambios e innovaciones y, luego de 20 años de gobiernos de la Concertación, se mantiene prácticamente igual a como funcionaba al final del Gobierno Militar del General Pinochet. Al inicio del proceso de transición a la democracia los ajustes se limitaron a la recontractación de un pequeño grupo de funcionarios de carrera que habían sido expulsados de sus funciones tras el golpe de estado de Septiembre de 1973. Pero, en esa coyuntura tan propicia no se abordó un rediseño de la estructura de la Cancillería ni se revisó el adecuado cumplimiento de sus funciones, ni tampoco se incluyeron dentro de sus competencias nuevas tareas que ya eran parte del quehacer de organismos equivalentes en países más avanzados. Por último, tampoco se incrementaron, en forma adecuada los recursos destinados a mejorar la inserción internacional de Chile.

“A partir de entonces, el tema de la Reforma de la Cancillería estuvo siempre en la agenda inicial de los diversos Ministros, pero no llegó a materializarse, a pesar del trabajo iniciado por varias comisiones que finalizaron en proyectos olvidados en los archivos”.

“Un trabajo más sistemático dio lugar a un documento –al final de la gestión del Canciller Ignacio Walker– el último en desempeñar esta función en el gobierno del Presidente Ricardo Lagos, que se tituló “Una Cancillería para el Siglo XXI”. Luego, durante el Gobierno de la Presidenta Bachelet se presentó una iniciativa legal que no alcanzó a ser concluida durante su gestión, la que recibió numerosas críticas, tanto de sectores del gobierno como de la oposición por sus limitaciones y enfoques”.

Si a esto agregamos el desastroso balance de la política exterior de la dictadura y el anómalo proceso de selección del personal que reemplazó después del golpe de 1973 al extenso plantel de diplomáticos de carrera exonerados, se puede tener un cuadro claro de la legitimidad que tenía un proceso de puesta al día del Ministerio de Relaciones Exteriores. Esto era algo que a inicios de la transición era esperado por muchos de quienes habían desempeñado altas funciones bajo el régimen militar. El primer gobierno de la Concertación, sin embargo, dejó pasar el tiempo y no tomó ninguna determinación para modernizar la Cancillería. Solo se reintegró a unos pocos funcionarios diplomáticos exonerados después de Septiembre de 1973, que tuvieron la vocación profesional para rein-

corporarse al servicio diplomático sin recibir siquiera una adecuada homologación respecto de los compañeros de trabajo con los que habían iniciado sus tareas.

Durante los gobiernos democráticos, para hacer frente a las restricciones que planteaba semejante contexto y abordar la formulación y ejecución de la política exterior se puso estas tareas en manos de una pequeña cúpula directiva formada por profesionales con un alto grado de preparación en los temas internacionales que fueron incorporados a los niveles superiores de la Cancillería sin pertenecer propiamente a la carrera diplomática.

El diseño y aplicación de la importante estrategia internacional impulsada en los gobiernos de la Concertación a partir de 1990 se debió así a este equipo de expertos –altamente calificados y con muy buenos contactos académicos y políticos en los grandes centros de poder mundial– que desempeñaron las tareas directivas del Ministerio de Relaciones Exteriores y también las principales Embajadas chilenas. Estos trabajaron en una relación que, en general, fue armoniosa con los diplomáticos que encontraron al llegar al gobierno en 1990.

La mayoría de estos profesionales de las Relaciones Internacionales, había cursado estudios de postgrado o ejercido la docencia en universidades importantes de Estados Unidos, Europa o en los principales países de América Latina. También habían sido parte del grupo que elaboró el programa de política exterior durante la campaña presidencial de 1989. En este cuerpo de especialistas –que sobrepasaron todas las capacidades previas del país en esta área– se puede señalar a los Ministros José Miguel Insulza (ex-Director del Instituto de Estudios de Estados Unidos en el CIDE de México), Juan Gabriel Valdés (catedrático investigador del ILET), Alejandro Foxley (ex Director del Centro de Investigaciones Económicas para América Latina, CIEPLAN, un profundo conocedor de los temas de Economía Internacional) y Mariano Fernández (ex Coordinador del Centro de Estudios del Desarrollo, CED). También a los Subsecretarios Edmundo Vargas Carreño (profesor de Derecho Internacional Público en la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile), Rodrigo Díaz Albónico, Heraldo Muñoz y Alberto van Klaveren, académicos y ex Directores del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile y a los Directores Generales de Política Exterior, Carlos Portales y Ángel Flisfish del área de Estudios Internacionales de FLACSO. Entre los Embajadores a Jorge Heine en Sudáfrica e India (ex-Director del Instituto de Estudios Internacionales de Mayagüez, Puerto Rico); a Mario Artaza en Gran Bre-

taña y Estados Unidos y Director de Planificación en la Cancillería (profesor en la American University), Boris Yopo, en Sudáfrica, académico en el Programa Internacional de la Academia de Humanismo Cristiano; Juan Somavía en Naciones Unidas, Eduardo Ortiz, en la India y Director de la Academia Diplomática, uno de los primeros académicos chilenos en realizar un postgrado en Relaciones Internacionales en Gran Bretaña.

Esto significó en la práctica que el trabajo de los funcionarios de carrera de la Cancillería fue reforzado y coordinado por un núcleo de expertos externos que elaboraron y aplicaron la política exterior que aquí examinaremos. Pertenecen al campo de la polémica, y es materia de percepciones distintas, el determinar si las autoridades políticas de la Concertación tomaron una decisión apropiada al definir esta fórmula que modificó los lineamientos y orientaciones con que antes había operado el Ministerio de Relaciones Exteriores. Lo que no se puede discutir es la excelencia y capacidad de quienes se encargaron de definir y conducir desde 1990 la política exterior chilena.

La determinación de no incluir en el programa de Reforma del Estado a la Cancillería –algo que se intentó realizar de modo parcial solo en la administración de la Presidenta Michelle Bachelet– redundó en un debilitamiento de la coordinación del trabajo realizado con relación a otras políticas públicas e impidió la corrección de algunas debilidades manifiestas que tenían las pautas de funcionamiento y gestión de las relaciones internacionales al concluir el régimen militar.

Por otra parte, la existencia de este doble comando –un núcleo dirigente que formulaba las políticas y adoptaba las decisiones teniendo un origen político, dejando a la burocracia profesional de la Cancillería las tareas de ejecución de dichas directivas– abrió rápidamente un debate público y críticas de las que conviene hacerse cargo. En numerosas editoriales de los diarios *El Mercurio* y *La Tercera*, se efectuó un contrapunto que presentó a las autoridades designadas por los Jefes de Estado como personas ajenas al quehacer diplomático postulando que los funcionarios de carrera eran “los profesionales de las relaciones internacionales con que contaba el país” y, por lo tanto, debían asumir la conducción de esta, la dirección de las embajadas y la representación ante los organismos internacionales.

Esta argumentación, sin embargo, carece de todo rigor científico y justificación. Chile, como cualquier otro país, cuenta con un grupo variado de profesionales de las relaciones internacionales que tienen diferente origen. Una parte de ellos son funcionarios de la Cancillería que han

llegado al tramo alto de sus carreras. Pero hay muchos otros. También por cierto tienen esa condición los académicos dedicados al estudio e investigación de las Relaciones Internacionales. Y junto a estos, están los parlamentarios con una trayectoria en las Comisiones de Relaciones Exteriores del Senado y la Cámara de Diputados; los empresarios que realizan actividades en el ámbito del comercio y la economía internacional; los funcionarios de otros Ministerios que se ocupan de las dimensiones externas de las políticas públicas a su cargo. En la sumatoria de sus capacidades y en la variedad de sus enfoques descansa la densidad y el valor de la comunidad de especialistas en asuntos internacionales con los que cuenta el país. El diseño apropiado de una estrategia de inserción internacional pasa por aprovecharlos a todos en sus esferas correspondientes. Reducir el saber profesional en esta área a los funcionarios de la Cancillería –máxime si se tiene en cuenta la fragilidades y restricciones que esta actividad experimentó en los tiempos de Pinochet– es una forma de empobrecer y limitar nuestras capacidades y un mejor diseño de la política exterior chilena. El sentido común indica que hay que coordinar y potenciar todos los recursos humanos existentes en esta esfera, algo que al menos parcialmente se intentó hacer en los gobiernos de la Concertación.

A este respecto cabe subrayar que la determinación de diferir la indispensable Reforma de la Cancillería, dañó también a los propios funcionarios de ese Ministerio, que hasta la fecha carecen de un sistema adecuado de evaluación de sus tareas y de estímulos que incentiven y reconozcan los progresos que pueden hacer en su formación a través de los numerosos canales de perfeccionamiento académico que existen hoy día. Lo primero que aprende cualquier embajador al asumir sus labores es que a la hora de las calificaciones, todos los funcionarios deben recibir la nota máxima, lo que constituye un notorio desestímulo a la iniciativa e innovación de los más dedicados y capaces. Si alguno intenta evaluar a sus colaboradores conforme al merito de la tarea realizada, acaba realizando un acto de inevitable injusticia, pues los demás Jefes de Misión siguen aplicando la cláusula automática de la calificación máxima. Cuando advierte que un funcionario, se esfuerza por mejorar su conocimiento de los asuntos internacionales sugiere iniciativas nuevas y valiosas en los temas a su cargo, no tiene forma de reconocer ese esfuerzo y darle el debido impulso a su carrera, como sería deseable. A fin de cuentas, la formula actual favorece la pasividad y la rutina y acaba penalizando a los que buscan progresar y servir mejor al país. Eso es algo que hay que corregir,

estableciendo un verdadero servicio civil en el área de la política exterior, manteniendo la estabilidad que los funcionarios tienen pero creando opciones sistemáticas para su progreso y requiriendo periódicamente una actualización de su preparación profesional y acreditar mediante la realización de trabajos y tesis los merecimientos para lograr su promoción al grado superior.

### EL CAMBIANTE ESCENARIO INTERNACIONAL DURANTE LOS GOBIERNOS DE LA CONCERTACIÓN. UNA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA DE CHILE EN MEDIO DE UNA GRAN TRANSICIÓN DEL SISTEMA INTERNACIONAL

Un punto que se debe tener en consideración para examinar la política internacional en las dos décadas pasadas es que la transición chilena a la democracia coincidió con uno de los períodos de mayores transformaciones registradas en el escenario internacional durante los últimos siglos. “Un cambio epocal” fue la expresión que usó el destacado historiador inglés Eric Hobsbawm para referirse a los cambios producidos en los años finales de la década de los ochenta y a comienzos de los años noventa en el siglo XX. Allí, en torno a asombrosos acontecimientos que fueron desde la caída del Muro de Berlín (Noviembre de 1989) hasta la desaparición de la Unión Soviética (Diciembre de 1991) se provocó una reestructuración del sistema internacional que llevó al término de la Guerra Fría y el inicio de la PosGuerra Fría. Esto coincidió con una sustancial reestructuración de la organización productiva ocasionada por la tercera revolución científico-técnica que dio lugar a un nuevo período de globalización. El impulso y entrecruzamiento de todos estos enormes cambios representó el fin de un orden internacional cuyas reglas estaban muy bien definidas desde el término de la Segunda Guerra Mundial se inició así una compleja transición en el ámbito global que todavía no concluye, pero que ha conocido algunos hitos decisivos como los atentados terroristas de Septiembre de 2001 en Estados Unidos y la gran recesión económica iniciada en Septiembre de 2008, la mayor desde la Gran Depresión de 1929. En pocos años vimos modificarse las cuotas de hegemonía de los grandes países, el peso de las diversas regiones del mundo en el entorno global, cambiaron los sectores líderes de la economía que pasaron de los grandes complejos industriales –industria automotriz, acero, petroquímica– a una actividad dominada por la microelectrónica, la computación, las biotecnologías y la industria de nuevos materiales. Se

produjo una gran fragmentación de las fases y pasos del proceso productivo y un aumento del poder y la significación de las principales corporaciones transnacionales.

El mundo de la Guerra Fría tenía una lógica bipolar, con un liderazgo claro de las dos superpotencias que ahí competían mientras que el escenario actual carece de referencias ideológicas y no ha desarrollado tampoco una estructura institucional como la que dio lugar a la Organización de Naciones Unidas en Junio de 1945, al concluir la Segunda Guerra Mundial y que ya arrastra una prolongada obsolescencia.

En este sistema internacional de bases precarias y constantes ajustes de sus reglas de funcionamiento tuvo lugar la transición chilena a la democracia. El gobierno de Patricio Aylwin inició sus tareas en Marzo de 1990 apenas cuatro meses después de producido el hecho que consolidó el desplome de la URSS y del antiguo “campo socialista”. Fue el primer nuevo gobierno en el mundo que debió encarar estas significativas transformaciones. Si ya era difícil realizar en el ámbito interno una transición política de la dictadura a la democracia, debido a la fuerza de los enclaves autoritarios establecidos en la Constitución de 1980 que fueron afianzados en el enjambre de leyes y normas sancionados en el último año del régimen militar, el manejo de la situación se hacía todavía más difícil si se le agregaban elementos de incertidumbre y cambio de las reglas del juego en la esfera internacional, como efectivamente ocurrió. Esto es algo que puede esgrimirse en descargo de la escasa iniciativa mostrada por los conductores de la política exterior en el primer gobierno de la Concertación. La verdad es que vistas las cosas en perspectiva, fueron tiempos de mínima certeza donde se sobrevaloró en los primeros momentos el papel dirigente de los Estados Unidos y se hizo un errado pronóstico en torno a la reducción de los conflictos internacionales y a la fácil evolución de los regímenes autoritarios hacia formulas más democráticas.

Lo que debe ponderarse en todo su alcance es que en esos años desapareció para siempre la dinámica bipolar de la anterior política de bloques, que reconocía sin restricciones efectivas el liderazgo de la Unión Soviética en el campo socialista y de Estados Unidos en el campo capitalista en prácticamente todos los frentes. En lugar de eso, ahora hemos tenido un tiempo de unipolarismo militar debido al enorme poderío norteamericano en ese campo que luego se ha corregido a raíz de sus dificultades operativas en Afganistán e Irak; también una ardua competencia de tres macro regiones económicas, la Unión Europea posterior a Maastrich, la Comunidad de América del Norte desde 1993 y el bloque del Asia del

Pacífico donde conviven Japón y China con varias importantes economías emergentes. También hemos conocido una creciente hegemonía comunicacional norteamericana que cada vez controla con más fuerza la imagen del mundo y la caracterización de los diversos conflictos internacionales. También, hemos experimentado un aumento de los márgenes del pluralismo de los regímenes políticos en un nuevo clima donde ya no se toleran los gobiernos abiertamente autoritarios, aunque existen grados variables de democracia efectiva en los países que forman el sistema internacional.

Esta de más señalar que tanto estos grandes ajustes producidos como los puntos pendientes de la agenda internacional han tenido un gran impacto en América Latina. En estos años, nuestra región perdió definitivamente su condición de bloque unificado, tanto respecto a la definición de las políticas que el gobierno norteamericano aplica en el área como a la propia relación existente entre los veinte países latinoamericanos y los catorce del Caribe ingles (uno de ellos en verdad holandés, Surinam) que conviven en nuestro hemisferio con los gobiernos de Washington y Ottawa.

Pero la aglomeración de transformaciones ocurridas en el sistema internacional después de 1989, tuvo también su reflejo en el proceso mismo de definición y ejecución de las políticas exteriores. De este modo vino a culminar una tendencia que había empezado en la segunda posguerra y que fue privando, cada vez más, a los Ministerios de Relaciones Exteriores del amplio control de las decisiones internacionales que tradicionalmente habían tenido. Un primer gran acomodo consistió en la aparición de varias políticas exteriores especializadas en las áreas más decisivas de las otras políticas públicas. En Estados Unidos, los acuerdos de Bretton Woods que condujeron a la creación del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial –las dos entidades multilaterales que amplificaron la hegemonía norteamericana– llevaron a la aparición de una política económica internacional que luego se fue fragmentando en esferas especializadas como la de energía internacional, la de ampliación del comercio en los mercados mundiales, la de la venta de excedentes agrícolas, etc. Simultáneamente, aparecieron las políticas exteriores de defensa y del quehacer de las agencias de inteligencia. Y más recientemente otros ámbitos como la política internacional del medio ambiente o la política internacional del desarrollo social. En concreto, de una sola política exterior conducida por las Cancillerías a las que llegaban todos los asuntos externos, se ha pasado a una diversificación de las políticas

exteriores, al punto que hoy cada política pública al interior del Estado Nacional origina su propio espacio en el mundo. Esto haya hecho que el conjunto de la política exterior se ha convertido en una sumatoria de actividades internacionales especializadas que los Ministerios de Relaciones Exteriores solo coordinan y orientan. Junto con eso, en los diferentes gobiernos ha aumentado el papel decisivo del Jefe de Estado. Ahora, los principales asuntos de la agenda exterior de un país suelen originar decisiones directamente tomadas por los Presidentes de la República o los Primeros Ministros, lo que ha hecho crecer el peso de la llamada “diplomacia presidencial”. Esto se debe, entre otras cosas, a la proliferación de Cumbres y encuentros regionales y globales en los estos que participan directamente y establecen acuerdos y compromisos directos entre sí.

La actividad exterior se ha extendido también a otros actores políticos. Los Parlamentos mantienen una coordinación mayor entre si y a partir de las Comisiones de Relaciones Exteriores de los cuerpos legislativos, funcionan muchos Comités de Amistad Parlamentaria en que se reúnen grupos de congresistas de dos o más países para coordinar los calendarios y las agendas legislativas o abordar en conjunto problemas de interés común en el campo normativo y nuevos programas de cooperación internacional. Esto ha llevado a la existencia de Parlamentos regionales de los cuales el Parlamento Europeo ha sido un modelo. En América Latina, contamos tanto con un Parlamento Latinoamericano como con Parlamentos de alcance subregional en América Central y el MERCOSUR.

En estrecha relación con lo anterior está el funcionamiento de las Internacionales de Partidos Políticos como la Internacional Socialista, la Internacional Liberal, la Internacional Social Cristiana, la Internacional Comunista y otras que suelen contar, además, con estructuras regionales. En los hechos, las diplomacias parlamentaria y de partidos son muy cercanas entre si y constituyen esferas importantes de analizar para comprender la estrategia internacional de un país determinado.

A esto hay que sumar las múltiples coordinaciones internacionales de organizaciones que cubren esferas específicas de la sociedad civil, como las entidades dedicadas a los derechos humanos, los asuntos de género, el medioambiente, los pueblos originarios o la coordinación cultural y académica, todos las cuales son cada día más influyentes.

Pero el tiempo de la PosGuerra Fría ha traído también una ampliación de los espacios referenciales de las políticas exteriores. Estas ya no solo recaen en la esfera de los Estados Nacionales y los gobiernos centrales, sino que advertimos lo que Ivo Duchacek denomina “una perforación de

las soberanías”. Esto explica las competencias para impulsar programas y decisiones internacionales válidas hacia arriba, esto es por sobre del ámbito de los gobiernos nacionales y también hacia el interior de estos con la aparición de esferas de política internacional a cargo de actores subnacionales o no centrales, tales como las Provincias, los Estados o las Comunidades Autónomas.

Lo primero –la actividad exterior supranacional– tiene que ver con la creciente importancia de los procesos de integración. Al ser el mundo actual un mundo de grandes regiones económicas y casi todos los espacios regionales del mundo aspiran, a partir de la integración europea, a grados superiores de coordinación y complementación comercial, tecnológica y productiva. Esto supone un debilitamiento de la anterior noción absoluta de la soberanía nacional. Cada nuevo organismo de integración regional implica un germen de supranacionalidad que se va afianzando con su propio desarrollo.

Del mismo modo, los gobiernos centrales deben compartir cada vez más algunas decisiones con los gobiernos interiores de sus países, especialmente en esferas económicas como la captación de inversiones extranjeras, el aumento de las exportaciones o la intensificación del turismo. Este fenómeno, ya muy consolidado, ha sido conocido como Paradiplomacia.

Chile, al igual que los demás países de América Latina, ha debido enfrentar los retos de esta mayor complejidad en la concepción y alcances de las políticas exteriores

Por otra parte, nuestra América Latina como región ha experimentado transformaciones geo-económicas y geopolíticas de gran envergadura que han hecho cada vez más nítida la diferenciación entre los actores nacionales de América del Norte, el Caribe y América Central respecto a los países ubicados en América del Sur. Así, se ha llegado a hablar apropiadamente de dos Américas Latinas: una América Latina del Norte de la que forman parte México; Cuba, República Dominicana y Haití, en el Caribe; más los cinco países centroamericanos –Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica– y Panamá. Y, por otro lado, una América Latina del Sur formada por los diez países latinoamericanos ubicados en este espacio: los cinco andinos –Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia–; los cuatro agrupados en el MERCOSUR –Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay– y Chile, que conviven con las dos naciones pertenecientes a CARICOM –Guyana y Surinam– que están en el extremo norte del subcontinente.

De estos veinte países latinoamericanos, diecinueve originan sus gobiernos en elecciones competitivas sujetas a un escrutinio internacional cada vez más exigente y solamente el gobierno de Cuba mantiene la opción de un régimen político que excluye la elección periódica de sus autoridades en base a una competición plural de fuerzas políticas.

A la hora de modernizar y actualizar sus políticas exteriores, los países latinoamericanos presentan un registro muy variado. Brasil es el único que ha sabido sacar amplias ventajas de la nueva situación aprovechando la reconocida calidad de la Cancillería de Itamaraty. En pocos años ha afianzado su liderazgo en la región y gracias a sus acuerdos con otras potencias emergentes en el BRIC, el bloque que forma junto a India, Rusia y China se ha convertido en el primer país del área con una proyección global hasta ser reconocido unánimemente como un “global player”. Los demás países han logrado solo progresos puntuales aunque en esa perspectiva Chile sale bastante bien parado a la hora de los balances del tiempo de la Posguerra Fría. A fin de cuentas, sus gobiernos fueron resolviendo los múltiples problemas de su transición a la democracia y lograron progresos en varios frentes del quehacer internacional

#### EL GRAN DEBATE DE ESTAS DOS DÉCADAS: ¿INSERTARSE EN LA GLOBALIZACIÓN O FAVORECER LA INTEGRACIÓN REGIONAL?

Ya hemos indicado que la llegada al poder de la Concertación en Chile coincidió con el mayor cambio internacional del reciente período histórico. La prolongada reflexión que los especialistas de la coalición habían realizado a lo largo de los años ochenta –y también al redactar el programa de gobierno, en el primer semestre de 1989– no estuvo, sin embargo, en condiciones de predecir lo que venía. Esto no tiene nada de particular puesto que lo mismo le ocurrió a las principales Cancillerías y Centros de Estudios Internacionales en el mundo, incluyendo a la poderosa “comunidad de inteligencia” de Estados Unidos. Pero en el caso del equipo técnico de la Concertación, por la experticia y contactos de que disponían, pudieron adaptarse rápidamente al nuevo escenario y plantear propuestas bien organizadas para trabajar en el nuevo escenario. Esto que constituyó una importante ventaja para el país generó una prolongada discusión que nunca fue resuelta en términos absolutos, en torno a dos prioridades. Por una parte, algunos planearon privilegiar la apertura al nuevo entorno económico creado por la globalización y propusieron sacar ventajas como país gracias a acciones innovadoras y oportu-

tunas. Para recorrer este camino contaban con un buen conocimiento de los principales mercados mundiales para incrementar las exportaciones chilenas y con la simpatía política de los gobiernos de los países centrales para emprender buenas negociaciones y conseguir mejores acuerdos. Por el otro lado, estaban los que veían estos cambios como parte de una nueva época que ofrecía mejores oportunidades a las grandes regiones económicas, lo que llevaba a optar por los esfuerzos y programas de cooperación en el entorno latinoamericano. Se asumía que una América Latina –y finalmente una América del Sur– más integrada y mejor coordinada podía tener mayores ventajas y lograr más peso en la discusión de las bases del nuevo sistema internacional que debía cerrar la transición abierta al fin de la Guerra Fría, consolidando un impulso colectivo de los países latinoamericanos para la obtención de su desarrollo y progresos más sólidos y homogéneos. Naturalmente cada país quedaba en condiciones de complementar este impulso prioritario con acuerdos con actores y mercados extraregionales que lo beneficiaran. Pero la clave estaba en constituir a América del Sur como una región en el contexto de una mayor cercanía del Bloque Latinoamericano.

Hay que subrayar que una de las complejidades que tuvo este debate es que no se trataba de dos opciones excluyentes. Más bien, eran propuestas compatibles que había que potenciar en base a la prioridad que se adoptara respecto una de ellas. Muy pronto, el equipo que conducía las relaciones internacionales, al final del primer gobierno de la Concertación ya había planteado la adhesión a la propuesta teórica del “regionalismo abierto” formulado por la CEPAL. Esta visión propiciaba una vinculación de los países de la región con el entorno global, favoreciendo los acuerdos y entendimientos comerciales que posibilitaran llegar con nuestros productos a los diversos mercados de los países desarrollados. En su sentido más riguroso se trataba de una estrategia para obtener ventajas tempranas del nuevo impulso globalizador a partir de una coordinación más eficaz de las políticas económicas y comerciales de los diversos gobiernos latinoamericanos. Ello, naturalmente, suponía un cierto consenso de estos diversos actores nacionales en torno a este objetivo y a la manera más apropiada de realizarlos. Pero a falta de este consenso, los países que tenían más voluntad y capacidades para actuar podían sacar ventajas al emprender primero sus estrategias de apertura al exterior como ocurrió con Chile.

A partir de la administración encabezada por el Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle en 1994, este fue el eje ordenador de la estrategia inter-

nacional chilena. Primero el Canciller Carlos Figueroa y luego su sucesor José Miguel Insulza, declararon que impulsaban la búsqueda de los Acuerdos de Libre Comercio y de otros instrumentos que permitieran el aumento de la actividad exportadora de nuestro país. Al anunciarlo sostuvieron que esto se debía hacer en forma simultánea con un refuerzo de los vínculos con los otros países del área, favoreciendo también el éxito de las propuestas integradoras subregionales entonces en vigor, la Comunidad Andina de Naciones y el Mercado Común del Sur.

A partir de ese momento se inició el activo trabajo para construir una extensa red de Tratados de Libre Comercio, que acabó por hacer de Chile, el país que ha suscrito un mayor número de estos convenios jurídicos en el mundo. Al final del período de gobiernos de la Concertación, estos ya abarcaban a cincuenta y ocho países con una población de más de 3.000 millones de habitantes. Empezar este esfuerzo significó reconocer un papel directivo en esta estrategia al Ministerio de Hacienda y también obligó a reforzar –al interior de la Cancillería chilena, pero con una creciente y significativa autonomía– una Dirección Económica Internacional, DIRECON. Hacienda y DIRECON establecieron un competente equipo negociador de estos Tratados y desplegaron gran habilidad para lograr un incremento constante de las exportaciones chilenas en las diversas regiones del mundo. Aquí, de nuevo, se reflejó el desbalance existente entre la burocracia profesional del Ministerio de Relaciones Exteriores frente al creciente peso y competencia de este cuerpo de especialistas con una alta preparación académica y considerables habilidades en el campo de la negociación jurídica y comercial internacional. Se advirtió también que convertir a Chile en un líder regional en el nuevo proceso de globalización era un curso de acción que no requería de coordinaciones ni acuerdos con otros países de nuestra región, sino solo una voluntad y capacidad individual para buscar los interlocutores externos apropiados y cerrar acuerdos mutuamente convenientes con ellos. Así, luego de negociaciones complejas pero exitosas, se lograron establecer los primeros acuerdos con Canadá y México. Luego vinieron Tratados de Libre Comercio o Acuerdos de Complementación Económica (ACEs) con prácticamente todos los demás países de América Latina. Partiendo con Argentina en 1992 –mediante el ACE 16– y luego a través del ACE 36 con los 4 países del MERCOSUR. Durante el gobierno del Presidente Ricardo Lagos, se negociaron y acordaron los TLCs más complejos y relevantes, primero con Estados Unidos, más tarde con la Unión Europea y finalmente en Asia con Corea del Sur, la República China y Japón. De este modo, el gobierno chileno pudo presen-

tar el argumento de que la diversificación de sus acuerdos y socios comerciales, ampliaba los márgenes internacionales de Chile frente a cualquiera de estos grandes actores económicos individuales y acentuaba el manejo económico y la soberanía comercial del país, en un contexto de balanceada diversificación de su comercio exterior.

Frente a un impulso tan concreto en sus propósitos, dotado de una base institucional flexible y con los recursos apropiados manejados por un equipo profesional afiatado, el énfasis de estar más activamente en el mundo y de sacar ventajas del escenario globalizador abierto en la Pos-Guerra Fría tuvo mucho más fuerza que la proclamada prioridad política de impulsar el proceso de integración sudamericana (o de América Latina) que exigía gran voluntad política y perseverancia para lograr entendimientos efectivos con otros gobiernos vecinos. Esa tenacidad de cara a una perspectiva histórica, fundamental pero compleja, fue lo que se echó en falta. Crecientemente, en esta segunda esfera de acción, los logros fueron más acotados y las acciones tuvieron un ritmo mucho más lento, entre otras cosas, porque no siempre estuvo clara la disponibilidad política de los gobiernos del área con los que se buscaba interactuar. Ante esta brecha, los notables resultados en el aumento del comercio con los países desarrollados abrieron paso a nuevas iniciativas que, de hecho, confirmaban dicha prioridad.

Muy rápidamente también, y de acuerdo a los criterios ya señalados, el objetivo de la integración se fue concentrando en América del Sur más que en el conjunto de América Latina. En esto influyó decisivamente la opción adoptada por México que en 1993 suscribió un Tratado de Libre Comercio de América del Norte, junto a Estados Unidos y Canadá. No es que México haya dejado con ello de ser un país latinoamericano. Lo es y de un modo relevante en las esferas de la historia y la cultura comunes, al punto a que sin su participación no hay "identidad latinoamericana". Pero la opción hecha por el presidente Carlos Salinas de Gortari hizo de México un país de América del Norte en términos de la economía y el comercio y eso alteró la participación y el liderazgo natural que su país ejercía en las vecindades geográficas del Caribe y de Centro América, hasta ese momento. Objetivamente esa decisión también amplió la distancia con los países de América del Sur, especialmente con Brasil y Argentina que nunca han priorizado sus vínculos económicos con la Unión Americana.

México, en los hechos, venía experimentando un proceso que el economista Clark Reynolds llamó "la integración silenciosa". A mediados de

los años setenta, más del 65% del comercio mexicano ya se hacía con Estados Unidos, lo que produjo una tendencia inexorable que solo se institucionalizó con el TLC de 1993. A partir de ahí, más los ajustes provocados tras los atentados de Nueva York y Washington de Septiembre de 2001, la idea de que el espacio sudamericano era el referente natural de un proceso de integración económica se afianzó en los países de América del Sur. En Diciembre de 2004, los 12 Jefes de Estado del área, reunidos en Cuzco, Perú, decidieron la creación de una Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) que en Abril de 2007 se convirtió en la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), homologando así su denominación con el cambio que habían realizado los países europeos en los inicios de los años noventa (de Comunidad Económica Europea a Unión Europea)

Pero al examinar objetiva y rigurosamente los hechos, los avances de la CSN y luego de UNASUR, no tuvieron para Chile, ni la espectacularidad ni la magnitud de los logros alcanzados por su proceso de internacionalización comercial y crecimiento de sus exportaciones, que posibilitaron los Acuerdos de Libre Comercio. Estos llevaron en la balanza comercial el monto de los bienes y servicios enviados al exterior a 70 mil millones de dólares anuales en vísperas de la recesión iniciada en Septiembre de 2008, habiendo partido de un volumen inicial de solo 10 mil millones de dólares en 1990. En semejante contexto, y ante semejantes cifras los sectores internos que se definían como partidarios del realismo y las opciones pragmáticas, se encargaron de mantener la atención y los recursos concentrados en la estrategia económica internacional más que en el impulso político de la integración sudamericana. Para ello encontraban buenos argumentos adicionales en la diversidad política de los gobiernos de la subregión y especialmente en el contraste que marcaban entre un proyecto de integración sin un sesgo ideológico sino de reforzamiento del peso internacional de América del Sur en cuanto región y las iniciativas de alcance antiimperialista y bloquista del presidente Hugo Chávez y su propuesta del Acuerdo de Libre Comercio Bolivariano de las Américas (ALBA). Esta simplificación acababa desdibujando el proyecto del grupo más extenso de gobiernos que presentaban un amplio pluralismo ideológico en el conjunto de los países de la subregión.

Los incentivos para impulsar la integración sudamericana durante el gobierno de la presidenta Michelle Bachelet, fueron especialmente poderosos. Una etapa de crecimiento económico, el más importante en los últimos 40 años en nuestros países se inició el 2003, con tasas de crecimiento regional cercanas al 5% del PIB por año. Los gobiernos con-

servadores y las políticas de ajuste fueron derogadas en la mayoría de los países y vino un ciclo de gobiernos progresistas. Aumentó la percepción que el desarrollo de la PosGuerra Fría y la globalización había dado forma a un mundo de grandes regiones económicas donde América del Sur podía constituirse en el primer bloque del mundo en desarrollo que afianzara esta perspectiva, dando forma a la cuarta macro-región económica del planeta. Para ello se cuenta con un extenso territorio de 17.5 millones de kilómetros cuadrados que contiene una cantidad sorprendente de recursos naturales: las mayores reservas de agua dulce del mundo; un amplísimo litoral que la vincula con los dos océanos económicamente más importantes, el Pacífico y el Atlántico, puentes naturales hacia los mayores mercados mundiales para nuestros productos; una cantidad substancial de fuentes energéticas –petróleo, gas, carbón, bioenergía, energía nuclear y recursos no convencionales para producir energía eólica, geotérmica y solar–; grandes depósitos de minerales de uso histórico y otros recientes de valor estratégico, más una inmensa superficie agrícola que puede convertir a nuestra subregión en la mayor de todas las potencias agroalimentarias en las próximas décadas. Esto tiene un inmenso valor en un mundo en que las potencias emergentes como China e India, que tienen juntas más del 40% de la población del planeta, están pasando en un escenario donde predominan las capas populares de bajo consumo a otro donde el mayor componente serán sectores medios que demandaran prioritariamente un mejoramiento de sus niveles alimentarios. Esta misma coyuntura ha dejado atrás el tiempo de los alimentos de bajo costo, los que tienen ahora un considerable valor que se mantendrá en el tiempo.

A esto hay que agregar que un proyecto de integración sudamericano, tenía también objetivos claramente definidos que podían ayudar a impulsar las estrategias nacionales de desarrollo de los doce países miembros: un plan de conectividad para desarrollar siete Corredores Bioceánicos capaces de ligar horizontalmente la subregión, poniendo fin al aislamiento de muchos segmentos de nuestros países. También una coordinación energética que asegurara a los países integrantes de UNASUR, el adecuado abastecimiento de estos recursos indispensables para impulsar su crecimiento económico. Adicionalmente, un programa de inclusión social que permitiera enfrentar los problemas de la pobreza y la desigualdad que son causa del atraso de nuestros países. Y, por último, un gran programa de inserción en la sociedad del conocimiento que permitiera a nuestras comunidades científicas y a los centros de educación superior

generar la inteligencia adiestrada que necesitamos para beneficiarnos de los cambios científicos y tecnológicos en curso.

Especialmente en el último gobierno de la Concertación, algunas de estas tareas fueron colocadas en la agenda internacional cuando Chile fue el primer país que tuvo a su cargo –con la Presidencia Pro Tempore– la coordinación de tareas de la Unión de Naciones Sudamericanas. En esta etapa se obtuvieron logros como conjurar el riesgo de una guerra civil en Bolivia ante el conflicto que planteaban las fuerzas autonómicas de “la Media Luna” frente al gobierno nacional de Evo Morales en La Paz. O cuando se consiguió establecer el Consejo de Defensa Sudamericano que busca garantizar la coordinación armoniosa de las Fuerzas Armadas de nuestros países y afianzar soluciones pacíficas de nuestras diferencias en caso de conflictos.

Pero el avance en varios de estos objetivos y logros importantes se vio comprometido por una multiplicación de las discordias bilaterales entre los países del área que no fue posible resolver oportunamente, principalmente por la escasa energía que desplegaron los gobiernos, muchas veces tironeados por otras prioridades,. Esto impidió dar a las tareas de integración un adecuado impulso institucional y sumar los recursos financieros necesarios para hacer avanzar un mecanismo de cooperación sudamericana –técnica y financiera– que operara como el gran motor que nos permitiera superar tendencias y problemas ancestrales que son la explicación de nuestro subdesarrollo.

A fin de cuentas, en torno al más sustancial de sus dilemas internacionales, los gobiernos de la Concertación prefirieron mantener una política exterior a dos aguas. Esto hizo que la diferente potencia de los motores que impulsaban la internacionalización económica de un lado y la integración regional sudamericana por otra, acabaron en los hechos afianzando un veredicto favorable a la primera opción, por más que en los discursos oficiales y propuestas programáticas de los cuatro gobiernos siempre se señaló al espacio regional y a su construcción integrada como el primer objetivo de la política exterior del país.

## LOS AVANCES INTERNACIONALES DE CHILE EN EL PERÍODO 1990-2010

El examen de la Política Exterior de los gobiernos de la Concertación puede originar muchas críticas en cuanto a sus énfasis o a los errores que cometidos en el manejo de los temas concretos. En este mismo trabajo

he dejado claro mi desacuerdo con la centralidad más económica que política que asumió la dirección internacional del país y con la insuficiente perseverancia para insistir en la búsqueda de mejores acuerdos con los demás países de América Latina –y en particular de América del Sur– a los que siempre se señalaba como nuestra más alta prioridad. Sin embargo, de acuerdo al sentido de este texto, un balance de esta etapa debe concentrarse en estimar si el país creció o no en su respeto e influencia en el mundo. Y en ese sentido, no cabe duda que las dos décadas pasadas representan una de las etapas de mayor auge y ascenso en la presencia y significación de Chile. Para encontrar un período equivalente hay que remontarse a las secuelas de las dos guerras que Chile enfrentó en el siglo XIX –la Guerra con la Confederación Perú-Boliviana del Mariscal Santa Cruz entre 1836 y 1839 y la Guerra del Pacífico contra los mismos adversarios, entre 1879 y 1884–. En ambos casos, el triunfo militar dejó al país con un gran equipamiento bélico y con notorias ganancias materiales y de prestigio. En cambio, durante buena parte del siglo XX, no hubo un reposicionamiento significativo del país y el ascenso de otras naciones de la región fue reduciendo el peso e influencia chilenos más allá del prestigio institucional que se mantuvo hasta el golpe de 1973.

Ahora, en cambio, han existido cambios cualitativos en la posición chilena en un contexto de paz y los análisis de observadores extranjeros sitúan a Chile, a veces en términos que resultan excesivos, como un “modelo regional”. En todo caso, nadie dudaría en vernos como un país mucho más responsable e influyente que en las décadas previas.

Un recuento de las cuestiones sustantivas que llevan a sostener este tipo de juicios, permite calibrar mejor el salto producido en los veinte años recientes.

### *1. Chile país mediano*

Ya hemos señalado que en buena parte del siglo XX, los chilenos vieron a su país como un país pequeño y distante. Esto tenía que ver con un eje distinto de los asuntos mundiales, que claramente pasaba por la hegemonía de las potencias del Atlántico Norte, tanto Estados Unidos como los principales países europeos. Esta situación comenzó a cambiar con el auge de la economía japonesa que se convirtió en los años setenta en la segunda potencia industrial del mundo. Siguió luego con las dinámicas experiencias de los llamados “tigres asiáticos”, economías más pequeñas como Corea del Sur, Taiwán o Hong Kong, que experimentaron crecimientos muy elevados y mostraron gran adaptabilidad al

ciclo de transformaciones científico-técnicas. Y en los últimos 15 años, se ha afianzado con la consolidación de China como la principal economía emergente del planeta, que debiera ser alrededor de 2012 la segunda economía mundial. Cuando en una reciente entrevista para la *New Left Review*, se pidió a Eric Hobsbawm señalar los principales cambios producidos a finales del siglo XX, señaló como el primero y más importante “el desplazamiento del centro económico del mundo del Atlántico Norte al sur y al este de Asia”. Esto traza un nuevo eje en la economía y política mundiales que ha alterado favorablemente la posición chilena, colocándolo en América Latina, en la posición más próxima a los territorios donde se concentra la nueva primacía global. En relación a este eje, Chile puede ser visto ahora, en cuanto a su posición geográfica, como un país central y ya no como una nación remota.

Simultáneamente con eso, el tiempo reciente ha llevado a una reconsideración del tamaño y peso de los países dentro de la convencional distinción entre naciones grandes, medianas y pequeñas. Una explosión de pequeños estados que ha ingresado al sistema de Naciones Unidas, ha hecho más frecuente la existencia de micro estados o de países muy pequeños, muchas veces con un territorio insular de una escasa superficie territorial, con poca población y economías de pequeña magnitud. Esto ha llevado a revisar la noción de estados pequeños y a ensanchar la franja de países medianos. En una reunión de especialistas hace unos años revisamos este tema y concluimos que ahora se podían considerar países medianos los que tenían una población que excediera el uno por mil de la población mundial (alrededor de 6 millones de habitantes), que tuvieran un territorio superior a 250 a 300 mil kilómetros cuadrados y una economía cuyo PIB fuera mayor a los 50 mil millones de dólares anuales. Y que además tuviera una estabilidad política básica y un aceptable registro de sus indicadores sociales básicos (mortalidad infantil, niveles educativos, desnutrición, expectativas de vida, etc.). En semejante caracterización, una buena parte de los países sudamericanos pueden ser considerados medianos. Aquí entran con claridad también los que en el tiempo reciente han perdido la condición de potencias emergentes que décadas atrás tuvieron, como Argentina y México. También otros países que mejoraron su desempeño, como Venezuela y Colombia en los años setenta y ochenta o Chile en el período más reciente. Por cierto, no todos estos países medianos son homologables. Argentina, México o Colombia están en la franja alta de este tramo, mientras que Chile, Perú o Costa Rica se hayan en un segmento más bajo. Pero en todos los casos se trata

de países que están fuera del listado de las grandes potencias –que integrarían el eventual G14, formado por el G7, los cuatro países del BRIC y otros candidatos como España, Australia, Sudáfrica, Arabia Saudita o Turquía– y que tampoco son parte de los “nuevos” países pequeños, como todos los catorce integrantes de la Caribbean Community, cuyo núcleo principal, los “Big Four” (Jamaica, Guyana, Trinidad, Tobago y Barbados, entre los cuales solo el primero llega a los tres millones de habitantes con una superficie de 11 mil kilómetros cuadrados y un PIB de unos 12.000 millones de dólares).

Pero la condición que tiene ahora Chile como “país mediano” se refleja en otras situaciones que la confirman. La población se comporta con una mayor asertividad y ha perdido el antiguo complejo de país marginal, llegando a incurrir a veces en arrogancias y desmesuras que tampoco le hacen bien a su imagen. Pero es notoriamente un actor que se ha adaptado mejor que otros latinoamericanos a los rasgos de la actual situación internacional. Esto se traduce en cuanto a los asuntos de política exterior en que el gobierno y las entidades privadas toman más frecuentemente iniciativas de alcance global, y participan en muchos grupos transcontinentales con interlocutores que consideran equivalentes. No pocos de los críticos de la opción preferente por América Latina subrayan que Chile debiera buscar sus pares en el mundo fuera de los determinismos geográficos. El primero que propuso esto fue Joaquín Lavín en su celebre artículo “Adiós América Latina” en 1987, donde proponía priorizar los vínculos con algunos “iguales” como Corea del Sur, Taiwán o Sudáfrica (en esos años bajo pleno Apartheid). Más recientemente, y atendiendo al dinamismo logrado por países de tamaño menor en los años noventa, esta propuesta fue formulada en términos menos excluyentes bajo el concepto de un vínculo especial con *likeminded countries* del tipo de Finlandia, Irlanda, Nueva Zelanda y Estonia, una suerte de “Club de experiencias exitosas” más allá de las macro regiones económicas que hoy prevalecen.

## 2. *Chile, país del Pacífico*

Este segundo logro está estrechamente vinculado con el anterior. La primacía de la economía del Sudeste de Asia elevó la importancia de la Cuenca del Pacífico en el entorno global. En un par de decenios, el mundo dejó de ser “Atlantocéntrico” y comenzó a ser “Pacíficocéntrico”. Ahí se realiza hoy día el 58% del comercio mundial y esto ha valorizado también a los países de nuestro hemisferio con litoral en dicho océano. Todos los análisis coinciden en subrayar un desplazamiento económico

interno en los países bioceánicos de América, tales como Canadá, Estados Unidos y México. Como parte de este fenómeno, California ha pasado a ser la primera economía estatal de la Unión Americana y el Estado de Washington, es uno de sus polos más dinámicos, particularmente por la industria aeronáutica y de computación cercana a Seattle. Canadá ha visto crecer la influencia de la Columbia Británica y de Alberta, las provincias del Pacífico, llevando a Vancouver a la condición de la ciudad con la mejor calidad de vida en el planeta.

En términos institucionales, esto vino a reflejarse en 1989 en la creación de una entidad, el Foro Económico del Asia y el Pacífico (APEC), que agrupa a 22 influyentes economías colindantes con este océano. Uno de los mayores aciertos de la política exterior de la Concertación, fue buscar una temprana integración de Chile como miembro de APEC, que se logró en 1994 en la conferencia de Bogor, Indonesia, en los inicios de la administración del Presidente Frei Ruiz-Tagle. A esas alturas, solo estaba incluido México, fundador de APEC, entidad a la que se incorporó más tarde Perú. Estos tres son hasta hoy los únicos países latinoamericanos de esta entidad.

Debido a que APEC tiene una estructura muy dinámica y no solo realiza Conferencias Anuales de sus Jefes de Estado, sino también muchos Encuentros de discusión y coordinación de las principales políticas públicas con los Ministros correspondientes, la pertenencia a APEC significó para Chile un vínculo especial con países muy influyentes y con fuertes economías, lo que aumentó objetivamente su peso internacional. Probablemente el momento en que los ciudadanos chilenos entendieron la nueva condición que Chile había alcanzado en el mundo fue cuando en Noviembre de 2004, la Cumbre de Jefe de Estados de APEC se realizó en Chile y bajo la conducción del Presidente Ricardo Lagos se reunieron entre otros el Presidente de Estados Unidos, George W. Bush, el Presidente de China, Hu Jing Tao, el Presidente de Rusia, Vladimir Putin y el Primer Ministro de Canadá, Paul Martin. Dicha reunión represento una suerte de positivo “tratamiento de shock” que hizo que los chilenos entendieran que bajo los gobiernos democráticos, su país había alcanzado un nuevo estatus en los asuntos mundiales.

Ser una economía del Pacífico tiene, por otra parte, una clara importancia regional y –paradojalmente– ofrece argumentos que ayudan a reforzar un énfasis preferente en los esfuerzos de la integración sudamericana. Las grandes economías del Atlántico –Brasil y Argentina– tienen un activo comercio con China donde envían la soya de la que son grandes

productores mundiales y amplían constantemente sus intercambios con otros países del Sudeste Asiático. Para ello la mejor alternativa de transporte de dichos productos es a través de los puertos chilenos en el Pacífico. Esto ofrece una doble perspectiva ventajosa a nuestro país. Ser una plataforma exportadora que nos convierte virtualmente en un “País-Puerto” que puede encontrar en este rubro uno de los campos más dinámicos de su proyecto nacional estratégico. La otra, favorece las grandes obras viales de infraestructura para mejorar la conexión a través de la Cordillera de los Andes, entre Argentina y Chile, lo que también representa una formidable vía de acceso para enviar productos chilenos de exportación a nuevos mercados en el ámbito sudamericano. Así, ser un país del Pacífico nos valoriza también frente a los principales países de nuestra vecindad.

Obvio es también señalar que la relación especial que buscan los grandes países del Atlántico sudamericano –a través de los puertos chilenos– con los principales mercados asiáticos refuerza la significación e importancia que Chile pasa a tener en la definición del interés nacional más profundo y estratégico –tanto del sur de Brasil como de Argentina– lo cual tiene una importancia evidente para la calidad de las relaciones bilaterales y para una mayor capacidad de negociación del gobierno chileno frente a sus principales vecinos de la región.

### *3. Una mayor diversificación del comercio exterior*

En párrafos previos hemos indicado de que manera durante los gobiernos de la Concertación, Chile estableció la más importante red de Tratados de Libre Comercio en el mundo y como esto a su vez llevó a un salto en el volumen de las exportaciones nacionales e hizo crecer el número de los productos colocados en el exterior.

Un efecto secundario de esta operación fue un reforzamiento de la diversificación de nuestro comercio exterior. A diferencia de lo que ya describimos en el caso de México, donde se fue afianzando un verdadero cordón umbilical con un único socio, los Estados Unidos, en la situación de Chile se advierte un apropiado equilibrio en los volúmenes exportados a las principales regiones del mundo. Los países de Asia han pasado a ser nuestros principales socios. Pero, variando de un año a otro, también tenemos un comercio muy activo con las naciones de la Unión Europea y con los países de América, tanto Estados Unidos y Canadá como los latinoamericanos. Aunque estrictamente este comercio no se divide en tercios, tampoco llega a exceder en ninguna de las regiones considera-

das algo más del 40%. Un dato más que estimable en estos veinte años es que se han duplicado las exportaciones y el comercio con los países latinoamericanos, terreno que ofrece todavía perspectivas substanciales para un mayor crecimiento.

La diversificación del comercio exterior chileno, es un hecho que reduce la dependencia económica del país y genera lo que hoy día se llama en la teoría de la Relaciones Internacionales, “un escenario de interdependencia compleja”. Así, cuando estalló la crisis asiática en 1997, el país se vio fuertemente afectado, pero solo respecto al 35% de su comercio exterior. Entonces pudo paliar parte del impacto gracias a la multiplicación de sus vínculos y a una redirección de parte de las ventas caídas a las otras grandes regiones del mundo. Esto es algo que no podría hacer otro país que tuviera altamente concentrado su comercio exterior en un solo mercado de destino. De ahí que se pueda sostener que Chile ha visto reforzada la defensa de su interés nacional frente a la economía mundial con la estrategia impulsada por los gobiernos democráticos.

#### *4. El impulso de tratados y acuerdos que redujeron el peligro de conflicto con las naciones vecinas*

La Política Exterior chilena tiene la particularidad de que las relaciones más difíciles se concentran en el entorno vecinal. Con dos de sus tres vecinos –Perú y Bolivia– Chile tuvo dos guerras en el siglo XIX y con el tercero, Argentina, estuvimos varias veces al borde de un conflicto armado por diferendos limítrofes. La situación más grave se registró en Diciembre de 1978 durante las dictaduras de los Generales Jorge Rafael Videla y Augusto Pinochet. En ese momento estuvimos a escasos días del estallido de un enfrentamiento en que ambas partes ya habían definido blancos y objetivos del ataque y tenían en marcha una movilización de sus efectivos. La mediación papal encabezada por el Cardenal Antonio Samoré conjuró este peligro y permitió en Noviembre de 1984, la suscripción de un Tratado de Paz y Amistad (TPA), una decisión cuya mayor legitimidad radicó en el activo respaldo que le dio el gobierno civil que encabezaba el Presidente argentino Raúl Alfonsini, que incluso convocó a un referéndum para afianzar la legitimidad de su ratificación. Con todo, cuando Chile volvió a la democracia en Marzo de 1990, habían todavía 24 diferendos fronterizos entre los dos países. En Agosto de 1991, el Presidente Patricio Aylwin, durante una visita oficial a Buenos Aires, suscribió con su contraparte argentina, Carlos Menem, un acuerdo para resolver en un plazo breve todos estos conflictos. En siete años todas las dispari-

dades se solucionaron, incluyendo dos situaciones de gran complejidad, la de los territorios de Laguna del Desierto y la delimitación de Campos de Hielo Sur, ambas en territorio austral. En el primer caso se acudió a un Tribunal Arbitral especial que falló en contra de Chile en Septiembre de 1994, acatando el gobierno del Presidente Frei tal resolución. Esto estableció un precedente de gran valor y permitió resolver la delimitación de Campos de Hielo de un modo mucho más favorable, mediante un tratado aprobado en ambos Congresos en un mismo día, en el año 1998.

El despeje de todas las dificultades fronterizas con Argentina (a la que solo falta como colofón solo el trazado y colocación de hitos de un tramo entre el monte Fitz-Roy y el cerro Murallón) vino a solucionar todos los asuntos críticos con un vecino con el que tenemos una frontera de 5.500 kilómetros, una de las tres más extensas de mundo. Esta situación creó condiciones para un acuerdo estratégico con nuestro principal vecino en base a una renacida amistad y cooperación lo que bien se reflejó en la firma del Tratado de Integración de Maipú, suscrito por las Presidentas Cristina Fernández y Michelle Bachelet en Octubre de 2009.

A esto se puede agregar que, sin llegar todavía a una solución definitiva, los gobiernos de la Concertación fueron encausando de un modo cada vez más flexible la aspiración boliviana de una salida al mar, que actualmente está incluida en una agenda bilateral de trece puntos que abordan todos los aspectos significativos de la relación con Bolivia. En cuanto a Perú, la situación es menos positiva y la pretensión peruana de modificar los límites marítimos con Chile, hace parte de un juicio pendiente en la Corte Internacional de Justicia de La Haya.

De cualquier manera se puede sostener que los avances vecinales logrados en los últimos veinte años, han puesto fin en el campo de la geopolítica a la peor de las hipótesis que manejaba el Estado Mayor Conjunto de la Defensa Nacional: un enfrentamiento simultáneo con los tres países limítrofes de Chile (conocida como H3V). Aunque nunca estos formaron un bloque ni estuvimos cerca de una situación bélica de esta clase, no cabe duda que en el pasado, la materialización de un enfrentamiento militar con cualquiera de nuestros vecinos habría aproximado la posibilidad de que operara esta H3V, con desastrosas perspectivas para Chile. En la actualidad, en cambio, este riesgo no existe. No solo se ha logrado un clima de abierta cooperación entre las Fuerzas Armadas de Argentina y Chile, sino que ambas han suprimido la hipótesis de conflicto con el otro país y se ha creado la Brigada Conjunta para Operaciones de Paz Cruz del Sur, donde efectivos de ambos países con mandos compartidos

participan para ayudar a Naciones Unidas en caso de graves situaciones internacionales como han hecho en los últimos años en Haití. Cada año se realiza una reunión de trabajo de los Cancilleres y de los Ministros de Defensa y un Comité permanente Permanente de Seguridad (COMPERSEG). Por ello puede afirmarse que la política exterior realizada en estos años pulverizó la peor hipótesis de confrontación militar que encaraba Chile e instaló un clima de paz y mayor cooperación en la parte sur de América Latina.

### *5. Un aumento del prestigio internacional de Chile*

Así como los años de la dictadura militar fueron el tiempo de mayor descrédito y aislamiento internacional para nuestro país, el retorno de la democracia ha traído la situación opuesta. En estas décadas una combinación de factores domésticos y externos han mejorado considerablemente la imagen de Chile, al punto que muchos nos asignan un cierto liderazgo en el escenario regional. El ex Canciller de Brasil, Celso Lafer resumió bien esta idea señalando que en la región existen dos clases de liderazgo que denominó “de poderío” y “de conceptos”, colocando a Chile como ejemplo del segundo. El primero se vincula con el tamaño de las economías, con la fuerza militar y con la persistencia en el tiempo de una influencia internacional. El otro es más subjetivo y tiene que ver con la imagen que proyecta una buena manera de resolver las situaciones políticas internas mediante elecciones limpias, un gobierno legítimo, el respeto a los derechos humanos y la existencia de un claro orden institucional que los gobernantes garantizan con equidad. También, por cierto, una participación activa y altruista en los asuntos internacionales. Un país de esta clase alcanza un peso internacional creciente, convirtiéndose en parte en un modelo y también en un protagonista que puede influir más allá de sus capacidades objetivas de no ser una potencia. Ejemplos de estos liderazgos en el mundo resultan muy fáciles de establecer. De un lado se puede señalar a Estados Unidos como la primera potencia global del sistema. Pero como contrapunto encontramos también a un país pequeño como Noruega, que ejerce considerable influencia internacional por la decencia de sus prácticas, por la magnitud y generosidad de sus fondos de cooperación internacional que entrega sin condicionamientos a los países menos desarrollados. Noruega es uno de los pocos países que cumple, y hasta excede, en este rubro el 0.7% del PIB que se acordó durante la década del desarrollo. Gracias a esto pudo provocar hace algunos años, el encuentro entre israelíes y palestinos y lograr los Acuerdos de Oslo, desbaratados

tras el asesinato del Isaac Rabin, el Primer Ministro de Israel. Al hablar de liderazgos “de poderío” y “de conceptos” encontramos ideas bastantes cercanas a las que el profesor norteamericano Joseph Nye conceptualizara como *hard power* y *soft power*, asociando el primero al potencial bélico, la fortaleza económica y la capacidad de represalias de un país y el segundo a una presencia cultural, adhesión de valores civilizatorios y a las actividades pacíficas constructivas que un país puede promover.

En forma no unánime –porque la opción de Chile por una mejor inserción individual en el proceso de globalización le trajo adversarios dentro de la región– no cabe duda que resultados como el haber pasado a ser el país con más bajos niveles de pobreza en América Latina, a tener el mayor producto económico per cápita de la región o afianzar el respeto institucional a las reglas de un Estado de Derecho han dado como resultado una buena imagen del país que ha sido incremental a partir de 1990.

#### *6. Una clara opción por el aumento del multilateralismo y la solución pacífica de los conflictos en el sistema internacional*

Otro punto destacable en este balance, tiene que ver con la postura que el país planteó en los diversos organismos de las Naciones Unidas respecto al agotamiento del orden internacional establecido al término de la Segunda Guerra Mundial. También expresó una clara posición en torno a la necesidad de establecer nuevos lineamientos en el campo del Derecho Internacional Público para reforzar y modernizar el funcionamiento de la comunidad internacional. Chile se inscribió con fuerza en el grupo de países que favorecen una nueva estructura de poder de Naciones Unidas que deje atrás la actual composición del Consejo de Seguridad y termine con el actual derecho de veto que tienen sus miembros permanentes sobre todos los asuntos decisivos. Ha planteado que solo así se podrá manejar eficazmente las situaciones de crisis que encara el mundo. Sin aspirar a ventajas directas ha propiciado la necesidad de incluir a potencias emergentes en dicho cuerpo –Brasil en el caso de nuestra región– y, al mismo tiempo, ha defendido la conveniencia de trasladar las decisiones más importantes a la Asamblea General de la ONU en la que participan todos los países del sistema, ello naturalmente con el resguardo de quorums especiales o calificados para evitar que los países más influyentes y poderosos del sistema sigan haciendo inviable cualquier reforma. Pero el punto más fuerte de la posición chilena en estos

años ha estado en su respaldo al incremento del multilateralismo. Esto implica favorecer en el seno de la comunidad internacional un debate más abierto, rico y dinámico en que todos los países y los bloques regionales puedan expresar claramente sus posturas y en que las decisiones más importantes se adopten de forma pública, a través de canales legítimos y tras discusiones que lleguen al fondo de los temas que se trata de resolver. Dicho de otra manera, nuestro país se jugó para promover una efectiva democratización de los órganos superiores de la comunidad internacional.

Estos principios originaron el momento culminante en materia de prestigio que Chile logró en estos años cuando como miembro no permanente del Consejo de Seguridad en Abril de 2003, objetó la petición de Estados Unidos para que una fuerza militar internacional ocupara Irak en base al argumento de que el Jefe de Estado de ese país, Saddam Hussein, había acumulado armamentos de destrucción masiva que amenazaban la paz mundial. La postura conjunta de los gobiernos de Chile y México desbarató la petición hecha por la administración Bush a la ONU y obligó a Estados Unidos a realizar dicha operación sin solo con el respaldo de su propia fuerza militar más la ayuda de unos pocos aliados especiales como Gran Bretaña y España, cuyos gobiernos recibieron fuertes críticas internas. Los posteriores resultados de dicha ocupación y la verificación de que “las armas de destrucción masiva” no existían aumentaron aún más el valor de la difícil determinación que tomó en ese momento el Presidente Ricardo Lagos y asociaron de un modo estrecho a la posición chilena con la defensa de principios más legítimos de un nuevo orden jurídico internacional.

### *7. Un importante desarrollo de la política internacional subnacional*

Los gobiernos de la Concertación asumieron activamente la tendencia de incorporar las regiones chilenas a un gradual quehacer internacional y establecieron Comités de Frontera con Perú, Bolivia y Argentina. Especialmente importante fue la actividad realizada con Argentina, la que acabó dando lugar, en la extensa frontera común, a 7 Comités de Integración, que fueron reemplazando la preocupación original de una mera facilitación del tránsito fronterizo hasta constituirse en lugares de encuentro de los gobiernos regionales de las provincias argentinas y las regiones chilenas en las que se integraron todas las esferas de sus sociedades civiles: dirigentes sociales, empresarios, autoridades educativas, etc.

Los planes que desarrollaron y la envergadura de este trabajo lograron su consolidación definitiva en el tratado de Maipú, donde se les dedicó un capítulo especial para su mejor funcionamiento. Con toda propiedad se puede sostener que la actividad de los Comités de Integración chileno-argentinos es hoy la experiencia más interesante en toda la región en el plano de la política exterior regional y la integración subnacional.

El volumen y magnitud de los avances realizados en estos siete campos tiene por sí mismo una enorme fuerza objetiva. Responde a hechos y a tendencias consistentes que han sido parte de una estrategia internacional que ha contado con una rara continuidad en un país que, como Chile, antes ejerció intensamente la alternancia en el poder. Esto explica la fuerza con que este proceso ha sido percibido por observadores calificados de nuestra región y más allá de ella. Un balance de esta clase está abierto a diversos ajustes y modificaciones que siempre son deseables. También necesitamos una franca discusión respecto a si los énfasis adoptados y la forma en que se asignaron los recursos del quehacer internacional debieran ser revisados y corregidos. Pero la comprobación de que Chile ha sido uno de los países que más ha crecido en América Latina en su imagen y prestigio internacional desde el retorno a la democracia resulta un asunto concluyente.

## ¿QUÉ PUEDE OCURRIR CON LA POLÍTICA EXTERIOR DEL GOBIERNO DE PIÑERA?

Para concluir este ejercicio intentaremos hacer una primera reflexión sobre la dirección en que puede moverse y el estilo que puede adoptar el quehacer internacional del Gobierno encabezado por Sebastián Piñera.

Una primera observación muestra que en este campo, al igual que en otros, el nuevo Gobierno no muestra la voluntad de dar un golpe de timón que marque un rumbo programático sensiblemente diferente del que se aplicó hasta marzo del 2010. Tampoco se percibe que haya un espíritu fundacional o de new beginning, tal como sí ocurrió cuando en abril de 1975 el grupo de economistas de la Universidad Católica que habían hecho estudios de posgrado en Chicago se hizo cargo de la economía chilena. Este gradualismo de hoy con bastantes proclividades continuistas puede tener varias explicaciones. La primera es que la Coalición por el Cambio no tuvo durante la campaña presidencial de 2009 una gran preocupación por los temas programáticos ni planteó una discusión sobre los problemas de fondo que encara la sociedad chilena, algo que

también se reflejó en las propuestas de política internacional. De acuerdo a las pautas políticas actuales trabajaron principalmente en torno a grandes imágenes, con una crítica gruesa al trabajo de la Concertación que presentaron como agotado y carente de dinamismo para concentrarse en unas cuantas propuestas concretas – incluso cuantificadas- en torno al crecimiento, el empleo, la seguridad y fase final de la superación de la pobreza.

A la hora de iniciar las tareas, la Política Exterior no fue tampoco un terreno importante de anuncios y prioridades. La primera sorpresa fue la designación de un canciller sin ninguna experiencia previa en los temas técnicos de las relaciones internacionales, aunque con un buen prestigio de administrador y persona competente. Casi todos los altos cargos de la Cancillería fueron provistos por altos funcionarios de esa misma cartera con fuertes convicciones conservadoras a quienes les resulta aplicable la caracterización que ya se hizo sobre el personal de carrera de esa repartición. Una gran sorpresa resultó que el gobierno no incorporó a este trabajo ni a los académicos de su sector con más trayectoria ni a los empresarios que tienen mayor experiencia en el conocimiento de los asuntos globales (con la única excepción del ya designado Embajador en China, Hernán Sommerville, que acabo por no asumir). Se acudió más bien a funcionarios ya retirados de la misma Cancillería con una mejor historia y preparación. Al tratar de obtener alguna explicación por estas deserciones de los deberes republicanos de asumir un compromiso activo con la función pública, la explicación privada estuvo asociada a las reducciones de ingresos que habían experimentado las personas más calificadas que se pensaba iban a dirigir la política exterior de un gobierno de centro derecha.

Esto colocación de límites de su gestión. Cabe esperar que se apliquen las pautas de cautela y gradualidad, propias de las actuaciones de las burocracias profesionales. Esto explica que el conjunto de las señales emitidas vaya más bien en la línea de continuar la labor que se estaba realizando con un reconocimiento implícito del prestigio que Chile había alcanzado al finalizar la gestión de la Presidenta Bachelet.

Un recuento de la base empírica del trabajo hecho durante estos primeros meses si permite establecer si ciertos ajustes de estilo y orientación que pueden originar más adelante algunos golpes de timón de esta estrategia diplomática. Se advierte un énfasis y prioridad absolutos en orden a favorecer e incentivar las actividades económicas de Chile en el exterior. Muchos programas indispensables para la valorización de una

política exterior –como un mejoramiento de la imagen país– parecen sujetos al escrutinio de la rentabilidad inmediata de estas operaciones. Se percibe como una idea generalizada el buscar un mayor rendimiento y lograr un trabajo más intenso de los cuadros diplomáticos pero hay escasos proyectos o ideas innovadoras de las que hoy se pueda hacer un registro. Existe una absorbente preocupación por los logros comunicacionales, lo que se asocia preferentemente con el activismo internacional y la movilidad que está dispuesto a desplegar el Presidente. Se nota igualmente una gran atención –no exenta de inquietud– por algunos asuntos puntuales del ámbito vecinal como el avance del proceso planteado por el gobierno peruano en La Haya o la forma en que concluirá la delimitación del pequeño tramo pendiente en Campos de Hielo Sur.

En síntesis, a estas alturas cuesta formarse una idea de si aún puede venir algún impulso internacional de envergadura que saque partido de la buena situación que Chile tiene en este campo o si estamos solo frente a una administración que buscará ser prudente y encuadrará dentro de operaciones diplomáticas más rutinarias los variados temas incluidos en la agenda global, regional y vecinal. Solo el tiempo lo dirá.



**PRIMER BLOQUE**

*Los pilares fundamentales  
del proyecto de la Concertación*



# La proyección internacional de la Defensa durante los gobiernos de la Concertación

BORIS YOPO H.\* Y MARÍA INÉS RUZ\*\*

## I. INTRODUCCIÓN: EL CONTEXTO DOMÉSTICO E INTERNACIONAL

La proyección internacional de la política de defensa en los 20 años de gobierno de la Concertación, debe entenderse, en primer lugar, como parte del proceso de transición a la democracia y reinserción internacional que experimentó nuestro país a comienzos de la década de los noventa. La recuperación de la democracia implicaba también volver a reposicionar al país en el ámbito internacional, en sus diversas dimensiones, incluyendo los temas relacionados con la paz y seguridad internacional.

Este proceso tiene como trasfondo la transformación del ambiente estratégico mundial, tras el fin de la Guerra Fría y la apertura de un período de recuperación y consolidación de los procesos democráticos en América Latina. En este contexto, en el que la agenda regional estuvo fuertemente orientada a fortalecer los procesos de democratización, la defensa comenzó a ser conceptualizada como una política pública y a transitar por procesos de modernización institucional.

Los objetivos democráticos del período y la existencia de regímenes internacionales cuya importancia se acrecentó en la post Guerra Fría, es-

\* Cientista Político y Ex Embajador. Coordinador del Grupo Chile, Programa de Seguridad Regional, Fundación Friedrich Ebert en Chile.

\*\* Periodista y Magister en Relaciones Internacionales. Ex Asesora, Gabinete del Ministro de Defensa Nacional.

tán en la base del clima de paz que situó a América Latina como una de las regiones con menores índices de conflictos inter-estatales. Este contexto determinó también la relevancia de los vínculos político-diplomáticos y las relaciones económico-comerciales. Chile incrementó su inserción económica internacional y expandió su intercambio comercial con América, Europa y Asia.

Este panorama, que en sus líneas más generales se mantiene hasta hoy, no desconoce las complejidades regionales, como las controversias limítrofes de carácter histórico entre países del sur y centro del continente. Un ejemplo cercano es la Guerra del Cóndor entre Perú y Ecuador, que tuvo lugar en 1995. El conflicto se zanjó en 1998 con el Acuerdo de Paz suscrito en Itamaraty. Pese a ello, la tendencia a la disminución de los conflictos entre estados ha sido especialmente relevante en la región sudamericana. Otro ejemplo es Argentina y Chile, que suscribieron en 1984 el Tratado de Paz y Amistad, que puso fin al conflicto por el Beagle e inició un extenso período de paz.

Sin embargo, la contribución internacional que podía hacer Chile en el campo de la defensa estuvo limitada por años, por la realidad de “enclave autoritario” que hicieron que la agenda democrática se impusiera con más dificultades y de manera más tardía en nuestro país, que fue el último en iniciar el cambio democrático en Suramérica. La Concertación no pudo formular una política de defensa propiamente tal en su primer gobierno, pues las Fuerzas Armadas, encabezadas por el ex dictador Augusto Pinochet, conservaron altos grados de autonomía y la relación civil militar estuvo fuertemente tensionada por la poca disposición de las instituciones castrenses a colaborar en el esclarecimiento de las violaciones de los derechos humanos.

Durante los primeros años de la transición, la influencia de las Fuerzas Armadas no sólo se mantuvo en el Ministerio de Defensa sino en toda la vida política y social del país. La Constitución del 80, que establecía la inamovilidad de los comandantes en jefe y otorgaba a las Fuerzas Armadas el rol de garantes de la institucionalidad, fijó los límites en los que la autoridad civil pudo hacer valer su legitimidad democrática. El llamado “ejercicio de enlace” y posteriormente, el despliegue de militares conocido como el “boinazo”, fueron dos momentos de alta tensión política vividos durante el primer gobierno de la transición, ejemplos visibles de la capacidad de presión del estamento militar.

Es importante recordar que en 1995 el presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle presentó al Congreso un proyecto para reformar la Ley Orgánica de

las Fuerzas Armadas, con el objetivo de devolver al Presidente la facultad de llamar a retiro a altos oficiales de las instituciones de la Defensa. La derecha y los senadores designados reaccionaron en bloque para rechazar tal iniciativa, postura que fue abiertamente respaldada por los jefes militares, quienes argumentaron que tal propuesta abría las puertas a la discrecionalidad presidencial y atentaba contra el profesionalismo de las Fuerzas Armadas. Por ello, la restitución del liderazgo civil de la defensa se dio en un comienzo en un marco institucional altamente condicionado por estos enclaves autoritarios que perduraron en la primera fase de la transición.

En este período los sectores democráticos, especialmente desde los centros de estudio vinculados a los partidos políticos de la Concertación, impulsaron la discusión sobre las políticas de defensa como política pública. Algunos de esos debates estuvieron centrados en investigar las condiciones externas y cómo éstas podrían favorecer el diseño de una política democrática en el ámbito de la defensa. Otros apuntaron a las relaciones civico-militares y a los procesos normativos y constitucionales. También estuvo presente el estudio de los regímenes internacionales y la promoción de la paz, aunque inicialmente se trataba de fomentar la necesidad de que Chile adhiriera a ellos, pues el aislamiento de la dictadura determinó que el país a comienzos de los noventa se encontrara también ausente de muchos acuerdos internacionales en el ámbito de Naciones Unidas.

La dimensión internacional de la defensa fue un catalizador del proceso de control civil democrático. Un conjunto de acuerdos asumidos en el ámbito bilateral y multilateral contribuyeron a reformar el marco de seguridad regional y a desarrollar un diálogo sobre no proliferación, desarme, transparencia del gasto militar, asuntos medio ambientales, entre otros temas. Pero al mismo tiempo esta interacción puso en evidencia que si bien existen amenazas comunes a la seguridad en toda América Latina, también se observan diferencias subregionales, lo que indica la necesidad de políticas de defensa adecuadas a las realidades e intereses más específicos de cada área.

En la medida que los ministerios de Defensa comenzaron procesos de reforma como parte de la consolidación democrática regional, se fueron normalizando las relaciones cívico-militares, lo que contribuyó a superar una visión que vinculaba las materias de seguridad y defensa con el conflicto y con visiones propias de la Guerra Fría. A nivel regional se introdujeron prácticas tales como las reuniones de expertos e intercambios académicos; la suscripción de Memorándums de Entendimiento o

acuerdos para aunar esfuerzos ante las nuevas amenazas, y el desarrollo de Medidas de Fomento a la Confianza Mutua y la Seguridad (MFCs), impulsadas a nivel hemisférico.

## II. DIMENSIÓN INTERNACIONAL Y OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

La cooperación regional en el ámbito de la defensa recibió un fuerte impulso tras la Conferencia de Williamsburg en 1995, donde se instaló una agenda orientada a promover medidas sobre transparencia, confianza militar y mejoramiento de la seguridad y cooperación a nivel hemisférico. Al mismo tiempo, se dio importancia al examen del rol de las Fuerzas Armadas en democracia, lo que contribuyó también al debate interno en Chile sobre el papel que deben tener en un sistema democrático.

Asimismo, las versiones bi anuales de la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (CMDA), constituyeron un espacio para que los ministerios de Defensa y la comunidad académica profundizaran el debate sobre las relaciones civil-militar y la seguridad. La reafirmación del compromiso con la Carta Democrática Interamericana, sus valores, principios y mecanismos, y la subordinación constitucional de las Fuerzas Armadas y de Seguridad Pública a las autoridades civiles legalmente constituidas, dieron base conceptual a esta dinámica.

En la CMDA realizada en Bariloche en 1998, se acordó crear el Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa, con énfasis en la capacitación de civiles y militares en materias de seguridad y defensa. El año 2002, la CMDA tuvo lugar en Santiago, lo que significó un esfuerzo muy importante para el Ministerio de Defensa. La Declaración de Santiago reiteró los principios formulados en Williamsburg, destacando la subordinación de las Fuerzas Armadas a las autoridades civiles y el respeto a los derechos humanos, así como la necesidad de seguir avanzando en las MFCM y en la transparencia en los gastos. La conferencia recogió esta vez una fuerte condena al terrorismo, tema que se instaló en la agenda luego del ataque a las Torres Gemelas en septiembre del 2001.

El documento suscrito por los ministros reflejó los cambios en el escenario mundial al iniciarse el siglo XXI, señalando que se ha ingresado a una etapa fuertemente marcada por la globalización, en el que se enfrentan un conjunto adicional y complejo de amenazas y desafíos para los estados. También se advierte que la región ha transitado hacia un sistema de seguridad complejo conformado por una red de antiguas y nuevas instituciones y regímenes de seguridad, tanto colectivas como cooperativas.

En sus 36 puntos, la Declaración de Santiago deja constancia también de las distintas realidades y diversidad de enfoques, cuando señala que cada Estado es libre de determinar sus propios instrumentos para la defensa, incluyendo la misión, el personal y la composición de las Fuerzas Armadas y de Seguridad Pública. En concordancia con lo anterior, destaca la existencia de acuerdos subregionales de seguridad y defensa, formulados en el reconocimiento de los contextos estratégicos peculiares de cada una de éstas áreas.

Esta diversidad se hace más evidente luego del ataque a las Torres Gemelas, donde el escenario internacional comenzó a percibirse más inseguro y marcado por una agenda centrada en el terrorismo y otras amenazas no convencionales a la seguridad. El Asia Central y Suboccidental, además del Medio Oriente, se convirtieron en áreas de extrema conflictividad, tanto por la fragmentación étnico política, como por las variables energéticas y el peligro de proliferación de armas de destrucción masiva.

Claramente, la preocupación de Estados Unidos se volcó hacia esas zonas de conflicto y a la lucha contra el terrorismo, lo que impactó también en los debates que tuvieron lugar en la Conferencia Especial sobre Seguridad Hemisférica de México (2003), que puso en evidencia las diversas agendas subregionales de seguridad y defensa. En esta conferencia por primera vez se reconocieron explícitamente las amenazas no convencionales que enfrentan los estados en el nuevo escenario del siglo XXI.

Este clima hemisférico regional sirvió de contexto para la formulación de una línea de trabajo internacional del Ministerio de Defensa, enmarcada en los lineamientos generales de la política exterior del país en términos de fortalecer a la región como una zona de paz, realizando esfuerzos por promover la confianza mutua y la cooperación con los países vecinos, así como contribuyendo también al manejo de crisis regionales que afectan los intereses colectivos del hemisferio.

Pero además, el objetivo de reinserción internacional de Chile hacía imprescindible abrir un nuevo tipo de relación con los países vecinos. El primer pilar de esta estrategia fue la cooperación y construcción de alianzas para actuar en conjunto, con la finalidad de mantener o restablecer las condiciones de paz, seguridad y de estabilidad regional. En esta perspectiva, se resuelve reforzar las instancias multilaterales hemisféricas y regionales como el espacio legítimo de acción para la elaboración y procesamiento de políticas en el ámbito de la defensa regional y continental.

Por otra parte, con los países desarrollados se establecieron mecanismos de diálogo político, estratégico y de cooperación, que han sido

importantes en el fortalecimiento de las relaciones bilaterales, y para el desarrollo profesional de las Fuerzas Armadas, como asimismo desde el punto de vista de mejorar la especialización de civiles en el ámbito de la defensa, aunque esto último es todavía uno de los déficits importantes aún pendientes después de 20 años de gobiernos concertacionistas. Objetivos de común interés con este grupo de países, son la contribución conjunta en políticas que refuerzan la seguridad internacional, el trabajo integrado en Misiones de Paz de Naciones Unidas, el cumplimiento de compromisos internacionales en materia de desarme y no proliferación, y la participación en iniciativas contra las armas no convencionales, como las bombas de racimo y las armas biológicas.

No obstante lo anterior, es preciso señalar que en este período las Fuerzas Armadas conservaron una importante autonomía en sus programas internacionales, pues no existió desde el Ministerio de Defensa una planificación de la agenda internacional de la defensa que asegurara una conducción civil e integrada de las diversas actividades que se realizan en este ámbito. Con la virtual disolución del Comité Asesor Civil (y de su área internacional) en 2009, esta situación se agravó aún más, e implicó un franco retroceso tanto en el control civil, como en la necesaria coordinación que debe haber con la Cancillería en el manejo de la agenda internacional de la defensa.

### III. COOPERACIÓN VECINAL Y REGIONAL

#### *Argentina*

La Conferencia Hemisférica de Medidas de Fomento a la Confianza y a la Seguridad (MFCS) que se realizó en Santiago en noviembre de 1995, fue el marco en el que se suscribió el Memorándum de Entendimiento para el Fortalecimiento de la Seguridad Mutua entre Chile y Argentina. Este documento dio pie a la formación del Comité Permanente de Seguridad (COMPERSEG) y a la “Reunión Dos más Dos” de ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa, la primera de las cuales se desarrolló en Zapallar, Chile, en 1997.

La relación en defensa con Argentina constituye un modelo en el impulso de las MFCS. El nivel alcanzado en el desarrollo de las mismas avala el tránsito desde la etapa de creación de confianza, al impulso de programas de cooperación, para llegar a una de integración, que es la que se desarrolla en la actualidad. Así fue informado en 2008, en una carta conjunta a la Comisión de Seguridad Hemisférica. En el lapso de poco más

de una década, Chile y Argentina han trasladado el eje de sus relaciones hacia la cooperación, la asociación y la integración.

Los avances se han fundado en dos grandes pilares: la construcción de confianza y la búsqueda de relaciones de asociación. La construcción de confianza es un proceso que ha tenido lugar tanto en el ámbito de la política exterior como en la política de defensa, principalmente en los vínculos entre las Fuerzas Armadas de los dos países. Un ejemplo de cómo se ha ido materializando esta convergencia es la política de participación en Operaciones de Paz de la ONU. Actualmente Chile participa con un grupo de efectivos, bajo mando argentino, en la misión de Naciones Unidas en Chipre. Por otra parte, el año 2005 los ministros de Defensa de Chile y de Argentina suscribieron una Declaración Conjunta para la conformación de una Fuerza de Paz Combinada (FPC).

El diseño inicial de esta FPC correspondió a una comisión binacional integrada por los Estados Mayores de la Defensa, por representantes de las tres ramas de las Fuerzas Armadas de ambos países, más una representación política de cada ministerio. La experiencia desarrollada por este equipo constituyó un hecho inédito tanto para los militares como para los civiles que integraron el equipo binacional, pues se produjo un intercambio de conocimientos y apreciaciones directas entre los participantes, validadas por la experiencia que cada cual aportó al grupo.

El anuncio de la creación de esta FPC suscitó interés inmediato, tanto de Estados Unidos –que valoró la importancia de potenciar la participación de países del hemisferio en OPAZ– como de Ecuador y luego de Perú, países que solicitaron adherir a la iniciativa. La propuesta de crear esta fuerza combinada de paz fue planteada en Chile por el Estado Mayor de la Defensa, como corolario de la maduración en el desarrollo de las MFCS con sus pares de Argentina. El impacto de esta iniciativa para la política exterior y de Defensa, será mayor cuando la FPC Cruz del Sur se ponga a disposición del DPKO de las Naciones Unidas.

Por otra parte, la participación de ambos países en la Misión de Estabilización de Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH), significó un nuevo espacio para el desarrollo de la relación bilateral en defensa. La proximidad en que se encontraban desplegadas las tropas –Cap Haitien, las fuerzas chilenas y Gonaive, las argentinas– permitió ensayar a través de un corto intercambio de oficiales, algunas de las disposiciones de la FPC.

La participación en la MINUSTAH, el diálogo político en torno al desarrollo de la misma, y las consultas frecuentes que mantenían los viceministros de Defensa, dio pie para que los dos países, junto a Brasil y Uru-

guay, impulsaran una instancia de coordinación y concertación política, que luego convocó a los otros cinco países latinoamericanos presentes en esa misión. El mecanismo conocido como “2x9”, aludiendo a la representación de los ministerios de Defensa y Cancillerías de los países latinoamericanos participantes en la MINUSTAH, permitió potenciar el rol de cada uno de los miembros, y creó condiciones propicias para otras iniciativas de cooperación bilateral chileno-argentino con Haití, como fue la coordinación para el apoyo al fortalecimiento institucional de la Policía Nacional de ese país.

### *Bolivia*

La política de acercamiento y generación de confianza mutua con Bolivia, ha tenido entre sus principales pilares la cooperación en el ámbito de la defensa. Durante la presidencia de Ricardo Lagos, el Ministerio de Defensa tomó la decisión de proponer a la contraparte boliviana iniciativas de cooperación en tres ámbitos: desminado, formación académica en instituciones matrices de las Fuerzas Armadas, y capacitación en Operaciones de Paz. Si bien hubo respuesta positiva de las autoridades altiplánicas, la inestabilidad política que vivió el vecino país a principios del milenio, obstaculizaron la posibilidad de llegar a un acuerdo de cooperación.

La llegada al poder del presidente Evo Morales abrió un espacio propicio para una relación fluida entre los dos gobiernos, y facilitó una relación más regular entre las carteras de Defensa de Chile y Bolivia. Un primer paso de esta nueva etapa se puede situar en febrero del 2006, con la visita que hizo a Chile el entonces recién nombrado ministro de Defensa, Walker San Miguel. La autoridad boliviana aceptó la invitación de su par chileno, Jaime Ravinet, para asistir a la ceremonia de inicio de los trabajos de desminado en la localidad de Lullaillaco, en la Región de Antofagasta. Los ministros establecieron las bases para el Plan de Trabajo que tomó forma en noviembre del 2006, ocasión en que se realizó en Santiago la primera reunión entre la ministra Vivianne Blanlot y su par boliviano. Este último vino acompañado de los presidentes de las comisiones de defensa de la Cámara de Diputados y del Senado de Bolivia.

Dicho plan agregó nuevos temas a los propuestos inicialmente, como el intercambio de experiencias en materia de desastres naturales y la transparencia en información sobre gastos militares. También se decidió iniciar estudios para acceder a una metodología de medición de los

gastos en defensa, según el modelo elaborado por la CEPAL a petición de Argentina y de Chile. Además, se acordó establecer un enlace policial adscrito a las representaciones consulares en ambos países. Un mes después, San Miguel extendió a Blanlot una invitación a Bolivia, la que se realizó entre el 18 y 19 de enero del 2007, oportunidad en la que se suscribió un acuerdo formal de implementación del Plan de Cooperación Chile-Bolivia.

A fines de marzo de ese año se produjo un cambio de gabinete en Chile, asumiendo José Goñi como titular de Defensa. A los pocos días, la nueva autoridad se reunió por primera vez con el ministro Walker San Miguel en Calama, en el marco del homenaje que el Ejército de Chile rindió al héroe nacional boliviano, Eduardo Abaroa. Este fue el inicio de una relación muy fluida que amplió la agenda de cooperación y el diálogo político bilateral. Un tema que fue de especial interés en la agenda bilateral fue la participación de los dos países en la MINUSTAH. Ambos ministros promovieron la participación conjunta en las iniciativas latinoamericanas de cooperación con Haití, y establecieron mecanismos de consulta en torno a la agenda regional y hemisférica. El Plan de Cooperación fue sumando temas, como el intercambio de experiencias en materias legales y de modernización de los ministerios de Defensa. En junio del 2008, este acuerdo se formalizó en un Memorándum de Entendimiento suscrito en La Paz por los dos ministros.

La relación entre los ministerios se vio alentada por la Agenda de 13 puntos que se estableció el 2006 entre los dos países, programa que incorporó las iniciativas en curso en el ámbito de la defensa. Los puntos 6 y 7 de este documento se refieren a los recursos hídricos, y el primero alude específicamente al tema del acceso soberano al mar por parte de Bolivia. Durante este período, el Ejército de Chile y de Bolivia iniciaron un proceso de acercamiento, que en mayo de 2007 llevó a los entonces comandantes, generales Óscar Izurieta y Freddy Bersatti, a un encuentro en Arica poco después del homenaje a Eduardo Abaroa.

### *Perú*

Para situar la relación con Perú en el ámbito de la defensa es preciso tener presente las tensiones bilaterales a fines de los años 70 –gobiernos de Augusto Pinochet y Velasco Alvarado–, y las expectativas que se generaron con el retorno a la democracia en ambos países. Por ello, durante el primer gobierno de la Concertación el esfuerzo fundamental en la rela-

ción con Perú estuvo centrado en encontrar una fórmula de acuerdo para la cláusula pendiente del Tratado de 1929, según la cual Chile entregaría al servicio de Perú, un malecón de atraque, un edificio para la agencia de aduana y una estación para el ferrocarril a Tacna. Como se sabe, el Tratado suscrito para estos fines fue retirado del Congreso por el ex presidente Alberto Fujimori, lo que estancó la búsqueda de una solución hasta 1999. En esa fecha se logró un acuerdo simple para la ejecución del Tratado, pero la firma se realizó en una ceremonia de gran realce que tuvo lugar en Lima, hasta donde viajó el presidente Eduardo Frei.

La solución de este tema pendiente en la relación bilateral despejó el camino para reactivar la relación en el ámbito de la defensa. Si bien los altos mandos de las Fuerzas Armadas venían sosteniendo reuniones bilaterales desde la década de los 80, no fue hasta el 2001 que se instaló una agenda de cooperación entre los ministerios de Defensa de los dos países. Los presidentes Ricardo Lagos y Alejandro Toledo se reunieron en julio de ese año, y firmaron una Declaración Conjunta donde acordaron la instalación de la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa (Dos + Dos), y el Comité de Seguridad y Defensa (COSEDE). En septiembre del mismo año se firmó el acta que dio vida orgánica a esta última instancia, conformada por representantes de alto nivel de los ministerios de Defensa y Relaciones Exteriores, y de las Fuerzas Armadas.

El COSEDE se propuso evaluar y profundizar las MFCM que ya se venían realizando por parte de las instituciones militares, desarrollar labores de coordinación y cooperación, y considerar un proceso de consultas con miras a avanzar en la limitación y control de armas convencionales. La segunda reunión de este Comité se desarrolló en Lima, en marzo de 2002, y en agosto del mismo año los presidentes de Chile y de Perú firmaron en Santiago una declaración conjunta para iniciar los trabajos destinados a proponer una metodología estandarizada común para medir los gastos en defensa.

En 2005 se realizó un nuevo encuentro del Dos+Dos en el que se dio curso a un diálogo político sobre asuntos de seguridad regional y hemisférica. Allí, los ministros se comprometieron a fortalecer el sistema multilateral basado en la Carta de las Naciones Unidas, en la Carta de la OEA y en el Derecho Internacional. También reafirmaron la adhesión a la Declaración de San Salvador de 1998 sobre Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad, y convinieron en que las adquisiciones militares “no deben ser excesivas ni abrir paso a una carrera armamentista en la región”.

En la misma declaración, ambos países expresaron su interés en promover en la OEA una efectiva y gradual limitación de los gastos de defensa en la región, con el fin de dedicar mayor número de recursos al desarrollo económico y social. Esta referencia es importante, puesto que Perú en los últimos años ha mantenido una postura invariable sobre la necesidad de reducir los gastos militares, planteamiento formulado tanto a nivel bilateral como en el ámbito hemisférico y subregional. El documento también destacó las labores de desminado que viene desarrollando Chile en cumplimiento de las disposiciones de la Convención de Ottawa sobre Minas Antipersonales.

La última reunión Dos + Dos entre Chile y Perú se realizó en octubre de 2006 en Santiago, precedida de un encuentro del COSEDE. El reclamo por el límite marítimo ya se había instalado en el gobierno de Perú. Por ello, esa reunión estuvo cargada de simbolismo y fue acompañada por la presencia de los altos mandos de las Fuerzas Armadas de los dos países, lo que en su momento el titular peruano de Defensa, Allan Wagner, calificó de emblemático y demostrativo del compromiso con una política de Estado, de largo plazo, en materia de cooperación en Defensa.

Era la primera reunión del mecanismo bajo los gobiernos encabezados por la presidenta Michelle Bachelet y el presidente Alan García. En el encuentro se firmó una declaración conjunta y un memorándum de entendimiento que destacó la voluntad de ambos países de participar de manera conjunta en operaciones de paz de Naciones Unidas, particularmente en Haití. En una conferencia de prensa, los ministros destacaron la voluntad de trabajar en un diálogo político-estratégico y en la evaluación de los problemas de seguridad regionales.

Las autoridades constataron además que, pese a los acuerdos de la primera reunión Dos+Dos, no se habían producido avances en la elaboración de una metodología estandarizada para la medición de los gastos en defensa. Por ello, se resolvió establecer un grupo de trabajo técnico bilateral. Asimismo, en vista de la reciente reincorporación de Chile a la Comunidad Andina (CAN), Perú invitó a Chile a participar en los mecanismos de seguridad y de defensa adoptados por dicho acuerdo, con el fin de promover la integración regional.

Un tópico ampliamente discutido, fue el interés peruano de sumarse a la Fuerza de Paz Combinada chileno-argentina. Pero si bien el tema quedó en la Declaración final del Dos+Dos, a nuestro país le pareció inconveniente materializar esta iniciativa en un momento complejo, en

que ya se había descartado la posibilidad de una salida negociada bilateral al diferendo sobre el límite marítimo planteado por Perú.

Pese a las dificultades latentes, en abril del 2007 el Ministerio de Defensa organizó un seminario bilateral sobre Operaciones de Paz que resultó de gran interés y mostró la importancia y la necesidad de mantener y ampliar los espacios de colaboración. En el marco de la revisión de temas bilaterales, se abordó la situación de la MINUSTAH y la necesidad de coordinar la cooperación latinoamericana con Haití. En enero de ese año Perú había asumido la coordinación y organización del 2x9, por lo que fue sede de la reunión del mecanismo.

Por otra parte, desde 1986 se realizan Rondas de Conversaciones entre los Altos Mandos de las Fuerzas Armadas. En estas reuniones se evalúan las MFCM, que en los últimos años incorporaron la planificación de ejercicios combinados y conjuntos ante catástrofes (tsunami), operaciones de paz e incremento de la confianza mutua, y otros referidos a seguridad integral. No obstante, muchas de estas iniciativas no lograron materializarse debido al estancamiento de los vínculos bilaterales después de la presentación de la demanda marítima peruana, situación que se mantiene hasta ahora.

### *Suramérica*

Hemos abordado con relativa extensión la relación con los países vecinos, prioritarios para la política exterior y de defensa. En un segundo orden, pero no menos importante, está la relación con Ecuador, Uruguay y Brasil.

Con Ecuador, Chile mantiene relaciones de carácter histórico fundamentalmente entre las Fuerzas Armadas. En 2007, los ministros de Defensa firmaron un Memorándum de Entendimiento, para establecer una mayor regularidad de los vínculos políticos bilaterales y acordaron un programa de cooperación. Una experiencia relevante es la que los dos países desarrollan en Haití, donde de manera conjunta conforman una fuerza de ingenieros militares. En este caso Ecuador aporta oficiales a la fuerza chilena, que es mayoritaria. Ambos grupos comparten el mismo campamento y las tareas, además de tener un mando común.

También se suscribió un Memorándum de Entendimiento con Uruguay. Es necesario destacar que entre los profesionales civiles de los ministerios, se establecieron vínculos que permitieron realizar consultas y coordinar propuestas en foros multilaterales, como en las CMDA y el

mecanismo 2x9 para Haití. Uruguay es el segundo contingente más numeroso de la MINUSTAH, precedido por Brasil.

Con Brasil, Chile suscribió en 2001 un Memorándum de Entendimiento y se creó el Grupo Bilateral de Defensa (GTBD). Pero en realidad la relación con Brasil se reactivó en 2005, a propósito de la visita realizada por el ministro de Defensa, Jaime Ravinet, lo que permitió dar contenido al mecanismo bilateral firmado cuatro años antes. Los encuentros de ministros se hicieron más frecuentes a partir de 2007, gatillados por dos temas de importancia multilateral: la MINUSTAH y el mandato de los Presidentes de la UNASUR para crear el Consejo de Defensa Sudamericano. El ministro brasileño de Defensa aceptó en 2007 la convocatoria de Chile y de Argentina para viajar a Puerto Príncipe, oportunidad en que los Ministros de Defensa del 2x9 sostuvieron reuniones con el Presidente, Primer Ministro y Parlamentarios haitianos, para conocer en terreno la situación del país y la labor que estaban desarrollando sus respectivos oficiales integrantes de la misión de la ONU.

### *Agenda común y mecanismos subregionales y hemisféricos*

Los asuntos que se abordan en las reuniones bilaterales de defensa con los países de la región tienen similitudes. Un tópico permanente es el intercambio de experiencias sobre modernización de la defensa y transformación de las instituciones militares, el intercambio académico entre las escuelas matrices y la capacitación. Las misiones de paz y la actuación ante catástrofes naturales, son temáticas que han ido adquiriendo importancia creciente. Asimismo, entre los países de la región existen coincidencias en el tratamiento de asuntos de carácter hemisférico y subregional. Un tema en común tanto con los vecinos, como con los otros tres países mencionados, es la MINUSTAH. En torno a esta misión funcionó el 2x9 que constituyó también un espacio para reuniones bilaterales de las autoridades. Otros temas de interés colectivo son los regímenes de desarme y de control que se abordan en el marco del Sistema de Naciones Unidas, y las materias que se tratan en la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA, como el registro y análisis de las MFCM.

Las conferencias de Ministros de Defensa que se vienen desarrollando desde 1995 y que tienen lugar cada dos años, han constituido también espacios privilegiados para el desarrollo de alianzas subregionales y para impulsar acuerdos en función de los intereses más específicos de los países. En general, los mecanismos subregionales y hemisféricos propor-

cionan un marco para ensayar consensos y avanzar en la cooperación regional.

En el 2006, fue convocada la primera y única Conferencia de Ministros de Defensa de la Comunidad Sudamericana de Naciones. Este encuentro se realizó en Bogotá y constituyó la antesala del Consejo Suramericano de Defensa (CDS), que se conformó tres años después, en Santiago. Si bien es cierto la constitución de este nuevo órgano respondió al proceso de establecimiento de UNASUR, es pertinente tener presente la suma de iniciativas previas, dirigidas a promover un clima de paz regional.

El CDS, una propuesta originalmente presentada por Brasil, se materializó en el 2009, en gran parte gracias a los esfuerzos que hizo el gobierno de la presidenta Bachelet, quien entonces ejercía la presidencia pro-tempore de la UNASUR, y como tal le cupo jugar un papel clave en sortear ciertas resistencias iniciales y lograr el consenso en torno a este nuevo mecanismo de cooperación multilateral en el ámbito de la defensa.

#### IV. VÍNCULOS CON ESTADOS UNIDOS, EUROPA Y MUNDO

Las relaciones con Europa y Estados Unidos son importantes para el área de la defensa, considerando la gravitación de estos países en el sistema internacional, y el grado de desarrollo tecnológico y profesional que hay en el mundo desarrollado en esta materia. Pero, además, existe entre ambas partes el interés común de contribuir a la paz y seguridad internacional, lo que ha permitido una profundización de estos vínculos en el período democrático. Especial fluidez ha alcanzado el diálogo político estratégico que se desarrolla con Estados Unidos, tanto a nivel de los ministerios de Defensa, como entre las distintas ramas de las Fuerzas Armadas.

En efecto, la recuperación de la democracia en Chile y la agenda hemisférica de defensa que se instaló a partir de la Conferencia de Williamsburg, proporcionó un nuevo contexto para la relación de defensa entre Chile y Estados Unidos. Asimismo, la firma del Memorándum de Entendimiento suscrito en 1996, dio vida al Comité Consultivo de Defensa (CCD) y marcó el inicio de la recomposición de los lazos bilaterales. Por una parte, se reinstaló un ámbito de relación más tradicional en materias de formación, capacitación y equipamiento y, por otro, se dio impulso a procesos de modernización logística y organizacional de las Fuerzas Armadas.

Pese al nuevo marco de cooperación, es pertinente recordar el desencuentro que se produjo en 1997, luego que Estados Unidos concediera

a Argentina la calidad de Aliado extra OTAN, lo que permitía al país trasandino adquirir excedentes de equipos militares. Aunque la Embajada de Estados Unidos declaró en su momento que Chile tenía el mismo acceso que su vecino a tales equipamientos, el asunto fue tratado en diversas reuniones bilaterales en las que Chile buscó seguridades respecto de lo anterior, con el propósito de garantizar las simetrías existentes en el Cono Sur, según se argumentó en su momento.

Tras los ataques del 11 de septiembre, el gobierno de Estados Unidos redefinió su política de seguridad regional. La lucha antiterrorista fue central en los planes del Pentágono, sin abandonar entre las prioridades el combate a otros flagelos de carácter transnacional, como el tráfico de drogas, el contrabando de armas y el tráfico de personas. La estrategia de Seguridad Nacional de la Administración de George Bush (hijo) provocó críticas, especialmente la concepción de acción militar preventiva contra estados hostiles y grupos terroristas, y la fundamentación ideológica de tal política, basada en el objetivo de imponer la democracia.

Las diferencias manifiestas con la administración Bush en este período, no repercutieron en las responsabilidades y compromisos en el ámbito multilateral. Chile presidió el Comité contra el Terrorismo del Consejo de Seguridad de la ONU. Además, actualizó su legislación nacional y adhirió a diversas convenciones internacionales sobre la materia.

Se trataba, en este nuevo contexto, de asegurar relaciones de respeto y de cooperación basadas en intereses que fueran complementarios para ambos países, tanto en el ámbito bilateral como multilateral y hemisférico. En junio del 2005 se realizó una visita del Ministro de Defensa de Chile a Washington, ocasión en la que se decidió reanudar las reuniones del CCD. A partir de ese momento este mecanismo se empezó a reunir una vez al año, encabezado por el Subsecretario de Guerra y el Asistente principal del Secretario de Defensa para el Hemisferio Occidental, diálogo político estratégico que se mantiene hasta hoy.

La agenda de trabajo de estas reuniones incluye la revisión de los programas de cooperación militar y los avances en materia de intercambio científico-tecnológico, un tema relevante en el ámbito bilateral. También ha alcanzado importancia la cooperación en materia de desminado, objetivo para el cual Estados Unidos entrega apoyo financiero y en capacitación. Las Operaciones de Paz resultan un tema de gran coincidencia a partir de la creación de la Fuerza Provisoria Multinacional, junto a Canadá y Francia, que se instaló en Haití por Resolución del Consejo de Seguridad. Luego Chile se integró a la Misión de Naciones Unidas en Haití (MI-

NUSTAH), momento a partir del cual la situación política y de seguridad ha sido tema de todas las reuniones bilaterales de Defensa, tanto del CCD como de las reuniones bilaterales de ministros.

La formación de civiles es otra área de interés bilateral. El Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa, creado por decisión de la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas realizada en 1996 en Bariloche, ha cumplido un papel importante en la educación, investigación e intercambio de civiles en defensa. Desde 1998, en que se impartió el primer curso, varias generaciones de civiles y militares chilenos han recibido cursos de capacitación, además de participar en actividades de intercambio, fomentando el trabajo conjunto entre civiles y militares.

En la esfera específicamente militar, existen reuniones de altos mandos de las tres ramas de las Fuerzas Armadas. Pero el CCD analiza las políticas de cooperación militar, lo que resulta un avance en materia de liderazgo civil en defensa. En temas de la modernización de ésta, el énfasis de las ponencias estadounidenses ha estado en el avance hacia el trabajo conjunto en la estructura de mando de las Fuerzas Armadas.

Otras materias de cooperación son los ejercicios militares, como la iniciativa Panamax, que se inició el 2003 con la participación de Chile, Panamá y Estados Unidos. Luego se fueron sumando varios países centro y sudamericanos. A esto se agrega la participación en la dinámica de combate al terrorismo, que se instaló en la reunión de APEC realizada en Chile en 2004.

A fines del 2006 se reubicó el Departamento de Asuntos del Hemisferio Occidental al interior del área del Homeland Security. Este cambio fue interpretado por algunos analistas como signo de que en adelante tendrían prioridad en los asuntos regionales las materias que pudiesen afectar directamente la seguridad interior de Estados Unidos (terrorismo, narcotráfico, acceso a fuentes energéticas y de materias primas). Aunque ello es válido para otras sub-regiones del continente, no se manifestó ni en la forma ni en el contenido de la relación con Chile, puesto que se mantuvo los programas de cooperación militar en ámbitos estrictamente relacionados a temas convencionales de la defensa, destacando las actividades de intercambio y capacitación, ejercicios combinados y la cooperación científica-tecnológica.

Por otra parte, el Ministerio de Defensa mantiene también una relación fluida de cooperación con países europeos como Francia, Reino Unido, España y Alemania, que incluye tanto reuniones regulares entre los ministerios, como con los altos mandos de las Fuerzas Armadas, ins-

tancias en las que se analiza el escenario político estratégico a nivel global y se intercambian opiniones sobre la coyuntura regional y local. Estos mecanismos bilaterales han constituido una fuente importante de conocimiento acerca del funcionamiento de los ministerios de defensa y los procesos de reforma militar y de modernización que esos países emprendieron tras el fin de la Guerra Fría.

El cambio de la situación internacional, y particularmente el reordenamiento político del mapa europeo, implicó para esos países procesos de reestructuración de sus Fuerzas Armadas y un nuevo enfoque sobre las relaciones con los países vecinos. Estos cambios políticos también pusieron en el centro de la reflexión la relación civil militar, el rol institucional de las Fuerzas Armadas, la formación profesional de las mismas y su relación con la sociedad en general.

Toda esta experiencia fue muy útil para nuestro país. El funcionamiento de los mencionados mecanismos bilaterales resultó de gran importancia para el proceso de modernización que emprendió el Ministerio de Defensa en los años noventa. Por cierto, siempre está presente el interés de estos países en vender equipamiento militar a Chile y asegurar una relación estratégico-comercial de largo plazo, objetivo que ha estado alentado por la existencia de la Ley del Cobre, que otorgó a las Fuerzas Armadas una capacidad inmejorable de incremento de su arsenal militar.

En los últimos años también se iniciaron conversaciones con Rusia, aunque éstas se dan en el marco de una Comisión Mixta que encabeza Cancillería. Otros países con los que el Ministerio de Defensa mantiene relaciones, aunque menos regulares son: India, China y Sudáfrica, las nuevas potencias emergentes en el sistema internacional. La relación con este último país se inició durante el régimen del *apartheid*, para hacer frente a las limitaciones que le impuso Estados Unidos a Chile para adquirir suministros y equipamiento militar. En democracia, se abrió paso una nueva relación con el país surafricano y se inició un intercambio entre los ministerios de defensa.

Por último, con India se firmó un Tratado de cooperación en materias de defensa en el 2006, uno de cuyos ejes es el intercambio científico-técnico. Sin embargo, no existe con este país una relación más orgánica y regular. Asimismo, la relación de defensa con China todavía no alcanza un nivel correspondiente a la amplitud de los vínculos económicos y políticos con ese país, pero importantes delegaciones militares chinas han visitado Chile en el último tiempo, lo que es indicativo del interés

de Beijing por consolidar un vínculo que hasta ahora ha sido más bien fluctuante e informal.

## V. CONCLUSIONES

La recuperación de la democracia en 1990 permitió a nuestro país volver a ocupar su sitio en el sistema internacional después de años de aislamiento que, entre otras cosas, afectó gravemente la seguridad externa de Chile, como se vio en el difícil escenario vecinal que vivió el país a fines de los setenta, marcado por situaciones cuasi-bélicas primero con Perú y después con Argentina, y con la ruptura de relaciones diplomáticas con Bolivia en ese mismo período.

Recomponer los vínculos con la vecindad implicaba también una nueva aproximación en el ámbito internacional de la defensa, como parte de la política exterior del país. Se trataba ahora de consolidar los procesos democráticos a nivel regional y generar un nuevo clima de confianza a través del diálogo y la cooperación, que permitiesen dejar atrás las antiguas hipótesis de conflicto con países vecinos. En estos veinte años, esto se ha logrado plenamente con Argentina, ha habido avances importantes con Bolivia, pero con Perú el peso que ha tenido la “agenda del pasado”, ha llevado a un continuo avance y retroceso en las relaciones bilaterales, incluyendo (y sobretodo) las relacionadas con la Defensa.

En un mundo que comenzaba a globalizarse rápidamente, nuestro país, recuperando sus mejores tradiciones de política exterior, decidió también desarrollar una política activa en el campo multilateral, incluyendo todos aquellos temas relacionados con la paz y seguridad internacional. Como lo señaló en algún momento el entonces canciller José Miguel Insulza, un país tan globalizado como Chile, tiene que asumir también responsabilidades en la defensa y promoción de los llamados “bienes públicos internacionales”.

Lo anterior se reflejó en estos años en políticas concretas, como la participación en dos ocasiones en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, el rol de Chile en la creación del Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR o la creciente participación en operaciones de paz a nivel regional y global. La proyección internacional de la defensa ha pasado así a ser una faceta permanente de nuestra política exterior, orientada a hacer una contribución (en la medida de nuestras capacidades) a la paz y estabilidad regional e internacional, algo que refleja no sólo principios históricos nacionales en esta materia, sino que además es

congruente con intereses vitales orientados a generar entornos estables (y amigables) para nuestro desarrollo nacional, altamente dependiente de los vaivenes y cambios externos.

Se trata entonces de una política que no tiene vuelta atrás. El curso de los acontecimientos y lo que suceda en el futuro en el vecindario, en el hemisferio, y en el mundo, tarde o temprano nos afectará. Por ello será necesario fortalecer el sentido de “Estado” que tiene la presencia de Chile en el ámbito internacional de la defensa. Pero, además, asumir responsabilidades en esta materia contribuye al prestigio y credibilidad de nuestro país en el sistema internacional, rédito intangible pero muy relevante a la hora de promover nuestros otros intereses en el mundo de hoy.

Ahora, si nuestra participación internacional en este ámbito va a ser una faceta permanente de nuestra política exterior y de defensa, entonces habrá que generar también una institucionalidad más potente y adecuada para los nuevos tiempos que vendrán. Se requerirá: 1) una mejor formación y fortalecimiento del papel de los civiles en el campo de la defensa, déficit que no se solucionó en los años de la Concertación; 2) una mejor coordinación entre la Cancillería y el Ministerio de Defensa, de manera que las acciones en este ámbito sean congruentes con los grandes lineamientos de la política exterior; 3) la definición de políticas y estrategias de largo plazo que no estén sujetas a las apreciaciones coyunturales de autoridades transitorias; 4) una provisión de recursos adecuados y permanentes para asumir compromisos internacionales acordados; 5) mejorar el relacionamiento con el Congreso y el Senado, de manera de reforzar el sentido de Estado de las políticas desarrolladas; 6) por último, una mejor labor de difusión en la opinión pública sobre los alcances e importancia que tiene la presencia internacional de Chile en este ámbito.

Las políticas de la Concertación en el ámbito internacional de la defensa contribuyeron a mejorar el posicionamiento externo del país, a generar un entorno vecinal y regional más estable e, indirectamente, influyeron de manera no menor en reforzar el rol profesional de las Fuerzas Armadas como órgano cuyo eje de actividad debe ser la seguridad externa del país. Pero hay déficits importantes que requerirán más institucionalidad y menos discrecionalidades e improvisación en el futuro.

El mundo y la región continuarán siendo lugares complejos, y la cooperación multilateral será cada vez más indispensable para manejar los problemas y amenazas tradicionales y no-convencionales que afectan la paz y seguridad internacional. Pero nuestra capacidad de responder a

estos desafíos dependerá no sólo de consolidar a este ámbito como una política de Estado, sino también de la calidad que como política pública se le otorgue a ella. Este es el desafío que hay ahora para adelante.

# Seguridad ciudadana: entre el populismo y la búsqueda de una política pública

RENÉ JOFRÉ

## I. UNA DURA BATALLA

La propaganda de la última contienda electoral mostraba al actual presidente Sebastián Piñera, llamando a derrotar la delincuencia. Esto era un ejercicio de campaña que buscaba darle a la ya tradicional búsqueda del orden y la autoridad de las propuestas de la derecha, un toque épico.

Era la culminación de una puesta en escena para sostener uno de los ejes políticos que ha dado más dividendos a la derecha chilena en su largo camino por obtener la presidencia. Cada vez que pudo, la entonces opositora Alianza por Chile enrostró incapacidad y negligencia en este tema a los sucesivos gobiernos de la Concertación, especialmente al de Ricardo Lagos y de Michelle Bachelet, períodos en los cuales el tema había adquirido un estatus relevante como asunto de preocupación ciudadana.

Por su parte, la Concertación en general careció de una propuesta alternativa que contara con suficiente credibilidad en los ciudadanos, pese a que tomó decisiones que contribuyeron a avanzar en muchos aspectos, como fueron la medición de las estadísticas criminales a través de encuestas anuales; la instalación de una incipiente institucionalidad dedicada al tema, la creación de la División de Seguridad Ciudadana; un bosquejo de política nacional de seguridad y un proyecto de ley acerca de la creación de una nueva institucionalidad en la materia. Además, puso en marcha dos programas que fueron la base de toda la interven-

ción preventiva de dichos gobiernos y continúan siéndolo hoy: Comuna Segura, que comenzó a operar bajo la presidencia de Lagos y cambió de nombre durante el mandato de Michelle Bachelet, aunque manteniendo la línea anterior; y Barrio Seguro, que como modelo de intervención en territorios vulnerables ha ido mutando sus modalidades de implementación pero ha mantenido una continuidad básica. Por su parte, el aumento permanente de la dotación policial, su equipamiento con más y mejor tecnología y la modernización de las instituciones, aunque figuran entre las medidas de cualquier gobierno, fueron metas programadas que se cumplieron cada año.

Sin duda, el gran debe fue la ausencia de un nuevo marco referencial en relación a la seguridad pública, que además de creíble y consistente desde una perspectiva democrática, permitiera hacer frente al discurso populista punitivo. En este punto, la Concertación con frecuencia siguió los discursos de la derecha sin crear un acervo crítico y, aunque intentó diseñar política pública, no generó mensajes protectores inclusivos para quienes, atemorizados por los discursos del populismo (presentes en ambas coaliciones), las imágenes de la pantalla o los vacíos enormes en la planificación urbana y en los vínculos comunitarios, buscaban una respuesta distinta al miedo.

Porque el problema chileno en esta materia es sobre todo el temor: la sensación de inseguridad, la incertidumbre de que me ocurra lo que en pantalla se repite hasta el delirio. En este contexto, el campo de batalla de las percepciones queda abierto y a disposición de los marcos autoritarios que buscan el ideal del orden sobre la base de los temores.

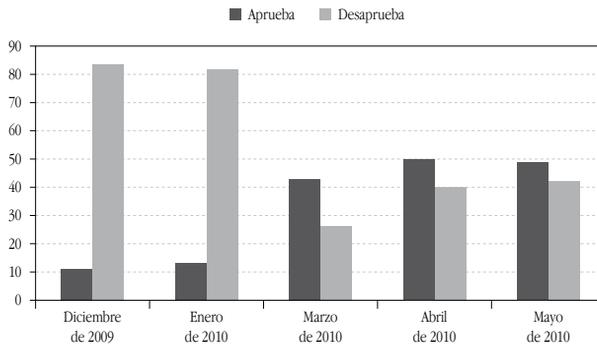
Con lo señalado no se intenta negar que el problema exista. Es real: ha aumentado en las últimas décadas, es preciso generar planes y programas evaluables, medibles y sometidos a riguroso escrutinio técnico. La dimensión que el tema ha adquirido en el espacio público dista de constituir una buena oportunidad para generar políticas públicas consistentes y duraderas. Lo que ocurre con la seguridad ciudadana en su dimensión técnica (donde hay un relativo consenso), en su dimensión política (donde hay un conflicto abierto) y en su dimensión simbólica (donde también están en abierta disputa los discursos sobre el tema) es muy complejo y contradictorio, por lo que requiere distintos niveles de análisis.

La información que proporcionan las mediciones mensuales que encarga el gobierno a la empresa Adimark, puede echar por tierra mucho de lo que se ha escrito sobre seguridad ciudadana. Esto, porque la en-

cuesta muestra que la percepción acerca del manejo de la seguridad pública por parte del gobierno cambia radicalmente de un mes a otro, no por mejores políticas o por una reforma sustancial de la institucionalidad, o porque hay más policías, sino por el simple hecho de que las personas le atribuyen más condiciones y capacidad a la alianza política de centro-derecha, por su asociación con el orden, para el manejo de los temas vinculados a la seguridad. Esta percepción, que puede cambiar durante el actual mandato, es indicativa de lo que ocurre en la opinión pública, más que en la realidad objetiva.

Si se comparan las cifras de desaprobación al manejo de gobierno en el tema entre diciembre 2009 y enero de 2010, ambos dentro del período de gobierno de Bachelet<sup>1</sup> y lo que ocurre en marzo y abril (gobierno de Piñera desde el 11 de marzo), resulta sorprendente el cambio en la evaluación de opinión pública, no habiendo ningún hecho significativo o profundo que explique el giro, lo que confirma cómo la percepción varía según la capacidad que las personas entrevistadas atribuyen a una u otra coalición política respecto al manejo del tema.

GRÁFICO 1:  
PERCEPCIÓN SOBRE EL MANEJO GUBERNAMENTAL DE LA SEGURIDAD CIUDADANA,  
DICIEMBRE 2009 - MAYO 2010



Fuente: Encuesta mensual de Adimark sobre manejo gubernamental.

<sup>1</sup> No encontraron los datos de febrero 2010.

## II. LA SEGURIDAD CIUDADANA EN LOS GOBIERNOS DE LA CONCERTACIÓN

A comienzos de la peculiar transición chilena, durante el gobierno de Patricio Aylwin, cuando aún la delincuencia no había sido elevada al sitial de los problemas nacionales de mayor importancia pero estaba camino de serlo, sectores de centroizquierda ensayaron diversas lecturas ideológicas. Entre ellas, que la delincuencia podría prestarse para una continuidad de la doctrina de seguridad nacional, por otros medios. Efectivamente, la analogía consideraba que esta doctrina necesitaba amenazas y enemigos internos –a quienes estigmatizaba además de perseguir– y que tras ponerse fin al comunismo, la delincuencia, innominada y anónima, vendría a reemplazar al enemigo interno. Otra lectura, más pragmática, veía en estos temas un problema pasajero, de menor relevancia política y con soluciones institucionales al alcance de la mano. Ambas se equivocaron.

El aumento del delito ya era una realidad, la modernidad tardía y los problemas derivados de la violencia y el tráfico de drogas amenazaban a todo el continente. Eso no ha cambiado. Este subcontinente encuentra en la inseguridad pública una de las mayores amenazas a su estabilidad. Como ha señalado recientemente el Secretario General de la OEA, “en un territorio con una de las tasas más altas de criminalidad y violencia, efectivamente la no contención del problema y su drástica reducción devienen en una mayor inestabilidad social y un freno al desarrollo”.

Pero volvamos a Chile. En dictadura, frente a la doctrina de Seguridad Nacional, los sectores democráticos plantearon la de los Derechos Humanos, basada en una concepción de la persona y de la vida en común que recoge los avances de la humanidad en esta materia. Con ello, se pretendía generar condiciones de respeto a la vida e integridad física y psíquica, en un contexto de represión y persecución.

Ya en democracia, las ideas de orden y tranquilidad –especialmente en las clases medias aspiracionales y en los sectores populares– fueron asociadas e internalizadas como una metáfora de la estabilidad. Todo conflicto fue mal visto y tanto las elites políticas como los empresarios y los medios reforzaron al máximo tal idea, indisociable de la seguridad ciudadana: una de las ciudades más seguras del continente no podía ser vista ni calificada por organismos internacionales y gobiernos extranjeros como una ciudad “sitiada por los delincuentes”, ante la vista y paciencia de los sectores progresistas que se mostraron impotentes para generar una visión alternativa que pudiera ser entendida por la opinión pública.

Después de esto, los caminos se diversificaron. Mientras en la academia y en los organismos especializados se apreciaba la necesidad de contar con una política pública que trascendiera los gobiernos y se consolidara en una política de Estado, las fuerzas políticas tendieron a priorizar las necesidades contingentes y/o electorales y, como ésta era una de las armas favoritas para esas batallas, lo demás debía esperar.

Aún así, los gobiernos de la Concertación lograron avances importantes, sea por la necesidad acuciante de contar con respuestas efectivas en la materia o para confirmar los énfasis que estaban tras sus propuestas; también, porque en determinados períodos hubo una efectiva preocupación por elaborar políticas y planes innovativos que permitieran atender los factores que los estudios e investigaciones enumeran como causales del delito.

### *El primer desafío: asumir el tema*

En los 20 años de gobiernos de la Concertación, se comienza a hablar de seguridad y delincuencia hacia el final del período de Aylwin, dando origen a un lento aunque sostenido proceso de institucionalización y desarrollo de planes y programas, a veces producto de reflexiones, otras de la contingencia. Durante el gobierno de Ricardo Lagos hay un esfuerzo por elaborar y generar una política, que se ve reflejada en un documento en el que concurrieron numerosos expertos, organizaciones privadas y no gubernamentales y agencias de gobierno. Durante el gobierno de Michelle Bachelet se continuó en esa labor, pese a que con frecuencia se tendió a confundir la seguridad ciudadana con el orden público. Mala solución. Las evaluaciones en este ámbito durante todo el período, así lo confirman.

### *Un fenómeno multicausal*

En 1993, el presidente Aylwin en su mensaje presidencial ante el Congreso Pleno, advierte que en los estudios de opinión pública el tema delincuencia ocupa un lugar destacado en las preocupaciones ciudadanas, ubicándolo inmediatamente después de la pobreza. Intuyendo lo complejo del problema, el presidente Aylwin anticipa que la seguridad ciudadana debe ser abordada como política de Estado y señala que es de origen multicausal.

Detengámonos en esta última afirmación, que acompaña a muchos estudios y enfoques sobre el tema: “la multicausalidad” revela el carácter

ambiguo de la definición, que sitúa a la delincuencia en ninguna y en todas partes. Ello, junto al carácter de amenaza e inseguridad que reviste para las personas y la amplificación mediática de que es objeto, termina convirtiendo a la seguridad ciudadana en un tópico fascinante, atractivo, rayano en el morbo, pero terrorífico para muchas personas. Efectivamente, la disputa política sobre la seguridad ciudadana en países como Chile es, sobre todo, un debate acerca de las percepciones, de las metáforas que subyacen a las ideas de orden y libertad; de otra manera no se explica la diferencia entre las tasas objetivas del delito que son moderadas o bajas, y la enorme sensación de inseguridad y temor.

La multicausalidad, entonces, no revela bien las diferencias de enfoque. Mientras algunos le atribuyen una causa social, otro se refieren a la falta de autoridad punitiva, en algunos casos extrema. Conocida es la metáfora de la mano dura que da tanto rédito político pero que, en el ámbito de los especialistas en el tema, está ampliamente desprestigiada por su falta de resultados duraderos.

Desde la mirada progresista, la apelación a la causa social juega un rol preponderante, casi mítico, y aunque una parte relevante del fenómeno de la delincuencia se asocia a ello, no es suficientemente explicativa.

En este mismo esquema, Aylwin separa la problemática social de aquella que significa “una acción directa y específica contra la delincuencia”. La primera queda subsumida en las políticas sociales generales, sin especificidad, y la segunda a los ámbitos policial, judicial y penitenciario. Tal abordaje continuará siendo enfatizado por la centroizquierda hasta el gobierno de Lagos, donde se hace una inflexión al crear el programa Comuna Segura.

### *Las modernizaciones no advierten la doble cara del tema*

En 1994, confirmando las afirmaciones anteriores, el presidente Frei anuncia la Reforma Procesal Penal, es decir, la modernización de la justicia penal. También propone una modernización general del poder judicial y los tribunales de familia. Señala en su mensaje al país que se debe optimizar la justicia en materia de seguridad ciudadana. De nuevo, una respuesta institucional para un problema que comienza a escapar de tales instancias, situándose en las complejidades propias de las sociedades de modernidad tardía. Visto así, se confirma el hecho de que las instituciones van a la zaga de los cambios que se producen en la sociedad, y tardan en acomodarse a ellos.

En esa época, analizando las cifras sobre el delito entregadas por Paz Ciudadana en 1996, el profesor Carlos Peña afirmaba que: “Lo que muestra el análisis precedente es que el actual diseño de enjuiciamiento criminal no resulta ni eficiente ni justo. No contribuye al bienestar social ni da lugar a que los derechos y garantías que un Estado democrático ofrece por igual a todos los ciudadanos sean algo más que promesas incumplidas.” (Análisis empírico de la delincuencia en Chile, 1986-1995, Fundación Paz Ciudadana, 1996).

Este análisis reafirmaba la necesidad de una profunda reforma al proceso penal. La reforma que se iniciaba era una demanda real y el análisis correcto, aunque empezaba a disociarse: abordaba el fenómeno de la delincuencia en su carácter simbólico más que real, subjetivo más que objetivo, perceptual más que racional. Así, mientras la objetividad del delito aún no aumentaba desmesuradamente, la sensación de ser víctima de un delito como posibilidad cierta iniciaba una curva que se incrementaría de manera permanente en los 10 años siguientes.

En el mensaje presidencial del año 1995, la referencia a la seguridad ciudadana es escasa y sólo de carácter general, quizá todavía con la idea de que era un fenómeno circunstancial, sin tomarle el debido peso a su impacto social y simbólico, pese a que en otras latitudes ya se hablaba ampliamente del tema: tolerancia cero ya era una realidad en Nueva York, y el cambio de tendencia en España –donde estaban aumentando los delitos– interrogaba fuertemente, en las postrimerías, al gobierno socialista de Felipe González.

En 1998, sin embargo, en pleno contexto de aumento de las tasas delictuales, por vez primera el presidente Frei se refiere en su mensaje al Congreso Pleno a la “lucha contra el delito” –recurriendo a un giro lingüístico propio de sus adversarios políticos– al referirse a la amenaza que la delincuencia y el narcotráfico revisten para los sectores populares.

Un año antes, habían comenzado mediciones independientes que mostraban un alza en los delitos. Ante ello, el gobierno reaccionó con la puesta en marcha de algunos programas de prevención y difusión en los barrios, implementados desde la División de Organizaciones Sociales del Ministerio Secretaría General de Gobierno o desde las mismas policías. Esa tímida reacción, que mantenía la política central de seguridad situada en los ámbitos del orden público y el sistema de justicia, no se condecía con una postura cada vez más a la ofensiva de la oposición. En 1999, cuando estaba en su apogeo la contienda presidencial, el candidato de la UDI Joaquín Lavín, que estuvo a punto de ganar la elección, llegó

a afirmar que “los delincuentes votarán por la Concertación”, frase que repetiría en su fracasada campaña de 2005.

En el mensaje de Frei son importantes tres anuncios: una propuesta de modernización de Carabineros, los planes comunitarios de apoyo a la información policial, y que se mantendrá informada a la comunidad acerca de la evolución de los delitos.

Este último punto es particularmente relevante. Desde 1997, las estadísticas en materia de seguridad ciudadana estaban basadas en las denuncias y detenciones por delitos de mayor connotación social registradas por las policías. Desde 2003, se elabora la Encuesta Nacional Urbana de Victimización, que permite contar con información sobre la inseguridad y el temor, y aproximarse a la brecha entre las denuncias y los delitos ocurridos. Esta forma de llevar la estadística criminal, anualizándola, es uno de los aciertos de los gobiernos concertacionistas

*El gobierno de Lagos: los mayores avances en seguridad durante la Concertación. Un pacto amplio para una política de Estado*

En la campaña presidencial de 1999, el debate sobre la delincuencia fue un eje central.

A regañadientes, se inicia una conversación con la Fundación Paz Ciudadana, entidad de orientación inicialmente conservadora, pero que en los últimos años ha afinado planteamientos técnicos a favor de la prevención, tomando una posición de mayor distancia con soluciones fáciles o populistas para resolver el problema de la criminalidad.

Con esta entidad se acuerda la realización de ciertos programas piloto, y se avanza con otras instituciones en la generación de una política de seguridad ciudadana transversal. Esto será muy importante para el avance de este período. El presidente Lagos lo refleja en el mensaje presidencial del 2000, reiterando su promesa electoral de firmeza en la lucha contra la delincuencia y señalando que se consolidará una Política Nacional de Seguridad Ciudadana, con metas y plazos, que sea fruto de la alianza entre distintos actores del país.

Sin embargo, hubo que esperar hasta 2004 para que esto se consolidara. A principios de ese año, el Presidente encargó al Ministerio del Interior que encabezara una mesa de trabajo, conformada por más de cien personas que representaron los más diversos sectores y pensamientos del país (gobierno, parlamentarios de todos los sectores políticos,

policías, universidades, organizaciones no gubernamentales y entidades privadas), con el fin de elaborar una Política Nacional de Seguridad Ciudadana.

En el documento final, todos los sectores concordaron en entender la seguridad ciudadana desde una perspectiva amplia, relacionada con el conjunto de sistemas de protección de la vida y los bienes de los ciudadanos ante diferentes factores de riesgo o amenaza. Como antecedente de este documento, en abril de 2004 el Foro de Expertos (integrado por especialistas en el tema provenientes de fundaciones, ONGs y Universidades) logra acordar un diagnóstico común sobre la materia, que el documento sobre la Política Nacional asume de forma integral.

Los objetivos centrales del documento de Política Nacional abordaban las siguientes áreas: prevención social, prevención situacional, control, desarrollo institucional y mejoramiento de la información y la tecnología.

El documento se entregó en octubre de 2004 al ministro del Interior de la época, José Miguel Insulza, y se enriqueció a través de un trabajo estructurado en comisiones durante el 2005.

### *La creación de la división de seguridad ciudadana*

Antes, en el 2002, el Ministro del Interior había encabezado –por mandato Presidencial– el Comité Interministerial de Seguridad Pública integrado tanto por las policías como otras instituciones del Estado estrechamente vinculadas a la materia, tales como Justicia y Defensa.

Sin embargo, el primer esfuerzo real de institucionalización se hace inmediatamente iniciado el gobierno de Lagos. La promesa de preocupación por el tema de Seguridad Ciudadana, se concretó el año 2000. Eligió para dirigir la nueva orgánica a una mujer, con una trayectoria destacada en Carabineros, que había participado en la creación y dirección de la Comisaría de la Familia, antes de dejar esa institución. La llamada División de Seguridad Pública y Participación Ciudadana, inició su funcionamiento bajo alero de la Subsecretaría del Interior, siendo la figura responsable el Subsecretario de la cartera, quien encabezaría la gestión durante todos los gobiernos de la Concertación.

La División de Seguridad tenía dos áreas de trabajo relevantes: por una parte, la de Estudios e Información, que analizaba las estadísticas policiales de los delitos, donde se inició la serie de encuestas sobre percepción del delito. Y, por otra, un equipo de profesionales que tenían como misión implementar un programa con base en el territorio.

La Subsecretaría del Interior se abocó a cumplir el mandato del Presidente y convocó a la Fundación Paz Ciudadana para diseñar el primer programa sobre prevención del delito con participación ciudadana, denominado “Comuna Segura-Compromiso Cien”.

### *Comuna segura*

El programa desde su diseño se encontró tensionado por aquello que es propio en un Ministerio de Interior: la importancia política de lo que se hace, el cómo se hace y con quién se hace. La participación de diversas instituciones correspondía a un pacto político/técnico transversal, necesario para asumir un tema sensible y pendiente en el escenario de la gestión y el territorio, y mal evaluado por la ciudadanía. De este modo, el programa “Comuna Segura-Compromiso Cien” daba cuenta en su denominación, de que se requería la participación de todos los actores para el desafío de enfrentar una política pública de este tipo.

El programa se inicia en 12 comunas, que si bien contaban con índices de delincuencia elevados, también eran comunas dirigidas por figuras políticas de las dos coaliciones principales (Alianza y Concertación). Cabe mencionar que Joaquín Lavín (rival de Lagos en la elección) era alcalde de Santiago, una de las comunas elegidas para el año 2001, cuando se inicia la implementación del programa.

La estructura de implementación era muy simple: se constituiría un Consejo Comunal, (a cuyas inauguraciones asistieron las más altas autoridades nacionales, tal era la importancia asignada al tema), dirigido por el Alcalde, e integrado por Concejales, las máximas autoridades de las policías de Carabineros e Investigaciones, dirigentes sociales territoriales de la comuna, y un dirigente de organizaciones juveniles. La idea era contar con representaciones políticas, policiales y sociales en una mesa común de trabajo. Para apoyar la labor en el territorio, se definió el perfil de un profesional joven de las ciencias sociales para asumir “Secretario Técnico”.

Para cada una de las comunas, se planteó la realización de un diagnóstico territorial y la asignación de recursos para propuestas de soluciones creativas a presentar por la comunidad organizada, que tuviesen como objetivo resolver los problemas de seguridad en sus sectores o localidades, para lo cual tendrían que concursar para acceder a un fondo que llevaba el nombre del programa. Los proyectos serían evaluados por el mencionado Consejo comunal, y los recursos girados centralmente desde el Ministerio del Interior al municipio respectivo, desde donde se entregarían a los representantes legales de las organizaciones ganadoras.

La iniciativa de los Consejos resultó muy interesante desde el punto de vista democrático: se conformaron espacios plurales y se incorporó a quienes por años se miraron desconfiados desde veredas opuestas: policías y comunidad. Si bien muchas iniciativas resultaron exitosas, los proyectos de la comunidad fueron evidenciando una falta de estructura y de diseño técnico y ausencia de propuestas con base fundada para enfrentar las situaciones consideradas de inseguridad en las comunas y territorios locales.

Con todo, hubo iniciativas que resultaron atractivas e importantes para las comunidades locales: instalación de luminarias en sectores oscuros y de tránsito vecinal frecuente; cámaras de seguridad instaladas en lugares estratégicos de la comuna; acciones orientadas a la participación de niños y jóvenes en actividades lúdicas y distracción sana, como talleres deportivos, folklóricos, musicales, entre otros; transformación de sitios eriazos en plazas o multi canchas de uso público por parte de la comunidad local. Muchas de estas iniciativas fueron adecuadas para disminuir los niveles de temor en los sectores, pero la delincuencia se mueve y busca otros lugares para asentarse.

A poco andar, quedó claro que era necesario el diseño e implementación de proyectos más complejos, orientados a aspectos psicosociales o a iniciativas para mejorar el entorno urbano de forma integral. Sin embargo, las ideas de las organizaciones vecinales en estas materias no cumplían con los requisitos técnicos necesarios, ya que requieren de especialistas en materias como urbanismo, psicología comunitaria, criminalidad, por mencionar algunas. Del mismo modo, los tiempos de ejecución de los proyectos necesitaban redefinirse.

Aspectos como los mencionados fueron modificados en los años siguientes por la División de Seguridad Ciudadana, ajustándose las reglas del programa inicial y fortaleciéndose los equipos técnicos. Sin embargo, el reforzamiento de la División y el interés político de autoridades nacionales y locales respecto al tema, avanzaron en paralelo. La idea de una instancia aséptica, puramente técnica, era inadecuada, dado los distintos niveles donde se juega la seguridad: dimensión técnica, política y simbólica. Aún con los cambios, el programa en su esencia se mantiene hasta hoy con nuevas modificaciones y avances en perfeccionamiento técnico.

Durante el gobierno de Michelle Bachelet se cambia el nombre del programa, denominándolo Programa de Seguridad Pública y Consejos de Seguridad Comunales, que tenía como misión cumplir los mandatos de la Política Nacional de Seguridad, que desde el 2006 pasará a llamarse Estrategia Nacional de Seguridad Pública. Esta, impulsada por el gobierno,

incorporó a un espectro cada vez más amplio de actores y sectores institucionales en metas asociadas a la seguridad. Las modificaciones introducidas, aunque necesarias, en la práctica sólo representaron un continuo del trabajo que se venía desarrollando. De hecho, lo que se hizo en el último período de gobierno en esta materia fue continuar con lo realizado en el gobierno de Lagos, adecuando algunos nombres con el objetivo de repositionar las iniciativas y a las autoridades que encabezaban esas instancias, y reforzando el posicionamiento comunicacional de algunas autoridades.

### *Barrio seguro*

Si bien el problema de la seguridad en Chile no registra una escalada dramática en términos objetivos, en los sectores populares situados en comunas urbanas periféricas se han concentrado problemáticas asociadas al delito, no necesariamente debido a la ocurrencia en tales territorios, sino que muchas veces éstos constituyen el punto de origen. La mayor parte de los habitantes de estas comunas, sufre las carencias propias de asentamientos precarizados en viviendas sociales, donde se perpetúan las condiciones de pobreza en un contexto de infraestructura comunitaria deficitaria, falta de pavimentos, de luminarias, sedes sociales deterioradas, presencia de sitios eriazos. Es decir, concentran todo aquello que las ciudades modernas ocultan en su trastienda, y que los gobiernos locales no pueden asumir cabalmente con sus limitados presupuestos. Un problema grave y doloroso es la presencia indesmentible de la droga en nichos específicos de estos territorios.

Desde fines de los noventa, la droga se venía transformando en elemento atractivo para generar ingresos adicionales en familias que dieron un giro desde la delincuencia habitual tradicional, hacia esos mercados. Así, la droga se había convertido en opción de vida o estrategia de supervivencia para personas vulnerables (incluidos adultos mayores), y también una tentación para muchos jóvenes sin perspectivas de futuro claras. De este modo, pequeños puntos de comercios se consolidaban en sectores poblacionales profundos, escasamente ubicables desde un gobierno central, ni siquiera bien diagnosticados por los gobiernos locales. Sin embargo, el problema se hacía evidente. Un ícono lo constituía un antiguo asentamiento del sector centro sur de Santiago, la Población La Legua. Pero no era la única: había otros que eran conocidos, lo cual se transformaba incluso un factor de estigmatización para la mayoría de sus habitantes, quienes sufrían el desdén y hasta el temor de los otros, sólo por el hecho de vivir ahí.

En el diseño e implementación de políticas públicas, especialmente en las grandes ciudades, la variable seguridad no había sido considerada, generando grandes zonas ciegas, espacios abiertos, deshabitados, oscuros, que contribuían a facilitar actos delictivos, lo que comprueba que las leyes del mercado sin control político o ciudadano, generan problemas crónicos a la ciudad.

Efectivamente, diversos autores han trabajado la relación entre el diseño urbano y los delitos, especialmente en sectores populares, sosteniendo que puede promover o alentar la criminalidad. En tal sentido, la planificación de la ciudad podría disminuir esas tasas con una comunidad que, ayudada por el entorno arquitectónico, tenga la posibilidad de protegerse a sí misma.

Según Coleman, el diseño urbano puede contribuir a la destrucción de la comunidad, a la fractura de los lazos sociales en un determinado vecindario, generando situaciones en que los habitantes lleguen a elegir racionalmente realizar un delito, aprovechando las oportunidades criminales.

Las grandes urbes son sociedades duales: está la ciudad de los ricos, con sistemas múltiples de seguridad proporcionados por gobiernos locales o la empresa privada; y la de los pobres, entregada a su suerte, a programas sociales de bajo costo y el azar de contar con dotaciones policiales suficientemente entrenadas para evitar el delito.

Justo es decir que la dotación policial aumentó en cada uno de los gobiernos de la Concertación, sin que ello necesariamente haya significado un mismo grado de entrenamiento y preparación. Sin embargo, la planificación de la ciudad siguió entregada al mercado creciendo –el área metropolitana especialmente– como un animal desbocado, dejando huellas sin conexión entre una y otra, nada preparadas ni menos pensadas en función de los ciudadanos que habitan la ciudad.

En este contexto, en el año 2002 la Subsecretaría de Interior toma la decisión de abordar el problema en el terreno mismo. Nacen entonces los programas de acción hacia Barrios Vulnerables, iniciativa gubernamental definida como “una intervención organizada en torno a la movilización de las comunidades...”. Aunque el término intervención revela una cierta ambigüedad, la propuesta es que el Estado moviliza un conjunto de recursos propios y de la sociedad civil para enfrentar las causas y los efectos de este fenómeno social.

El Programa contemplaba un período mínimo de 18 meses. Tras la intervención policial, que se concentra en desbaratar las bandas de nar-

cotráfico, se desarrolla un amplio trabajo preventivo destinado a reducir la violencia y el temor a través de cuatro componentes: la movilización comunitaria, la prevención en grupos de riesgo, la reinserción social de personas en conflicto con la justicia y el acceso a la justicia.

La División de Seguridad gestionó un crédito BID que permitió trabajar con expertos y universidades, en el diseño de un modelo de intervención que se aplicaría en La Legua y otros barrios con similares características. Esta iniciativa convocó a diversos actores, ya que para ingresar a las localidades se precisaba conocer a agentes sociales reconocidos, referentes que nunca dejaron de luchar por cambiar las condiciones de las personas que allí nacían y morían. Así, antiguos dirigentes, representantes de iglesias y algunas autoridades locales, fueron clave para que los técnicos llegaran a esos barrios con algún grado de validación. La decisión involucró proyectos muy costosos, donde primó un enfoque integral. Desde esta perspectiva, se abordaron tanto aspectos de infraestructura, como psicosociales y educativos; las medidas se investigaron, se analizaron y se implementaron de manera acuciosa. Se hizo necesario organizar equipos de trabajo policial; se establecieron mesas de trabajo al más alto nivel de las policías para abordar la situación desde el punto de vista del control, con funcionarios entrenados y equipamiento adecuado. A partir de ello, se consolidaron varias iniciativas que fueron abordando el trabajo en materia de control, aunando también la labor de los Fiscales en estas materias.

El programa de barrios también ha cambiado su nombre, pero mantiene la intención de lograr resultados en sectores donde la criminalidad se ha tomado viviendas y territorios, restándole libertad a la comunidad, generando espacios sociales y valores, distorsionados. De hecho, a veces es apreciado el delincuente que apoya las fiestas locales, sin considerar que esa estrategia se está apropiando del territorio y de la vida de la gente. Los diagnósticos de las diferentes comunas dan cuenta que es necesario encontrar más claves para avanzar en una problemática tan compleja como la seguridad y la criminalidad en los territorios urbanos, especialmente en aquellos que reúnen las condiciones para el desarrollo de conductas delictivas.

Los resultados de estas “intervenciones” fueron disímiles y sería injusto evaluarlas con los criterios de hoy, toda vez el poco tiempo transcurrido desde que comenzaron a ser una herramienta estatal en seguridad. Se precisaría, en este sentido, contar con registros y sistematizaciones de la experiencia de modo de disponer de información acerca de las insuficiencias y errores, de modo que no se vuelvan a repetir.

Sabemos que la organización y distribución del espacio urbano en la ciudad tiene una directa relación con la estructura político económico de ésta. Existen en la ciudad de Santiago distintos tipos de barrios. Así, hay un denominado “barrio alto”, en que la metáfora no sólo refleja la posición en el mapa de quienes lo habitan (hacia los cerros), sino también su ubicación en la escala de estratificación social. También hay barrios de clases medias. Diversos barrios de distintas clases medias: están los emergentes barrios de Maipú o La Florida y los tradicionales barrios de Quinta Normal o Santiago; también hay barrios de tradición u origen obrero como algunos en Estación Central o San Bernardo. Y, en la periferia de la ciudad, están los barrios críticos y/o vulnerables, que no es sino otra forma de llamar a los barrios en donde la pobreza, la violencia y el deterioro social los hacen especialmente propicios para el desarrollo de comportamientos delictivos.

Estas distinciones básicas y por ahora gruesas, no se considera a la hora de diseñar la respuesta estatal, que suele ser estandarizada. Hasta ahora, el Estado no se ha decidido por una política pública que incorpore centralmente esta situación. Muchas veces se ha privilegiado la extensión por sobre la calidad; es decir, abarcar muchos barrios en lugar de concentrar recursos en pocos, aumentando la cantidad y calidad de la inversión en ellos. Otras tantas, no se han tenido en cuenta factores que hagan que estas intervenciones sean fruto de un análisis serio respecto a qué variables están presente para que hayan emergido ese tipo de conductas y se mantengan en el tiempo.

Ya se ha visto, por años, que la respuesta represiva tiene límites evidentes, sobre todo en aquellos barrios que están con un nivel de deterioro severo: los espectaculares allanamientos, los televisados decomisos y las mediáticas persecuciones han tenido resultados discutibles, no en la disminución de los delitos, sino en la solución de fondo a los problemas que los caracterizan.

Para intervenciones de este tipo parecieran ser necesarias acciones a largo plazo, con metas e indicadores de cumplimiento anual y presupuestos y recursos suficientes que comprometan una ejecución seria de los proyectos, al menos durante tres años. Estas iniciativas debieran considerar la descentralización de los planes de manera tal, que los municipios sean quienes se encarguen de alinear los objetivos de gobierno local con las necesidades de prevención social del delito en sus comunas. Esa herramienta es indispensable para los municipios, ya que las tareas de seguridad ciudadana son demandadas a éstos con la misma intensidad que al gobierno central.

*Otras medidas*

En su último mensaje al país, el presidente Lagos destaca la plena puesta en marcha de la Reforma Procesal Penal, refiriéndose a la fuerte inversión del Estado en cárceles, reforma procesal penal, mediación y tribunales de familia, que alcanza a más de mil millones de dólares, teniendo como meta mejorar la justicia en el país. En los últimos años de dicho gobierno, además se impulsó una serie de reformas legales relacionadas con seguridad ciudadana. Las más relevantes se refieren al uso y porte de armas (incluyendo armas “blancas”), al control de drogas, la responsabilidad penal de los jóvenes entre 14 y 18 años y a la violencia intrafamiliar, entre otras.

También se implementaron los planes regionales antidelinuencia. En este ámbito, se optó por una estrategia focalizada, orientada a responder a la problemática delictual específica de cada región y de cada ciudad. Para ello, el Ministerio del Interior creó las Comisiones Regionales de Seguridad Pública, conformadas por el Intendente, gobernadores, fiscales regionales, jefes de las policías y de Gendarmería, y los secretarios ministeriales de Educación y Justicia.

La Seguridad Ciudadana no la abordó sólo un sector del gobierno, sino que se involucró a todos en la responsabilidad, estableciendo marcos de trabajo intersectoriales con objetivos y responsabilidades que permitieran una efectiva coproducción de iniciativas de seguridad ciudadana. Esto, principalmente a través de los programas de prevención social del delito.

Con esta decisión, el gobierno de Lagos asumió un activo rol de coordinación de las instituciones policiales (Carabineros e Investigaciones) y de las diversas reparticiones del gobierno (32 en total vinculadas al tema de Seguridad), desarrollando mecanismos de participación ciudadana y logrando éxitos concretos en la reducción de los delitos, consiguiendo hacia el final de su mandato estabilizar la tasa promedio.

El conjunto de estos programas y medidas no alcanzaron a cuajar en una estrategia definida ni en una institucionalidad propia de la seguridad. Sin embargo, dejaron el camino despejado para que eso fuera posible.

El gobierno de la presidenta Michelle Bachelet mantuvo casi todos los programas, introdujo algunas modificaciones menores, aumentó los recursos en algunas áreas, y desarrolló iniciativas innovadoras como los Centros de Atención a víctimas. También se avanzó en relacionar la prácti-

ca deportiva con la prevención del delito a través de las escuelas de fútbol con destacados ex deportistas. La promesa de un Ministerio de Seguridad Pública derivó hacia un proyecto de creación de la Subsecretaría de Prevención del delito. Y, aunque la Estrategia de Seguridad Pública se propuso en un principio materializar lo que se había avanzado en la elaboración de una Política de Seguridad, terminó derivando en un agrupamiento de metas y compromisos de los que debía darse cuenta cada cierto tiempo, sin una idea central que los articulara. El gran logro del gobierno de Michelle Bachelet fue haber bajado las cifras de victimización, sin que haya acuerdo hasta hoy acerca de cuáles fueron los factores que incidieron en esa disminución.

Resulta indesmentible que Chile ha avanzado en estas materias; en el ámbito de la formación, hoy existen varias universidades que entregan especialización, cursos, diplomados y magister en seguridad y criminalidad; los especialistas se han multiplicado, el conocimiento se ha hecho cada vez más específico. Se han ido consolidando diferentes espacios donde el tema de seguridad se trabaja desde diversas perspectivas y modos de pensar. Respecto de los programas, si bien no se puede hablar de éxitos rotundos, sus diseños se han esforzado en perfeccionar las intervenciones en el territorio.

Asimismo, muchas comunas tienen ya instalado un espacio organizacional específico para la seguridad en sus municipalidades, y esto no debiera tener vuelta atrás. Se necesita un diálogo permanente para abordar en el territorio los problemas de seguridad, y se requiere del trabajo conjunto con el órgano de gobierno que lidera estos temas, así como con las policías, especialmente carabineros. De este modo, los programas y los recursos asociados podrán tener continuidad. Aún cuando los gobiernos centrales cambien, la necesidad local estará ya instalada.

En materia de delincuencia, la coalición de derecha que triunfa con Sebastián Piñera se propuso, como una de sus promesas electorales, terminar con la delincuencia. “Delincuentes, se les acabó la fiesta”, rezaba uno de sus avisos de campaña. El nuevo gobierno podrá mejorar la vulnerable estructura institucional de la División de Seguridad, y modificar los programas, acciones, así como los recursos humanos que allí trabajaban; esas son posibilidades abiertas con la llegada de cada nuevo gobierno. Al actual le tocará probablemente materializar la institucionalidad de seguridad, pendiente en el proyecto de ley que fue modificado demasiadas veces en los gobiernos de la Concertación.

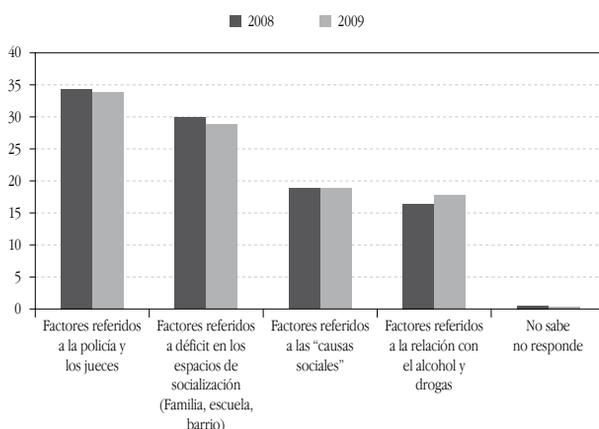
### III. LA PERCEPCIÓN CIUDADANA FRENTE AL TEMA DE LAS CAUSAS DE LA DELINCUENCIA

La pobreza y la desigualdad ilustran la profunda inequidad en la distribución del ingreso existente en el país. Y durante muchos años se atribuyó –especialmente en sectores progresistas– a ambas la principal causa de la delincuencia. Hoy, la percepción parece ser distinta, según se observa en la Encuesta Nacional de Seguridad Ciudadana 2009. Este instrumento, uno de los aciertos de los gobiernos de la Concertación, se aplica anualmente. En su versión 2009 abarcó 25.933 personas mayores de 15 años residentes en zonas urbanas. Esta muestra comprende 101 comunas con un margen de error estimado en 4,4% promedio; a nivel nacional ese margen es de 0,2%.

#### *Las causas de la delincuencia: el triunfo de la “mano dura”*

En lo que se refiere a las causas de la delincuencia, la encuesta mide una serie de factores relacionados con el accionar de la policía, de los jueces, de los padres, con las causas sociales y el consumo de alcohol y drogas. Agrupados estos factores en torno a cuatro categorías –relacionados con las instituciones de control (policía y sistema judicial); con los lugares de socialización (familia, escuela, barrio); con el entorno social (trabajo, educación, extrema pobreza) y con la influencia de las drogas y el alcohol en el delito– el estudio arroja los siguientes resultados:

GRÁFICO 2:  
CAUSAS DE LA DELINCUENCIA



Fuente: Elaboración propia en base a los datos obtenidos de la VI Encuesta Nacional de Seguridad Ciudadana 2009 en: [www.interior.gov.cl](http://www.interior.gov.cl)

Tal como es posible observar, para las personas entrevistadas las causas asociadas al control –o más bien a la falta de éste– tanto de las instituciones que la sociedad se ha dado para ello (sistema judicial, policías), como el que debieran ejercer (en cuanto disciplina) aquellas instituciones donde ocurren los procesos de socialización básicos (familia, escuela) son mayoritarias. Si sumamos ambas dimensiones, tales causas representan el 60% de las respuestas respecto a la percepción sobre el origen del delito, tanto en 2008 como en 2009.

La falta de “mano dura”, de vigilancia policial, las sanciones débiles y la pérdida de disciplina escolar y familiar son vistas por la mayoría de la población como causantes del delito. Existe una asociación directa entre el discurso predominante que provee un marco referencial simple (mano dura) y lo que las personas perciben como “causas” de la delincuencia. En cambio, las causas referidas a las condiciones materiales de existencia y a los entornos educativo y laboral, alcanzan menos del 20%. En un porcentaje similar aunque menor se encuentra la asociación de las drogas y el consumo abusivo de alcohol como causas del delito. A su vez, si se suman las causas sociales a los temas relacionados con drogas y alcohol se llega a un 40%, pero esto carece de un mínimo rigor.

Es decir, en un país donde se ha aumentado la dotación policial año tras año, se ha realizado una profunda reforma en el proceso penal, modernizado los procedimientos y aumentado, en general, las sanciones, se responsabiliza a tales instituciones como principales causas de la delincuencia: ya sea por falta de vigilancia policial, por sanciones débiles de parte de los jueces o una legislación con penas no suficientemente duras, o a la falta de preocupación y control de los padres y de disciplina en los colegios.

Así, la delincuencia aparece asociada a un debilitamiento de las funciones de la familia y demás instituciones disciplinarias que actuarían con relajamiento en el ejercicio de sus funciones<sup>2</sup>. Esta primera lectura se ha extendido considerablemente a través de la amplificación mediática de las manifestaciones delictuales.

<sup>2</sup> Hay quienes señalan que la pregunta acerca de la falta de control de los padres habría que agregarla como “causa social”; sin embargo, en la pregunta del cuestionario de la ENUSC se menciona la palabra control (es falta de preocupación o control de los padres) lo que revela que es una interrogante mal diseñada: o es preocupación, dimensión más relacionada con lo acogedor o es control, concepto más relacionado con la disciplina.

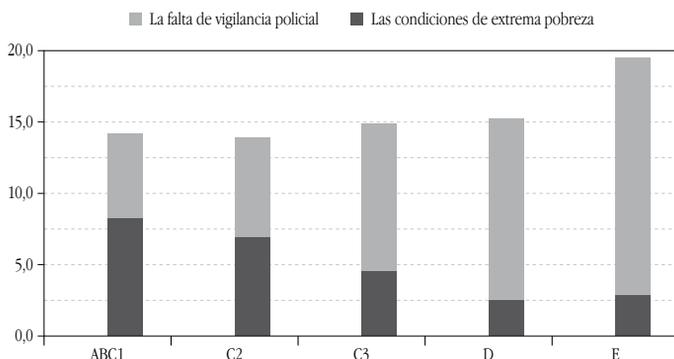
Por ejemplo, se observa que la mayoría de quienes perciben que la falta de vigilancia policial es la causa más importante de los niveles de delincuencia en el país, están en los grupos socioeconómicos D y E, es decir, los sectores más pobres y con menor nivel educacional. Mientras que la mayoría de quienes piensan que se debe a las condiciones de extrema pobreza, se encuentra en los grupos más educados del país (ABC1).

Es probable entonces, que los grupos sociales con mayor formación tiendan a complejizar la mirada sobre el fenómeno, agregando otras dimensiones al discurso básico de + policías + penas + presos, mientras los grupos de menores ingresos utilicen ciertos heurísticos para explicarse de manera simple lo que ocurre en sus barrios sin apelar a los hechos, que indican un aumento sostenido de la dotación policial.

Ahora, ¿este aumento significa necesariamente mayor vigilancia policial o mayor eficacia en los sistemas de vigilancia local?

GRÁFICO 3:

CAUSA MÁS IMPORTANTE PARA EXPLICAR LOS NIVELES DE DELINCUENCIA EN EL PAÍS, POR GRUPO SOCIOECONÓMICO

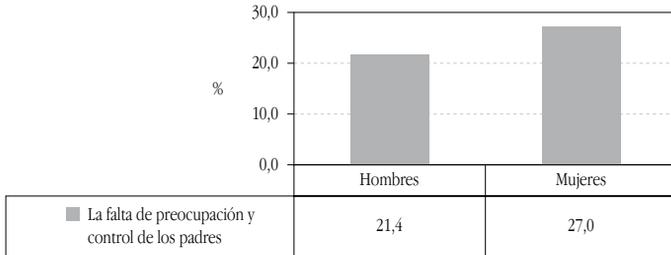


Fuente: Elaboración propia en base a los datos obtenidos de la VI Encuesta Nacional de Seguridad Ciudadana 2009 en: [www.interior.gov.cl](http://www.interior.gov.cl)

Se observa, igualmente, una mayor inclinación de las mujeres para identificar como causa relevante de los niveles de delincuencia existentes, a la falta de preocupación y control de los padres. En esta percepción hay un marcado acento de género que es transversal a los distintos estratos socioeconómicos, con excepción de los sectores acomodados (ABC1).

GRÁFICO 4:

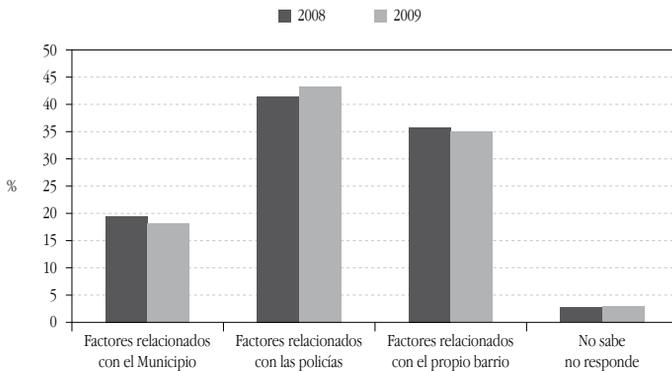
EVALUACIÓN POR SEXO ACERCA DE LA FALTA DE PREOCUPACIÓN Y CONTROL DE LOS PADRES COMO CAUSA DE LA DELINCUENCIA



Fuente: Elaboración propia en base a los datos obtenidos de la VI Encuesta Nacional de Seguridad Ciudadana 2009 en: [www.interior.gov.cl](http://www.interior.gov.cl)

GRÁFICO 5:

CAUSAS DE LA DELINCUENCIA EN EL BARRIO



Fuente: Elaboración propia en base a los datos obtenidos de la VI Encuesta Nacional de Seguridad Ciudadana 2009 en: [www.interior.gov.cl](http://www.interior.gov.cl)

En términos de la seguridad en el barrio, los factores relacionados con el actuar de las policías están en el primer lugar de atribución respecto a las causas de los niveles de delincuencia existentes, tales como falta de presencia de Carabineros y poca efectividad de las policías; en segundo lugar, se ubican los relacionados con el propio barrio: el “mal vivir de algunos vecinos”, la existencia de problemas familiares, así como la ocu-

pación del barrio por parte de “pandillas y grupos peligrosos” y la falta de organización. Sólo en tercer término se asocia al Municipio con problemas relacionados a la falta de vigilancia, mala iluminación y ausencia de espacios públicos, entre otros.

#### IV. A MODO DE CONCLUSIÓN

No deja de ser paradójal que en 20 años de gobiernos de centroizquierda, las causas de la delincuencia que aparecen en el discurso político de este sector, no sean las percibidas por los ciudadanos, sino que se encuentren más asociadas a los discursos conservadores. Eso, pese a que las condiciones objetivas del delito sean en Chile de las más bajas de América Latina. Es decir, la idea de que cada vez más orden traerá una mejor calidad de vida, aún al costo de libertades individuales, es un modo de mirar el problema que conlleva un marcado tinte ideológico de matriz autoritaria.

El logro de mayores avances en seguridad ciudadana fue dificultado por un debate que ha superpuesto las distintas dimensiones de la seguridad, sin distinguirlas. La agenda de los medios, la de la política y la de gobierno en esta materia aparecen completamente entrecruzadas, sin que haya demasiado esfuerzo por distinguirlas.

Pese a los avances de los gobiernos de la Concertación para enfrentar un problema de nuevo tipo, no se logró generar un relato o una narrativa en esta materia que fuera distinta a la que marcadamente enunciaron los sectores conservadores. Éstos, finalmente, lograron que se naturalizaran las causas de la delincuencia asociándolas a determinadas “debilidades” de funciones e instituciones, y aunque es esta una tendencia en muchos lugares del planeta, no significa que se deba dejar de buscar nuevos marcos de referencia para traducir esta temática a un lenguaje progresista y democrático entendible para todos.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Escobar, S. Muniz, J. Sanseviero, R. Sain, M. Zacchi, J.M. (2005). Seguridad ciudadana como política de Estado. Caracas, Friedrich Ebert Stiftung, Nueva Sociedad.
- Garland. D. (2005). La cultura del control. Capítulo 4; en: Cambio y orden social en la modernidad tardía. Barcelona, Editorial GEDISA.

- Greene, M. Mora, R. (2008). Dimensiones espaciales de la seguridad residencial: flujos de movimiento y campos visuales. Revista INVI, Vol. 23, Núm. 64, noviembre - sin mes. pp. 143-166, Universidad de Chile, Chile. Extraído de: <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/258/25806405.pdf>
- Mertz, C. (2004). Las Políticas Públicas en materia de Seguridad Ciudadana en Chile. Santiago de Chile, Revista Paz Ciudadana, 2004.
- Mensajes Presidenciales 1990-2010. [www.congreso.cl](http://www.congreso.cl)
- Ministerio del Interior (2004). Política Nacional de Seguridad Ciudadana. Santiago de Chile. División de Seguridad Ciudadana. Extraído de: [www.interior.gov.cl](http://www.interior.gov.cl)
- (2006). Estrategia Nacional de seguridad pública. Santiago de Chile. División de Seguridad Ciudadana. Extraído de: [www.interior.gov.cl](http://www.interior.gov.cl)
- (2004). Diagnóstico de la Seguridad Ciudadana en Chile. Foro de Expertos en Seguridad Ciudadana. Santiago de Chile. División de Seguridad Ciudadana. Extraído de: [www.interior.gov.cl](http://www.interior.gov.cl)
- Olavarría, M., Tocornal, X., Manzano, L., Fruhling, H. (2008). Crimen y violencia urbana. Aportes de la ecología del delito al diseño de políticas públicas. Revista INVI, Vol. 23, Núm. 64, noviembre - sin mes, pp. 19-59. Universidad de Chile. Chile. Extraído de: <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/258/25806402.pdf>
- Vanderschueren, F. (2007). Modelos democráticos de prevención del delito. Análisis de experiencias exitosas. Fundación Friedrich Ebert – Universidad Alberto Hurtado.
- Encuestas Adimark. [www.adimark.cl](http://www.adimark.cl)



# Veinte años incrementando el derecho a la protección social de la salud

RAFAEL URRIOLA

## PRESENTACIÓN

En los 20 años de la Concertación de Partidos por la Democracia, el sector salud puede mostrar resultados concretos: ha disminuido la mortalidad infantil y materna y ha mejorado la atención profesional del parto y la esperanza de vida de los chilenos; en el mismo período, el gasto social en salud por habitante aumentó al 6,2% anual, alcanzando en el año 2005 un nivel 2,8 veces superior al que tenía en 1990.

El Estudio Nacional de Satisfacción y Gasto (ENSG)<sup>1</sup> concluye que “la valoración social de los sistemas de salud no depende sólo del cumplimiento de la atención sanitaria y sus resultados sino que “también del trato, el respeto de la dignidad de los usuarios y la entrega de un servicio de calidad” y que los beneficiarios de Fonasa se sienten igual de protegidos que los pertenecientes a Isapres”. ¿Consolidó la Concertación un empoderamiento de la ciudadanía en relación a sus derechos? ¿Son éstos ahora vistos como responsabilidad de Estado?

Los cuatro gobiernos concertacionistas tuvieron lineamientos vinculados al fortalecimiento del sector público de salud y al incremento de la protección social. Entre los programas de financiamiento asociados a la protección social cabe señalar los siguientes: Prestaciones Complejas,

<sup>1</sup> Ministerio de Salud, Estudio Nacional de Satisfacción y Gasto. Minsal, Santiago, 2006.

Oportunidad en la Atención al Adulto Mayor, el Seguro Catastrófico, el Programa de Transplantes, el Programa Nacional de Hemofilia y el Pago Asociado a Diagnóstico (PAD), entre otros.

En el ámbito financiero, el sector propuso en el período dos objetivos principales: reducir las desigualdades y poner en práctica procesos de gestión que apuntaran a un mejor control de los gastos y de la recuperación de fondos. El Estado aportaba 18 dólares por habitante en 1990 y 173 dólares en 2008, al cambio nominal de cada año. En 1996, se benefició a más de tres millones de usuarios con la rebaja de los porcentajes de los copagos en las atenciones que brinda la modalidad institucional de Fonasa. Los beneficiarios de los grupos C y D disminuyeron la proporción de copagos de un 25 y 50% a un 10 y 20%, respectivamente.

La Reforma de 2005, especialmente el llamado Plan AUGE (Acceso Universal a Garantías Explícitas), es tratado en un capítulo especial del presente documento, dado su impacto al garantizar los derechos al acceso, prestaciones y calidad, sin restricciones financieras excluyentes. Hasta diciembre de 2009, se mantienen en régimen 56 problemas de salud, y los registros desde la entrada en vigencia (julio 2005) arrojan un total de 8.616.990 resoluciones de casos AUGE.

El documento dedica especial atención a una serie de interrogantes cuyas respuestas están pendientes:

- i) ¿Por qué no se ha logrado implantar la cobertura universal, es decir, Fonasa para todos? Ya el seguro público garantiza la atención a la totalidad de enfermedades catastróficas, un alto porcentaje de las enfermedades de más alto costo (salvo las llamadas raras), se ha perfeccionado la Ley de Urgencias, ampliado la atención primaria y el Plan AUGE.
- ii) ¿Cuál es el rol de la Atención Primaria en Salud? El aporte público mensual por persona (incluyendo transferencias municipales y programas de reforzamiento de Atención Primaria en Salud (APS), aumentó en 180% entre 1997 y 2007; la Atención Primaria en Salud cubre el 89% del AUGE y al 89% de los pacientes diabéticos.

Hoy la Atención Primaria en Salud ocuparía el 23,7% del presupuesto de 2007 y el hospitalario para el sector público alcanzaría el 62,9%. Siempre considerando que la resolución hospitalaria es más cara, cabe preguntarse: la distribución de recursos ¿está suficientemente balanceada? ¿Cuál es el balance ideal? ¿Cuáles han sido las ventajas y desventajas de la municipalización respecto a la Atención Primaria en Salud?

- iii) ¿Cuál será el destino de las Instituciones privadas de Salud previsual (Isapres)? Las Isapres han perdido cerca de dos millones de afiliados en los últimos 12 años. Hoy cobran un 30% promedio adicional en cotizaciones voluntarias (cerca de 600 millones de dólares) ¿Cómo se resolverá el conflicto entre Isapres y Aseguradoras? ¿Es este un paso previo a la privatización generalizada de la salud? O, más bien ¿se fortalecerá al sector público, pero en un ámbito restringido?
- iv) ¿Cómo se regulará la producción de información y la transparencia? Hay información contradictoria acerca de los logros y déficit de Chile en la materia. Una tarea pendiente es redefinir los mecanismos de asignación de recursos tomando en consideración variables socio-económicas (determinantes sociales) y transferencias condicionadas.
- v) ¿Podrá resolverse la deuda financiera sectorial? Todos los gobiernos destacaron la necesidad de promover la eficiencia financiera, pero la deuda alcanzó a alrededor de 75.000 millones de pesos en el año 2010. Puede concluirse que durante el período de la Concertación no se lograron definir criterios de evaluación, de auditoría y ni siquiera se llegó a acuerdo acerca de las instituciones que disponían de atribuciones para el control del financiamiento. ¿Faltó capacidad técnica o se generaron nichos de poder que limitaron los objetivos sanitarios nacionales? ¿El financiamiento no ha sido suficiente para incentivar una gestión eficiente? ¿Podrá la nueva coalición de gobierno actuar con un sentido sistémico más eficiente? He aquí otros desafíos e interrogantes.
- vi) ¿Cuál será el alcance de las nuevas demandas causadas por cambios demográficos y epidemiológicos? En 1950 los adultos mayores de 60 años eran 416.741, mientras que en 2010 son 2.213.436 personas. La dependencia caracteriza a un 23% de los adultos mayores en Chile (y al 50% de los adultos mayores de 80 y más años). Se sabe también que los cuidadores son mayoritariamente mujeres (hijas o esposas), dos tercios de las cuales no han tomado vacaciones desde hace más de 5 años, cuidan a su familiar más de 12 horas diarias, no tienen con quién compartir el cuidado y se sienten solas, sobrecargadas y sobrepasadas por su situación.

Hay pocos estudios que cuantifican o califican la oferta de establecimientos para esta población. La pirámide poblacional de Chile ya es semejante a la de los países desarrollados. No obstante, nuestro problema es que “llegamos a ser viejos antes de ser ricos”, a diferencia de lo que ocurrió en los países desarrollados.

## INTRODUCCIÓN

*“Nuestro propósito ha sido sentar las bases de un Estado social y democrático de derecho que abandona el asistencialismo de las políticas sociales y que asume el enfoque de derechos de las personas”*

MICHELLE BACHELET, 21 de mayo de 2008

El sector salud probablemente tiene los resultados más concretos que exhibir en los 20 años de gobiernos de la Concertación debido a que, por una parte, dispone de series históricas con indicadores relevantes; es decir, es posible comparar los estados de salud de las personas y la oferta del sector público con una línea de base (1990) y, en segundo lugar, porque la Reforma de Salud promulgada en 2004 tiene carácter prácticamente universal, toda vez que involucra a cerca del 90% de la población con derechos exigibles a la salud<sup>2</sup>.

¿Qué evaluar? Es la pregunta que se hacen los analistas al intentar examinar fenómenos complejos como el de la salud durante dos decenios, que incluyen una reforma de máxima envergadura. Lo que no se puede medir no se puede evaluar. Pero más importante aún ¿con qué instrumentos (indicadores) vamos a medir? Las consignas básicas de los gobiernos concertacionistas en lo referente a lo social y específicamente a la salud fueron, durante el gobierno de Aylwin *“Democracia para todos”*, en el de Frei *“Más y mejor salud”*, en el de Lagos el llamado fue a concretar *“La Reforma de la Salud”* y la presidenta Bachelet llamó a *“Aumentar la protección social”*. Siguiendo este proceso, en el presente documento se ha optado por utilizar indicadores de protección social de la salud que se han expuesto en libros y documentos anteriores, para darle una línea de continuidad a este texto<sup>3</sup>.

Por Protección Social de la Salud se entenderá la *“garantía que la sociedad otorga, por conducto del Sistema de Seguridad Social en Salud y por medio de sus instituciones públicas, para que un individuo, o gru-*

<sup>2</sup> El otro 10% corresponde a las personas que no tienen cobertura de Isapres o Fonasa.

<sup>3</sup> Esto tiene la ventaja de que tanto el concepto como los indicadores útiles aparecen en documentos de fácil acceso. (Urriola R., “Chile: protección social de la salud”. Revista Panamericana Salud Pública/Pan Am/ Public Health 20(4), Washington, 2006 (273-286); Fonasa. “Protección social en salud en Chile”. Fonasa. Santiago, 2007; Urriola R. “Indicadores comentados para la equidad y la protección social de la salud”. Fonasa-OPS. Virtual 2009.

*po de individuos, pueda satisfacer sus demandas de salud, al obtener acceso a los servicios de manera adecuada [y oportuna] al sistema de salud existente en el país, sin que la capacidad de pago sea un factor restrictivo”<sup>4</sup>.*

Desde esta perspectiva, se distinguen tres dimensiones de la protección social: la protección social horizontal (población cubierta por alguno de los sistemas de seguridad social), protección social vertical (cómo se ha dado el incremento de las prestaciones que tienen cobertura universal real, incluyendo acciones de prevención y promoción de salud) y la protección financiera (proporción de pagos entre seguros y hogares para las principales prestaciones). Estas definiciones, acompañadas de los indicadores pertinentes, permiten evaluar cambios en el bienestar de la población y no sólo en los gastos en salud. No obstante, es imprescindible medir estos cambios según los diferentes estratos de la población, ya que es evidente que las asimetrías o inequidades pueden confundir la evaluación de los resultados.

Con este marco, la primera parte del documento describe la evolución de los indicadores más importantes en términos de resultados en salud. La sección siguiente plantea los énfasis que los respectivos gobiernos concertacionistas pusieron a su gestión en salud; la tercera, se orienta específicamente a revisar los desafíos y alcances del debate y resultados de la reforma de salud concretada el 2005 (el AUGE como hito central) y, finalmente, el capítulo cuarto se refiere a conclusiones y a la vez plantea un análisis de las medidas adoptadas y de los temas pendientes –o las asignaturas apenas aprobadas– durante estos 20 años.

## I. INDICADORES DE RESULTADO EN EL PERÍODO 1989-2010

### *Indicadores sanitarios*

Los indicadores básicos de salud continuaron mejorando durante el período<sup>5</sup>; la mortalidad infantil se reduce de 17,1 muertos por cada mil nacidos vivos en 1989, a 8,3 en 2007; la mortalidad materna también dis-

<sup>4</sup> Según definición de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), en la 36ª Sesión del Comité Ejecutivo del 25 de marzo de 2002, realizada en Washington.

<sup>5</sup> Las cifras oficiales de Chile en esta materia las publica el Departamento de Estadísticas e Información de Salud del Ministerio de Salud (DEIS). A la fecha del presente documento, sólo estaban disponibles las cifras hasta 2007. Las fuentes en este ámbito son, entonces, el Banco Central (2001) para 1989 y el DEIS para 2007.

minuyó entre las mismas fechas de 0,41 a 0,18 casos por mil nacidos; la atención profesional del parto –que ya era alta– alcanza en 2007 al 99,7% de los nacimientos. Todo lo anterior implica que la esperanza de vida de los chilenos, según el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), se incrementa de 72,7 a 78,4 años entre 1989 y 2010, equiparándose con lo que pueden esperar los estadounidenses y con el promedio de los miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Chile cumplió con los Objetivos del Milenio 2000-2010 (ODM) en cuanto a niveles absolutos, y en menor medida en lo que concierne a las metas relacionadas con la reducción de las desigualdades en salud, entre ellas la de disminuir en 10% la brecha en mortalidad infantil entre los grupos extremos. La evaluación hecha por el Ministerio de Salud (Minsal)<sup>6</sup> indica que “si bien la mortalidad infantil disminuye en todos los grupos educacionales, el diferencial de mortalidad infantil entre grupos educacionales extremos ha aumentado en un 15% (de 2,6 en el trienio 1998-2000 a 3,0 en el trienio 2001-2003)”.

Respecto de la meta de aumentar en dos años la esperanza de vida temporaria en los grupos más desposeídos, el mismo estudio concluye que “el análisis de la esperanza de vida temporaria (a los 20 años) en el período estudiado, muestra una disminución de 0,5 años en los hombres sin educación y un aumento en 0,2 años en hombres con 13 o más años de educación”. Es decir, se mantiene un diferencial de 12 años entre ambos grupos sin lograr la reducción comprometida.

La atención brindada por el sistema nacional público de salud se expresa, por ejemplo, en que las consultas médicas pasaron de 18.1 millones en 1989 a 39,3 millones en 2007 y las intervenciones quirúrgicas realizadas por los Servicios de Salud llegaron a 763.576 en 2007, manteniéndose estables en el período que reporta el Fondo Nacional de Salud (Fonasa), es decir, 1996-2008, pero aumentan en 25% en la Modalidad de Libre Elección<sup>7</sup>.

En 1990, los 13 Servicios de Atención Primaria de Urgencia (SAPU) en operación, brindaron 196.155 consultas médicas de urgencia. La extensión horaria promulgada por el gobierno de Aylwin, aumentó la atención

<sup>6</sup> Minsal. Objetivos Sanitarios para la Década 2000-2010. Evaluación a mitad del período. Minsal, Santiago. 2006.

<sup>7</sup> Fonasa. Boletín Estadístico en [www.fonasa.cl](http://www.fonasa.cl)

desde las 17:00 hrs. a las 18:00 hrs. en días hábiles y hasta las 24:00 hrs. en días sábado, domingo y festivos; además, en 2003 los SAPU ascendieron a 65, otorgando 3.182.071 consultas en esta modalidad.

### *Los arreglos institucionales y el financiamiento*

La reforma del sector salud de 1980 crea Fonasa y las Instituciones de Salud Previsional (Isapre) como responsables de los seguros de salud y, por tanto, se define una separación de funciones en el Sistema Nacional de Salud (rectoría o autoridad sanitaria; aseguramiento y provisión). A diferencia del sistema previsional –donde no subsistió ninguna empresa pública– en el caso de la salud se permitió la existencia de Fonasa que, al decir de Sapelli y Torche<sup>8</sup>, creó una institucionalidad (Fonasa) para pobres y otra (Isapre) para ricos.

Los recursos que se destinaron desde el Presupuesto de la Nación hacia el sector, dan cuenta del interés de las autoridades por la salud pública. Durante el gobierno de Pinochet (1973-1989), el gasto presupuestario para salud por habitante disminuyó en -0,7% promedio anual, y en 1989 era un 10% inferior al nivel del año 1974<sup>9</sup>. La proporción del aporte fiscal a las cotizaciones de los afiliados a Fonasa era de 38,5% en 1990 y alcanza a 54% en 2010. Durante los gobiernos de la Concertación que van del año 1990 al 2005, el nivel del gasto social en salud por habitante aumentó en promedio un 6,2% anual, siendo en el año 2005, 2,8 veces superior al nivel del 1990.

La reducción del aporte fiscal para la salud antes de 1990 se basaba en el supuesto de que las instituciones privadas y el mercado, por sí solos, serían capaces de resolver los problemas de salud de los chilenos. En Estados Unidos el presidente Obama ha verificado en el 2010 que tampoco pudo hacerlo ese país con esta modalidad, pese a que su gasto per cápita es de alrededor de 7.000 dólares (casi 10 veces más que en Chile).

Las prestaciones mejoraron, se ampliaron las coberturas y la calidad en los servicios públicos. Esto se debe al aumento del aporte financiero del sector público y a la mayor formalización de la economía que permi-

<sup>8</sup> Sapelli, C. y Torche, A., “¿Fonasa para pobres, Isapre para ricos? Un estudio de los determinantes de la elección entre seguro público y privado”. Documento de trabajo N° 183. PUC, Santiago, 1997.

<sup>9</sup> Meller, P., “Comparación de los indicadores económico sociales del gobierno de Pinochet con los gobiernos de la Concertación”. Diciembre 2005, (versión presentada en magister de gestión y políticas públicas Universidad de Chile, 2005).

tió el incremento de los cotizantes así como la base de las cotizaciones (ingresos salariales). En este aspecto, pese a que se suele desconfiar del sector público, no existen estudios que permitan comparaciones ciertas entre éste con el privado en materia de la calidad de las prestaciones sanitarias brindadas. Este debate también está planteado en los países miembros de la OCDE.

### *Cobertura de la seguridad social (protección social horizontal)*

Fonasa ha incrementado su población beneficiaria, alcanzando el 31 de diciembre de 2009 a 12.504.226 personas (en 1990 eran 9.729.020), cifra que incluye a trabajadores temporeros, a independientes y a carentes de recursos que, como parte de los grupos vulnerables, han sido incorporados sistemáticamente en el período.

Durante 2009, Fonasa desarrolló evaluaciones que permitían concluir que Chile podía pasar a una situación de cobertura universal. En realidad, sólo un 8% de la población declara no tener seguridad social, en su mayoría jóvenes y hombres, es decir, quienes no visualizan en lo inmediato la necesidad de esta cobertura. Además, entre los que no tienen seguridad social hay personas del quinto quintil (los de mayores recursos) que cuentan con seguros privados individuales, mientras que en el primer quintil hay personas indigentes que no están inscritas pero acuden a las urgencias cuando lo necesitan.

En esta aproximación, si el costo unitario global por beneficiario del tipo A de Fonasa<sup>10</sup> en 2009 fue \$147.528, el costo máximo de universalizar la seguridad social para los excluidos (cerca de 500.000 personas) sería cercano a 73 mil millones de pesos anuales por concepto de eventuales nuevos gastos en la seguridad social. En definitiva, apenas el equivalente al 3,1% del presupuesto actual del sector público de salud.

Si además se considera que hay más de 100.000 trabajadores de empresas dependientes que no tienen cobertura en salud, y que la carga promedio de los y las jefes de hogar es de 1,66 personas, se puede concluir que de cumplirse la ley que exige las cotizaciones de seguridad social para trabajadores dependientes, habría otras 304.119 personas que quedarían automáticamente cubiertas por la seguridad social. Una mejor fiscalización en terreno para el cumplimiento de la citada ley podría, entonces, reducir aún más el costo global anterior.

<sup>10</sup> La estimación se refiere a beneficiarios de tipo A, puesto que no incluye la posibilidad de que los nuevos adherentes –sin cotizar– accedan a la Modalidad de Libre Elección.

### *Satisfacción usuaria*

Tal como se señala en los objetivos sanitarios para el período 2000-2010, los planes elaborados por especialistas deben coincidir con las expectativas de la población, para lo cual se requiere participación ciudadana y consultas acerca del funcionamiento del sector. En 2006, se dio a conocer el Estudio Nacional de Satisfacción y Gasto (ENSG) en salud que realizara por primera vez el Minsal. Se concluye que “la valoración social de los sistemas de salud no depende sólo del cumplimiento de la atención sanitaria y sus resultados, sino también del trato, el respeto de la dignidad de los usuarios y la entrega de un servicio de calidad”<sup>11</sup>.

El estudio indica que uno de cada cinco afiliados a Isapres se cambió de plan de salud en el último año, y que para la mitad de ellos este cambio fue una decisión de la institución privada, sorpresiva para el usuario. Más aún, un cuarto de los consultados se declaró insatisfecho con estos cambios de los planes de salud.

Según la ENSG, los beneficiarios de Fonasa se sienten igual de protegidos que los pertenecientes a Isapres. Por su parte, los indicadores de satisfacción general del seguro público (Fonasa) mejoran de acuerdo a lo establecido por una institución independiente, el Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea (CERC) en cuya encuesta anual de diciembre de 2009, consigna que más del 70% de la población consultada calificó a Fonasa con notas entre 6 y 7. Además, Fonasa se mantuvo como la institución económica de mayor confianza de Chile (55%), al cual siguen los Bancos con 43% y los sindicatos con 29%. Por su parte, las Isapres y las Asociaciones de Fondos Previsionales (AFP) obtienen solamente un 22% y 30%, respectivamente, en esta escala de medición de confianza.

El trato recibido por los pacientes, en cambio, es el aspecto más negativo de la evaluación de la ENSG, especialmente el otorgado por personal administrativo, ya que un cuarto de la población lo califica como regular, malo o muy malo. Esta evaluación es más crítica entre la población que acudió a prestadores públicos y es más positiva entre la población con mejor nivel educacional.

Una hipótesis que convendría poner en el debate es que la población, en los 20 años de la Concertación, consolidó un empoderamiento en relación a sus derechos. Pareciera que se produjo un salto significativo en la cultura y expectativas con respecto a sus derechos. Quizás por ello, pese

<sup>11</sup> ENSG, op.cit.

al innegable aporte a la protección social de los gobiernos concertacionistas, no se pensó que un cambio de tendencia en el gobierno podría revertir estos derechos sociales adquiridos, vistos como responsabilidades de Estado. Está por verificarse si tal visión es correcta y, al mismo tiempo, si un eventual cambio involutivo en los derechos adquiridos tendrá repercusiones en las decisiones electorales futuras.

## II. LOS HITOS DE LOS CUATRO GOBIERNOS CONCERTACIONISTAS

### *Patricio Aylwin*

El “Informe de los resultados del gobierno del presidente Patricio Aylwin” publicado por el Ministerio de Salud en 1994, da cuenta de que la Concertación debió, en primer lugar, enfrentar el déficit de la capacidad de oferta del sector público, ya que una proporción cercana al 50% de la población no estaba en condiciones de enfrentar las enfermedades de mayor costo (catastróficas). Los desafíos de este primer gobierno fueron: aumentar la prevención y protección; crear un modelo de atención adecuado a las necesidades de la población reforzando los aportes financieros, e implementar programas y proyectos focalizados en las comunas con mayor deterioro socioeconómico y sanitario. A la vez, se atendió la infraestructura del nivel de atención primaria para satisfacer la demanda insatisfecha y permitir el acceso a la salud de los sectores más desprotegidos. Todo esto exigió aumentar los aportes fiscales para, además, recuperar el déficit de personal y de laboratorios básicos. Así, el aumento del presupuesto permitía ampliar esta cobertura, lo cual se fue sistematizando a través de los programas especiales elaborados por el Ministerio de Salud (Minsal) y Fonasa.

Durante el período del presidente Aylwin se crea el Pago Asociado a Diagnóstico (PAD) que reemplaza a la Facturación por Atención Prestada (FAP) y se amplió la venta de servicios a particulares (vía pensionados hospitalarios, especialmente). Pero los protagonistas de la época recordarán –quizás principalmente– el impacto del aumento real de remuneraciones del 43% y el incremento del 60% del presupuesto público general destinado a salud.

### *Eduardo Frei Ruiz-Tagle*

El “Balance sectorial del gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle 1994-2000”, así como las cuentas públicas y otros documentos ministeria-

les confirman el esfuerzo de inversión en infraestructura. Del total en materia hospitalaria existente en el país al 11 de marzo de 2000, un tercio se contruyó en este período, con diez nuevos hospitales (Iquique, Castro, Purranque, Valdivia, San José y Padre Hurtado en la Región Metropolitana, entre otros); se modernizaron 23 establecimientos y se instalan los Centros de Diagnóstico Terapéutico en los Hospitales San Borja Arriarán y Sótero del Río; los centros de referencia de salud en el Hospital El Pino y en las comunas de Peñalolén, Maipú y Pudahuel, además de los nuevos consultorios de especialidades adosados en Quilpué y Linares.

Se construyeron 64 consultorios en el nivel de atención primaria y 13 nuevos servicios de atención primaria de urgencia (SAPU). Al final del período presidencial, la red SAPU había realizado más de 80.000 atenciones de urgencia por año, lo que sirvió para descongestionar los servicios de urgencia de hospitales.

De manera general, durante el gobierno de Frei hubo cuatro principios programáticos: el de Equidad: mejorar la calidad de vida, que en lo fundamental se dirigía a “orientar los recursos públicos a quienes más lo necesitan”; el de Prioridad al usuario: destinado a ofrecer un trato digno y deferente, responder a sus prioridades y escuchar sus inquietudes y a la “resolución de los problemas de las listas de espera en los consultorios”; el tercero, Modernizar y descentralizar la gestión, con el propósito de elevar significativamente la capacidad resolutive en los niveles de menor complejidad, flexibilizar el manejo de los servicios de salud y los hospitales y facilitar la complementariedad entre los subsistemas público y privado. Y, finalmente, el de Eficacia financiera: que incorpora el objetivo de contención de costos, vincular los sistemas de remuneraciones a la productividad y calidad de los servicios, y otorgar incentivos económicos a nivel individual y colectivo.

### *Ricardo Lagos*

El presidente Ricardo Lagos ante el Congreso Pleno el 21 de mayo del 2000 señaló que “constituye un objetivo central del gobierno contribuir a garantizar el derecho a la salud... una de las tareas principales de mi gobierno será llevar adelante una profunda reforma de Salud”.

En la misma ocasión en el 2005 (el último informe al Congreso en su mandato), resume los objetivos y logros de su administración en salud. “Gracias a ese esfuerzo realizado bajo los dos gobiernos que me prece-

dieron, pudimos proponernos una Reforma de Salud, la más ambiciosa desde que se creara el Servicio Nacional de Salud, a comienzos de los años 50... 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”. Continúa el discurso: “Esto significó poner a la prevención y la atención primaria, en primer lugar. Esto no son palabras, son hechos. Aumentamos en 100 por ciento los recursos para atención primaria entre 1999 y el 2004. Este año [2005] hemos aumentado un 43 por ciento adicional. Hemos puesto en consultorios exámenes de rayos, análisis de laboratorio, consultas de especialidad”.

“Si la persona requiere atención en el hospital, entonces entra a regir el plan de acceso al Régimen de Garantías Explícitas. Éste implica atención universal y oportuna para 56 patologías que dan cuenta del 80 por ciento de todas las intervenciones hospitalarias. No es posible hacerlo de una vez; fuimos paso a paso. Comenzamos con tres patologías a modo experimental el 2002, luego aumentamos a cinco, a siete, a doce, a diecisiete. Este año serán 25, y el año próximo llegaremos a 40 patologías. Antes de nuestro Bicentenario, el año 2007, debemos tener cubiertas las 56 patologías que inicialmente nos propusimos”.

“...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”.

Durante este período se aprobó la Ley de Financiamiento (Ley N° 19.888, agosto de 2003), Ley de Autoridad Sanitaria y Gestión (Ley N° 19.937, febrero de 2004), la Ley de Solvencia de Isapres (Ley N° 19.985, agosto de 2003) y la Ley de Régimen General de Garantías Explícitas en Salud (Ley N° 19.996, septiembre de 2004).

La Ley de Isapres N° 18.933, presentada por la administración Lagos, sólo se aprueba en febrero de 2007 durante el gobierno de la presidenta Bachelet. Hasta 2010 se mantiene en discusión parlamentaria la Ley de Derechos y Deberes de los Pacientes, pese a ser la primera presentada, ya que hubo una evaluación errónea de los aspectos éticos y valóricos involucrados, que finalmente se tradujeron en conflictos y en rasgos de intransigencia e intolerancia propios de las elites de la sociedad chilena en estas materias.

*Michelle Bachelet*

La presidenta Michelle Bachelet reafirma como hilo conductor de su gobierno la protección social. En su Primer Mensaje Presidencial en el Congreso, en mayo de 2006, menciona con respecto a salud que “la inversión en equipamiento hospitalario subirá un 83 por ciento este año... También compraremos 150 nuevas ambulancias... y clínicas dentales móviles para los lugares más apartados...”. En cuanto a protección social, su primera medida fue ampliar la gratuidad de los servicios a los adultos mayores de 60 años, mediante ley promulgada en marzo de 2006.

En 2007, la Presidenta recupera en su discurso el Plan AUGE, asegurando que en el año se garantizarían las 56 patologías y anunciando que “enviaré al Congreso Nacional un proyecto de ley para extender a 80 la cobertura de problemas de salud con garantías explícitas de aquí al año 2010”, lo que no alcanzó a cumplirse.

En cualquier caso, la inversión en infraestructura para satisfacer la demanda generada y que seguiría generando el AUGE, fue notable. Sólo en los últimos cuatro años, se ha invertido más de lo que se hizo en toda la década anterior, terminándose doce proyectos hospitalarios durante su gobierno y doce más que estarán operativos en 2010.

El logro de mayor notoriedad en este período de gobierno es el Programa Chile Crece Contigo, que busca acabar con las desigualdades a lo largo del ciclo vital, y que contempla diversas iniciativas de salud como el primer control del embarazo, la estimulación temprana, fondos especiales para la atención de niños con rezago y para discapacidad, entre otros. En su discurso ante el Parlamento en el año 2009, la Presidenta recalcó que en cuatro años se aumentó hasta 4.200 la disponibilidad de salas cuna (sólo había 760 en 2005). “El Programa Chile Crece Contigo hoy día cubre al 40 por ciento de los niños y niñas de los hogares más vulnerables del país”, dijo la Presidenta.

### III. COBERTURA SANITARIA Y FINANCIERA INCREMENTAL EN EL PERÍODO 1990-2010

Al mismo tiempo que el sector ampliaba los recursos y las prestaciones, se implementan en toda la región estudios liderados por el Banco Mundial tendientes a mejorar la gestión y reducir los costos públicos en general. A partir del año 1995, se consideraba que era necesario reducir la expansión sectorial sin un control de la actividad asociada, y se intentó

vincular los desembolsos a actividades priorizadas ya sea por impacto en el gasto de los hospitales, como en el bolsillo de los beneficiarios o por prioridades sanitarias<sup>12</sup>. En ese contexto, se implementaron tres programas de financiamiento asociado a actividad: Prestaciones Complejas, Oportunidad en la Atención y Adulto Mayor.

Dichos programas tenían la característica de ligar el financiamiento con personas claramente identificadas (nombre, RUT, previsión); además, intentaba pagar a los establecimientos prestadores a costos reales y por la resolución de problemas de salud. Así, se empiezan a realizar estudios de costos y a diseñar paquetes de prestaciones, los que en definitiva no fueron asociados a diagnósticos sino más bien a intervenciones quirúrgicas que podían resolver uno o más diagnósticos.

Los primeros estudios se orientaron a pagar por prestaciones lo más agregadas posibles pero, en el camino, se incorporaron a los programas algunos pagos por prestación pura y simple, como por ejemplo, la entrega de órtesis y prótesis para adultos mayores. Sin embargo, la mayoría de los fondos estaban destinados a pago agregado o paquetes de prestaciones.

A mediados de los 90, los llamados programas especiales que se catalogaban como programas “estrellas” de Fonasa, eran muy bien recibidos por los Servicios de Salud y sobre todo por los hospitales, ya que se sabía con exactitud los recursos que obtendrían por tales prestaciones, que sin embargo no alcanzaban en el momento ni al 10% del presupuesto sectorial.

Todo lo anterior se complementó con un sistema de registro que daba información expedita, relaciones fluidas con los prestadores, monitoreo y control. Este modelo fue decisivo para los cálculos posteriores en el marco de la reforma de salud, del paquete integral de los 56 problemas, específicamente en el Auge.

El propio Ministerio de Hacienda valora estos programas y se incorpora el concepto de Prestaciones Valoradas (PPV) en la programación del Presupuesto de la Nación, donde se incluyen programas especiales (PAM, POA y Prestaciones Complejas) y dos programas nuevos de Salud Mental y Urgencias. Estos últimos son incorporados porque habían sido evaluados y dimensionados en su gasto en el marco de Evaluación de los Programas Gubernamentales. Estas transformaciones aumentan la pro-

<sup>12</sup> De hecho, quienes luego se opusieron al Plan Auge, argumentaron que éste era coherente con las estrategias “economicistas” sugeridas por organismos internacionales.

porción de las PPV de un 8 a 10% del presupuesto, hacia casi un tercio del mismo. Cabe notar que las Urgencias no corresponden estrictamente a la lógica de PPV porque es una estimación probabilística.

*Programas de protección social vertical  
(nuevas coberturas sanitarias)*<sup>13</sup>

El **Programa Adulto Mayor (PAM)**, fue iniciado en 1995 y sus objetivos apuntaban a proteger la salud de estos usuarios y disminuir al máximo las muertes evitables y las que pueden prevenirse. Una meta trascendente es mantener o recuperar la autonomía (autovalencia) de los adultos mayores, dado que suelen sufrir de enfermedades crónicas que pueden acelerar diferentes grados de invalidez. En definitiva, todas estas medidas tendían a lograr un envejecimiento activo y una buena calidad de vida a través de actividades de promoción, prevención, curación y rehabilitación. Cabe notar que Chile tiene un déficit en esta materia dado el rápido aumento de la población que supera los 60 años. Entre los beneficios otorgados destacan la entrega de lentes y audífonos, bastones, sillas de rueda, colchón y cojín antiescaras, prestaciones oftalmológicas y dentales.

En el ámbito catastrófico –es decir, sin copago– se incluyó la operación de cataratas, implantación de marcapasos, endoprótesis total y parcial de cadera, fractura de cuello de fémur (osteosíntesis); fractura de tobillo; fractura antebrazo y fotocoagulación, muchas de ellas posteriormente integradas al Plan Auge.

Hasta 1999 habían recibido gratuitamente, lentes, audífonos, bastones, atención dental integral y consultas de oftalmología un total de 284.734 personas. Además, se brindó intervención gratuita de alto costo o complejidad (cataratas, implantación de marcapasos, prótesis totales, etc.) a otras 47.999 personas.

También en 1999 se inicia el Programa de Alimentación Complementaria (PACAM) beneficiando a 60.000 adultos mayores por año, a través de la entrega de raciones con vitaminas, calcio, magnesio, zinc y cobre.

En el mismo año se inicia el Programa Piloto de Medicamentos en APS que asegura la entrega de medicamentos gratuitos a los adultos ma-

<sup>13</sup> Esta sección no es exhaustiva y hasta arbitraria, dada la existencia de otros múltiples Programas que, por razones de espacio, es imposible desarrollar en este documento. Entiéndase entonces este listado apenas como ejemplos.

yores bajo control de hipertensión, diabetes y depresión, e incorpora los fármacos que según evidencia científica son efectivos para la terapia de estas 3 patologías. Sólo en ese año se beneficiaron 156.871 usuarios.

El **Programa Oportunidad en la Atención (POA)**, iniciado en 1997, tuvo por objetivo reducir los tiempos de espera y garantizar atención en menos de tres meses en las resoluciones quirúrgicas y hasta en un mes en el caso de cáncer. El POA complementó al Programa de Prestaciones Complejas (PPC) implementado en 1994, pero sólo en el ámbito de la cardiocirugía y la neurocirugía, y tenía por objetivo dar cobertura a patologías de alta complejidad y/o costo. Posteriormente la cobertura del POA se extendió a hemodiálisis, SIDA, droga inmunosupresora, trasplante renal, trombólisis, trasplante hepático, peritoneodiálisis, cáncer (quimio y radioterapia), cuidados paliativos, escoliosis, fisurado, entre otros. Cabe hacer notar que la mayoría de estas patologías fueron finalmente absorbidas por el AUGE. Empero, el hecho que hayan existido estos Programas previamente, fue crucial para asegurar el funcionamiento del AUGE.

El **Seguro Catastrófico**, puesto en marcha en 1998 por Fonasa, ofrece una cobertura del 100% de los gastos que demanden enfermedades tales como cáncer, cardiopatías complejas, derrames y tumores cerebrales. Desde 2002, las beneficiarias de Fonasa gozan de gratuidad total en el costo de las drogas del tratamiento con quimioterapia en cáncer de mama en todas sus etapas, y lo mismo para las drogas del tratamiento con quimioterapia de cáncer cervicouterino invasor.

El **Programa de Transplantes**, que se puso en marcha el segundo semestre de 1995 para intervenciones renales, dispone también de cobertura total y se ha aplicado mayoritariamente (80% de los casos aproximadamente) en hospitales públicos. En 1998, el 93% de los pacientes transplantados pertenecían al sistema público de salud. En 1996 se incorporan a este Programa los transplantes hepáticos; en el segundo semestre de 1999 se agregan los transplantes cardíacos mediante convenios de compra con el sistema de salud privado (en 2004 el sector público ya estuvo en condiciones de realizar estos transplantes) y el injerto de médula ósea empezó ese año con 21 procedimientos.

El **Programa Nacional de Hemofilia** también iniciado en el período (1996), logró individualizar al 86% de los potenciales enfermos. En 1999, la cobertura de los concentrados liofilizados para prevenir las hemorragias se distribuyó gratuitamente al 81% de los pacientes.

El **Programa Pago Asociado a Diagnóstico (PAD)** tiene relación más bien con la gestión, pero amplía la capacidad de elección de los usua-

rios tanto en establecimientos públicos como privados. Fue iniciado en 1994 en doce Servicios de Salud. Su ventaja es que incorpora los costos totales asociados a las prestaciones otorgadas, estableciendo una lógica de compra de prestaciones en función de tarifas estandarizadas de cada una de ellas. El crecimiento de su uso ha sido notable especialmente en el llamado PAD parto (iniciado en 2000) porque abrió convenios con numerosas clínicas y se aumentó la bonificación. Este aumento de la protección financiera significó que se triplicara el uso del mecanismo en sólo dos años. En 2009 se atendieron 61.076 mujeres en esta modalidad<sup>14</sup>.

### *Protección financiera*

En el ámbito financiero el sector se fijó en estos 20 años dos objetivos principales. Por una parte, reducir las desigualdades de acceso a partir de una asignación focalizada de garantías con ningún o bajo copago a los beneficiarios de Fonasa ubicados en los grupos indigentes y de bajos ingresos, para lo que el Estado ha concurrido con aportes fiscales directos crecientes. Por otro, se desarrollaron procesos de gestión destinados a lograr un mejor control de los gastos y la recuperación de fondos.

Aporte fiscal directo a salud.

Para disminuir las profundas desigualdades creadas durante el período de dictadura, fue necesario que el Estado, de manera directa, dispusiera recursos adicionales que permitieran mejorar el aporte público a la salud. En 1990 el aporte fiscal directo (sin contar cotizaciones) fue de \$72.557 millones de pesos, mientras que en 2008, según el presupuesto publicado por Fonasa, fue de \$1.513.524 millones.

El Estado aportaba 18 dólares por habitante en 1990 y 173 dólares en 2008 al cambio nominal de cada año. Con esto, el aporte público total (incluyendo cotizaciones obligatorias y aporte municipal), alcanza a 318 dólares por habitante. Si se suman los aportes de cotizaciones de las Isapres y el gasto de bolsillo, Chile destinó a la salud en 2007<sup>15</sup> el 7,5% del Producto Interno Bruto (338.299 pesos por habitante). El gasto per cápita en salud aumentó entre 2000 y 2007 en 43%.

<sup>14</sup> Fondo Nacional de Salud. Cuenta Pública Fonasa período 2006-2010. Fonasa, Santiago, 2010.

<sup>15</sup> Los datos de Cuentas de Salud de Chile de esta sección son tomados de Urriola op.cit. (2009), pero debe tenerse presente que sólo se cuenta con datos del período 2000 a 2007.

Cabe notar que las variaciones del tipo de cambio pueden confundir los resultados y las comparaciones internacionales. Por ejemplo, si se considera el gasto en salud a dólares constantes de 2000, éste sería de 522 por habitante en 2007 y al tipo de cambio anual promedio corriente de ese año alcanzaría los 648 dólares<sup>16</sup>.

El mayor gasto público iniciado con la Reforma de Salud de 2005, que implicó una reforma tributaria (aumentó del 1% del Impuesto al Valor Agregado, IVA, para su financiamiento), tuvo como consecuencia una reducción de alrededor de 4% del gasto en salud directo de las personas (el llamado gasto de bolsillo) que fue, por consiguiente, asumido por el sector público. El aporte fiscal aumentó de 1,43% a 1,63% del PIB entre 2000 y 2007.

Por otra parte, Fonasa implementó el otorgamiento de préstamos médicos, de conformidad al Decreto Supremo N° 369 de 1985, destinados a financiar total o parcialmente aquella parte del valor de las prestaciones que les corresponde pagar a los afiliados, que requieran para sí o para los beneficiarios que de ellos dependan.

El monto de préstamos médicos aumentó entre la fecha de su implementación y el año 2002. A partir de esa fecha, se redujo debido al aumento en la bonificación de las prestaciones asociadas a hemodiálisis y luego, porque los costos fueron cubiertos por el Plan Auge. Esas prestaciones ocupaban el 70% del total de esta partida presupuestaria.

Otro efecto importante de la protección financiera corresponde a la cobertura de medicamentos, aún cuando es todavía insuficiente. Desde el año 2003 se está intentando asegurar en la atención primaria la disponibilidad de los fármacos centinelas (antibióticos, antiinflamatorios, antihipertensivos e hipoglicemiantes), asociados al aumento de la atención médica.

### **Reducción de los copagos**

En 1996 se benefició a más de 3 millones de usuarios en el país con la rebaja de los porcentajes de los copagos en la modalidad institucional de Fonasa a los beneficiarios de los grupos C y D, de un 25 y 50% a un 10 y 20%, respectivamente. El aumento en 2003 de la bonificación del tratamiento en diálisis del 50 al 80%, favoreció a 5.700 personas, permitiendo a cada beneficiario una reducción anual del copago de 1,7 millones de pesos.

<sup>16</sup> Urriola 200, op.cit.

Otro hito de protección financiera fue el aumento de la bonificación del PAD Parto también a partir del 2003, de un 40 a un 75%. Este cambio incentivó incluso a beneficiarios de Isapres a trasladarse a Fonasa. Las atenciones financiadas por el sector público se incrementaron de 10.641 en 2002, a alrededor de 60 mil en 2009.

Así también, aplicando las atribuciones que le otorga la Ley N° 19.650, Fonasa eliminó la petición del cheque en garantía para atenciones de emergencia.

### **Eficiencia en el manejo de recursos**

Un hito fundamental lo constituye el hecho de que la función financiera al interior del sistema público de salud ha sido asumida paulatinamente por Fonasa. En efecto, desde el 1° de agosto de 1994, todas las tesorerías de Fonasa cuentan con un programa computacional que permite bloquear la entrega de credenciales u otros beneficios (por ejemplo, venta de bonos de atención) a quienes no son afiliados a Fonasa.

En 1995 se dio continuidad y se perfeccionó el sistema de pago per cápita a la Atención Primaria Municipal, con 4 millones 706 mil personas inscritas en el sistema. Esto generó nuevas modalidades de asignación de recursos en todo el sistema, como consecuencia del nuevo papel desempeñado por el Fondo: el de administrador del Seguro Público de Salud.

En el año 1995, se empieza a elaborar una metodología para determinar los costos por centro de resultados de un establecimiento ambulatorio del tipo Centro de Referencia de Salud, CRS, y Centro de Diagnóstico Terapéutico, CDT. A fines de los años 90 se pone mayor énfasis en la calidad de las prestaciones, estableciéndose compromisos tales como “definir estándares de calidad de la atención en las Prioridades de Salud País, según normas en uso...”<sup>17</sup>.

No obstante, los documentos que circulaban en la Secretaría de la Reforma, más bien consideraban que “FONASA tiene atribuciones legales de seguro público, pero se desempeña en la práctica como la tesorería del sector público de salud, recibiendo y distribuyendo la mayoría de los recursos financieros a las diferentes instituciones del sistema de atención”. A fines de los años 90 se planteó una disputa entre el Minsal y Fonasa en términos de las atribuciones financieras del seguro, que finalmente se resolvió reduciendo las capacidades auditoras y fiscalizadoras

<sup>17</sup> Minsal (División de Salud de las Personas)-Fonasa-OPS. “Estrategias innovadoras en salud”. Disap-Fonasa-OPS, Santiago, 1998.

de Fonasa sobre el desempeño financiero de los Servicios de Salud. La Administración que asumió en 2010 volvió a plantear este problema.

#### IV. LAS LEYES DE LA REFORMA DE 2005

La Reforma de 2005, especialmente el Plan Auge, merece un capítulo aparte porque constituye un paso trascendente en el proceso histórico de incremento de la protección social en Chile. Desde la asistencia caritativa que primó en el país hasta principios del siglo XX, a los sistemas bismarckianos (Ley de Seguro Obrero de 1924), restringido sólo a los trabajadores cotizantes y luego a los Sistemas Nacionales de Salud (1952), al estilo Beveridge y, consecuentemente, se abre el acceso a toda la población. El cuarto nivel, que a nuestro juicio se inicia con el Plan Auge, corresponde a la etapa en que se **garantizan** los derechos al acceso, prestaciones y a la calidad, sin restricciones financieras excluyentes. Es decir, si el seguro y/o los prestadores involucrados no cumplen con los protocolos básicos y reconocidos para un paquete o “canasta”, pueden ser motivo de acusaciones legales y reclamos de compensaciones pecuniarias. Este es el marco de la Reforma de Salud de 2005 en Chile.

El presidente Ricardo Lagos en la noche de su elección en enero de 2001, dijo: “La salud de su población es la mayor riqueza de un país. La desigualdad en el acceso a la salud es la peor de las injusticias del Chile actual”.

Allí también señaló que “se establecerá una carta de derechos y deberes en salud, que definirá la oportunidad y calidad de los servicios que tendrán garantizados todos los chilenos, así como las responsabilidades de colaboración y participación de las familias y la comunidad. Nadie quedará excluido, por su condición económica, del acceso a la atención, prevención y fomento de la salud. Esta carta será exigible por todos los ciudadanos. Las Isapres también deberán asumir la cobertura de los problemas de salud de sus cotizantes, de acuerdo a esta carta. Estas garantías en salud serán dinámicas en el tiempo, según las necesidades de salud de las personas y el nivel de desarrollo del país”.

En este contexto, se aprueba la Ley 19.937 de Autoridad Sanitaria, que define las funciones, facultades y estructura del Minsal: crea dos Subsecretarías (la de Redes Asistenciales y la de Salud Pública), separa funciones entre las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI) y los Servicios de Salud y crea la Superintendencia de Salud, reemplazando a la de Isapres.

En cuanto a la gestión de la Red, define las funciones de los Servicios de Salud, establece la red asistencial, los establecimientos autogestionados en red y los de menor complejidad. La Subsecretaría de Redes Asistenciales debe coordinar, articular y desarrollar la red asistencial de Chile, a través de los Servicios de Salud, la atención primaria municipalizada y las instituciones con convenio. La Subsecretaría de Salud Pública, por su parte, debe dedicarse a la promoción de la Salud, vigilancia, prevención y control de enfermedades.

La Ley 19.996 de Garantías Explícitas de Salud (conocida como Ley AUGE) estipula:

1. Garantía Explícita de Acceso: obligación del Fondo Nacional de Salud y de las Instituciones de Salud Previsional de asegurar el otorgamiento de las prestaciones de salud garantizadas a sus beneficiarios, en la forma y condiciones que determine el Decreto Supremo correspondiente.
2. Garantía Explícita de Calidad: otorgamiento de las prestaciones de salud garantizadas por un prestador registrado o acreditado, de acuerdo a la Ley N° 19.937, en la forma y condiciones que determine el Decreto Supremo correspondiente (corresponde a los protocolos de salud y al Registro de Prestadores individuales certificados o personas jurídicas acreditadas que mantendrá la Superintendencia de Salud).
3. Garantía Explícita de Oportunidad que determina:
  - plazo máximo para el otorgamiento de las prestaciones de salud garantizadas;
  - tiempo en que la prestación deberá ser otorgada por el prestador de salud que corresponda en primer lugar;
  - tiempo para ser atendido por un prestador distinto, designado por el Fondo Nacional de Salud o la Institución de Salud Previsional cuando no hubiera sido atendido por el primero;
  - En defecto de lo anterior, el tiempo en que el prestador definido por la Superintendencia de Salud deba otorgar la prestación con cargo a las instituciones antes señaladas.
4. Garantía Explícita de Protección Financiera: la contribución que aportará el afiliado por prestación o grupo de prestaciones, que deberá ser de un 20% del valor determinado en un arancel de referencia del Régimen. El Régimen reconoce también cobertura total de las presta-

ciones respecto de los grupos A y B de Fonasa, institución que puede ofrecer mayores coberturas a los grupos C y D.

5. Cobertura Financiera Adicional: el financiamiento del 100% de los copagos originados sólo por enfermedades o condiciones de salud contenidas en las Garantías Explícitas de Salud, que superen una suma de copagos (deducible) en un período máximo de doce meses desde el primer copago. El deducible corresponderá como máximo a 29 cotizaciones mensuales, pero no excederá las UF 122. En caso de existir más de un evento en 12 meses, corresponderá a 43 cotizaciones mensuales, legales o pactadas, no pudiendo exceder las UF 181.

El objetivo del Régimen de Garantías Explícitas en Salud es garantizar la equidad en el acceso de la población a la salud, independientemente de la capacidad de pago de las personas, aunque es necesario que estén inscritas en Fonasa o en una Isapre. El plan considera una serie de enfermedades o condiciones de salud como prioritarias para su cobertura, como varios tipos de cáncer, hipertensión arterial, cardiopatías congénitas, traumatismos con riesgo vital, entre otras. Esta ley, más conocida como Ley AUGE, comenzó a regir el 1 de julio de 2005 con las primeras 25 patologías. Estos 25 problemas de salud y sus garantías fueron establecidos mediante el Decreto 170 del año 2005. En el año 2006, entran en régimen adicional 15 problemas de salud que se incorporan en el Decreto 228 de ese año, incrementándose la atención a los problemas de salud garantizados a 40. En 2007, mediante el Decreto 44, con vigencia por tres años, se incorporan 16 patologías adicionales.

Hasta diciembre de 2009, se mantienen en régimen 56 problemas de salud y la síntesis de su evolución en el período julio 2005 a diciembre de 2009 arroja un total de 8.616.990 resoluciones de casos del Plan AUGE.

CUADRO 1  
CASOS AUGE EN RED ASISTENCIAL

Año	2005	2006	2007	2008	2009
Casos	1.358.530	1.435.542	1.758.717	2.113.624	1.950.577

Fuente: Fonasa 2010, *op. cit.*

Para efectos estadísticos y de descripción del AUGE por problema de salud, el Cuadro 2 describe y muestra la cantidad de resoluciones de casos por año y la garantía explícita de todos los problemas de salud que aborda este plan.

CUADRO 2  
CASOS AUGE POR PROBLEMA DE SALUD 2005-2009

Problema de Salud-Rama	2005	2006	2007	2008	2009	Total
01. Insuficiencia renal crónica terminal	2.177	3.962	3.352	3.302	3.157	15.950
02. Cardiopatías congénitas operables	3.446	6.976	7.023	7.334	7.567	32.346
03. Cáncer cervicouterino	8.748	16.501	14.869	14.647	14.974	69.739
04. Alivio del dolor ***	5.500	11.675	12.918	13.448	14.068	57.609
05. Infarto agudo del miocardio	8.897	34.698	59.445	78.529	77.426	258.995
06. Diabetes Mellitus Tipo 1	933	1.069	834	842	792	4.470
07. Diabetes Mellitus Tipo 2	230.576	127.125	87.150	79.781	71.011	595.643
08. Cáncer de mama	4.697	9.548	9.196	9.623	10.016	43.080
09. Disrrafias espinales	260	511	532	762	966	3.031
10. Escoliosis ***	386	575	567	581	593	2.702
11. Cataratas	23.976	49.216	50.702	55.730	53.389	233.013
12. Artrosis de cadera ***	928	1.819	2.218	2.097	2.066	9.128
13. Fisura Labiopalatina	243	395	355	358	342	1.693
14. Cáncer en menores de 15 Años	645	1.176	1.065	1.107	1.068	5.061
15. Esquizofrenia	1.444	2.665	2.887	2.825	2.848	12.669
16. Cáncer de testículo (adultos)	1.007	2.000	1.773	1.907	1.652	8.339
17. Linfoma en adultos	752	1.412	1.564	1.573	1.540	6.841
19. Infección respiratoria aguda***	242.082	334.523	313.807	300.618	319.939	1.510.969
20. Neumonía	17.975	24.261	24.044	21.568	20.765	108.613
21. Hipertensión arterial esencial	736.680	375.890	236.035	208.578	177.162	1.734.345
22. Epilepsia no refractaria ***	826	1.326	752	697	643	4.244
23. Salud oral ***	48.893	87.176	61.949	68.467	82.104	348.589
24. Prematurez (Displasia Broncopulmonar) ***	226	610	552	569	586	2.543
24. Prematurez (Hipoacusia)	354	1.207	1.411	1.654	1.499	6.125
24. Prematurez (Prevención parto prematuro)	14.482	19.863	16.445	18.844	16.097	85.731

## VEINTE AÑOS INCREMENTANDO EL DERECHO A LA PROTECCIÓN SOCIAL DE LA SALUD

24. Prematurez (Retinopatía)	529	1.267	1.457	1.722	1.693	6.668
25. Marcapaso	1.868	3.774	4.282	4.838	4.478	19.240
26. Colectistomía preventiva		9.950	17.975	19.130	19.164	66.219
27. Cáncer gástrico		4.33	11.964	15.454	12.993	44.747
28. Cáncer de próstata ***		2.792	3.809	3.671	3.291	13.563
29. Vicios de refracción		84.314	116.834	114.812	114.417	430.377
30. Estrabismo		6.093	9.907	9.253	8.562	33.815
31. Retinoptía diabética		11.115	18.953	26.351	18.649	75.068
32. Desprendimiento de retina		900	1.941	1.943	2.002	6.786
33. Hemofilia		771	360	454	428	2.013
34. Depresión		120.078	175.551	144.187	117.891	557.707
35. Hiperplasia de próstata		2.500	4.134	4.413	4.112	15.159
36. Órtesis ***		15.033	39.306	45.249	44.390	143.978
37. Accidente cerebrovascular		4.923	12.051	15.111	16.305	48.390
38. Enfermedad pulmonar obstructiva crónica		28.012	31.226	26.009	20.169	105.416
39. Asma bronquial		22.208	31.182	26.146	24.592	104.128
40. Síndrome de dificultad respiratoria		1.297	2.564	2.678	2.619	9.158
41. Tratamiento médico artrosis de cadera leve o moderada			6.383	15.506	17.064	38.953
41. Tratamiento médico artrosis de rodilla leve o moderada			10.871	28.674	31.218	70.763
42. Hemorragia por aneurismas cerebrales			340	840	707	1.887
43. Tumores Primarios SNC			561	1.053	973	2.587
44. Hernia Núcleo Pulposos Lumbar			1.864	3.053	2.646	7.563
45. Leucemia adulto aguda			356	465	403	1.224
45. Leucemia adulto crónica			442	372	296	1.110
46. Urgencias odontológicas			270.660	556.346	448.844	1.275.850
47. Salud oral adulto			11.859	25.925	26.047	63.831
48. Politraumatizado grave con lesión medular			74	158	170	402
48. Politraumatizado grave sin lesión medular			596	1.292	1.266	3.154
49. Traumatismo craneoencefálico moderado o grave			3.019	8.532	10.346	21.897
50. Trauma ocular grave			5.599	17.845	17.910	41.354
51. Fibrosis quística			331	36	26	393
52. Artritis reumatoide			10.101	8.062	4.951	23.114
53. Dependencia de alcohol y drogas			1.397	2.027	1.786	5.210

54. Analgesia del parto			28.361	65.751	64.685	158.797
55. Gran quemado			417	865	767	2.049
56. Hipoacusia bilateral adulto uso de audifono requerido			10.545	19.960	22.447	52.952
<b>Total</b>	<b>1.358.530</b>	<b>1.435.542</b>	<b>1.758.717</b>	<b>2.113.624</b>	<b>1.950.577</b>	<b>8.616.990</b>
<b>TOTAL ACUMULADO</b>	<b>1.358.530</b>	<b>2.794.072</b>	<b>4.552.789</b>	<b>6.666.413</b>	<b>8.616.990</b>	

Fuente: Fonasa op. cit.

Sin duda alguna, la implementación del AUGE no sólo da cuenta de la resolución de más de 8,6 millones de casos para los 56 problemas de salud en Régimen en el período analizado, sino también de las prioridades que están explicitadas en esta estrategia.

En este sentido, se destacan los siguientes logros relacionados con la implementación del AUGE, en directo beneficio de todas las personas atendidas por este sistema:

- a) Ha otorgado el carácter de derecho al acceso a servicios (tratamientos) de salud protocolizados. Esto abarca el 53% de la carga de enfermedad del país según los estudios vigentes;
- b) ha incorporado a los protocolos, por tanto a la protección financiera, un acceso garantizado a tratamientos farmacológicos y de enfermedades catastróficas;
- c) ha redefinido los topes de pago y/o los deducibles según la capacidad de pago del paciente o del asegurado;
- d) ha protocolizado la oportunidad (plazos máximos de atención) para los problemas del AUGE;
- e) si bien no hay una definición sanitaria de calidad, se han elaborado protocolos de acceso universal, que definen los tratamientos necesarios cubiertos y las redes o establecimientos autorizados.

Lo anterior revela que el AUGE ha significado para el beneficiario la entrega de nuevos productos y servicios bajo condiciones de garantía, calidad y protección financiera, que han implicado una reducción del gasto de bolsillo y prácticamente la cesación de situaciones catastróficas sanitarias por causas financieras.

Sin embargo, hubo críticas que se manifestaron en su momento y que continúan sin ser dilucidadas: Entre ellas, que el Plan “empaqueta” prestaciones de salud lo que no asegura sostenibilidad sanitaria; que relega a

un segundo plano los problemas o patologías no cubiertas; que reduce y/o privatiza el ámbito de la salud pública al tornar exigibles prestaciones que no es capaz de cubrir la oferta pública<sup>18</sup>.

De cualquier modo, por su propia definición, una canasta de prestaciones no es posible de reducir o asociar a un listado de prioridades sanitarias, porque cada acto médico tiene una eficacia inseparable tanto del contexto socioeconómico (determinantes sociales) como de la historia clínica de un paciente. Es en función de esto que el Haut Conseil pour l'Avenir de l'Assurance Maladie de Francia prefiere emplear el término "perímetro de reembolso"<sup>19</sup> que, para efectos de Chile, sería el perímetro de las garantías explícitas.

Uno de los aspectos relevantes en cuanto a equidad fue la propuesta de un Fondo Solidario en el sistema, que no fue aprobado en el Parlamento y no contó con los votos necesarios al interior de la propia Concertación, reduciéndose finalmente en un mero fondo interisapres.

La Reforma consideró otros cuerpos legales que tendían a fortalecer la regulación y fiscalización de los prestadores privados y de las Isapres, constituyéndose la Superintendencia de Salud que asumió atribuciones de control también sobre Fonasa en lo referente al AUGE.

La modernización del sistema público de salud debía implicar, entre otras cosas, la autonomía en la gestión de los hospitales públicos, en el contexto de redes integrales de atención, y la cooperación y colaboración estrechas entre los establecimientos públicos, municipales y privados, para lograr una real complementación del sistema mixto de salud propuesto. En este aspecto subsisten diversas controversias acerca de los alcances de la autogestión y del funcionamiento en red. Asimismo, no hay información suficiente para evaluar esta dimensión de la Reforma.

También la Reforma incluía la ley de derechos y deberes de las personas. Curiosamente, el 12 de junio de 2001, el Presidente de la República envió al Congreso Nacional el primer proyecto de Ley suponiendo que sería de más fácil aprobación. Esta propuesta es la única de las cinco leyes de la Reforma de 2005 que jamás –hasta ahora– se aprobó. Ella contenía,

<sup>18</sup> Urriola, R., "Historia de la Protección Social de la Salud". En texto del mismo nombre. Fonasa, Santiago, 2009.

<sup>19</sup> Piveteau, D., "Le 'panier de soins': une notion en trompe l'oeil?". En: Revue d'Economie Financière N° 76 (2004), París.

como se dijo, temas valóricos y económicos que, con frecuencia, dividen a la sociedad chilena. Entre ellos, la privacidad del tratamiento y la información consecuente; la obligación de las instituciones prestadoras de informar; las formas de reclamo; la obligación de los establecimientos sanitarios de disponer de costos detallados sobre insumos, medicamentos, exámenes, días-cama y diversos temas de ética y bioética.

## V. LOS DEBATES INCONCLUSOS

### *Cobertura universal ¿por qué no Fonasa para todos?*

Durante los gobiernos de la Concertación, sin duda se estimuló una recuperación del rol de la autoridad sanitaria del sector público en salud. Además, el “incrementalismo” adoptado para ampliar las coberturas en el sector público, ha tendido a atraer a los cotizantes hacia Fonasa.

En efecto, en el período se ha cubierto la totalidad de las enfermedades catastróficas y un alto porcentaje de las enfermedades de más alto costo (salvo las llamadas raras); se ha perfeccionado la ley de urgencias y se ha ampliado la atención primaria y el Plan Auge que introduce garantías explícitas. Todo lo anterior explica este aumento de la cobertura por parte de Fonasa, alcanzando en 2009 al 75% de la población.

Dados los niveles y la experiencia del sector público de salud, se estima que en Chile sería posible que se universalizara la atención con costos razonables, al menos para las prestaciones básicas.

### *Rol de la atención primaria de salud*

En todas las declaraciones generales de las autoridades sanitarias, aún antes de la Concertación, se han planteado reformas tendientes a cambiar el eje de la Atención Sanitaria hacia la Atención Primaria en Salud, tal como se ha definido mundialmente, proceso que ha sido más lento de lo esperado. El aporte público mensual por persona (incluye transferencias municipales y programas de reforzamiento de Atención Primaria en Salud) aumentó en 180% entre 1997 y 2007; la APS cubre el 89% del AUGE; el 89% de los pacientes diabéticos se atienden en APS, según informara la ministra María Soledad Barría<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> Barría M., Reforma a la salud y Atención Primaria de Salud. Presentación en Power Point, 2007.

Por su parte, la Agrupación Nacional de Médicos de Atención Primaria del Colegio Médico publicó en el año 2007 el documento “Compromisos para el fortalecimiento del sistema público de salud centrado en el fortalecimiento de la Atención Primaria” plenamente vigente, que plantea: a) aumento de la Resolutividad de la Atención Primaria, a través del Fortalecimiento del Equipo de Salud y la disponibilidad de más especialistas. (Desde 2008 se están otorgando becas a quienes hayan permanecido por más de tres años en la APS); b) optimización del Sistema de Financiamiento Per Cápita, lo que no fue implementado pese a las múltiples propuestas existentes y, c) transformación de Camas Básicas a camas de Cuidados Especiales, lo cual debía ser complementado con nuevos recursos.

En todo caso, basándose en Minsal<sup>21</sup>, en la tasa de participación del valor agregado por actividad sanitaria (2003-2007), aparece que el nivel ambulatorio (nivel primario público y sólo el nivel primario asociado a establecimientos de dependencia local), ocuparía el 23,7% del presupuesto en 2007 y el hospitalario para el sector público sería de 62,9%. Siempre considerando que la resolución hospitalaria es más cara, cabe preguntarse: esta distribución de recursos ¿está suficientemente balanceada? ¿Cuál es el balance ideal?

Asimismo, se han construido decenas de nuevos consultorios y postas, en particular en zonas rurales. Sin embargo, no se ha avanzado lo suficiente. Es necesario profundizar el modelo de atención que le da prioridad a la atención ambulatoria y mejorar no sólo la infraestructura material, sino también la formación permanente e incentivos para mejorar la calidad del personal que allí labora, en especial para retener en la Atención Primaria en Salud a los profesionales que están, en la mayoría de los casos, en tránsito hacia un destino hospitalario o de práctica privada. Para ello, la profesionalización de la gestión municipal, la asociación entre municipios rurales para ofrecer mejor atención y una estrecha relación entre especialistas hospitalarios y los equipos de atención primaria en salud, son medidas urgentes.

Pese al consenso que existe sobre estas y otras propuestas referidas al fortalecimiento de la Atención Primaria, los logros distan de ser satisfactorios. Al parecer, no se han fijado metas globales y la propia municipalización fragmenta el sistema haciendo lento los cambios sistémicos en este nivel. Debe recordarse que el proceso de municipalización de la

<sup>21</sup> Minsal. Cuenta Satélite de Salud Chile 2003-2007. Serie estadísticas económicas de salud. Minsal, Santiago, 2009.

salud comienza en los años 80 (DFL 1-3-063, del Ministerio del Interior) y termina con el segundo gobierno de la concertación (Ley 19.378 Estatuto de Atención Primaria de Salud Municipal).

Si bien los establecimientos siguen siendo parte del Servicio Nacional de Servicios de Salud, el control de la gestión así como el equipamiento, inmuebles y personal del servicio quedan bajo la responsabilidad y tutela de los municipios. Por su parte, el financiamiento opera a través del Sistema de Facturación por Atenciones Médicas (FAPEM), por los fondos municipales propios y por el Fondo Común Municipal (FCM). ¿Cuáles han sido las ventajas y desventajas de la municipalización en función de la Atención Primaria en Salud? Es una interrogante cuya respuesta está pendiente.

### *El destino de las Isapres*

Las Isapres han perdido cerca de dos millones de afiliados en los últimos 12 años<sup>22</sup>. Si el sistema público continúa la modernización y mejora la calidad y eficiencia de su cobertura, no tendrá sentido la existencia de las Isapres. En cambio, las aseguradoras de “segundo piso” cobrarán más vigencia. Éstas, que cubren el costo (total o fraccional) más allá del arancel del asegurador de primer piso, pueden ser una solución que optimiza rentabilidad y cobertura para quienes optan por un Fonasa eficiente y que incrementa sus garantías explícitas.

Es decir, hay un “*trade off*” entre los intereses de las Isapres y los de las aseguradoras, ya que a las primeras les conviene la ineficiencia del sector público, mientras que a las segundas no. El propio Banco Mundial<sup>23</sup> prevé una paulatina pero persistente reducción del rol asegurador privado de primer piso, si el sector público mejora la oferta<sup>24</sup>.

En el futuro inmediato es previsible que surjan contradicciones inéditas en el sector, porque han irrumpido las aseguradoras con roles estelares. En efecto, será de interés del “sector asegurador de segundo

<sup>22</sup> Algunas autoridades del gobierno del presidente Piñera dan poca importancia a estas pérdidas argumentando que, en términos porcentuales, son similares a las de fines de los años 80. Si bien esto es cierto, queda claro que el auge del seguro privado no dependió de su propia eficiencia sino del subsidio público.

<sup>23</sup> Wagstaff, A., Social health insurance reexamined. Development Research Group, The World Bank, Washington, DC, USA, 2009.

<sup>24</sup> En el marco de los seminarios para el desarrollo de la protección social, que organizaba Fonasa, el profesor Wagstaff señaló esta tendencia en una reunión con el Comité Ejecutivo de la institución en el año 2008.

piso” que Fonasa mejore la eficiencia controlando no sólo los convenios con prestadores privados sino particularmente con prestadores públicos (70% del presupuesto) para ampliar la bonificación y hacer más atractiva y de menor costo la prima complementaria. En cambio, las Isapres que hoy cobran un 30% promedio adicional en cotizaciones voluntarias para incorporar a los planes, de hecho compiten con las aseguradoras de segundo piso por este monto (la no despreciable suma de 300.743 millones de pesos en 2008).

Recordemos que todos los trabajadores deben cotizar el 7% de sus ingresos para salud con un tope de alrededor de 60 Unidades de Fomento<sup>25</sup>. ¿Cómo se resolverá el conflicto entre Isapres y Aseguradoras? ¿Es este un paso previo a la privatización generalizada de la salud? O más bien ¿se fortalecerá al sector público pero en un ámbito de todos modos restrictivo? En cualquier caso, pareciera que hay consenso en que la buena gestión de los Servicios de Salud es primordial para que el sistema público se mantenga y la protección social de la salud alcance equitativamente a todos los sectores de la población.

### *Transparencia y producción de información*

Hay información contradictoria acerca de los logros y déficit de Chile en materia de salud. A nivel internacional, el país exhibe resultados satisfactorios con respecto a su desarrollo relativo pero, al mismo tiempo, han abundado los diagnósticos que coinciden en que Chile tiene serios problemas de equidad en relación al acceso y el estado de salud de la población. Cuando se examinan las estadísticas nacionales según estratos todo cambia. Los promedios, como dicen Stiglitz y Sen<sup>26</sup>, Premios Nobel en Economía, ya no sirven para el diseño de políticas. Incluso las brechas se amplían. En consecuencia, una tarea pendiente es redefinir los mecanismos de asignación de recursos tomando en consideración variables socio-económicas (determinantes sociales) y transferencias condicionadas.

### *Gestión financiera*

Todos los gobiernos de la Concertación destacaron la necesidad de promover la eficiencia financiera y de gestión del sector. El solo hecho de

<sup>25</sup> La Unidad de Fomento se ajusta a la moneda corriente según la inflación.

<sup>26</sup> Stiglitz, J., Sen, A. y Fitoussi, J. P., Repport de la Commission sur la mesure des performances économiques et du progres social. Paris, 2008.

que este objetivo se repita muestra que no ha sido logrado, y tampoco se ha encontrado un camino para reducir las brechas de ineficiencia. La deuda del sector en 2010 alcanza a alrededor de 75.000 millones de pesos<sup>27</sup>. Las causas del déficit del Ministerio de Salud se mantiene como incógnita y tampoco existe consenso en el tema. Por un lado, se consideran razones estructurales (mayor demanda, aumento de precios, mejoras en las remuneraciones), mientras por otro se alude a una mala gestión. Lo concreto es que no existen explicaciones oficiales y públicas acerca de este incremento.

En efecto, permanentemente se ha insistido en la eficiencia en el sector (relación costos/producto) y con mayor ahínco a partir del año 1998. Este tema en el momento se instaló como prioritario por el aumento de la deuda sectorial. Los objetivos de aquel entonces eran:

1. Controlar el endeudamiento (cartera vencida) y su relación con el resultado operacional neto de los servicios de salud;
2. poner en marcha un sistema de control y evaluación de la ejecución presupuestaria en las áreas de trabajo definidas como prioritarias para el año 1999;
3. diseñar y poner en práctica el proceso de formulación presupuestaria en los servicios de salud para el año 2000;
4. implementar la primera etapa del cierre de brechas de equidad y eficiencia en los servicios.

Hoy, doce años después, podrían repetirse los mismos argumentos. No es del caso profundizar en este aspecto, ya que durante el período de la Concertación no se lograron definir criterios de evaluación y de auditoría, ni se logró un consenso sobre qué instituciones disponían de atribuciones para el control financiero. Es probable que una concepción un tanto “feudal” que prima en el sector y que se transmite a partir de la indiscutible autoridad médica, tenga relación con la incapacidad de superar las trabas que se diagnosticaban. ¿Faltó capacidad técnica, o más bien se generaron nichos de poder que trabaron el cumplimiento de los objetivos sanitarios nacionales? ¿Acaso el financiamiento no ha sido suficiente para incentivar una gestión eficiente? ¿Podrá la nueva coalición de gobierno actuar con un sentido sistémico más eficiente? He aquí otros desafíos e interrogantes.

<sup>27</sup> El 14 de mayo de 2010 en el XXI Congreso de Administradores de Establecimientos de Salud el Director de Fonasa, Mikel Uriarte, señaló este monto y que podía ser más crítico si se agregaba una reducción del presupuesto de 25.000 millones por el terremoto.

### *Nuevas demandas a causa de los cambios demográficos y epidemiológicos*

El acelerado proceso de cambio demográfico, sumado a los cambios epidemiológicos, exige respuestas institucionales a una demanda en pleno proceso de transformación. Especial referencia le cabe a los adultos mayores, es decir, a las personas de 60 y más años, que en 1950 eran 416.741, mientras que en 2010 alcanzan a 2.213.436. Se debe agregar que se espera un crecimiento sostenido de esta población durante las próximas dos o tres décadas.

El envejecimiento y el deterioro de la salud comienza con limitaciones de movilidad y función mental, que pueden conducir a la discapacidad y luego a la dependencia, calificada en 1998 por el Comité de Ministros del Consejo de Europa como *“un estado en el que las personas, debido a una pérdida de autonomía física, psíquica o intelectual, necesitan asistencia o ayuda significativa para manejarse en la vida diaria”*. La dependencia caracteriza a un 23% de los adultos mayores en Chile y al 50% de los de 80 y más años.

Se sabe también que los cuidadores son mayoritariamente mujeres (hijas o esposas), dos tercios de las cuales no han tomado vacaciones hace más de 5 años, cuidan a su familiar más de 12 horas diarias, no comparten el cuidado y se sienten solas, sobrecargadas y sobrepasadas por su situación<sup>28</sup>.

Son escasos los estudios que cuantifican o califican la oferta de establecimientos para adultos mayores, tanto debido a que la legislación es ambigua, como porque muchos de los adultos mayores son atendidos en residencias cuyo giro no es el de cuidados. Una política acorde con la nueva situación implicará, por cierto, destinar recursos hacia ello. Es un desafío que se ha postergado porque Chile ya está al nivel de los países desarrollados en cuanto a la forma de la pirámide poblacional. No obstante, nuestro problema es que llegamos a ser viejos antes de ser ricos, a diferencia de lo que ocurrió en los países desarrollados.

<sup>28</sup> Servicio Nacional del Adulto Mayor, Instituto de Nutrición y Tecnologías de Alimentos. Estudio nacional de la dependencia en los Adultos Mayores. Senama-INTA, 2010.

# La protección y la seguridad social bajo los gobiernos de la Concertación: los retos actuales

GONZALO D. MARTNER

## INTRODUCCIÓN

Las alternativas de manejo de los riesgos colectivos (naturales y macroeconómicos) y de los riesgos individuales con efectos agregados (desempleo, enfermedad sin recursos, vejez sin ingresos) son temas centrales de la agenda pública contemporánea. Las democracias se han hecho cargo desde la posguerra mundial de 1939-45 no sólo de la tarea tradicional del Estado gendarme (seguridad interna y externa, sistemas jurídicos y de justicia), sino también del desarrollo de infraestructuras, de la masificación de la educación, de los seguros sociales y de los subsidios a las familias y personas necesitadas, nuevas tareas públicas en economías de mercado que configuraron los llamados Estados de Bienestar.

La visión de Bismarck, nacida en la Alemania de la década de 1880 y basada en el aseguramiento de riesgos mediante la redistribución intertemporal obligatoria de los salarios en interés de los trabajadores cotizantes, requirió para funcionar de una economía asalariada relativamente homogénea y del criterio de orientar las transferencias en el contexto de la inserción en el trabajo. La visión británica de Beveridge, desarrollada en medio de la Segunda Guerra Mundial, admite las transferencias hacia los menos favorecidos en sus capacidades, fundando una noción de “solidaridad social” y no sólo de “seguridad social”, dando lugar a mecanismos más extendidos de asistencia que los que derivan de la redistribución en el tiempo de los ingresos del trabajo, lo que es especialmente

aplicable a las economías con trabajo asalariado informal y precario. La visión asociada a Thomas Paine y sus propuestas tempranas de distribuir entre todos los habitantes las rentas de la tierra, dieron lugar a la corriente “universalista e incondicional” del Estado de bienestar.

En el siglo XX, el desarrollo de la seguridad social se constituyó en una herramienta cada vez más extendida de mejoría del bienestar de la mayoría de la población. La seguridad social tradicional puede definirse como una combinación de seguro social frente a los riesgos socioeconómicos que enfrentan los trabajadores asalariados y de asistencia social para personas en necesidad, en que el Estado provee transferencias de ingresos o acceso a bienes específicos que se relacionan con la ocurrencia de eventos no controlables asociados a riesgos contingentes que enfrentan los individuos: la enfermedad, la invalidez, la vejez sin ingresos, el desempleo.

La noción de protección social trasciende los dispositivos de base estatal de transferencias de ingresos basados en el seguro social y por carencia de recursos. También incluye el vasto mundo de las redes de ayuda familiar, los servicios sociales basados en el voluntariado y las iniciativas comunitarias de autoayuda de variado espectro, muchas de ellas sustentadas en prácticas de reciprocidad<sup>1</sup>.

En la sociedad chilena se aplicaron entre 1973 y 1990 sistemáticas políticas públicas fuertemente restrictivas de los dispositivos de seguridad y asistencia social, y más aún de toda estrategia más amplia de protección social o de políticas de seguridad socioeconómica, en nombre de las ideas liberales de mercado autoregulado guiado por incentivos individuales, de disminución del gasto de gobierno, de privatización de activos públicos y de desregulación de actividades y mercados, minimizando todo rol de las organizaciones sindicales y sociales.

<sup>1</sup> Siguiendo a Standing (2004), de la Organización Internacional del Trabajo, “si la seguridad social se refiere a ‘la gestión del riesgo social por o para el individuo’, entonces puede decirse que la protección social, que incluye a la seguridad social, se refiere también a la ‘protección de lo social’: solidaridad civil, gremial y social. Todo sistema de protección social puede concederle a la seguridad social un papel amplio o mínimo, como sucede en la mayoría de los países en desarrollo de bajo ingreso nacional. La seguridad socioeconómica es aún más amplia. Además de abarcar la protección del ámbito social de transferencias y servicios, se refiere también a ‘la protección económica de lo social’, introduciendo la economía en la sociedad a través de estructuras de sistemas de regulación, protección y distribución que limitan la inseguridad social y económica, reducen las desigualdades y proporcionan pautas de oportunidades”.

Estas ideas y políticas no contaban con el apoyo mayoritario de la sociedad. Con la recuperación de la democracia se produjo una activación de las políticas de protección a los más vulnerables, en el contexto de la herencia de una economía dinámica pero relativamente poco avanzada que no estaba en situación de absorber las situaciones de marginalidad económica, social y cultural estructural ni de abordar los vaivenes y ciclos productivos. En particular, fue aumentando el consenso en la sociedad chilena frente a dos legados del período de neoliberalismo extremo de 1973-1989; por una parte, sobre la insuficiencia de los apoyos a los más pobres, especialmente en los períodos de alto desempleo, y la del sistema de pensiones por capitalización individual establecido en 1980, de lograr los dos objetivos de todo buen sistema de pensiones: una cobertura generalizada de la población de mayor edad y hacerlo con una significativa tasa de reemplazo de los ingresos del trabajo durante la vida activa.

Reducido al segmento más pobre de la población, venían operando en Chile desde el período 1973-1989 y en algunos casos desde mucho antes, dispositivos de subsidio de desempleo, asignación familiar, subsidio único familiar y de pensión asistencial y pensión mínima de escaso monto y cobertura. A partir del año 1990, se agregaron sucesivas transformaciones en los dispositivos de ayuda y seguridad social, hasta conformar un esbozo de sistema de protección social. En 2002 se reemplazó el subsidio de desempleo por un seguro de desempleo, se modificó la estructura de la asignación familiar, se amplió el subsidio único familiar primero y se estableció un bono solidario en 2003; a su vez, en 2008 se cambió la pensión asistencial por una pensión básica y un aporte solidario. Más ampliamente, se estableció el Programa Chile Solidario, concebido para que las familias con menores ingresos pudieran “construir un puente hacia sus derechos” por medio de una relación directa con el Estado, con un sistema de monitoreo de las situaciones familiares y de sus progresos, con instrumentos flexibles y prioridad en el acceso a los sistemas de apoyo social.

En este trabajo se analizarán estas sucesivas transformaciones y se vinculará su impacto con el del ciclo económico. Una segunda parte se ocupará de la reforma al sistema de pensiones del año 2008, que estableció un primer pilar no contributivo de las jubilaciones más allá del universo de personas indigentes. Ello, en base al diagnóstico generalizado de que la vulnerabilidad de las personas de edad que no pueden obtener ingresos requiere de algún sistema de pensiones básicas al margen de la contribución en la vida activa, pues tanto razones de equidad como de

incertidumbre fiscal, de incentivo a la subdeclaración de ingresos en el contrato de trabajo o directamente a la informalidad de la relación laboral, justificaban un cambio en el sistema vigente desde el año 1980, que contemplara por lo menos este aspecto.

## I. LOS ESTABILIZADORES FISCALES Y LA PROTECCIÓN SOCIAL

Los estabilizadores automáticos suavizan las fluctuaciones cíclicas a través de su efecto en la demanda agregada. Cuando la economía se encuentra en una fase contractiva o recesiva, la menor actividad económica genera una disminución de los ingresos fiscales, mientras que el mayor desempleo aumenta algunos gastos públicos.

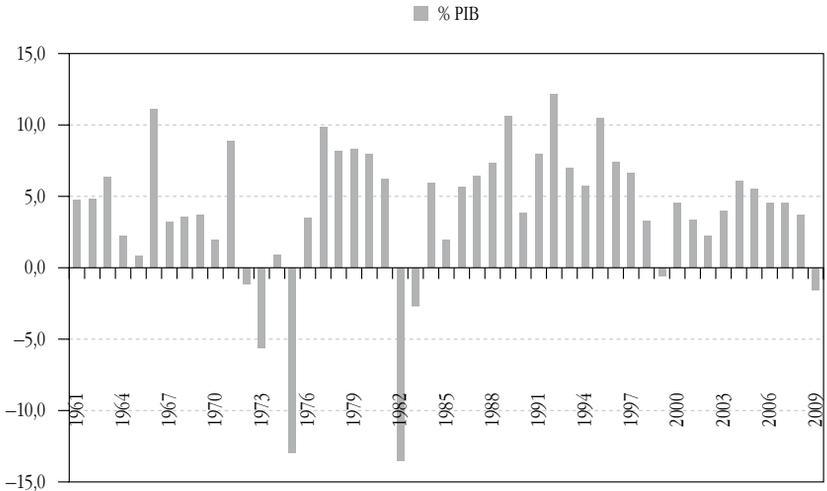
El ingreso disponible privado puede así disminuir menos que el Producto Interno Bruto (PIB), limitándose el efecto contractivo sobre la demanda agregada, el crecimiento y el empleo. Por tanto, el saldo presupuestario empeora en esta fase, estimulando la economía y facilitando la recuperación económica. En sentido contrario, en épocas de expansión se generan mayores ingresos públicos y menor gasto en subsidios, lo que permite reducir o eliminar el déficit público.

El ciclo económico chileno, mirado en perspectiva de largo plazo, incorpora vaivenes significativos de la magnitud del producto interno, del empleo y de los ingresos en el último medio siglo, como se observa en el Gráfico 1. Luego del convulsionado período 1970-1973, la economía entre los años 1974 y 1989 se orientó a una drástica apertura comercial y financiera y al desarrollo exportador, con privatización de empresas públicas y disminución del tamaño del Estado, una tasa de crecimiento promedio algo inferior al 3% anual, una de inflación anual promedio de 19% y una de desempleo superior al 13%. Entre 1990 y 1999 se duplica la tasa de crecimiento, la inflación se reduce a tasas de un dígito y el desempleo baja a cerca de 7%. Entre 2000 y 2010 la tasa de crecimiento cae por debajo del 4% promedio, el desempleo se incrementa a 9% y la inflación disminuye a un 3% anual promedio. Estas tendencias de largo plazo de la economía chilena se acompañan de ciclos marcados, cuyos momentos más álgidos en los últimos 40 años han sido las fuertes recesiones de 1975 y 1982-83, la recesión moderada de 1999, además de cambios de tendencia negativos en el ciclo de intensidad importantes en 1965, 1972 y 1990, y recientemente con ocasión de la gran recesión mundial de 2009.

Esto ha llevado a los sucesivos gobiernos, desde el año 1990 pero especialmente a partir del 2000, a establecer un mecanismo anticíclico

en la política fiscal y a mantener una flexibilidad en la política cambiaria para procurar absorber los choques externos que impactan con rapidez una economía pequeña y crecientemente abierta como la chilena. En el contexto de la política fiscal de “superávit estructural” establecida por el gobierno de Ricardo Lagos y posteriormente de “balance estructural” hacia fines del gobierno de Michelle Bachelet, han emergido en magnitudes todavía modestas en Chile gastos públicos “estabilizadores de ingresos”, frente a caídas del empleo y las remuneraciones de los sectores más vulnerables.

GRÁFICO 1  
TASA DE CRECIMIENTO INTERANUAL DEL PIB, 1961-2009



Fuente: Banco Central de Chile.

La política pública incluye diversos mecanismos de compensación social frente a variaciones en el ciclo económico que deterioran el empleo y los ingresos del trabajo no vinculados a límites presupuestarios específicos –que la ley de presupuestos suele denominar “excedibles”– junto a otros dispositivos de ayuda social. Las políticas públicas sociales compensatorias del ciclo económico se pueden diferenciar en dos categorías: las “automáticas” y las “discrecionales”. Entre las primeras destaca el tránsito hacia un nuevo sistema de seguro de desempleo que dejará obsoleto el limitado mecanismo existente hasta 2003 y el complementario mecanis-

mo de jubilación anticipada que lo sustituye para las personas de más edad que enfrentan el desempleo, de efecto negativo en tanto disminuye la pensión que obtendrían si contaran con un seguro de desempleo propiamente tal.

### *El subsidio y el seguro de cesantía*

El subsidio de cesantía está siendo reemplazado progresivamente desde fines de 2002 por un sistema de seguro de desempleo, que provee un mecanismo decreciente de reemplazo del salario por cinco meses. El subsidio de cesantía se otorgaba hasta por doce meses, distribuido por las municipalidades con fondos públicos, con un monto fijo (no vinculado al salario previo) muy bajo y decreciente a partir de los 91 días de aplicación. Entre los años 1985 y 1990 el monto era de 6 mil pesos en los primeros tres meses, de 4 mil en los tres meses siguientes y de tres mil en el semestre final del subsidio. En el año 2008 los montos habían ascendido a 17,3 mil, 11,6 mil y 8,7 mil pesos respectivamente.

Anteriormente, el acceso al subsidio era a petición del interesado, sobre la base de demostrar un despido basado en la interrupción del contrato de trabajo y por tanto abarca sólo al sector formal de la economía. Entre los años 1998 y 2002, el número de beneficiarios se cuasi duplicó, siguiendo la coyuntura del desempleo, como se observa en el Cuadro 1, para luego descender progresivamente, aunque la tasa de cobertura (proporción de cesantes con acceso al subsidio) se mantuvo estable en una proporción de menos de uno de cada diez afectados.

El seguro de cesantía, a partir de su puesta en marcha a fines del año 2002, ha tenido un número creciente de cotizantes a raíz de la obligatoriedad del mecanismo para los nuevos contratos de trabajo, abarcando a cerca de 4 millones de personas a diciembre de 2009, aunque los que han cotizado en algún momento en el nuevo sistema son más numerosos. Los beneficiarios, por su parte, han crecido en términos absolutos y en proporción de los cotizantes. Hacia el año 2005, su número era ya superior al de beneficiarios del subsidio de cesantía en 2002.

El impacto de este mecanismo de seguro de mantención de ingresos en coyunturas de mayor desempleo, se va demostrando como considerablemente mayor que el del mecanismo previo de subsidio, constituyéndose en el primer “estabilizador automático” de la evolución macroeconómica de magnitud significativa. No obstante, la cobertura de

CUADRO 1  
DESEMPLEO, SUBSIDIO Y SEGURO DE CESANTÍA: 1998-2009

Año	Beneficiarios Subsidio Cesantía	Beneficiarios Seguro Cesantía	Cotizantes Seguro Desempleo	Desempleados	Tasa de cobertura desempleo
1998	27.290			357,36	7,6
1999	49.024			591,25	8,3
2000	46.231			581,79	7,9
2001	51.341			597,83	8,6
2002	48.484	0	66.253	605,00	8,0
2003	nd	19.084	1.338.337	608,39	3,1
2004	33.663	44.690	1.879.623	659,42	6,8
2005	21.224	65.008	2.434.669	632,2	10,3
2006	15.813	76.536	3.924.053	541,18	14,1
2007	11.789	85.455	3.248.460	485,92	17,6
2008	9.528	113.326	3.589.914	557,02	20,3
2009	9.842	129.977	3.736.682	702,91	18,5

Fuente: A partir de Dirección de Presupuestos, Superintendencia de Pensiones, Superintendencia de Seguridad Social e Instituto Nacional de Estadísticas.

los cesantes permanece en alrededor del 20%, lo que manifiestamente debe llevar a revisar las condiciones de acceso de los cotizantes, especialmente en el caso de las faenas temporales, y a ampliar la cobertura del sistema y el número de cotizantes.

### *El subsidio único familiar*

Los subsidios sociales a los que se alude a continuación están sujetos a los límites de disponibilidad presupuestaria anual para financiar los respectivos programas, concentrados en las familias de menores ingresos. Por tanto, su vínculo con el ciclo económico es menos directo que en el caso de los mecanismos anteriormente descritos y está más sujeto a la decisión discrecional de la autoridad gubernamental en cuanto a la cobertura que puedan alcanzar y a la intensidad de su capacidad de compensación social frente a un deterioro de la coyuntura económica y del empleo.

CUADRO 2  
EVOLUCIÓN DEL SUBSIDIO ÚNICO FAMILIAR

Año	Causantes
1998	944.738
1999	905.277
2000	872.002
2001	887.593
2002	943.121
2003	936.919
2004	938.219
2005	953.896
2006	987.124
2007	1.051.377
2008	1.312.484
2009	1.726.270

*Fuente: Ministerio del Trabajo.*

El Subsidio Único Familiar (creado en el año 1980) es el equivalente de la asignación familiar que se otorga por carga familiar a los asalariados bajo contrato, pero que en este caso se entrega, de acuerdo a las disponibilidades presupuestarias y a la decisión discrecional de la autoridad, a las personas en situación de pobreza que no perciben ingresos del trabajo, en función del número de hijos menores, por embarazo o por discapacidad. Dado que una persona puede acumular factores de asignación del subsidio, los beneficiarios son menos que los “causantes”: hijos menores, recién nacidos, embarazadas, madres, inválidos, discapacitados mentales.

Como se observa en el Cuadro 2, este mecanismo tuvo más bien un comportamiento “procíclico” en el período de crisis de 1998-2000, recuperando su cobertura a partir del año 2001, con un permanente incremento desde esa fecha y con un fuerte aumento “anticíclico” entre los años 2008-2009. Este mecanismo de subsidio discrecional, asimilable a lo que se conoce como “transferencias condicionadas” en el lenguaje de los programas sociales, se ha constituido así en un “estabilizador discrecional”, abarcando un universo considerable de personas, aunque representa un gasto de relativa baja magnitud, del orden de 240 millones de dólares en el año 2009.

Complementariamente a este subsidio, el nuevo Programa Chile Solidario, en aplicación progresiva desde 2002, atiende mediante una gama de políticas públicas a un universo potencial de 225 mil familias en situación de extrema pobreza de acuerdo a los ingresos según la Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN) de Mideplan; es decir, cuyos ingresos no alcanzan a cubrir el costo de la canasta estándar de alimentación familiar, identificadas localmente. El deterioro de la situación del empleo probablemente incrementó el número de familias que califican para una política de este tipo, que incluye un subsidio especial de solidaridad de carácter temporal, denominado Bono Solidario. En 2002 cubrió a cerca de 42 mil familias.

### *La pensión asistencial*

La pensión asistencial se otorgaba hasta junio de 2008, es decir antes de la reforma previsional del gobierno de la presidenta Bachelet, atendiendo de por vida a aquellas personas de bajos ingresos (cercas al nivel de la indigencia) que no disponen de derechos previsionales y son mayores de 65 años, así como también a las personas discapacitadas. La asignación a nuevos beneficiarios la determinaban los intendentes regionales, previa identificación de demandantes por los municipios y según la disponibilidad presupuestaria que asignaba cada año nuevos cupos por región. Este subsidio se debe entender como relativamente vinculado al ciclo económico, en tanto el deterioro del empleo y los ingresos habilita a más personas para acceder a la pensión asistencial. El examen de su evolución desde el año 1998 arroja una tendencia al incremento de este subsidio, que será reemplazado por uno de mayor cobertura y monto a partir de la reforma de 2008.

En el período 1998 y 2002 se produjo un incremento del número de pensiones asistenciales otorgadas, aunque en cantidades muy pequeñas y especialmente por razones de invalidez y discapacidad mental. En septiembre del año 2004 se diferenció el monto de la pensión asistencial según personas menores de 70 años, entre 70 y 75 años y mayores de 75 años. A partir de 2005 se produce un incremento considerable de los beneficiarios.

CUADRO 3  
PENSIÓN ASISTENCIAL, PERÍODO 1998-2008

Año	Vejez	Adicional	Invalidez	Adicional	Discapacidad mental	Adicional	Total	Total Adicional
1998	162.204	-	169.075	-	14141	-	345.420	-
1999	163.338	1.126	170.404	4.199	17.003	2.862	350.745	5.325
2000	165.373	2.035	173.787	6.033	19.653	2.650	358.813	8.068
2001	167.358	1.985	177.507	6.589	22.522	2.869	367.387	8.574
2002	167.212	-146	179.926	4.678	24.780	2.258	371.918	4.532
2003	165.150	-2.062	180.921	2.855	26.641	1.861	372.712	793
2004	162.804	-2.346	181.465	2.472	28.569	1.928	372.838	126
2005	175.143	12.339	189.922	13.201	33.313	4.744	398.378	25.540
2006	189.150	14.007	197.794	7.872	37.395	4.082	424.339	25.961
2007	206.661	17.511	205.016	7.222	41.207	3.812	452.884	28.545
2008	228.065	21.404	212.327	7.311	44.982	3.775	485.374	32.490

Fuente: Superintendencia de Seguridad.

Así, en el caso de los sistemas de ayuda social pública cuya cobertura es discrecional de la autoridad, se concluye de la experiencia del último decenio que han tendido a asimilarse a la filosofía de la regla de balance estructural en materia de equilibrio presupuestario, que activa con mayor automaticidad la ampliación de las coberturas de las ayudas sociales públicas y, a la inversa, las restringe en situaciones de mejoría del acceso al empleo.

La aspiración para el futuro es la de constituir una “regla de compensación social” combinada con la del equilibrio fiscal de largo plazo. La maduración de la política social chilena permitiría en plazos prudentes entrar a una etapa de definición más precisa del derecho a la ayuda social pública en determinadas condiciones de deterioro de la situación del empleo y de los ingresos familiares, para enfrentar con coherencia la mantención de la cohesión social en condiciones externas adversas y en las etapas bajas del ciclo económico, de modo que la regla fiscal incluya parámetros de variabilidad del gasto público social “automático” y del gasto en ayuda social pública.

## II. LA REFORMA AL SISTEMA DE PENSIONES Y LA PROTECCIÓN A LOS MÁS POBRES

### *La lógica de los sistemas de pensiones*

Quienes disponen en la edad avanzada de suficientes activos propios con sus respectivos rendimientos no requieren de sistemas públicos de pensiones. Un sistema obligatorio de pensiones tiene el objetivo genérico de asegurar a los demás ciudadanos algún tipo de ingreso en la vejez y de modo específico unos ingresos de reemplazo (salario diferido) a quienes han vivido de su trabajo una vez que dejan de obtener ingresos salariales por retiro de la vida activa. Se obtiene así una redistribución intertemporal de los ingresos en el ciclo de vida y se otorga seguridad frente a la imposibilidad de prever el momento de la muerte. Se programa el uso de ahorros mediante la técnica de la renta vitalicia o se establece un vínculo colectivo entre generaciones, en la que la generación activa paga pensiones a la pasiva.

Los sistemas contemporáneos de pensiones suelen incluir, simplificando, tres “pilares”. El primero, normalmente financiado con recursos tributarios y no necesariamente atado a contribuciones durante la vida activa, tiene el propósito de asegurar una pensión básica a quienes no tienen otros ingresos en la vejez, o bien complementarlos si estos son muy bajos. El segundo pilar, el sistema contributivo obligatorio, tiene dos objetivos propios: lograr la máxima tasa de cobertura posible del universo de asalariados y trabajadores independientes y lograr una tasa de reemplazo adecuada de los ingresos al momento de terminar la vida activa, suavizando la curva de la capacidad de consumo a lo largo de la vida, redistribuyéndola desde la edad productiva a la vejez. Un tercer pilar, el que incentiva tributariamente el ahorro voluntario, viene a complementar, con el esfuerzo individual adicional, los ingresos en la vejez.

Cualquiera sea el sistema de pensiones que cada país haya adoptado, son generalizadas las preocupaciones y los debates públicos sobre los efectos fiscales y macroeconómicos de la evolución demográfica y el incremento de la expectativa de vida experimentada, con pocas excepciones en las últimas décadas. En el año 2005, un 7,4% de la población tenía más de 65 años (15,5% en los países desarrollados y un 5,5% en los en desarrollo), mientras las proyecciones medias de la ONU prevén un fuerte cambio en la situación hacia 2050, con una proporción de 16,1% de mayores de 65 años (26,2% en el mundo desarrollado y un 14,6 en aquel en desarrollo). En el caso de Chile, este porcentaje era de 7,9% en

2005 y su proyección de 18,9% para el año 2050, es decir, una situación intermedia.

Habrán entonces cada vez más personas de edad avanzada por persona económicamente activa en el futuro. Pero esto no es necesariamente una catástrofe, como a veces se plantea en el debate público. Existe una secuencia a considerar que matiza el pesimismo demográfico de tipo catastrofista. En efecto, después de que la fertilidad comienza a declinar y antes de que se manifieste la tendencia al envejecimiento promedio de la población, la proporción de personas en edad de trabajar aumenta en relación a la dependiente y de edad avanzada. Esto genera un potencial para un auge en el ingreso per cápita conocido como “ventana de oportunidad demográfica” y “primer dividendo demográfico”.

Una mayor proporción del producto nacional puede dedicarse a la inversión sin sacrificar el consumo. A la vez, a medida que la población envejece se presenta un potencial “segundo dividendo demográfico”, si la población de más edad ha ahorrado en su vida activa y dispone de más riqueza que las generaciones más jóvenes, con la consecuencia de incrementar la riqueza per cápita. La anticipación de una vida más larga induce a una parte de la población, además, a ahorrar más durante su vida, reforzando el efecto descrito. Con la menor fertilidad, las personas pueden asignar una mayor parte de sus ingresos a su propio consumo, con un potencial incremento del ahorro. Así, fruto de todos estos efectos, la riqueza per cápita puede incrementarse durante la transición demográfica en la que la población envejece<sup>2</sup>.

Más allá de esta situación, si la productividad del trabajo multiplicada por el número de trabajadores se incrementa a una tasa superior que la de los pensionados, el desequilibrio creciente entre personas activas y pasivas puede compensarse o al menos atenuarse. En teoría, para un sistema contributivo obligatorio, aplicar un modelo de capitalización individual o uno de reparto intergeneracional se justifica o no, si el crecimiento proyectado de la masa salarial es inferior o superior al rendimiento proyectado de las cotizaciones capitalizadas<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Ver: Lee and Mason, 2007.

<sup>3</sup> Ver: Blanchet, 1998.

**Recuadro 1: Comparación de sistemas de pensiones**

Si la población que trabaja crece a la tasa  $n$  y los salarios crecen a la tasa  $s$ , entonces por cada peso de contribución obligatoria en edad de trabajar los trabajadores reciben en la vejez:

$$m = (1+n) (1+s)$$

El retorno sobre la inversión del sistema de reparto corresponde al crecimiento de la masa de cotizaciones salariales. Si  $i$  es la tasa de interés de los activos invertidos en capitalización, representando el retorno sobre la inversión de cada peso depositado en el sistema, entonces para el trabajador es mejor, aunque más riesgosa, la capitalización en caso que  $i > m$ , o es más conveniente el sistema de reparto si  $i < m$ .

Lo más probable es que en un país como Chile, la fuerza de trabajo agregada continúe creciendo hacia el año 2050 y así lo hará también la masa salarial de no mediar una caída de la productividad y de los salarios medios. A más largo plazo, la fuerza de trabajo activa eventualmente disminuirá, como es el caso en Europa (con una fuerza de trabajo que será probablemente menor en 2020 que en la actualidad) y en otros países desarrollados en los que prevalece una muy baja natalidad, poniendo el destino de las pensiones en manos de los incrementos de productividad de una fuerza de trabajo eventualmente menos numerosa.

En efecto, en el otro componente de la ecuación, se confrontan las visiones pesimistas u optimistas sobre la productividad: si los pesimistas tienen razón, deben tomarse acciones desde ya para evitar presiones fiscales insostenibles por las pensiones. Este enfoque, o variantes del mismo, llevó a los economistas neoliberales durante la época de Pinochet, a eliminar prácticamente cualquier compromiso intergeneracional en materia de pensiones, al cambiar un sistema de beneficios definidos a uno de aportes definidos y de incertidumbre sobre los beneficios, con excepción de una pensión asistencial de bajo monto para la población mayor de 65 años en condición de indigencia y un aporte fiscal para obtener una pensión mínima para los participantes en la seguridad social con un mínimo de 20 años de cotizaciones.

*La situación chilena después de la reforma neoliberal de 1980*

La información disponible muestra que hacia el año 2005 los cotizantes a los diversos sistemas de pensiones civiles vigentes en el país, representaban un 65,9% de los trabajadores ocupados y 61,3% de la fuerza de trabajo total. Si bien dicha cobertura es superior en alrededor de diez puntos porcentuales respecto de la observada en 1980, es similar a la registrada a mediados de los setenta. Ello se debe a que los niveles de cobertura entre los trabajadores independientes son bajos y han disminuido.

Según la información de la Encuesta CASEN, la cobertura del sistema de pensiones entre la población mayor de 65 años se ha mantenido en torno al 76% entre los años 1992 y 2003. Sin embargo, las pensiones de carácter contributivo han disminuido su cobertura, siendo reemplazadas por las pensiones asistenciales no contributivas. En la práctica, junto a la nueva capitalización individual se construyó un sistema que mantiene en un largo período de transición (hasta 2030 para las cotizaciones y hasta 2050 para los beneficios) el pago de las pensiones a quienes jubilaron en el sistema antiguo o jubilarán de acuerdo a sus normas, y el pago al momento de jubilar de un bono de reconocimiento de las cotizaciones realizadas en dicho sistema para los que se trasladaron al nuevo.

Esto ha representado desde el año 1981 al 2003 un déficit promedio del orden de 5,7% del PIB (un 4,4% para las pensiones civiles). Se agrega un esquema de “reparto”, no ya de asalariados activos a pasivos, sino de contribuyentes a amplias categorías de pasivos que no obtienen la pensión mínima o que no han contribuido al sistema y obtienen una pensión asistencial, con un costo fiscal de 0,3% del PIB en el año 2005, cubriendo del 7,7% al 18,6% del total de los adultos mayores.

Desde el abandono del sistema de pensiones por reparto y su reemplazo por uno de capitalización en el año 1980, ha permanecido una fuerte interrogante sobre la magnitud de las pensiones futuras en Chile. Éstas dependen crucialmente de la densidad o estabilidad en el tiempo de las cotizaciones, siempre amenazadas por la pérdida temporal del empleo o insuficiente constancia de los autoempleados, y de la rentabilidad de los fondos. Según la Encuesta de Protección Social del año 2002, la relación años cotizados/años de historia laboral es de sólo el 51% para los trabajadores dependientes. Hasta ahora los fondos de capitalización han contribuido a reanimar el mercado de capitales (y a concentrarlo) y han mantenido una rentabilidad promedio relativamente satisfactoria (del orden de 10%), la cual disminuye si se consideran los fuertes costos administrativos existentes.

A pesar de la cuasi eliminación de los beneficios definidos, propio de la seguridad social de los países maduros, se desarrolló una controversia sobre el peso presupuestario de largo plazo de la combinación de incertidumbres vinculadas al desempeño financiero de los fondos de pensiones, la evolución del mercado de trabajo y la densidad de las cotizaciones individuales a lo largo del ciclo de vida del trabajador, que gatillan las pensiones mínimas (con 20 años de cotizaciones al menos) y asistenciales (para personas sin derechos previsionales y con bajos ingresos).

Las proyecciones oficiales mostraban que del total de la población adulta mayor, el grupo cubierto por una pensión contributiva se reduciría de 65% a 50% en el año 2020 y que alrededor de un 60% de los pensionados del sistema de AFP obtendría una pensión igual o inferior a la pensión mínima garantizada por el Estado. Por su parte, proyecciones de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP) muestran que el 46% del flujo anual de nuevos pensionados del sistema de AFP entre los años 2020 y 2025, tendría una pensión inferior a la mínima y sin acceso a la Garantía Estatal, y que el 65% de este grupo estaría compuesto por las mujeres mayores. Nótese que con el envejecimiento de la población, el esquema actual de AFP llevaría inevitablemente a una caída de las pensiones individuales promedio, a un incremento obligado de las cotizaciones o a una edad de jubilación más tardía<sup>4</sup>.

### *La necesidad de la reforma al sistema de pensiones en Chile*

Una ampliación sustancial de los mecanismos de protección social que mejore la situación de los sectores mencionados, probablemente supondría la simplificación de la actual gama de mecanismos de transferencia de ingresos a los más pobres y definiría una política de ingreso básico garantizado con dos mecanismos fundamentales, como suele ocurrir en los países con sistemas avanzados de protección: el primero concentrado en los niños (sobre la base de una prioridad valórica y alta rentabilidad social) y el segundo orientado a las personas de más de 65 años para asegurarles una vejez con un mínimo de dignidad.

El primer mecanismo debiera consistir en otorgar a cada hijo de las familias de menores ingresos un subsidio a la infancia hasta que se complete la educación media, a ser percibido por la madre y con la condición de

<sup>4</sup> Ver: Arenas de Mesa, 2004.

asistir a la escuela, y en ser de un monto sustancialmente mayor al actual Subsidio Único Familiar, que se propone sea sustituido por este mecanismo, junto al sustancial esfuerzo en curso de incremento del sistema de cuidado infantil y educación pre-escolar y la alimentación complementaria infantil. Un subsidio a la infancia de 30 mil pesos mensuales para 1,4 millón de niños de familias en situación de bajos ingresos, tendría un costo anual del orden de 0,7% del producto del año 2006 y constituiría un incremento de ingresos significativo para las familias más carenciadas con niños.

Un segundo criterio de homologación a las democracias sociales avanzadas debiera ser el de otorgar a una amplia mayoría de los adultos mayores una *pensión básica garantizada*<sup>5</sup>. Esto es parte sustancial de la reforma propuesta por el gobierno a fines de 2006, que ha considerado pertinente sostener la necesidad de la adopción de un sistema de pensión básica (no contributiva y financiada con impuestos, aplicable a todos los residentes en el país durante el ciclo de vida activa exceptuando a los de más altos ingresos) como primer pilar solidario del sistema de pensiones, combinado con un sistema contributivo de capitalización individual reformado en tanto segundo pilar y con el sistema de complemento de ahorro voluntario con descuento tributario a la renta (cotizaciones voluntarias, depósitos convenidos con empleadores, depósitos de Ahorro Previsional Voluntario) como tercer pilar.

El total de pensionados de cargo fiscal era de poco más de 1,7 millones de personas en el año 2005, de las cuales 223 mil lo eran por razones de discapacidad o enfermedad mental. Las pensiones mínimas beneficiaban a 526.874 personas en el sistema antiguo, con un costo total de 1.132 millones de dólares. Las pensiones mínimas beneficiaban a unas 50.550 en el sistema de AFP como complemento de la pensión capitalizada. Las pensiones asistenciales (que incluyen las por discapacidad y enfermedad mental) beneficiaban a 411.004 personas a inicios del año 2006 y a 464.743 en el año posterior, de acuerdo al presupuesto 2007, con un gasto equivalente a 542 millones de dólares. Nótese que esta cifra es inferior al gasto en pensiones de las Fuerzas Armadas, cuyas pensiones promedio más que duplican a las pensiones promedio civiles.

<sup>5</sup> Siguiendo a Larry Willmore (2006), en base al sistema existente en Nueva Zelanda desde 1940, pero también en Bolivia y Ciudad de México más recientemente, y en general los sistemas de pensiones básicas existentes en múltiples países.

CUADRO 4  
PENSIONADOS AÑO 2005

	N°	Gasto (Millones de US\$)	Monto promedio (US\$)	%PIB
<b>Total pensiones</b>	<b>1.712.051</b>			
<b>1. AFP</b>	329.530	-	-	-
<b>2. Sistema antiguo</b>				
INP	826.380	2.277	230	1,6
Capredena	98.679	924	781	0,7
Depreca	59.084	531	750	0,4
<b>Total sistema antiguo</b>	984.143	3.733	316	2,7
(Mínimas)	(526.874)	(1.132)	-	(0,8)
<b>2. Asistenciales</b>				
Vejez	175.143	-	-	-
Invalidez	189.922	-	-	-
Deficiencia mental	33.313	-	-	-
Total asistenciales	398.378	361	75	0,3

Fuente: Superintendencias de Seguridad Social y de AFP y FMI.

Aunque el gobierno optó por proponer montos mucho más modestos, es decir, limitada en régimen a 1% del PIB, cabe subrayar que si en Chile a todos los mayores de 65 años (1.290.181 personas en el año 2005 según el INE) se les pagase una pensión básica de 102.494 pesos mensuales (valor de la pensión mínima actual, desde mayo del año 2006, para los mayores de 75 años, que debe ser la meta de la pensión básica universal de acuerdo al principio de igualdad de trato), el costo de una pensión básica universal cuyo monto sea la hoy válida para los de más de 75 años, sería de unos 3.000 millones de dólares, es decir un 2,1% del PIB del año 2006, estimado por el Fondo Monetario Internacional, FMI.

Una pensión básica garantizada uniforme tiene el mérito de ser de muy simple administración y legibilidad colectiva: por el sólo hecho de tener más de 65 años la sociedad me otorga el derecho a unos ingresos modestos para la vejez, financiados mediante una contribución universal proporcional a los ingresos, por los ingresos asegura la cobertura que se desee, incluye automáticamente a las mujeres y a los trabajadores informales, es decir a los más frecuentemente excluidos de los sistemas de pensiones, no estigmatiza a los beneficiarios y mantiene los incentivos para ahorrar

para la vejez. Esta alternativa debiera reemplazar las actuales pensiones asistenciales y mínimas, ya que elimina la incertidumbre para el trabajador sobre el piso de ingresos que dispondrá en la vejez y permite cuantificar la magnitud del gasto fiscal que implica mantener un primer piso solidario con parámetros fijos, en vez de sujetos a la evolución de la pobreza y de la cobertura, densidad y rentabilidad de las cotizaciones obligatorias.

La homogeneización inmediata de ambas pensiones en base a la mínima vigente antes de la reforma para los mayores de 75 años, tendría un costo fiscal adicional de 0,6% del PIB, y lo eleva del 1,6% actual al 2,2% que representa financiar las pensiones asistenciales y la integralidad de las pensiones mínimas. Respecto al gasto actual, nuestra estimación señala un incremento de gasto del orden de 1% del PIB si se aplica una pensión básica universal que incremente la pensión asistencial así como todas las pensiones mínimas hasta el nivel de las que se otorga a las personas de más de 75 años. Si se quisiera otorgar esta pensión sólo al 60% más pobre de la población, entonces su costo sería de 1,3% del PIB, es decir, del orden de un 0,3% adicional del gasto actual en pensiones mínimas y asistenciales por vejez.

En el largo plazo, si se quisiera mantener un valor de la pensión universal proporcional a una fracción del PIB por habitante, el incremento del porcentaje de población de más de 65 años en la población total haría que el esfuerzo fiscal debiera también incrementarse, ya que en cualquier sistema el costo de las pensiones se incrementará con el envejecimiento de la población.

CUADRO 5  
PROYECCIÓN DE COSTO DE PENSIONES GARANTIZADAS EN CHILE

100%	Pensión Universal/PIB/Hab (*)	% Pob +65 años	Costo en % PIB
2006	0,27	7,9	2,14
2025	0,27	12,9	3,48
2050	0,27	18,9	5,10
60%	Pensión Básica/PIB/Hab	60% Pob +65	Costo en%PIB
2006	0,27	4,8	1,28
2025	0,27	7,7	2,09
2050	0,27	11,3	3,06

(\*) La pensión básica considerada para este cálculo es la pensión mínima vigente para mayores de 75 años, es decir de 102.494 pesos mensuales, que en 2005 representaba un 27% del ingreso promedio anual por habitante en dólares estimado por el FMI.

Fuente: Elaboración propia del autor.

Según nuestras estimaciones, el costo de las pensiones representa el valor de la pensión mínima para mayores de 75 años en 2006, equivalente a un 27% del PIB por habitante, y sería del orden del 2% del PIB actual y del 5% del PIB del año 2050, dado el fuerte incremento de la población de más de 65 años en la población total (proporción que pasaría de 7,9% en el año 2005 a 18,9% en 2050, de acuerdo a las estimaciones demográficas intermedias de Naciones Unidas). Si mantener una pensión garantizada universal es considerado demasiado oneroso, en el Cuadro 5 se observan los valores para una pensión básica que abarque sólo a un 60% de los mayores de 65 años (1,3% en 2006 y 3% del PIB en el año 2050). Otra opción más restrictiva sería la de mantener el esfuerzo fiscal como proporción del PIB en el largo plazo, disminuyendo en el tiempo el monto de la pensión básica como proporción del producto por habitante, con una reajustabilidad que sólo representa la inflación.

Este tipo de opciones y sus múltiples variantes posibles están llamados a ser debatidas por el sistema político chileno, y sus costos presupuestarios no son disruptivos de la dinámica económica. De hecho, la alternativa más onerosa es apenas algo superior al gasto público promedio en pensiones civiles desde el año 1980.

Es también pertinente discutir sobre el tipo de financiamiento de un sistema de pensiones garantizadas como el señalado. Una opción distinta del sistema actualmente vigente, es que este tipo de mecanismo sea financiado con un impuesto parejo a la renta específico para estos fines, combinado con un sistema contributivo reformado de *reparto provisionado* en tanto segundo pilar y con un sistema de capitalización individual como complemento de ahorro voluntario con descuento tributario a la renta (cotizaciones voluntarias, depósitos convenidos con empleadores, depósitos de APV) en tanto tercer pilar.

Una *pensión universal* (o básica, si se limita a una proporción de los adultos mayores) garantizada uniforme tendría el mérito de:

- Ser de muy simple administración y legibilidad colectiva: por el sólo hecho de tener más de 65 años la sociedad me otorga el derecho a un piso modesto de ingresos para la vejez, financiado mediante una contribución proporcional a los ingresos de cada cual;
- asegurar un 100% de cobertura, o la proporción que se desee si no se incorpora en el dispositivo a las personas de mayores ingresos<sup>6</sup>;

<sup>6</sup> Considerando que su aporte sería mayor que el beneficio a percibir, no existe necesariamente una justificación para dicha exclusión. Para los mayores de 65 años más ricos, la

- incluir automáticamente a las mujeres y a los trabajadores informales, es decir, a los más frecuentemente excluidos de los sistemas de pensiones;
- no estigmatizar a los beneficiarios, en virtud del principio del aporte y beneficio universales;
- fortalecer los incentivos para ahorrar para la vejez;
- eliminar la incertidumbre para el Fisco respecto a la magnitud del gasto que implica mantener un primer piso solidario con parámetros fijos en vez de, como es hoy, estar sujeto a la evolución de la pobreza y de la cobertura, densidad y rentabilidad de las cotizaciones obligatorias;
- eliminar la incertidumbre para el trabajador sobre el piso de ingresos que dispondrá en la vejez.

Se podrá argumentar que de este modo se desincentivaría el ahorro para la vejez, puesto que existiría un ingreso asegurado. En realidad, este esquema se convierte en un incentivo: para complementar la pensión básica, todos estarían interesados en constituir ahorros adicionales asociados a la formalización contractual de las relaciones laborales o a realizar ahorros voluntarios. Hoy, en cambio, para muchos no tiene sentido exigir un contrato al empleador, que además disminuye su remuneración líquida, al percibir que su pensión será la mínima legal si tiene más de 20 años de cotizaciones o directamente la asistencial si no los tiene y su condición es de pobreza. Si el potencial cotizante tiene una mínima cultura financiera, constatará que el costo de administración (un sexto de los fondos descontados obligatoriamente del salario bruto) es en extremo elevado, por lo que no buscará la formalización contractual de su relación laboral.

### *Sustentabilidad de largo plazo de un sistema con pensión universal*

Como se señaló, los montos involucrados son en la etapa inicial inferiores y en régimen de largo plazo equivalentes al esfuerzo fiscal realizado hasta ahora para financiar la transición del sistema de reparto al de capitalización, reforma de fundamentos puramente ideológicos basados

---

pensión universal podría en todo caso ser deducida ex-post al momento de la declaración de impuestos, evitando las complicaciones y costo administrativo de la elegibilidad de la asignación ex-ante según ingresos demostrados por debajo de un determinado límite.

en una radicalidad neoliberal sin precedentes. No existe otro país en el mundo que haya hecho soportar a una misma generación el financiamiento tributario de las pensiones de sus padres y al mismo tiempo el financiamiento por capitalización de aportes de la propia: todas las naciones que han introducido mecanismos de capitalización individual lo han hecho *adicionalmente* a los esquemas de reparto o sustituyéndolos sólo en parte. Si Chile se adaptó en sus cuentas fiscales a esta situación (hasta el año 1990, a costa de romper en una ocasión la indexación por inflación de las pensiones y con la consecuencia de una grave disminución del gasto en salud y educación), la legitimidad de hacerlo innovando en un esquema de transferencias redistributivo y eficiente es bastante mayor.

Frente al tema del envejecimiento<sup>7</sup>, en este nuevo esquema los ingresos de los no pensionados sólo caerían si lo hace el ingreso por habitante de modo significativo<sup>8</sup>.

## Recuadro 2

Si la pensión básica uniforme es  $p$ , el ingreso promedio que queda para el resto de las personas después de contribuir a financiar la pensión básica es  $w$ , entonces el ingreso por habitante  $y$  es un promedio ponderado de estos dos ingresos promedio, siendo los factores de ponderación la proporción de pensionados  $r$  y la proporción resultante de no pensionados  $(1 - r)$  en la población total. Así:

$$y = r p + (1 - r) w \quad (1)$$

Despejando, el ingreso promedio de los no pensionados es:

$$w = (y - r p) / (1 - r) \quad (2)$$

Supongamos que el ingreso por habitante  $y$  permanece constante, así como la pensión básica, pero que por envejecimiento demográfico crece  $r$ , es decir la proporción de la población elegible para la pensión básica, que es lo que nos preocupa.

¿Qué ocurre con  $w$ , el ingreso promedio de los no pensionados? La respuesta sorprendente es que de acuerdo a (2) aumenta, con cualquier aplicación numérica que incluya una pensión básica infe-

<sup>7</sup> En el cuadro 5 se reseña la perspectiva hacia el 2050.

<sup>8</sup> Ver Larry Willmore, op.cit.

rior al ingreso por habitante. La variable crucial en este ejercicio no es la tasa de dependencia de inactivos respecto a activos, sino el ingreso por habitante. Mientras la pensión no sea extremadamente generosa (superior al PIB por habitante), el envejecimiento de la población no creará serios problemas, a menos que el PIB caiga de modo importante.

Si el nivel de gasto sobre el se considera excesivo en el futuro, el ajuste puede hacerse disminuyendo la razón pensión básica/PIB por habitante o aumentando la edad a partir de la cual se entrega el beneficio.

Despejado este aspecto de viabilidad, se propone que el esquema de pensión básica garantizada sea financiado mediante un aporte porcentual parejo aplicado sobre los ingresos totales de los contribuyentes (y no sólo sobre el ingreso salarial, como es la cotización, que es el más regresivo de los métodos de financiamiento, pues no considera los ingresos del capital), fijado año a año en la declaración de renta de acuerdo al número de beneficiarios y el monto previsto del subsidio<sup>9</sup>. Ingresos adicionales para la vejez se obtendrían de la cotización obligatoria sobre salarios e ingresos de trabajadores independientes, así como del ahorro voluntario individual o colectivo<sup>10</sup>.

### *La reforma del gobierno de Michelle Bachelet*

La Reforma Previsional plantea reestructurar el actual régimen civil de pensiones, creando un Sistema de Pensiones Solidarias (SPS) y modificando el sistema de las Administradoras de Fondos de Pensiones, AFP, en aspectos tales como la cotización obligatoria de trabajadores independientes, el cambio en el sistema de comisiones, el seguro de invalidez y

<sup>9</sup> Sobre los fundamentos analíticos de las políticas de impuesto parejo-ingreso básico, ver Anthony B. Atkinson (1997).

<sup>10</sup> Estos planteamientos toman en cuenta la regla que Malinvaud (1998) define en los siguientes términos: "Ciertas prestaciones sociales cubren los riesgos a los cuales están expuestos los asalariados a raíz de su empleo; otros cubren riesgos a los cuales están expuestos todos los residentes y los cubren entonces a casi todos en el mismo grado. En rasgos gruesos, las prestaciones vinculadas al empleo deben abarcar los accidentes del trabajo, las pensiones más arriba del nivel mínimo y las pérdidas de salario por enfermedad o cesantía. La legibilidad del sistema de financiamiento recomendaría que las prestaciones vinculadas al empleo sean financiadas por cotizaciones asentadas en el empleo, es decir sobre la masa salarial, mientras las otras prestaciones serían financiadas por la tributación-paratributación sobre los hogares".

sobrevivencia y la licitación obligatoria de la cartera de nuevos afiliados, entre otros<sup>11</sup>.

Los principales beneficios de este nuevo sistema serán la Pensión Básica Solidaria (PBS) y el Aporte Previsional Solidario (APS) que reemplazarán al actual programa de pensión asistencial y gradualmente al programa de pensión mínima garantizada. A dichos beneficios accederán en régimen, hombres y mujeres a partir de los 65 años de edad, que pertenezcan a los tres primeros quintiles de ingreso (es decir, el 60% de la población de menores ingresos), con un mínimo de 20 años de permanencia en el país y de 4 de los últimos 5 años previos a la solicitud del beneficio.

### *Pensión básica solidaria*

A una persona que cumpla con los requisitos para acceder al Sistema de Pensiones Solidarias –que no pudo contribuir al sistema de capitalización obligatorio y que no posee ningún otro tipo de pensión– el nuevo sistema le otorgará la Pensión Básica Solidaria (PBS). El monto de la Pensión Básica Solidaria de invalidez será de igual valor al de la Pensión Básica Solidaria de vejez, representando el mismo monto tanto para invalidez parcial como total.

El Aporte Previsional Solidario, en cambio, complementará las pensiones que perciba el beneficiario que cumpla con los requisitos de acceso. Este beneficio decrecerá con el monto de las pensiones que se perciban, hasta extinguirse para las personas cuyas pensiones alcancen un monto igual o superior a \$200.000, cuando la reforma entre régimen.

### *Subsidio a las cotizaciones de los trabajadores jóvenes*

Se crea un subsidio a las cotizaciones mensuales efectivas, durante las primeras 24 cotizaciones de trabajadores de entre 18 y 35 años, con ingresos inferiores a 1,5 veces el salario mínimo. Este subsidio estará constituido por dos componentes: (i) un subsidio al empleador equivalente a la mitad de la cotización de un salario mínimo y (ii) un aporte a la cuenta de capitalización individual del trabajador joven por el mismo monto. De este modo, los trabajadores jóvenes que perciban el salario mínimo, alcanzarán una cotización total de hasta 15% de su remuneración, en la que existirá un incentivo a la contratación del 5% de su salario. Lo ante-

<sup>11</sup> Esta sección está basada en la fundamentación del proyecto de ley enviado al Congreso Nacional el 15 de diciembre de 2006.

rior permitirá alcanzar los siguientes objetivos: i) fomento del empleo juvenil, ii) mayor formalización contractual del trabajo y iii) aumento de la cobertura y de los fondos previsionales de los trabajadores jóvenes.

### *Bonificación por hijo para las mujeres*

Esta medida otorga el derecho a todas las madres a recibir el beneficio de una bonificación monetaria por cada hijo nacido vivo, la que será depositada en su cuenta de capitalización individual a los 65 años de edad. La bonificación consistirá en que por cada hijo nacido vivo, la madre recibirá un aporte estatal equivalente a 12 meses de cotizaciones previsionales (al 10%) sobre el ingreso mínimo que se encuentre vigente en el mes de nacimiento del hijo. A este beneficio accederán todas las madres que se pensionen a partir del 1 de julio del año 2009. Dicha bonificación devengará una tasa de rentabilidad de un 4% real por cada año completo, contado desde el mes del nacimiento y hasta la edad de 65 años. En la transición, para los hijos nacidos con anterioridad al 1 de julio del año 2009, se considerará el salario vigente a dicha fecha y el bono devengará intereses desde ese momento.

### *Obligación de cotizar de los trabajadores independientes*

Se establecerá la afiliación obligatoria al sistema de pensiones de todos los trabajadores, eliminando la actual discriminación entre trabajadores dependientes e independientes. Esto permitirá que los trabajadores independientes que efectúen sus cotizaciones obligatorias cuenten con cobertura del Seguro de Invalidez y Supervivencia. El proyecto contempla un período de tres años contados desde la fecha de publicación de la ley, en los cuales no se hará efectiva la obligatoriedad de cotizar y se realizará un activo proceso de educación previsional. Una segunda etapa de transición contempla el cuarto, quinto y sexto años, contados desde la publicación de la ley, en la cual se establecerá la obligación de cotizar para pensiones, salvo que la persona en forma expresa manifieste lo contrario.

En este segundo período de transición, la obligación de cotizar se efectuará sobre el 40%, 70% y 100% de la renta imponible en el cuarto, quinto y sexto años respectivamente. A partir del séptimo año, los trabajadores deberán efectuar las cotizaciones obligatorias para pensiones que la ley establece sobre la totalidad de su renta imponible. Finalmente, a contar del décimo año entrarán en vigencia las disposiciones permanentes relativas a las cotizaciones de salud. La renta imponible del trabajador

independiente será anual y corresponderá al 80% del conjunto de rentas brutas gravadas por el Impuesto a la Renta, obtenida por el afiliado en el año calendario anterior a la declaración de dicho impuesto. El trabajador independiente deberá pagar mensualmente las cotizaciones de salud.

Para facilitar el cumplimiento de la obligación de cotizar para el trabajador independiente, este proyecto dispone que las cotizaciones obligatorias se paguen con cargo a las cantidades retenidas en conformidad a la Ley sobre Impuesto a la Renta. Adicionalmente, el proyecto contempla la extensión a los trabajadores independientes del derecho a la asignación familiar y a afiliarse a las Cajas de Compensación de Asignación familiar.

### *Licitación para la administración de Cuentas de Capitalización Individual*

Se deberá realizar una licitación anual para proveer el servicio de administración de cuentas de capitalización individual a los nuevos afiliados al Sistema Previsional. En particular, se propone que los trabajadores que inician labores, en un período de doce meses sean asignados a la Administradora que ofrezca la menor comisión por concepto de depósito de cotizaciones en el proceso de licitación. Se ha considerado la asignación obligatoria de los trabajadores que inician su vida laboral, dado que su bajo saldo acumulado determina que la variable precio sea la más relevante al momento de seleccionar una Administradora de Fondos de Pensiones. Este grupo de afiliados tiene el tamaño suficiente para cubrir la escala mínima eficiente de operación de una nueva AFP.

El mecanismo de licitación reduce los costos de comercialización, haciendo posible la entrada de nuevos actores a la industria y generando un mecanismo que facilita la elección de Administradora, tanto para los nuevos afiliados, quienes tienen un menor conocimiento relativo del Sistema, como para aquellos afiliados que decidan traspasarse de Administradora. Los afiliados deberán permanecer en la AFP adjudicataria durante el período que establezcan las bases de licitación, no pudiendo exceder éste de dieciocho meses. La obligación anterior no regirá en caso que el traspaso se realice a una AFP que ofrezca menores comisiones o cuando el traspaso se realice a una AFP cuya mayor rentabilidad respecto de la obtenida por la adjudicataria supere la diferencia de comisiones entre ambas. Asimismo, se establecen otras causales que permiten la salida de los afiliados asignados cuando la Administradora adjudicataria incurra en

incumplimientos legales. La AFP adjudicataria debe cobrar un precio que no podrá ser superior al ofrecido durante el período establecido en las bases de licitación. Este precio se hará extensivo a todos los cotizantes de la AFP adjudicataria.

### *Ampliación del Ahorro Previsional Voluntario (APV)*

A través de la Ley N° 19.768 del año 2001, se introdujeron modificaciones al ahorro previsional de carácter voluntario. La mencionada ley creó un marco regulatorio que permite a los trabajadores complementar su ahorro obligatorio con aportes de naturaleza voluntaria que contemplan un beneficio tributario. Además, se permitió la participación de diversos actores del mercado de capitales en la administración de dichos recursos, generando una fructífera competencia entre ellos en la oferta de este tipo de servicios financieros.

Con el objeto de profundizar los mecanismos de APV, este proyecto propone, en primer lugar, la creación de un mecanismo de APV colectivo, a través del cual los ahorros realizados por los trabajadores son complementados por sus respectivos empleadores. En segundo lugar, se presenta una propuesta de perfeccionamiento en materia tributaria para el APV individual, la que se extiende al APV colectivo. Finalmente, se crea la figura del afiliado voluntario, cuyo objeto es ampliar la cobertura del Sistema de Pensiones a personas que realizan actividades no remuneradas. Todo lo anterior tiene como objetivo estructurar un pilar voluntario del Sistema de Pensiones más fuerte y con mayor cobertura en sectores medios de la población.

### III. PERSPECTIVAS PARA EL FUTURO: LA SEGURIDAD SOCIAL, LOS SISTEMAS DE PENSIONES Y EL INGRESO BÁSICO UNIVERSAL

Las rentabilidades reales netas inferiores a 4% promedio anual empiezan a resultar críticas para el funcionamiento del sistema en Chile en materia de tasa de reemplazo. Está también en juego el manejo de los riesgos financieros en el tiempo, muy desigualmente repartidos entre generaciones.

Una crisis bursátil, por ejemplo, otorga la oportunidad de adquirir activos depreciados, lo que será beneficioso para los jóvenes que tendrán ganancias de capital en sus cuentas en el largo plazo, pero perjudicial para los que van a jubilar a corto plazo. No se produce en el actual sistema una mutualización de riesgos. A lo más, se puede morigerar parcial-

mente el riesgo de quienes están por jubilar diferenciando diversos tipos de fondos (un mecanismo de este tipo se ha aprobado en el año 2002 en Chile), pero sin mutualización de riesgos beneficiosa entre generaciones.

En este sentido, el sistema más cercano al óptimo es el que algunos autores denominan de reparto provisionado, que combina la capacidad del sector público de ser un sólido “asegurador intergeneracional” y la de beneficiar a las pensiones del rendimiento de la inversión de fondos, estableciendo reservas financieras para cubrir los beneficios comprometidos. El objetivo para los sistemas de reparto es evitar el riesgo de ajustar el gasto en pensiones derivado del envejecimiento de la población, a través del incremento de las cotizaciones obligatorias y, para los sistemas de capitalización, la incertidumbre sobre la tasa de reemplazo.

Fondos de este tipo existen en Suecia desde 1960 y en Canadá y Francia desde la década de 1990, destinados a financiar estructuralmente (se utiliza sólo el producto financiero del fondo) parte de las pensiones por reparto. Esto le permite al fondo canadiense proyectar una estabilización de las cotizaciones en 2,5 puntos menos que los necesarios en ausencia de reservas. Por su parte, en Noruega el fondo alimentado con los ingresos del petróleo, busca suavizar las fluctuaciones de ingresos y al mismo tiempo acumular recursos para financiar los gastos futuros vinculados al envejecimiento, con la proyección de alcanzar 120% del PIB en 2020. Fondos de reserva existen también en Japón, EE.UU. y otros países, con roles menos delimitados.

Un sistema de reparto provisionado de reserva se constituye, en ausencia de otros ingresos (normalmente provenientes de la venta de activos públicos o de otros ingresos excepcionales) mediante sobrecotización por un período de tiempo o bien programando una disminución de prestaciones con la contrapartida de pensiones complementarias financiadas por capitalización, en tanto su rendimiento sea mayor al crecimiento de la masa salarial.

En Chile, la situación es la inversa. Se propone que, sin perjuicio de lo ya acumulado en las cuentas individuales y lo que pudiera seguir acumulándose sobre una base voluntaria en un contexto de “tercer pilar” no obligatorio, la cotización obligatoria alimente un nuevo “segundo pilar”, un sistema de reparto provisionado que asegure una mejor combinación seguridad-rendimiento. El concepto aplicable sería que los trabajadores intercambien una parte de lo producido por sus activos financieros de alto rendimiento, pero riesgosos, contra derechos previsionales ciertos, o al menos situados en un rango de certeza.

El manejo de la provisión debe incluir reglas estables que permitan un alto grado de mutualización de los riesgos financieros entre diferentes categorías (género y niveles de ingreso) y entre generaciones. Un régimen de pensiones que otorga derechos ciertos y dispone de reservas importantes para garantizarlos, concentra las ventajas del reparto (buena mutualización de los riesgos financieros) y los de la capitalización (si el rendimiento es más elevado que el crecimiento de la masa salarial en el largo plazo, con oferta de ahorro elevada). Analíticamente, esta modalidad es la más deseable desde el punto de vista del dilema riesgo-rendimiento.

Un sistema de pensiones contributivas menos incierto que el actual debiera, en plenitud de derechos previsionales adquiridos a lo largo de la vida activa mediante descuentos salariales obligatorios, apuntar a garantizar un porcentaje cierto del ingreso salarial percibido durante el desempeño laboral. Una meta a alcanzar en un nuevo sistema, variable en base a la densidad de cotizaciones durante la vida activa, debiera ser obtener alrededor del 70% del total de salarios percibidos, haciendo más justo para las mujeres y las personas de menores ingresos el cálculo de las pensiones (recordemos que por construcción, el sistema actual lesiona a las mujeres al establecer menos años de cotización obligatoria y permitir una menor pensión dada su mayor esperanza de vida), con formas de perecuación del cálculo actuarial entre géneros y niveles de ingresos, que también permita aproximarse a una tasa de reemplazo de 100% para las pensiones de viudez.

Se ganaría de este modo, en un segundo pilar contributivo obligatorio, una certeza hoy completamente inexistente sobre el valor futuro de las pensiones mediante el mecanismo de seguro intergeneracional descrito, a lo que contribuiría el hacer obligatoria la cotización de los trabajadores independientes con más recursos, como en EE.UU. y Canadá, a través del cobro al momento de pago del impuesto a la renta (en año 2003, sólo un 24% de los trabajadores independientes cotizaban esporádicamente en una AFP, mientras que un 65% de los mismos declaraban ingresos al servicio de impuestos).

Lo propio ocurriría en el sistema de capitalización individual de tercer pilar: eliminando la incertidumbre de las pensiones por retiro programado, que puede dejar en precaria situación a los que agoten sus recursos acumulados y disminuyendo los costos de administración. Ello, a través de la regulación de los gastos de búsqueda de afiliados; la disminución de las barreras de entrada a la administración de fondos del sistema, se-

parando recolección de inversión y permitiendo la intervención en recolección del Instituto Nacional de Previsión, INP y BancoEstado; eliminando el giro exclusivo para las Administradoras de Fondos y Pensiones, AFP, y estableciendo un sistema de juntas de vigilancia de los administradores e inversores de los fondos con participación de los cotizantes, sin perjuicio de fortalecer el rol de la Superintendencia de AFP.

La búsqueda de un reparto más equitativo de los ingresos que el que resulta de la posesión y uso de factores de producción y su rendimiento de mercado (y en especial de aquellos ingresos de capital apropiados con poca legitimidad por pocos individuos por herencia o mediante ventajas no económicas), ha dado lugar históricamente a diferentes políticas redistributivas. Sus modalidades son especialmente variadas según las sociedades y usualmente se construyen sobre una base agregativa en el tiempo, lo que confiere con frecuencia a estas políticas complejidades administrativas y coberturas parciales a veces inequitativas, y suscita debates periódicos sobre su legitimidad y su condición de eventual factor de distorsiones en la asignación de recursos, y su eficiencia económica.

Dos fuentes de ingresos públicos tienen, sin embargo, una especial consistencia económica y legitimidad ética respecto a la alternativa de su apropiación privada: las “rentas ricardianas”, distintas de la utilidad empresarial propiamente tal, provenientes de la explotación de los recursos naturales (y que tributariamente suelen tomar la forma de regalía), y los recursos generados por ese bien público, tales como el avance tecnológico y del conocimiento, cuya plena apropiación privada tampoco tiene fundamento racional y que tributariamente se expresan en parte en el impuesto a las utilidades. Es legítimo que estos recursos colectivos sean apropiados, al menos en una proporción, por la sociedad y distribuidos a agentes económicos distintos de quienes los posean privadamente. Nótese que no se emplea el concepto de redistribución para estos efectos (el procedimiento de transferir recursos generados por unos individuos y derivados hacia otros), sino el de distribución de recursos que pertenecen en propiedad a la sociedad en su conjunto.

Si la provisión de bienes públicos y la redistribución de ingresos son tareas públicas poco controvertidas (lo es más bien su magnitud), en una sociedad democrática tampoco debiera serlo el hecho de que los recursos que en origen pertenecen a la colectividad sean distribuidos a ésta. El enfoque del ingreso mínimo garantizado originado en un dividendo universal plantea que estos sean distribuidos como recursos de subsistencia no condicionales: “dése a todos los ciudadanos un ingreso

modesto, aunque incondicional, y déjenlo completarlo a voluntad con ingresos provenientes de otras fuentes”.

La adopción de un enfoque de este tipo supone avanzar de modo importante en la estrategia de mejoramiento de la protección social, especialmente relevante para quienes sufren de exclusión social y bajos ingresos.

## BILIOGRAFÍA

- Acuña, Rodrigo; Iglesias, Augusto (2001). “Chile’s Pension Reform After 20 Years”, *Documento de trabajo*, N° 0129. Washington, D.C.: The World Bank.
- Arenas de Mesa, Alberto (2004). “El sistema de pensiones en Chile: principales desafíos futuros”, en: *El sistema de pensiones en Chile en el contexto mundial y de América Latina: evaluación y desafíos*. OIT, Santiago de Chile.
- (2000). “Cobertura previsional en Chile: lecciones y desafíos del sistema de pensiones administrado por el sector privado”. *Serie Financiamiento del desarrollo*, N° 105. CEPAL, Santiago de Chile.
- (1999). “Efectos fiscales del sistema de pensiones en Chile: proyección del déficit previsional 1999-2037”. Seminario “*Responsabilidades fiscales en el sistema de pensiones*”. CEPAL, 2 y 3 de septiembre, Santiago de Chile.
- Atkinson, Anthony. B. (1997). *Public economics in action*. The basic income/Flat tax proposal. Oxford: Oxford University Press.
- Artus, Patrick; Virard, Marie-Paule (2006). *Comment nous avons ruiné nos enfants*. Editions La Découverte, Paris.
- Barr, Nicholas (2004). “La seguridad de ingresos en la vejez y el papel del Estado” en: *El sistema de pensiones en Chile en el contexto mundial y de América Latina: evaluación y desafíos*. OIT, Santiago de Chile.
- (2002). “Reforming pensions: myths, truths, and policy choices”. En: *International Social Security Review*, 55 (2).
- Bertranou, François. M.; Vasquez, J. (2006). *Trabajadores independientes y el sistema de pensiones en Chile*. OIT-NOTAS, N° 1. Santiago de Chile.
- Blanchet, Didier (1998). “Le débat répartition-capitalisation: un état des lieux”. *Retraites et Epargne, Conseil d’Analyse Economique du Premier Ministre*. Paris: La Documentation Française.
- Coeuré, Benoît (2007). “Mettre les Fonds de Pension au Service de la Croissance”. CEEPI, *L’Economie Mondiale 2008*. Paris: Editions La Découverte.
- Corbo, Vittorio; Klaus. Schmidt-Hebbel (2003). “Efectos macroeconómicos de la reforma de pensiones en Chile”, Seminario “*Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones*”, Santiago de Chile, mayo.
- Davanne, Olivier (1998). “Eléments d’analyse du système de retraite français”, *Retraites et Epargne. Conseil d’Analyse Economique*. Paris: La Documentation Française.

- Eatwell *et al.*, (2000). *Hard Budgets, Soft States: Social Policy Choices in Central and Eastern Europe*. London: Institute for Public Policy Research.
- Esping-Andersen, Gosta (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Feldstein, Martin, "Introduction" (1998) en: Martin Feldstein, ed., *Privatizing Social Security*. Chicago: University of Chicago Press.
- Fox, Louise; Palmer, Edward (2003). "Pension reform in Europe in the 1990s: lessons for Latin America", *CEPAL Review*, 79, April.
- Gill, Indermit; Packard, Truman; Yermo, Juan (2005). *Keeping the Promise of Social Security in Latin America*. Washington D.C.: The World Bank.
- Hassler, John; Assar, Lindbeck (1997). *Intergenerational Risk Sharing, Stability and Optimality of Alternative Pension Systems*. Stockholm: Institute for International Economic Studies.
- Heller, Peter (1998). "Rethinking Public Pensions Initiatives", *IMF Working Paper* 98/61, April.
- Hoffmann, Lutz; Bofinger, Peter; Flassbeck, Heiner; Steinherr, Alfred (2001). "Kazakstan 1993-2000". *Independent Advisors and the IMF*. Heidelberg: Physica-Verlag.
- Holzmann, Robert; Hinz, Richard (2005). *Old Age Income Support in the 21<sup>st</sup> Century*. Washington D.C.: The World Bank.
- Holzmann, Robert (1997). "World Bank perspective on pension reform". Available from <http://www.pensionreform.ru/files/24691/eng11.pdf>.
- Holzmann, Robert, *et al.* (2005), *Old-age Income Support in the 21<sup>st</sup> Century: an International Perspective on Pension Systems and Reform*. Washington D.C.: The World Bank.
- Kneller, Richard; Bleaney, Michael; Gemmel, Norman (1999). "Fiscal policy and growth: evidence from OECD countries". *Journal of Public Economics*, 74.
- Lee, Ronald; Lee, Sang-Hyop; Mason, Andrew (2007). "Charting the Economic Lifecycle". *NBER Working Paper*, N° 12379.
- Martner, Gonzalo D. (2006). "Reformas al sistema de pensiones y pensión básica garantizada". *Documento de Trabajo* 2006-N° 4, junio, Universidad de Santiago de Chile.
- Merton, Robert; Bodie, Zvi; Marcus, Alan (1987). "Pension Plan Integration as Insurance Against Social Security Risk," in: Zvi Bodie, John Shoven, and David Wise, eds., *Issues in Pension Economics*. Chicago: University of Chicago Press. 54.
- Mesa-Lago Carmelo (2004). "Evaluación de un cuarto de siglo de reformas estructurales de pensiones en América Latina". *Revista de la CEPAL* N° 84, diciembre.
- OECD Pensions at a Glance, (2007). Paris: OECD.
- OECD, *Pensions at a Glance*, (2005). Paris: OECD.
- Estudios Económicos de la OCDE. Chile (2005). Paris: OECD.
  - Estudios Económicos de la OCDE Chile (2003). Paris: OECD.
- Palme, Joakim (2005). "Features of the Swedish pension reform". *The Japanese Journal of Social Security*, Vol. 4, N° 1, June.

- Piketty, Thomas, *L'Economie des Inégalités* (1997). Paris: Editions La Découverte.
- Webley, Paul (2007). "Filling the gap between planning and doing: Psychological factors involved in the successful implementation of saving intention", *Journal of Economic Psychology*, Vol. 28, N° 4.
- Riesco, Manuel (2006). *Algunos principios básicos a considerar en el diseño del nuevo sistema previsional chileno*. Santiago de Chile: CENDA.
- Riesco, Manuel; Paiva, Cristián (2001). *Chile: Daño Previsional a EE.PP. en AFP*. Santiago de Chile: CENDA.
- Samuelson, Paul (1958). "An Exact Consumption-Loan Model of Interest with or without the Social Contrivance of Money", *Journal of Political Economy*, December.
- Slemrod, Joel B.; Bakija, Jon (2004). *Taxing Ourselves: A Citizen's Guide to the Great Debate over Tax Reform*. The MIT Press.
- Social Security Administration (2007). *Social Security Programs Throughout the World*.
- Standing, Guy (2004). "Globalización: las ocho crisis de la protección social", en Claudia Dañan (comp.), *Política social y economía social. Debates fundamentales*, Buenos Aires: Editorial Altamira.
- Schmidt-Hebbel, Klaus (2006). "Chile's economic growth", *Cuadernos de Economía*, vol. 43 (mayo).
- Orszag, Peter R; Stiglitz, Joseph E. (1999). "Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems", presented at the World Bank Conference, *New Ideas About Old Age Security*, September 14-15.
- Tanzi, Vito; Zee, Howell (1998). "Política fiscal y crecimiento a largo plazo", *Revista Internacional de Presupuesto Público*, N° 38.
- The World Bank (2006). *Chile: opciones para mejorar la seguridad de ingresos de la tercera edad*. Washington D.C.: The World Bank.
- (2006). *Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes*. Chapter 17: The NDC Reform in Sweden: The 1994 Legislation to the Present. February, Washington, D.C.
- (1994), *Averting the old age crisis*. Oxford University Press, New York.
- United Nations (2005). *World population prospects: The 2004 Revision*. New York.
- (2007), *World Economic and Social Survey: Development in an Ageing World*. New York.
- Uthoff, Andras (2006). "Brechas del Estado de bienestar y reformas a los sistemas de pensiones en América Latina". *Revista de la CEPAL*, N° 89, Santiago de Chile, agosto.
- Salvador Valdés-Prieto (2004). "Improving Mandatory Saving Programs", *Background Paper for Regional Study on Social Security Reform*, The World Bank.
- (2004). "Justifying Mandatory Savings for Old Age". *Background Paper for Regional Study on Social Security Reform*, The World Bank.

Whitehouse, Edward (2007). *Pensions Panorama. Retirement-Income Systems in 53 countries*. Washington: The World Bank.

- (2000). "Administrative Charges for Funded Pensions: An International Comparison and Assessment", *Social Protection Discussion Paper*, N° 0016. The World Bank.

Wilmore, Larry (2006). *Universal pensions for development countries*, IIASA, Luxemburg, May.



## 20 años de Concertación en educación: avances y límites de una reforma

ERNESTO ÁGUILA Z.

### I. INTRODUCCIÓN

Se ha ido conformando una importante literatura que de manera general y/o específica, ha asumido la tarea de describir y evaluar los esfuerzos de transformación educativa en Chile implementados durante los años 90 o, incluso, más ampliamente durante la década siguiente, abarcando así el período de 20 años que gobernó Chile la Concertación de Partidos por la Democracia<sup>1</sup>.

El ascenso de la derecha al gobierno y la consiguiente derrota de la Concertación en las elecciones presidenciales de 2010, ha dado paso a renovados intentos de evaluar los 20 años de gobierno de esta coalición política. El hecho parece natural pero puede estar construido sobre un equívoco: no se pueden considerar estos 20 años –y los cuatro gobiernos que incluyó– como si se tratase de un período histórico compacto y homogéneo, ni tampoco administraciones desarrolladas bajo una completa normalidad política democrática, con mayorías y minorías claramente constituidas y susceptibles de desplegarse sin las restricciones políticas

<sup>1</sup> OCDE. Revisión de políticas nacionales en educación, Chile, Santiago, Ministerio de Educación, 2004; Cox, C (editor) Políticas educacionales en el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar en Chile, Santiago, Universitaria, 2003; Schwartzman, S y Cox, C., Políticas educativas y cohesión social en América Latina, Santiago, Uqbar, 2009; Cassasus, J. La escuela y la (des)igualdad, Santiago, LOM, 2003.

e institucionales que se instalaron junto con el retorno a la democracia en el año 90.

Lo anterior, como se verá a lo largo del texto, no pretende actuar como excusa o atenuante de una lectura crítica de lo realizado por los sucesivos gobiernos de la Concertación en materia educativa, pero sí pretende darle una necesaria perspectiva e historicidad a los procesos que se verificaron en los últimos 20 años en el campo educativo y a las valoraciones que se puedan establecer a partir de ello. Lo otro, es simplemente mirar con ojos y exigencias normativas actuales lo que debiera haberse logrado en el campo de la educación escolar a lo largo de estos años<sup>2</sup>.

El presente texto –con pretensiones más interpretativas y ensayísticas que descriptivas– intenta, en un primer momento, caracterizar las condiciones en que se encontraba la educación chilena en 1990; luego señalar las opciones de políticas que se tomaron a partir de ese momento y que dieron origen a un proceso que es caracterizado en el presente trabajo como de “dos reformas en una” y en la que convivieron los nuevos impulsos reformistas junto a una buena parte de las lógicas e instituciones heredadas del período anterior.

Desde el punto de vista de este trabajo, el despliegue de la reforma concertacionista en educación concluye abruptamente en mayo de 2006, con la llamada “revolución pingüina”. Dicho momento cataliza el malestar con la educación chilena de la generación formada bajo la nueva democracia y en gran medida de la propia Reforma, particularmente en la desigual distribución de su calidad y el abandono de la educación pública, y, a la vez, deja de manifiesto el agotamiento de un modelo de reforma que había optado por no intervenir algunas de las principales variables estructurales del sistema.

Posteriormente, el trabajo se centra en el escenario post “revolución pingüina”, donde se destacan dos hechos relevantes: la conformación de la Comisión Presidencial por la Calidad de la Educación, y el posterior envío de un paquete de reformas, que incluye una nueva Ley General de Educación (LGE) en reemplazo de la antigua LOCE, y cambios a la arquitectura institucional del sistema educativo (Ley de Aseguramiento de la calidad); lo que a su vez intenta reponer bajo nuevas condiciones

<sup>2</sup> A lo largo de este trabajo nos referiremos a las transformaciones educativas del sistema escolar y no a la educación superior, que merecería un análisis aparte.

un consenso<sup>3</sup>. Sin embargo, el período post “revolución pingüina” se caracteriza, a nuestro juicio, por la ruptura del consenso en educación de los 90, y por el intento precario de restaurar un grado de acuerdo a través del envío de un conjunto de proyectos de ley, previamente concordados con la derecha.

A continuación se señalan, las primeras impresiones que arroja el nuevo gobierno de derecha en el campo educativo, y la manera como ello podría impactar en la propia lectura del período concertacionista en educación. Finalmente, se realizan algunas reflexiones sobre el futuro del pensamiento educativo de la izquierda y de la centroizquierda, a la luz de la experiencia de la Concertación entre 1990-2006, en el marco de lo que se ha llamado el cierre de un ciclo político histórico. En síntesis, se intenta identificar cuales son algunos de los ejes centrales que debieran caracterizar y ordenar un proyecto educativo progresista en la próxima etapa.

## II. 1990: EL PUNTO DE PARTIDA

Si nos instalamos imaginariamente el 11 de marzo de 1990 (día y año de inicio del primer gobierno de la Concertación y el primero de signo democrático luego de 17 años de dictadura militar), el sistema escolar presentaba, a lo menos, las siguientes características:

- a. Había operado en el sistema educativo chileno una profunda transformación y se había instalado en él uno de los experimentos neoliberales más radicales en todo el mundo. Básicamente se trataba de que el sistema escolar avanzara en su cobertura, pertinencia y calidad sobre la base de una competencia abierta entre escuelas –públicas y privadas–, tras el incentivo de un incremento de la subvención (pagada por número de alumnos y asistencia) y una libertad pretendidamente ilimitada de los padres para poder elegir establecimientos educacionales. Esta conformación de las escuelas como un mercado en competencia generaría la expansión y calidad del sistema.
- b. La nueva Constitución de 1980 presentaba una clara asimetría privilegiándose la libertad de enseñanza por sobre el derecho a la educación. Esta nueva libertad de enseñanza y libre emprendimiento educativo –en el marco de un Estado subsidiario– estaba consagrado en el

<sup>3</sup> En dicho paquete legislativo se incluyó un Ley de Fortalecimiento de la Educación Pública, pero esta no estaba dentro del acuerdo con la derecha, sino sólo de los partidos de la Concertación.

nuevo ordenamiento constitucional del país y favorecía el crecimiento de un sistema particular (privado) subvencionado por el Estado.

- c. El Ministerio de Educación había perdido su centralidad en el sistema escolar, tanto por el traspaso de los establecimientos educacionales a los municipios o a corporaciones empresariales, como por la creciente presencia de la educación particular subvencionada. El Estado ya no era el principal empleador de los maestros, sino los municipios o sostenedores privados; además, en 1990 éste carecía de programas de mejoramiento educativo o de apoyo a las escuelas.
- d. El gasto público en educación había caído de manera significativa, en parte en armonía con la nueva filosofía del modelo, y también por el llamado “ajuste estructural” que operó en los países latinoamericanos en la década del 80.
- e. Justo el día anterior al 11 de marzo –fecha en que asumió el primer gobierno democrático– se había promulgado una nueva Ley Orgánica Constitucional de Educación (LOCE) que consagraba el nuevo ordenamiento institucional del sistema. Existía un estamento normativo superior, el Consejo Superior de Educación, compuesto por miembros de las Fuerzas Armadas y que tenía las características de un “enclave autoritario”. El Consejo, la propia Constitución en su capítulo relativo a educación y la recién promulgada LOCE, constituían los principales “enclaves” con los que se intentaba asegurar, reproducir y proyectar el nuevo orden en educación.
- f. El profesorado carecía de un marco regulatorio propio y se encontraba sometido al nuevo régimen laboral del país, muchos docentes ganaban el sueldo mínimo y la profesión misma había perdido su status de carrera exclusivamente universitaria.
- g. El sistema escolar había avanzado en su masificación en un marco de empobrecimiento general, producto de la drástica caída de la inversión pública<sup>4</sup>.
- h. El avance de la cobertura había terminado con las jornadas escolares completas, transformándose en un sistema de media jornada en los establecimientos del sector público, por la falta de infraestructura.

<sup>4</sup> En 1990 el gasto público en educación sólo representaba el 2,4% del PIB. Al año 2001 éste había crecido al 4,4. Informe OECD. Revisión de políticas nacionales de educación, Chile, Mineduc, 2004.

- i. La educación no estaba en el imaginario ni en las principales retóricas políticas como la gran herramienta del “salto al desarrollo”. La calidad educativa aún no era tema, y se realizaban experimentalmente las primeras mediciones de calidad educativa, entendidas como mejoramientos de los aprendizajes, sobre la base de marcos curriculares, de por sí bastante desfasados.

A modo de síntesis, se podría afirmar que en el punto inicial de la gestión de la Concertación en el campo educativo –en ese momento “cero” del 11 de marzo de 1990– se estaba frente a una transformación estructural del sistema escolar chileno (administración, financiamiento, lógica de desarrollo, incentivos de mercado, rol subsidiario del Estado) de una gran magnitud y profundidad; en otros términos, de una ruptura con lo que podríamos denominar un modelo republicano y democrático que el sistema educativo chileno había seguido, con altos y bajos, durante el siglo XX, y cuyas raíces se pueden rastrear en el siglo XIX con la conformación del Estado nacional<sup>5</sup>.

A lo anterior, se debe sumar un estado de grave deterioro y abandono del sistema escolar en algunas variables críticas como las condiciones laborales y salariales de los profesores, inversión pública, infraestructura y medios educativos.

En un plano político, el país retornaba cautamente a la democracia, a través de un plebiscito (1988) y de una compleja negociación transicional. El dictador ahora asumía como Comandante en Jefe del Ejército y los ya mencionados “enclaves autoritarios” aseguraban una mayoría del régimen al interior del Senado y, desde el Consejo de Seguridad Nacional, la mirada vigilante de las Fuerzas Armadas y de Orden sobre la naciente y frágil institucionalidad democrática.

### III. LA CONFIGURACIÓN DE DOS REFORMAS EN UNA

A partir de 1990, se toma un conjunto de decisiones políticas, de rango histórico, que van a determinar la fisonomía y alcance de la intervención de la Concertación en materia educativa, cuyo ciclo se cierra en 2006 con la llamada “revolución pingüina”<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Ruiz, Carlos. De la República al mercado. Ideas educacionales y política en Chile, Santiago, LOM, 2010.

<sup>6</sup> Se denominó así a una multitudinaria y prolongada movilización estudiantil de alumnos de la educación secundaria al inicio del gobierno de la presidenta Bachelet (2006-2010).

Los 16 años de esta etapa, en la que se introdujeron importantes y profundas transformaciones al sistema educativo chileno, tienen en común que dichos cambios tuvieron como límite no afectar ciertas variables estructurales del sistema, tales como el tipo de financiamiento, municipalización de la educación pública, incentivos de mercado a la calidad, tratamiento simétrico de la educación de titularidad del Estado y de la privada, entre otras. La nueva administración concertacionista buscó un mejoramiento de la calidad educativa así como mayores niveles de equidad, sobre la base de políticas públicas de intervención central directa o indirecta sobre el sistema, pero sin alterar algunas de las lógicas estructurales heredadas de la reforma de comienzos de los 80, de orientación neo-liberal ocurridas bajo el régimen militar.

De esta manera, se configuró un escenario de una reforma educativa impulsada por los gobiernos de la Concertación donde convivían esfuerzos centrales por calidad y equidad educativa y un aumento sostenido de la inversión pública (que reposicionaban en parte el rol del Estado), junto con instituciones y lógicas heredadas de la reforma del período anterior, de impronta liberal, descentralizadora y autoritaria.

Como lo resume el documento de la OECD de 2004: “El acuerdo incluyó el esfuerzo por combinar dos políticas de reformas coexistentes pero ideológicamente en conflicto. Una es la noción de que los mercados educacionales, con competencias entre escuelas, un alto grado de elección de los establecimientos escolares por parte de los padres, y una administración probada de dichos establecimientos, proporcionan la mejor esperanza de eficiencia educacional y rendimiento escolar más alto posible. La otra es la noción de que el gobierno central debe intervenir en el sistema educacional con una clara visión de lo que constituye una buena educación y cómo lograrla para asegurar que los estudiantes tengan la mayor oportunidad de aprender”<sup>7</sup>.

Probablemente el texto que sintetizó mejor esta convivencia de dos reformas en una, quedó plasmado en el trabajo de la Comisión Nacional para la Modernización de la Educación, de 1995, presidida por el soció-

---

La movilización se inició en torno a reivindicaciones específicas (pase escolar, infraestructura, etc.) derivando en una demanda por mayor calidad educativa para todo el sistema escolar, especialmente la educación pública. Este movimiento dio paso a una Comisión Presidencial y a que se pusiera en la agenda la necesidad de abordar reformas estructurales al sistema.

<sup>7</sup> Informe OECD. Revisión de políticas nacionales de educación, Chile, Mineduc, 2004, pág. 289.

logo José Joaquín Brunner<sup>8</sup>. Como documentos fundacionales y de procesos convergentes para la construcción de este consenso educacional –más de la élite que de los actores educativos– se pueden mencionar los aportes de la CEPAL “Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria de América Latina y el Caribe en los años noventa” (1990)<sup>9</sup>, y el renovado interés que puso el Banco Mundial, a partir de los 90, para desarrollar y financiar procesos de reforma educativa en Latinoamérica. No se trataba simplemente de préstamos financieros: la entidad jugó un rol activo en la definición de los programas de mejoramiento que dieron origen en Chile al Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad (MECE Básica y Media), durante la década de los 90<sup>10</sup>.

En efecto, el nuevo impulso reformista de la Concertación implicaba reponer la educación en tanto eje central del proceso de desarrollo del país, de la competitividad de su economía, y de un proceso de mayor equidad social e igualdad de oportunidades. A su vez el gran aumento de la inversión pública, reposicionaba en un rol más activo al Estado en programas de mejoramiento, algunos con un enfoque de discriminación o acción positiva hacia las escuelas más vulnerables (P-900, por ejemplo)<sup>11</sup>.

Es justo reconocer que esta convivencia de “dos reformas en una” significó, en ciertos aspectos cambios relevantes, aunque en otros implicó asumir y profundizar el modelo anterior. Ejemplo de esto último es la instauración del financiamiento compartido el año 94, y el tratamiento simétrico que el Estado mantuvo entre la Educación Particular Subvencionada y la Educación Pública Municipalizada, lo que generó una profunda segmentación social del sistema y favoreció la expansión de la educación particular subvencionada.

<sup>8</sup> Comisión Nacional para la modernización de la Educación. Comité Técnico Asesor del diálogo nacional para la modernización de la educación chilena, Santiago, 1995.

<sup>9</sup> CEPAL “Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria de América Latina y el Caribe en los años noventa”, Santiago, 1990.

<sup>10</sup> MECE Básica (1992-1997) y que implicó a 8.000 escuelas del nivel de básica y una inversión anual en promedio de USD 32 por alumno?; MECE Media (1995-2000) que involucró a 1.350 liceos generales y técnico-profesionales con una inversión de USD 34,5 (¿?). Fuente: Informe OECD. Revisión de políticas nacionales de educación, Chile, Mineduc, 2004.

<sup>11</sup> Una descripción de estos programas de mejoramiento puestos en marcha en la primera etapa de los 90, y especialmente de la interesante experiencia del programa de las 900 escuelas (P-900), particularmente por su temprano enfoque de discriminación positiva hacia las escuelas más vulnerables, ver en: García Huidobro, J.E. (edit) La reforma educativa chilena 1990-1998, Madrid, Ed. Popular, 1999.

#### IV. 1990-2006: BALANCE DE LA CONCERTACIÓN EN EDUCACIÓN

Tal como se señalara, hacia 1990 la educación chilena había sufrido una profunda transformación en su institucionalidad y en sus mecanismos e incentivos de funcionamiento, y se encontraba en un estado de mucha precariedad y desfinanciamiento. A su vez, no constituía tampoco una prioridad política.

Tal vez el primer gran logro que se puede anotar a favor de la Concertación, fue instalar la educación como una prioridad estratégica del país y recuperar la inversión pública en el sector. El presupuesto en educación bajo los gobiernos de la Concertación se quintuplicó y se realizó un importante avance en cobertura, especialmente de educación media, en lo que algunos autores han denominado una “revolución del acceso” durante este período<sup>12</sup>.

Junto a lo anterior, cabe destacar el Estatuto Docente que, más allá de los debates actuales en pro de su reforma, contribuyó a devolverle a dicha profesión una regulación específica y a mejorar, en parte, su status. A lo anterior se puede añadir que entre el período 1990-1997 las remuneraciones promedio de estos profesionales crecieron en un 200% real<sup>13</sup>.

En materia de equidad, el balance es más complejo porque la expansión de la matrícula en educación media, pero también en parvularia o en educación de adulto, y la simbólica reforma constitucional que estableció doce años de escolaridad obligatoria, constituyen avances netos en equidad. Sin embargo, se fue haciendo más patente la desigual distribución de la calidad educativa, unido a un proceso de segregación social creciente derivado, en buena parte, del financiamiento compartido. El debilitamiento de la Educación Pública coincide, de esta manera, con el traslado a la Educación Particular Subvencionada de sectores medios y medios bajos, y la consiguiente configuración de un sistema educativo piramidal que tiende a agrupar a los alumnos según grupos socioeconómicos en un mismo establecimiento educativo.

Un balance mucho más favorable y nítido para las administraciones de la Concertación, es el que se puede establecer en todo lo referido al incremento de insumos y medios educativos, tanto en textos escola-

<sup>12</sup> Weinstein José y Muñoz, Gonzalo. “Una agenda para calidad de nuestra educación”. En: Hardy, Clarisa; Ideas para Chile, Santiago de Chile, LOM, 2010, pág. 140.

<sup>13</sup> Ibid, pág.141.

res, bibliotecas, recursos informáticos, alimentación escolar, donde hubo avances evidentes.

Un capítulo aparte merece la implementación de la jornada escolar completa, tanto por el salto en infraestructura que ello implicó, como por el aumento de las horas escolares. Baste tal vez o señalar que “un niño que se educa (hoy) con jornada escolar completa tiene dos años más de ‘tiempo escolar’ real en aula que bajo la modalidad de jornada parcial...”<sup>14</sup>.

Otro cambio de gran envergadura fue la reforma curricular, que abarcó desde el nivel parvulario a la educación de adultos pasando por educación básica y media. En general, fue una puesta al día en términos de prioridades en cada sector y subsector curricular; buscó darle mayor significado a los contenidos de enseñanza en un enfoque más centrado en los aprendizajes; introdujo ciertas innovaciones curriculares como los llamados Objetivos Fundamentales Transversales (aunque su apropiación han sido baja por parte de los docentes); retrasó en dos años el ingreso a la Educación Técnico Profesional y simplificó y modernizó el currículo de este sector. Como aspectos negativos se puede señalar un debilitamiento de los saberes humanísticos, expresado en la pérdida de un segundo idioma obligatorio y de la enseñanza de la filosofía en la Educación Media Técnico-Profesional, por citar dos ejemplos.

Por último, se puede mencionar el desarrollo de una gran cantidad de programas de mejoramiento y de apoyo a las escuelas en este período, como los llamados Programas de Mejoramiento Educativo (PME), las experiencias de trabajo con docentes del MECE de Educación Básica y Media; el emblemático Programa de las 900 escuelas; las innovaciones pedagógicas de Liceo para Todos; la campaña LEM, entre otras. Aunque es difícil hacer una evaluación de estos esfuerzos o cuantificarlo, sin duda contribuyeron a mejorar la educación y constituyen una base de experiencia para futuros proyectos de apoyo y mejoramiento de las escuelas.

En síntesis, se puede afirmar que los gobiernos de la Concertación permitieron dar un salto en cobertura en todos sus niveles, y construir un “nuevo piso” sobre la base de una fuerte recuperación de la inversión pública, de avances en medios educativos, salarios de profesores, infraestructura educativa, y la implementación de múltiples programas de mejoramiento educativo y apoyo a las escuelas.

<sup>14</sup> Ibid, pág. 141.

## V. EL GOBIERNO BACHELET: DESDE LA “REVOLUCIÓN PINGÜINA” Y EL INTENTO POR REINSTALAR UN NUEVO CONSENSO EN EDUCACIÓN

Es necesario partir por reconocer que el gobierno de la presidenta Bachelet no tenía considerado entre sus ejes programáticos fundamentales la educación, exceptuando el nivel infantil –especialmente en el poco abordado tramo de 0 a 4 años– que si bien tenía un indudable impacto y valor educativo, también apuntaba a aumentar la inserción laboral de las mujeres.

Sin embargo, por efecto de la llamada “revolución pingüina”, el gobierno de Bachelet debió asumir una agenda más amplia y ambiciosa en materia educativa. Para ello, envió un paquete legislativo que contempla la derogación de la LOCE y una nueva institucionalidad en educación. En términos más históricos, se puede señalar que la “revolución pingüina” interrogó el modelo gradualista y la intangibilidad de ciertas variables estructurales del modelo educativo chileno, y desmoronó en buena medida el consenso educativo de los 90. La Comisión Presidencial por la calidad educativa, y los resultados de ésta, de alguna manera escenifican esta pérdida del consenso en educación.

En este sentido, la negociación posterior al Informe de la Comisión Presidencial entre la Concertación y la Alianza, constituye un esfuerzo, en la nueva etapa, de restituir bases mínimas de un acuerdo nacional en educación. Sin embargo, el nuevo consenso nació con importantes déficits de legitimidad y su instalación ha sido compleja hasta el día de hoy.

En lo que se refiere a algunas caracterizaciones y evaluaciones de los nuevos procesos que ha abierto el escenario post “revolución pingüina”, cabría señalar –aunque pueda ser una afirmación discutible– que la nueva LGE conlleva un mayor rol del Estado en la regulación y dirección del sistema educativo chileno, más control en el uso de los recursos públicos, y un modelo de aseguramiento de la calidad de la educación, dimensiones hasta ahora inexistentes. Es decir, modifica en algún grado aspectos estructurales en relación al rol del Estado en educación dentro de un modelo excepcionalmente ortodoxo en su orientación de mercado.

Por otra parte, es cierto que otras situaciones no se modifican en la nueva LGE, como es el sistema de financiamiento vía subvenciones, selección, tratamiento simétrico de la Educación Pública y Particular Subvencionada, y administración municipal de la Educación Pública. Pero se construye una arquitectura estatal hasta ahora inexistente, que introdu-

ce mayores niveles de regulación y dirección central en el sistema (en oposición al modelo altamente desregulado y de mercado existente). Junto a lo anterior, se elevan las exigencias para ser sostenedor privado de educación, y se exige “giro único” para las entidades o personas que administran establecimientos educativos.

En este sentido, entre los avances de la nueva LGE se puede constatar la presencia de más Estado (y se presume que también de mejor Estado) con la creación de una Superintendencia de Educación, la cual tendrá facultades para fiscalizar el uso de los recursos públicos. A lo anterior cabría añadir un sistema de estándares que debiera permitir acotar significativamente la discrecionalidad en el uso de recursos, tanto para sostenedores privados como públicos (municipales).

Asimismo, se crea una Agencia de Calidad, de naturaleza estatal, responsable de evaluar, clasificar y proponer programas de mejoramiento educativo para los establecimientos deficitarios; se faculta al Estado para cerrar colegios por razones de mala calidad académica, luego de un proceso que considera evaluaciones y apoyos especiales y focalizados; se mantiene en el Mineduc la función de llevar adelante estos programas de mejoramiento, así como sus funciones en materia definición curricular y normativas; se crea un nuevo Consejo Nacional de Educación (CNE) que reemplaza al antiguo Consejo Superior de Educación, con una composición más representativa del mundo educativo, incluido un representante del gremio de profesores.

No se termina con la dimensión lucrativa de la educación –una de las grandes banderas de la “revolución pingüina” y una de las grandes frustraciones que generó el acuerdo– aunque se busca acotarlo a través de disposiciones como la exigencia de “giro único”; la definición de estándares (lo que determina, en parte, en qué deben invertirse los recursos); se establece un control del uso de los recursos públicos a través de la Superintendencia y se hace obligatoria la cuenta pública y transparencia en el uso de los recursos.

En otro plano, se pueden consignar como avances una mejor definición sobre educación pública y acerca de las responsabilidades particulares que le caben al Estado; una complejización y ampliación del concepto de calidad educativa (no circunscribiéndola solamente al mejoramiento de los aprendizajes medidos por ciertas pruebas estandarizadas y en algunas áreas del currículo); un reconocimiento explícito de la educación intercultural bilingüe y de un conjunto de responsabilidades estatales al respecto. A su vez, se amplían los principios generales de la educación, se

actualizan los objetivos por niveles, y se plantea una nueva estructura curricular y organizativa del sistema educativo con seis años de Educación Básica y seis de Media.

Tales son los logros o avances de la nueva LGE y de la próxima Ley de Aseguramiento de la Calidad. Sin embargo, se mantienen no resueltas algunas materias fundamentales como: selección (solo se prohíbe hasta sexto básico la no selección académica y por “antecedentes socioeconómicos” y no por condición socioeconómica); no se cambia el sistema de financiamiento (tampoco se lo cristaliza en la LGE); y no se legisla sobre la Administración Municipal de la Educación Pública, temáticas que se abordan en la Ley de fortalecimiento de la educación pública hoy en Congreso.

Por último, la LGE incluye una mala señal hacia la profesión docente, con el polémico artículo 56. Este permite que profesionales sin formación en pedagogía ejerzan la docencia en la Educación Media por un período de cinco años, luego del cual deben acreditar estudios pedagógicos o el inicio de éstos. No cabe duda que se trata de una nueva desregulación de la profesión docente. Se vuelve así a la idea de la pedagogía como un “saber técnico” y no un “saber hacer” pero que implica conocimiento teórico, disciplinario y didáctico. La tendencia internacional va en la dirección contraria: fortalecer simultáneamente la formación disciplinar y el conocimiento y destrezas pedagógicas de los profesores. Por lo demás, ya existían las posibilidades reglamentarias para enfrentar las carencias de maestros en ciertas áreas o bien para habilitar casos excepcionales de personas que sin formación pedagógica están en condiciones de acreditar capacidad para ser buenos maestros.

Como se ha señalado, el gobierno de la presidenta Bachelet, envió una Ley de Fortalecimiento de la Educación Pública. Por un lado, ello refleja un acuerdo al interior de la Concertación –aunque con diferencias y matices internos– de contar con una política especial, diferenciada y preferente de la educación pública y, por otro lado, se propone una superación del sistema actual municipalizado, por la vía de la creación de Corporaciones o agencias regionales o de un tamaño territorial tal que permita superar la actual desarticulación y debilidad estructural que implica la gestión municipal educativa en la gran mayoría de las comunas.

El Proyecto de Ley define una responsabilidad especial del Estado sobre la Educación Pública; reafirma sus principios de gratuidad, no selección, pluralismo y construcción de ciudadanía; y una convergencia entre lo administrativo y lo técnico pedagógico. Tales son algunos de los vectores fundamentales de la nueva legislación propuesta. No es una in-

terrogante menor saber que hará el actual gobierno de derecha con este Proyecto de Ley sobre Educación Pública, aunque todo indica que no se revisará la actual Administración Municipal de la educación a su cargo.

Por otro lado, se debe destacar la ley de Subvención preferencial: esta reforma enviada al final de la administración Lagos, fue aprobada finalmente durante el gobierno de la presidenta Bachelet. Esta subvención para los alumnos y establecimientos con población escolar más vulnerable, no sólo significa una importante inyección de recursos en sectores donde la tarea pedagógica es más difícil, sino que también acaba con el dogma de la subvención pareja, y tímidamente introduce la posibilidad de una subvención por establecimiento y no sólo por alumno.

Por último, entre las políticas de la administración Bachelet en materia educativa se puede mencionar la creación de cuatro mil nuevas salas cuna. No cabe duda que esta constituye una de las “revoluciones silenciosas” más relevantes que dejará dicha administración, y que permitirá pasar de las actuales 708 a 4 mil nuevas salas cunas públicas y gratuitas a lo largo del país. Esta es una política que tiene diversos efectos en educación y externalidades en el mundo del trabajo. Por un lado, impacta profundamente en las posibilidades de inserción de la mujer en el mundo laboral, y por esa vía no sólo iguala derechos de género sino también se transforma en una efectiva herramienta contra la pobreza. Además, es claro que tiene un impacto muy significativo en la educación: el período de 0 a 4 años es decisivo para el desarrollo escolar futuro de los niños, al igual que el ciclo de 4 a 6 años (pre kinder y kinder).

En síntesis, el gobierno de la presidenta Bachelet es especialmente significativo en términos educativos. Por un lado, la masiva movilización secundaria de mayo de 2006 interroga el consenso educativo de la elite de los años 90 y, por otro, obliga a desplegar una batería de políticas y medidas legislativas que hacen de la administración Bachelet, uno de los gobiernos de la Concertación en los que se realizaron intervenciones en educación más extensas y profundas.

## VI. SEÑALES INICIALES DEL NUEVO GOBIERNO DE LA DERECHA EN EDUCACIÓN

Ya sabemos que la historia se va escribiendo a través de un proceso continuo, donde nuevos hechos del presente permiten mirar con otros ojos el pasado y ofrecer nuevas lecturas. Sin duda, la llegada al gobierno de la derecha y las primeras propuestas y visiones que ofrece en el

campo de la educación, aunque con contradicciones permite vislumbrar la intención de profundizar el modelo neoliberal instaurado en los 80, colocando en el centro los incentivos de mercado y la iniciativa privada para producir calidad educativa.

Así, a partir de la entrega de los resultados de la medición de los aprendizajes aportados por la prueba SIMCE del año 2009 en los cuartos y octavos básicos, el gobierno del presidente Piñera ha buscado instalar la idea de una crisis general, un verdadero “estado de catástrofe” del sistema educativo chileno y ha realizado, hasta ahora, dos propuestas específicas: construir un “mapa-semáforo” por comuna según rendimiento SIMCE; es decir, definir escuelas “verde”, “rojo” y “amarillo”, y la creación de 50 liceos de excelencia.

A lo anterior se podría sumar como diseño de política educativa de la actual administración, el anuncio del 21 de mayo 2010 de doblar la subvención escolar en los próximos 8 años; aprobar la Ley de Aseguramiento de la Calidad (propuesta ya comentada y que viene del gobierno de Bachelet); y mejorar la calidad de la formación inicial docente, a través del fortalecimiento de las escuelas de pedagogía.

A modo preliminar, este primer esbozo de plan educativo merece algunas evaluaciones preliminares como asimismo lo que ya se visualiza como el sello de la nueva administración en materia de sistema escolar, y los anuncios bastante significativos en materia de educación superior en la misma línea de profundizar el rol del mercado y los incentivos a un mayor papel de los privados en el sistema.

Conviene partir por aclarar que los resultados SIMCE 2009 presentan leves variaciones y progresos en relación a años anteriores: mejora de 6 puntos en Lectura en cuarto básico (verificado en 2008, pero sostenido en 2009); y de 6 puntos en Matemáticas y Ciencias Naturales también en cuarto básico. Con ello ha aumentado el número de alumnos en el nivel Avanzado y Medio en Lectura, Matemáticas en cuarto básico, disminuyendo los que se encuentran en el nivel inicial. Un aspecto negativo de la actual medición se da en octavo básico (por primera vez medido en una prueba SIMCE) donde en Educación Matemática un 62% se encuentra en un nivel inicial. Esto último puede estar mostrando un cierto progreso en el primer ciclo básico (1° a 4° básico), y mayores problemas en el segundo ciclo básico (5° a 8° básico), nivel éste último que requieren de una mayor especialización docente.

Por su parte, los resultados del SIMCE 2009 indican que no se producen variaciones significativas en términos de aprendizaje según estratos

socioeconómicos, y que la brecha de desigualdad educativa se mantiene inalterable. Lo anterior no es de extrañar: los resultados de aprendizaje se explican por variables que no tienen relación sólo con la calidad de los colegios o de los profesores, sino del capital cultural de las familias y la escolaridad de la madre.

Lo anterior, por cierto, no debe conducir a una visión estática o fatalista del mejoramiento de la calidad educativa: la escuela sí influye, pero se debe asumir que “mover” los promedios nacionales y por escuelas –según la atención mayor o menor de población escolar vulnerable– será un proceso largo y complejo. Una batalla de varias décadas, análoga a lo que fue la masificación de la educación a lo largo del siglo XX y hasta nuestros días.

En este contexto, no cabe sino insistir en la idea de que es el Estado el que debe asumir una responsabilidad en acelerar con políticas educativas activas de modo tal que “el factor escuela” se sobreponga parcialmente a las variables y determinantes socioeconómicas. A juicio de Cassasus<sup>15</sup>, en una mirada tal vez algo optimista de la educación como sistema capaz de superar la lógica “reproduccionista”: “...en América Latina los sistemas educativos son entidades que no necesariamente reproducen la estructura social y sus desigualdades. Por el contrario, aquí sostenemos que el sistema educativo puede tanto reproducir las desigualdades, como mantenerlas o reducirlas. Esto depende de lo que ocurra al interior de las escuelas”<sup>16</sup>.

Lo anterior implica una batería de medidas ya bastante conocidas y crecientemente consensuadas en el mundo académico: movilizar a los mejores maestros a las escuelas más vulnerables; directores de excelencia; escuelas integradas socialmente; construcción de comunidades de aprendizaje y buen clima emocional en el aula; apoyo psicosocial; involucramiento de los padres al proceso de enseñanza/aprendizaje; reducción del tamaño de los cursos (no más de 25 por aula); disminución de las horas lectivas de los profesores y aumento de las no lectivas para preparación de clases, perfeccionamiento y trabajo con otros maestros<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> op.cit.

<sup>16</sup> Cassasus, op.cit., pág. 23.

<sup>17</sup> Sobre factores determinantes a intervenir para mejorar la calidad educativa en escuelas vulnerables ver: Bellei, C.; Raczynski, D.; Muñoz, G.; Pérez, L.M. “Escuelas efectivas en sectores de pobreza: ¿quién dijo que no se puede?”. UNICEF, Asesorías para el Desarrollo y Ministerio de Educación, Santiago, Chile, 2004; también estos factores en: Cassasus, Juan; ibid., 2003.

Por su parte, constituye un error técnico serio y un retroceso en la correcta utilización y sentido de las pruebas estandarizadas –tipo SIMCE u otras pruebas internacionales– construir ranking o “mapas-semáforos” (comunales), toda vez que no se controlan variables como el monto de inversión por alumno; el nivel de vulnerabilidad socio-económica de la población atendida (un resultado menor en SIMCE con más poblacional vulnerable puede ser más meritorio pedagógicamente que uno que atiende sólo a alumnos provenientes de familias con alto nivel de capital cultural). A su vez, el “mapa” invisibiliza los grados de superación que un colegio pueda mostrar sobre su propio desempeño, dado que seguramente habrá colegios en “rojo” que muestran una gran superación institucional.

Sumado a lo anterior, la estigmatización que este ranking genera en las escuelas y su efecto en la autoestima de las familias y alumnos, es contraproducente para mejorar la calidad y eficacia de esos establecimientos en el mediano y largo plazo.

El “mapa-semáforo” del SIMCE descansa en la idea que dicha “información” permitirá a los padres elegir un mejor colegio, o bien presionar para que el colegio progrese. Es el dogma neoliberal llevado a la educación en toda su radicalidad: los colegios compiten por la matrícula y los padres van eligiendo el mejor establecimiento, lo que a su vez va produciendo una mejora en la calidad de los colegios. Lo anterior es irreal, y descansa en varias falacias: la libertad de elección de las familias está fuertemente limitada en Chile por factores económicos; en vastos sectores del territorio la oferta educativa es única o muy reducida; hay escasa movilidad física de los alumnos de preescolar y básica para ir tras la “mejor escuela”; etc. La educación será siempre un “mercado imperfecto” porque la decisión de las familias en la elección y/o cambio de colegios está condicionado por múltiples variables y no se produce de manera instantánea, sino que involucra un tiempo y una decisión que no se mueve al ritmo de las señales del mercado.

Por otra parte, la propuesta de crear 50 liceos de excelencia, tiene poca relación con el mejoramiento de la calidad general del sistema (existen cerca de 1.300 liceos en Chile). Ello pudo haber tenido algún sentido en la década del 60, cuando menos del 20% de la población accedía a la Educación Media. Hoy, Chile se encuentra en la etapa de una “educación masificada” por lo que una opción pedagógica, incluso éticamente correcta, requiere necesariamente alcanzar la excelencia académica en todos los liceos públicos del país, y no sólo en una pequeña proporción de éstos.

Esta nueva política puede significar que los mejores alumnos de los liceos más vulnerables emigren a estos liceos de excelencia, profundizando la segregación social y académica de las escuelas y liceos. La evidencia muestra la ventaja educativa de las escuelas socialmente integradas (además, de los valores democráticos que ello conlleva). La política segregadora resultado de la concentración de la población escolar más vulnerable, con mayores problemas de conducta y/o de peor rendimiento académico, no hace sino más difícil lograr mejorar los resultados globales de aprendizaje del país, y torna prácticamente imposible el camino de progreso a dichos establecimientos.

El objetivo, apenas disimulado por la derecha, es que esta realidad educativa segregada de la población escolar más difícil se concentre en la escuela-municipal pública, y a la vez se mejore la matrícula y las opciones de la Educación Particular Subvencionada.

Por último, en relación a otras propuestas de la “revolución educativa” de la nueva administración cabe señalar, primeramente, que la propuesta de doblar la subvención escolar es imprecisa tanto en sus plazos (ocho años, en un período presidencial de cuatro), en su forma de financiamiento (se requería una reforma tributaria sustantiva), así como en la distribución de dichos recursos. En su lugar, se debiera seguir el criterio de favorecer las escuelas con mayor vulnerabilidad educativa y/o establecimientos públicos, y excluir a aquellas con financiamiento compartido.

Por su parte, la mala calidad de la formación docente se vincula directamente con la liberalización de la formación del profesorado, la cual requiere una mayor regulación por parte del Estado en la oferta de las pedagogías, estímulos para que los buenos puntajes PSU opten por las carreras pedagógicas, y posiblemente un examen de habilitación al finalizar la carrera. Por último, Ley de Aseguramiento de la Calidad, en trámite hoy en el Senado, de aprobarse implicará algunos pasos en el fortalecimiento en el rol regulador y más proactivo del Estado en materia educativa, como ya se ha argumentado anteriormente.

Por esas curiosidades de la historia, probablemente los cuatro años de gobierno de derecha en educación, permitan reescribir en parte la propia historia de la Concertación en este ámbito. Así, probablemente se ponga en evidencia que de la misma manera como se mantiene continuidad en varios aspectos también se producen rupturas significativas, y que el modelo de reformas implementados por la Concertación “no era más de lo mismo” que la política de la derecha en materia educativa, como se ha sostenido por parte de algunos sectores. Tal vez el gobierno de la de-

recha permita visualizar con mayor claridad la especificidad del proyecto de la Concertación y de su impulso reformista en materia educacional. Esto sólo podrá evaluarse al final del actual período presidencial (2013).

## VII. A MODO DE EPÍLOGO: DISYUNTIVAS DEL PROGRESISMO EN EDUCACIÓN EN LA PRÓXIMA ETAPA

Como se señaló en un comienzo, la reforma de la Concertación se configuró como “dos reformas en una”, en el sentido de que impuso, por un lado, un mayor rol del nivel central en materia de inversión y políticas de mejoramiento, y por otro, se mantuvo algunas de las lógicas e instituciones heredadas de la reforma de los 80.

A comienzos de los noventa se estructuró esta situación de compromiso, probablemente porque se evaluó que las condiciones políticas del país no permitían transformaciones más estructurales o de fondo. Esta concepción de las transformaciones en educación se teorizó como un modelo “inductivo” en oposición a uno de tipo “deductivo”, donde desde una cierta visión normativa global de sociedad o de ser humano, se definían los términos del cambio que se deseaba emprender en educación.

La concepción “inductiva” de la reforma mostró sus límites –simbólicamente expresado en la “revolución pingüina” (2006)–. Dichos límites se pusieron en evidencia básicamente por dos razones: por un lado, ya no parecía posible dar un salto en el mejoramiento de la calidad del sistema educativo chileno si no se lograba alinear las intervenciones programáticas con ciertas variables estructurales del sistema. A modo de ejemplo, resulta cada vez más difícil mejorar aprendizajes en los colegios y liceos más vulnerables si, a su vez, el sistema de financiamiento imperante va empujando a los niños y jóvenes con menores recursos a agruparse en los mismos establecimientos. La segregación del sistema escolar contribuye negativamente al mejoramiento de los aprendizajes, toda vez que concentra en las mismas aulas a los jóvenes y niños con menor capital cultural y social, lo cual es pedagógicamente contraproducente, e impidiendo a dichos establecimientos progresar globalmente en los aprendizajes.

Por otro lado, hay una sociedad que ha cambiado desde los 90 hasta ahora, y que se encuentra menos dispuesta a seguir con las inhibiciones políticas y culturales propias de la transición. La aversión al riesgo y la autocensura, propia de los primeros años de democracia, han venido cediendo, y se observa una sociedad civil y política mucho más dispues-

ta a confrontar proyectos de sociedad. Ello ha ido alcanzando también al mundo de la educación y de los proyectos culturales y sociales que en torno a ella se conciben. Hoy se vive una situación de disenso en el campo educativo o de consenso precario, que parece ser un rasgo que acompañará a la sociedad chilena en este nuevo ciclo político histórico.

Como ocurre en los países más desarrollados y con democracias sólidas, el campo educativo constituye un espacio de debate entre las distintas alternativas políticas. No es contradictorio en sociedades democráticas maduras, intentar construir acuerdos y políticas de Estado en materia de educación con la existencia de una discusión clarificadora, saludable y no traumática, entre distintas opciones y visiones..

Por lo anterior, en el nuevo ciclo de políticas educativas debiera existir una vinculación discursiva y práctica mucho más estrecha entre educación y el proyecto de país buscado y deseado. ¿Cuáles podrían ser los temas capaces de conectar, en el futuro, los cambios en educación con la búsqueda de una sociedad más democrática, justa e integrada socialmente? O dicho de otro modo: ¿De qué manera la educación se concibe y organiza en función de favorecer determinados objetivos y valores de esa sociedad deseada?

Posiblemente el gran desafío hacia delante para el progresismo sea visualizar el campo de lo educativo en un proyecto nacional, donde se expresen sus valores de construir una educación de calidad que llegue a todos por igual; que desde la educación se promueva la integración y cohesión social; que se favorezca el desarrollo de ciudadanos críticos; que se preserve, construya y transmita la memoria histórica en materia de derechos humanos; que se acoja el creciente pluralismo y diversidad moral y cultural de la sociedad chilena. En síntesis, que la educación chilena se reencuentre con un proyecto republicano y democrático de país. Deciera ser en este modelo, capaz de asegurar no sólo calidad, sino también integración y cohesión social, ciudadanía y convivencia de lo plural, donde se encuentre el sentido profundo de revitalización de una nueva escuela pública.

Reponer una discusión de proyectos en educación con una perspectiva histórica, no es contradictoria sino que puede ser perfectamente convergente con una agenda propiamente educativa y pedagógica que implique mejorar la calidad de la docencia, avanzar en los aprendizajes,

<sup>18</sup> Bellei, Cristian; Contreras, Daniel; Valenzuela, Juan Pablo (editores). La agenda pendiente en educación, Santiago, Programa de Investigación en Educación Universidad de Chile/Unicef, 2008.

fortalecer la calidad de los directivos y de la gestión en las escuelas<sup>18</sup>.

Posiblemente la gran enseñanza que deja el importante esfuerzo de reforma de la Concertación, además de sus propios y no pocos logros, es que es necesario alinear, integrar e intervenir el conjunto de variables –administrativas, financieras, calidad docente, directivos, programas de apoyo a las escuelas, formación inicial docente, entre otras– en una perspectiva común para lograr una transformación del sistema educativo, de modo que sea capaz de producir calidad, equidad, diversidad, inclusión y ciudadanía.

# Política ambiental durante los gobiernos de la Concertación 1990-2010\*

HERNÁN DURÁN DE LA FUENTE

## INTRODUCCIÓN

El tema central de este artículo es analizar las políticas ambientales implementadas por los gobiernos de la Concertación y, por lo tanto, en un período determinado de la historia de Chile, entre los años 1990 y 2010. Para poder hacer este análisis se requiere tener presente que la preocupación por la calidad del medioambiente o por el estado de la salud del planeta es un tema de reciente data en la historia de la humanidad. En efecto, es sólo a partir de la segunda mitad del siglo pasado que el estado del medio ambiente pasa a constituir una problemática política ciudadana y, por consiguiente, un objeto de acción de las políticas públicas. Veinte años después, al inicio de los gobiernos de la Concertación, surge en el país la preocupación por el tema ambiental.

Mientras que hasta los años setenta se consideraba el desarrollo económico y social como un tema independiente de lo que ocurre con la naturaleza, hoy en día estamos convencidos de la necesidad de reposicionar el desarrollo económico y relacionarlo estrechamente con la evolución del medioambiente. Al reconocer los efectos de nuestras actividades sobre el entorno, nos dimos cuenta de que el impacto antrópico puede

\* Este trabajo contó con la activa colaboración de Alexandra Poignant, cientista política, Sciences-po Rennes-Francia, y alumna en práctica para la postulación del Master en Gestión Medioambiental, Paris3-La Sorbonne.

tener secuelas irreversibles, especialmente en la calidad y cantidad de los recursos naturales y, directa o indirectamente, en la propia salud de la población.

Asimismo, hemos ido entendiendo que la problemática ambiental abarca cuestiones que van desde las relaciones internas del ecosistema, entendido como el funcionamiento de la naturaleza, hasta aquéllas que tienen que ver con la calidad de vida de la población. Es razonable entonces sostener que en el tema ambiental participa el conocimiento de todas las ciencias naturales, exactas, políticas y sociales, incluidas las preocupaciones éticas y morales propias del comportamiento ciudadano. En particular, se asume la conceptualización de fines de los setenta de la CEPAL donde, al analizar los estilos de desarrollo de cada país, examina a su vez la peculiar relación que se establece con el medio ambiente<sup>1</sup>.

La diversidad de factores que intervienen en el desarrollo económico y social y su relación con el entorno donde éste se realiza, contribuye a explicar por qué aún no existe un marco teórico que sea capaz de englobar toda su complejidad<sup>2</sup> y que acoja una visión de carácter holístico y sistémico<sup>3</sup>. Así, a partir de la observación del panorama mundial se destaca una serie de hechos relevantes que abarcan aspectos como la salud del planeta –reflejada en la problemática del cambio climático–, la gestión ambiental de los proyectos, los problemas políticos, institucionales, jurídicos, económicos, educacionales y de sensibilización y participación ciudadana, el rol de los diversos actores, entre otros. En la primera parte se expone la experiencia internacional en la gestión ambiental, en una segunda parte se analiza la experiencia chilena durante los gobiernos de la Concertación.

<sup>1</sup> Sunkel, Osvaldo y Gligo, Nícolo, *Estilos de desarrollo y medio ambiente en la América Latina*, Lecturas 36, dos tomos, Fondo de Cultura Económica, México, 1980. En el tomo 2 del libro hay dos artículos del autor referidos al tema de la relación de la energía y la industria manufacturera con el medio ambiente, respectivamente. Posteriormente en el año 2006 Gligo actualiza el tema en “Estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina, un cuarto de siglo después”, CEPAL Serie Medio Ambiente y Desarrollo 126, LC/L.2533-P, Santiago, Mayo 2006

<sup>2</sup> El tema es analizado en torno al tema de la ciudad por Edgar Morin: Hacia una política de civilización, Manifiesto de Santiago. Política de Civilización. El fin de un modelo y la emergencia de una nueva conciencia ecológica, Corporación Chile Ambiente y Ecosistemas, Santiago, 11/2009.

<sup>3</sup> Hernán Durán de la Fuente; *Gestión ambientalmente adecuada de residuos sólidos*, un enfoque de política integral, CEPAL-GTZ, L.1095, Santiago, diciembre 1997.

En resumen, en Chile el tema ambiental emergió en la política al principio de los años noventa y se ha ido incorporando gradualmente. La Conferencia de la Naciones Unidas en Río en 1992, contó con la presencia de Chile y seguramente fue un hecho significativo en el compromiso que adquirió el país para generar en los siguientes cinco años su propio marco institucional y normativo. Posteriormente a lo largo de los gobiernos de la Concertación, el sistema de gestión ambiental chileno ha logrado diversos avances a nivel de ciertos temas ambientales. Sin embargo, el crecimiento económico todavía no está enmarcado dentro de una política de desarrollo sustentable: el tema ambiental todavía es considerado en ciertos ámbitos como un obstáculo al desarrollo económico.

No obstante, en Chile se han desarrollado algunos instrumentos de gestión ambiental, y logrado progresos en la gestión de recursos como el potable y en materia sanitaria, manteniendo un enfoque dirigido principalmente a nivel de proyectos específicos, sin que se haya desarrollado un plan de sustentabilidad más global que permita integrar la variable ambiental en todos los sectores y en los comportamientos de los diversos los agentes de la sociedad.

Desde el punto de vista metodológico lo central de este trabajo está apoyado en la propia experiencia del autor. A esto se le ha agregado una revisión bibliográfica lo mas amplia posible. Nos hemos beneficiado de un sistema público muy transparente donde es posible conseguir prácticamente toda la información pública de la última década, gracias a la Ley de transparencia. Finalmente, agradecemos a un conjunto de autoridades políticas y ambientales que nos concedieron entrevistas. Agradecemos la buena disposición y orientaciones obtenidas de Ricardo Lagos Escobar, Ana Lya Uriarte, Eduardo Dockendorff, Valentina Durán y Nicolás Gligo.

Por último, agradecemos al profesor del IHEAL de Paris3-La Sorbonne, Georges Couffignal, por darnos la oportunidad de contar con la colaboración de Alexandra Poinant.

## I. HACIA LA BÚSQUEDA DE UN MARCO DE ANÁLISIS:

### LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL EN LA GESTIÓN AMBIENTAL

A nivel planetario, en menos de 50 años se ha pasado de una actitud ciudadana relativamente indiferente ante los “pequeños problemas ambientales”, a una visión que pretende controlar los efectos ambientales globales que genera el cambio climático. Efectivamente, se ha transitado de modestas prácticas orientadas a generar espacios de conservación en par-

que nacionales, a importantes esfuerzos por homogenizar las prácticas de control de la contaminación tanto de los elementos precursores del cambio climático, como de los que afectan la calidad de vida de la población.

Hasta fines de los setenta, en una primera fase de la gestión ambiental a escala planetaria, primaron las acciones de preservación y conservación ecológica de acuerdo al concepto de protección integral de la naturaleza, producto posiblemente de las visiones y opiniones de los naturalistas más que de las perspectivas globales con que hoy se aborda el tema. Lo concreto es que se crearon importantes parques nacionales para proteger los ecosistemas naturales contra las presiones antrópicas. Tales fueron los casos del Parque Nacional de Yellowstone creado en 1872 en Estados Unidos, y del Parque Nacional Suizo en 1914.

Posteriormente, son los impactos ambientales de la actividad productiva los que generan una mayor preocupación por la calidad de vida (salud y medio ambiente) y obligan al mundo a reaccionar intentando regular el comportamiento de la actividad contaminante. Como hechos relevantes destacan los accidentes industriales, la contaminación del aire en muchas ciudades y del medio hídrico superficial y subterráneo, y la proliferación de residuos sólidos que terminan constituyendo parte del paisaje urbano. Por efecto de varios accidentes ambientales ocurridos en la segunda mitad del siglo XX, se impulsó un nuevo tipo de gestión ambiental de la naturaleza, mucho más orientado hacia la prevención de catástrofes ecológicas, a la disminución de daños ambientales y a la compensación o mitigación de los daños causados por los seres humanos. Estas catástrofes ambientales contribuyeron a la toma de conciencia de que la actividad humana, a través del proceso de desarrollo económico, podía producir daños ambientales muy graves.

Entre los accidentes o catástrofes de origen industrial más impactantes está el escape de una nube de dioxinas de la planta de producción de fertilizantes del grupo Suizo Roche en Seveso, Italia, en 1976, que afectó de distintas maneras a la población y al ecosistema en las 70 hectáreas del entorno. El desastre o accidente industrial con más pérdidas en vidas humanas sucedió el 2 de diciembre de 1984 en Bophal, capital del estado de Madhya Pradesh, en la India, donde una enorme y antigua planta de la multinacional Unión Carbide dedicada a la fabricación de pesticidas, permitió el escape de una nube de isocianato de metilo sobre la ciudad, provocando 2.850 muertos y más de 300.000 heridos.

A la lista de accidentes del sector productivo se suman las catástrofes por manipulación del petróleo, sólo algunos de ellos con la suficiente

cobertura de prensa. Tal es el caso de los derrames de grandes tanques transportadores como el Amoco Cadiz en 1978 (200.000 toneladas de petróleo contaminan 360km de costas marítimas), Exxon Valdés en 1999 (37.000 ton) y Prestige en el 2002 (63.000 to.)<sup>4</sup>. Sin embargo, ninguno de estos accidentes alcanza la magnitud del desastre de la British Petroleum (BP) en el Golfo de México que aún sigue fuera de control, donde se reconoce a principios de junio 2010 un derrame de un millón de toneladas.

Por otra parte, accidentes en centrales nucleares han puesto en evidencia el peligro del escape de materias radioactivas para la salud humana y para el medioambiente. Tal es el caso en 1957 en el Reino Unido con la Central Nuclear de Windscale actual Sellafield; en marzo de 1979 en los EEUU en Three Mile Island; en Chernóbil en Ucrania en 1986, o en Japón, donde “el 16 de julio de 2007 las 7 plantas del complejo nuclear japonés de Kashiwasaki debieron quedar detenidas como consecuencia de un sismo de 6.8 grados en la escala Richter. A la fecha 6 de ellas siguen detenidas sometidas a inspecciones y reparaciones, completando 2 años y 7 meses sin poder generar energía. Una de ellas, la N° 7, entró en operación comercial el 28 de diciembre recién pasado, después de 2 años y 4 meses de detención”<sup>5</sup>.

Los impactos ambientales de la actividad productiva sólo constituyen una pequeña muestra de los casos que han sido reconocidos y estudiados por la literatura especializada. Hay otra cantidad de accidentes ambientales que por su pequeña magnitud o simplemente por ignorancia de la población y de las autoridades, no han sido reconocidos como tales.

En este contexto, en la segunda mitad del siglo pasado comienzan a desarrollarse nuevos instrumentos de gestión ambiental que van más allá de la creación de áreas protegidas, para prevenir y limitar contaminación del agua y controlar la gestión de los residuos y del aire. Al final de los años sesenta y principios de los setenta los países nórdicos de Europa, los EEUU y Japón fueron los primeros en implementar medidas vanguardistas para reducir la contaminación atmosférica producida por las actividades productivas, transporte y energía, principalmente. Suecia ya había

<sup>4</sup> “Statistics”, The International Tanker Owners Pollution Federation Limited, <http://www.itopf.com/information-services/data-and-statistics/statistics/>.

<sup>5</sup> El sismo que paralizó las plantas que se indican fue grado 6,8, el de Chile alcanzó los 8,8 grados Richter, Ernesto Águila: Carta no publicada por el Diario El Mercurio a propósito de su editorial del 20 de marzo del 2010, Infoenergía, <http://estudiosdelaener.blogspot.com/search?q=planta+nuclear+jap%C3%B3n>.

empezado a actuar en el tratamiento de las aguas servidas de origen urbano, de las industrias del papel y celulosa y, en materia de contaminación atmosférica, había adoptado medidas contra los impactos ambientales de las fábricas y de la lluvia ácida derivada de la contaminación atmosférica por azufre y óxido de nitrógeno, principalmente. Alemania, por su parte, fue vanguardia en materia de la gestión ambientalmente adecuada de los residuos sólidos domésticos y peligrosos. El tema ambiental cambió de categoría y pasó de ser un tema técnico, sectorial y local, a uno de carácter político y global.

En Europa, el debate para incluir el tema ambiental en sus políticas para limitar los daños ambientales de sus actividades, emergió gracias a diferentes acontecimientos, dentro de los cuales el más importante fue sin duda la Conferencia de Estocolmo en Suecia en 1972, ya que fue la primera vez que la comunidad internacional se reunía para examinar los vínculos entre el medioambiente y las exigencias de desarrollo<sup>6</sup>. Esta Conferencia afirmó la necesidad de “integrar equidad social y prudencia ecológica en los modelos de desarrollo económico” y creó el concepto de eco-desarrollo, reemplazado después por la expresión desarrollo sustentable definida en 1987 por la Comisión Brundtland, como “aquel que puede lograr satisfacer las necesidades y las aspiraciones del presente, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades y aspiraciones”.

Para entonces, algunos países europeos no contaban con la necesaria institucionalidad ambiental. Sin embargo, la importancia política mundial que alcanzó el tema después de la conferencia, más la crisis o shock petrolero de 1973 –que fue una primera señal del carácter escaso que podían tener los recursos naturales no renovables– hicieron que los años setenta constituyeran una década importante en el tema de la política ambiental, lo que se expresó en la creación de ministerios de medioambiente en aquellos países que todavía no los tenían implementados.

La segunda fase del surgimiento de políticas ambientales comienza en los años setenta, con la incorporación de las cuestiones ambientales al debate político en varios países de Europa, particularmente en la República Federal de Alemania. En esta fase se privilegió la creación de distintos tipos de instrumentos de gestión ambiental, desde jurídicos hasta económicos. Posteriormente, en 1986, se amplió el rol de la Comunidad

<sup>6</sup> Daniel Dray : “ Les dix dates du développement durable ”, La Suède durable, 28/12/2008, <http://www.lasuededurable.com/les-dix-dates-du-developpement-durable.html>.

europaea gracias al “Acte unique” que le atribuyó un rol directo en materia de regulación del medioambiente. Los principales países europeos habían entendido que la contaminación era un problema y que ésta sobrepasaba las fronteras. Se adoptaron varios acuerdos regionales, como el Plan de Acción para el Rin (después de la catástrofe de Chernobil), o el Convenio de Basilea sobre el transporte transfronterizo de residuos peligrosos, entre otros.

En este período, y por efecto de la discusión política y jurídica que se genera para poder aplicar y redactar estos acuerdos internacionales, se formulan varios principios importantes que orientan la gestión ambiental, entre los que se cuentan el de prevención, cooperación, responsabilidad de la cuna a la tumba, precautorio. De la misma manera, ya en 1972 se implementa en Alemania el principio “quien contamina paga”, que la OCDE definió como el principio base de la economía en 1975 (CCE 75). En la lucha contra la contaminación, esta herramienta a la vez jurídica y económica sirve para determinar a quién se asigna el costo de evitar la contaminación.

En ese período en Chile el tema ambiental aún no era cuestión de debate político nacional. Debe recordarse que el régimen militar ocupa casi todo el espacio político que va desde Estocolmo (1972) hasta Río (1992), haciendo que el eje central del debate nacional de la oposición girara en torno a la lucha por las libertades, expresado principalmente en la recuperación de la democracia y el respeto de los derechos humanos<sup>7</sup>.

La Cumbre de la Tierra de 1992 fue la mayor reunión de dirigentes mundiales, donde representantes de 173 gobiernos lograron acordar un plan estratégico en materia de la protección del medioambiente y el desarrollo sustentable. Esta conferencia fue el testimonio de dos grandes preocupaciones que habían aparecido en los veinte años anteriores a la Cumbre: el deterioro del medioambiente y la interdependencia entre crecimiento económico y protección del medioambiente.

Al adoptar la agenda 21, que consistió en un conjunto de medidas ambientales concretas a nivel local y global, se expresó la voluntad de instaurar esta “Estrategia mundial para el desarrollo sustentable”, que era a la vez un programa de acciones para garantizar la calidad de vida para el siglo 21, y un referente para medir los progresos cumplidos a favor del desarrollo sustentable. Como resultado de la adopción de la Agenda

<sup>7</sup> Ver Montenegro A. Sergio; Hervé E. Dominique; Durán M. Valentina: *Los Tratados Ambientales: principios y aplicación en Chile*, Conama, Santiago, marzo 2001.

21, cada país tenía que adoptar una política de desarrollo sustentable duradera en el tiempo, eficiente y racional en el uso de los recursos y equitativo en los beneficios.

Previo a la cumbre, el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) junto con la Organización Mundial de Meteorología (OMM) y la Secretaría General de las Naciones Unidas decidieron crear el Panel Intergubernamental del Cambio climático (IPCC, en inglés), el Grupo de expertos sobre el cambio climático que entregó su primer informe en 1990. Este trabajo alertó a todo el mundo sobre los riesgos climáticos que resultan de las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) de origen antropocéntrico. Es así entonces como en 1994 entró en vigencia la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), que permitió elaborar un Protocolo con reducciones de emisiones obligatorias. En 1997 se aprobó el Protocolo de Kioto, que transcribió la voluntad de los Estados de proteger el medioambiente con compromisos cuantitativos y propuso un calendario de reducción de emisiones de GEI, consideradas como la causa principal del calentamiento global. Cuenta con compromisos absolutos de reducción de GEI para 38 países industrializados (grupo conocido como el del Anexo I), con una reducción en promedio de 5,2% bajo el nivel de 1990 para el periodo de cumplimiento 2008-2012. Europa se comprometió a reducir sus GEI de 8% bajo el nivel de 1990. Sin embargo; los EEUU y China, los principales emisores de GEI a nivel mundial, no sostienen este acuerdo.

Se constata que a partir de la creación del IPCC ha existido una correlación estrecha entre la evolución de los conocimientos científicos reagrupados en sus sucesivos informes, y la respuesta de las decisiones políticas sobre los problemas ambientales. Tras conocerse estos datos científicos sobre los riesgos ambientales producidos por los GEI, las cuestiones ambientales se incluyeron dentro de las preocupaciones internacionales. Sin embargo, esta preocupación ambiental en las políticas públicas se redujo a la hora de proponerse un mayor compromiso durante la Cumbre de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible, en 2002.

## II. LOS COMPROMISOS ADQUIRIDOS POR CHILE

Para la Cumbre sobre Desarrollo Sustentable en Johannesburgo en 2002, Chile tuvo que presentar un Informe Nacional sobre Estrategias para el Desarrollo Sostenible y el Reporte sobre la Agenda 21. Este Informe comprometió la creación de una Política Ambiental para el Desarrollo

Sostenible, basada en los tres pilares del desarrollo sustentable: medioambiente, economía y desarrollo social.

Dentro de esta política para el desarrollo sustentable, se propusieron medidas para tratar los desafíos pendientes del primer componente del desarrollo sustentable, el medioambiente. En materia de prevención y control de la contaminación durante el final de los años noventa y principio de los años 2000, se han adoptado una serie de medidas para enfrentar la contaminación atmosférica obteniéndose éxitos importantes para el control de algunos contaminantes como el plomo y el azufre. También se han adoptado medidas para la gestión de residuos y la descontaminación de las aguas.

Así también, hubo avances significativos en relación al segundo componente del desarrollo sustentable, la economía, pues Chile ha tenido un crecimiento económico con estabilidad política. En lo que se refiere al tercer elemento del desarrollo sostenible, el desarrollo social, también se alcanzaron progresos al bajar la tasa de pobreza de 38,6% en 1990 a 20,6% en 2000. De la misma manera, se redujo la extrema pobreza de 12,9% a 5,7% en el mismo período. En términos de equidad (distribución del ingreso excluyendo subvenciones) los cambios son relativos según el período que se considere. Si se consideran las subvenciones en vivienda, educación, salud y justicia<sup>8</sup> según la CASEN 98<sup>9</sup> baja la “diferencia entre el quintil más rico y el más pobre desde 15,5 veces a 8,5<sup>9</sup>. A su vez, un estudio de Mideplán, efectuado en el 2006, indica que “el ingreso autónomo del 20% más rico de la población supera 13 veces a aquel del 20% más pobre. Esta relación se reduce a 11,2 si se considera el ingreso monetario y a 6,8 veces si se tiene en cuenta el efecto global de la política social en el ingreso autónomo de los hogares”<sup>10</sup>.

Una conclusión importante del período, es que el mercado por sí sólo no consigue resolver la inequidad en la distribución del ingreso. Para los aspectos sociales se requirió la acción del Estado mediante los mecanismos de subvención y otros, y en lo que se refiere al componente ambiental, se logró un continuo reforzamiento de la institucionalidad

<sup>8</sup> Gonzalo Martner: “Algunos resultados de la política social chilena desde 1990”, en Yesko Quiroga y Jaime Ensignia (ed.): *Chile en la Concertación (1990-2010)* - Tomo I, Fundación Friedrich Ebert, Editores, Santiago, 2009, p. 159.

<sup>9</sup> French-Davis, op. Cit. P. 326.

<sup>10</sup> Ricardo Infante B y Osvaldo Sunkel: “Chile: hacia un desarrollo inclusivo” *Revista CEPAL* 97, 04/2009, Santiago, pp. 135-153 p. 136.

pública, evolucionando del servicio existente a la implementación de un ministerio.

Dentro del marco de las conferencias ambientales internacionales, uno de los avances en Chile consistió en ratificar la Convención sobre Cambio Climático, en diciembre de 1994 y el Protocolo de Kioto en agosto de 2002. Para hacer avances en materia de lucha contra el cambio climático, y respetar sus compromisos internacionales, Chile implementó el Comité Nacional Asesor sobre Cambio Global (CNACG) en 1996. Éste presentó en 2006 la Estrategia Nacional de Cambio Climático a la CONAMA.

Dentro de las obligaciones derivadas de la Ratificación de la Convención sobre Cambio climático y Protocolo de Kioto, Chile no estuvo sometido a la obligación de reducir sus emisiones de GEI al nivel de 1990 para el año 2000, como lo tenían que hacer los países desarrollados (Anexo I) que habían firmado el mismo Protocolo. En el caso de los países en vía de desarrollo como Chile, se tenían que respetar compromisos generales como presentar inventarios de emisiones de GEIs por fuente y actualizarlo periódicamente; desarrollar programas nacionales y/o regionales para mitigar el cambio climático; y promover programas de educación y sensibilización pública sobre el tema<sup>11</sup>.

Se ha cumplido con la elaboración de inventarios e identificación de fuentes emisoras de GEIs para los sectores energía y no energía. En el año 1994 ya se había concluido de que la principal fuente emisora en Chile era el uso de los combustibles fósiles (94% de las emisiones de CO<sub>2</sub>), y que el sector forestal cumplía un rol fundamental en la absorción de CO<sub>2</sub> (capturaba 80% del total de las emisiones). Pese a que Chile ha tenido emisiones que han estado por debajo del promedio, en la medida en que la economía continúe creciendo es esperable que sus emisiones per cápita también lo hagan. Hay que señalar que el nivel de emisiones de GEI de Chile es más elevado que el nivel de países como Hungría o República Checa, los cuales deben reducir sus emisiones ya que son clasificados en la categoría de “países en transición” y no “países en vía de desarrollo”, como lo es Chile.

<sup>11</sup> Banco Interamericano de Desarrollo: “Fortalecimiento de la Gestión Ambiental para Cumplimiento de Compromisos ambientales en Acuerdos Multilaterales y Tratados de Libre Comercio”, Chile, [http://www.bidchile.cl/Estudios/Fortal%20de%20la%20Gest%20Amb%20para%20Cumplim%20de%20Comprom%20Amb%20en%20Acuerd%20Multilat%20y%20Trat%20de%20Lib%20Com\\_Quiroz.pdf](http://www.bidchile.cl/Estudios/Fortal%20de%20la%20Gest%20Amb%20para%20Cumplim%20de%20Comprom%20Amb%20en%20Acuerd%20Multilat%20y%20Trat%20de%20Lib%20Com_Quiroz.pdf).

Es durante el último gobierno de la Concertación que el tema de las emisiones de GEI y el cambio climático pasó a ser un tema importante para Chile<sup>12</sup>. Pese a que su aporte sea aproximadamente el 0,23% del total mundial de emisiones, durante este período de gobierno, Chile pasó a ser el país que registra el mayor aumento per cápita de emisiones de CO<sub>2</sub> respecto al resto de los países latinoamericanos (1,2 toneladas anuales en 14 años), según el *“Informe de Desarrollo Humano 2007-2008. La lucha contra el Cambio Climático: solidaridad frente a un mundo dividido”*. Además, de acuerdo a la Agencia Internacional de Energía, en 2008 Chile se sitúa en el segundo lugar en términos porcentuales, después de China, en el aumento de las emisiones de CO<sub>2</sub>. A esto se suma el hecho de que Chile está optando en el corto y mediano plazo por una matriz energética para la generación eléctrica mayoritariamente a carbón.

Al final de la presidencia de Michelle Bachelet, Chile participó de la Cumbre de Copenhague, donde la delegación chilena se comprometió a reducir sus emisiones de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) en un 20 por ciento de aquí a 2020. Eso fue una importante medida, considerando que en 25 años el país aumentó sus emisiones CO<sub>2</sub> en un 170 por ciento. Sin embargo, el compromiso de reducción del 20 por ciento es de una base del año 2007; por lo tanto, no es una reducción significativa y la meta comprometida de introducir las energías renovables a través de la ley de fomento de la ERNC, también ha sido considerado como muy pobre. En este contexto, en lo que concierne a los esfuerzos en materia de eficiencia energética, hay que señalar que se hicieron progresos al diseñar el Programa País de Eficiencia Energética, implementado en 2004, que representó un paso importante en materia de política energética más sustentable.

Al ratificar el Convenio de Diversidad Biológica, Chile demostró formalmente su voluntad de fomentar la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de sus componentes. En diciembre 2003 se aprobó la Estrategia Nacional de Conservación de la Biodiversidad y en abril de 2005 estuvo aprobado el Plan de Acción de País para la Implementación de la Estrategia Nacional de Biodiversidad. Según la CO-NAMA “Asimismo, la conservación deberá ser vista como un proceso de integración entre las actividades productivas y las áreas de protección de la biodiversidad, entendiendo esto como un proceso paulatino y en el

<sup>12</sup> Entrevista con Ricardo Lagos, lunes 31/05/2010.

que se promuevan las prácticas productivas sustentables, que permitan un adecuado desarrollo y mantención de la estructura y funciones que cumplen los ecosistemas para el bienestar de las personas”<sup>13</sup>.

Para su ingreso a la OCDE, Chile tuvo que someterse a una evaluación de su desempeño ambiental que analizó el estado del medioambiente del país y la eficacia del sistema de gestión ambiental implementado para proteger la biodiversidad y los ecosistemas. Se afirmó que el crecimiento económico rápido de Chile, con un PIB que aumentó en 108% entre 1990 y 2005, ha ejercido una presión considerable sobre los recursos naturales, sobre todo en los sectores como la minería, la silvicultura, y la acuicultura. Uno de los efectos de este fuerte crecimiento ha sido la degradación ambiental del país, especialmente en la calidad del aire en la región metropolitana de Santiago, en Temuco, y en las inmediaciones de las fundiciones de cobre en el Norte de Chile, entre otras. Según la OCDE, las evidencias de esta degradación condujeron a dar mayor énfasis a la protección ambiental, a través de una política ambiental particularmente influenciada por las consideraciones sobre comercio internacional y salud humana.

No obstante, subsisten desafíos relacionados con la integración de las consideraciones ambientales en las políticas sectoriales (relativas a la energía, el transporte, la agricultura, la industria primaria). Y persiste una brecha respecto a los estándares ambientales de los países de la OCDE.

### III. LAS REPERCUSIONES POLÍTICAS NACIONALES

Desde el punto de vista político, es evidente que al inicio de los gobiernos de la Concertación el tema ambiental no estaba instalado en el país. Tanto desde la extrema izquierda hasta la extrema derecha las preocupaciones ambientales planetarias de fines de siglo no formaban parte del discurso político. A su vez, durante la época del régimen militar el tema ambiental no fue un tema de interés del debate político nacional, tratándose como una preocupación de carácter sanitario, en el mejor de los casos.

Paralelamente, después de la caída del muro de Berlín en 1990, se pudo constatar que durante la guerra fría y en el mundo separado en dos bloques no se consiguió encontrar ventajas demasiado significantes para

<sup>13</sup> CONAMA: “Sitios prioritarios de Conservación”, <http://www.conama.cl/portal/1301/articulo-35000.html>.

el medio ambiente, entre una alternativa de economía y la otra. Pareciera ser que se confirma que desde la perspectiva ambiental las diferencias no están en los modelos sino en los estilos. Y, por cierto, donde mas pesaron las diferencias a la hora de hacer los balances, fue en el grado de participación democrática de la población, con todo lo que eso significa.

En el caso específico de la experiencia chilena, el régimen militar permitió demostrar que la ausencia de espacios políticos de participación ciudadana genera un retraso en la resolución de los conflictos ambientales y en la generación de políticas de desarrollo ambiental. Es decir, corroboró el hecho de que la contradicción más importante en relación con el medio ambiente y el desarrollo pareciera estar en la profundización de las libertades y en el desarrollo de la democracia más que en el modelo económico.

Sin embargo, algunos hechos aislados generaron diversos tipos de movilización ciudadana en que el tema ambiental se mezcló con reivindicaciones sociales. Tal fue el caso del vertedero de Lo Errázuriz, con las emanaciones incontroladas de sus gases hacia las poblaciones aledañas, y el del efluente del mineral de El Salvador, que por años contaminó las aguas de la playas de Chañaral. En ambas ocasiones finalmente el gobierno tuvo que tomar las medidas de protección necesarias, sellando el vertedero en Santiago y haciendo una planta de RILES en El Salvador, para terminar con el problema político/ambiental.

En las elecciones de 1990, en el foro sobre desarrollo sustentable que se efectuó en Concepción los candidatos Patricio Aylwin y Hernán Büchi expusieron sus puntos de vista al respecto, quedando en evidencia que el desarrollo sustentable no era un objetivo central para ninguna de las dos candidaturas. El candidato de la derecha articuló sus opiniones en torno a la idea de que el mercado sería capaz de resolver cualquier problema ambiental que surgiera, o al menos que daría las señales necesarias oportunamente. El candidato concertacionista hizo algunas referencias al tema y durante su gobierno contó con un fuerte apoyo de destacados ambientalistas, quienes colaboraron en la creación de la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA) y la Ley de Bases del Medio Ambiente.

En la medida en que el tema adquiere una connotación política significativa y su consideración pueda comprometer decisiones ciudadanas, se aprecia una tendencia a la generación de políticas ambientales de carácter más compleja que van desde acciones conservacionistas hasta la aplicación de normas cada vez más exigentes de protección ambiental.

Las explicaciones para entender la débil posición ambiental concertacionista pueden ser muchas: el hecho es que no se contaba con una base mínima de actores sociales y políticos interesados en promover el cambio de las políticas del desarrollo económico hacia el desarrollo sustentable. Así también, a lo largo de todos los gobiernos de la Concertación no hubo diferencias políticas sustanciales en torno a posturas ambientales sino, en el mejor caso, diferencias en torno al uso de determinados instrumentos de un mayor o menor corte neoliberal, o por decirlo de una manera más clara, de la mayor o menor capacidad que se espera del mercado y el sector privado para resolver los conflictos ambientales, con el consiguiente rol del sector público, más o menos presente.

Lo mismo ocurre con el énfasis que le otorga el gobierno a la planificación y al mercado en la asignación de los recursos, discusión que sin duda va más allá del tema ambiental. De hecho, el único instrumento de planificación concerniente al territorio, los planes de ordenamiento territorial (OT), fueron implementados muy débilmente y sin una perspectiva ambiental, como podría haber sido un enfoque de cuencas hidrográficas. Sin embargo, todos los planes de OT fueron sometidos ex post a la evaluación ambiental, decisión importante aunque se puede discutir acerca de si ese es el instrumento adecuado. Por su parte, la nueva ley de institucionalidad ambiental crea el instrumento de Evaluación Ambiental Estratégica que es la herramienta adecuada para los planes y programas.

Hubo temas centrales que no fueron resueltos, como la generación de una matriz energética sustentable. Para establecer una política sustentable de largo plazo se requería reemplazar el DFL1 (1982) por un tipo de marco regulatorio que incorporara las externalidades negativas del uso de combustibles fósiles y procesos contaminantes del carbón a favor de la ERNC, más énfasis en el uso eficiente de la energía, además de un enfoque con un sentido territorial y ambiental de la generación de energía eléctrica. Las leyes cortas 1 y 2 y la posterior Ley de la ERNC (2008) fueron demasiado débiles y el marco regulatorio fue muy superficialmente modificado. La interrogante que perdurará es que si los cambios que este marco requería para que tuviese más presente el tema ambiental no se hicieron porque no había consenso para modificarlo, o porque había para mantenerlo. En este período el gobierno de Chile creó una comisión para estudiar la alternativa de la generación de energía nuclear, y perdió la oportunidad de haber creado una comisión de similar importancia para estudiar seriamente la alternativa de las ERNC.

En este contexto, los actores políticos con un discurso pro medio ambiente que estuvieron al interior de la propia Concertación, aunque jugaron un papel activo en la gestión de los organismos públicos preocupados del tema, carecieron de la capacidad o interés en generar un movimiento político a favor del medio ambiente al interior del conglomerado. En el plano externo a la Concertación, el movimiento verde en Chile no ha conseguido transformarse en un actor político importante y su mejor momento lo vivió en el año 1993 con la candidatura de Manfred Max-Neef por el movimiento ecologista que obtuvo un 5,55% del electorado, cifra que nunca ha sido superada, pues en el año 1999 la candidata ecologista Sara Larraín obtiene tan sólo un 0,44% de los votos.

Podría sostenerse que la débil importancia que le asignan los partidos políticos al tema ambiental y el poco peso que tienen los movimientos ecologistas o ambientalistas verdes, no hacen más que reflejar el grado de conciencia que tiene la población sobre la relación entre calidad de vida y calidad del medio ambiente, con la política. Aunque, por supuesto, esta afirmación podría ser mediatizada y entendida como un tema que también afecta a otros temas propios de la sociedad moderna, tal como es el caso de las políticas y gestión de la cultura. Por último, es necesario recordar que durante el anterior período parlamentario existió una bancada verde en la que había parlamentarios de todas las tendencias políticas, aunque mayoritariamente de la Concertación. Es posible que esta situación esté señalando la posibilidad de que en el futuro haya una visión más transversal del tema.

Como un reflejo de lo señalado, al analizar los cuatro programas políticos de los candidatos en las últimas elecciones presidenciales, se constataba que entre Piñera, Frei y Enriquez-Ominami no había diferencias notorias en su contenido programático acerca del medioambiente, mientras que el programa de Arrate prácticamente no lo consideraba.

#### IV. EVOLUCIÓN JURÍDICA DE LA PROTECCIÓN AMBIENTAL

Importantes debates internacionales a partir de acciones concretas han permitido que se generen principios ambientales que orientan la normativa ambiental. Durante este período mucho de este debate y práctica se ha traspasado al país.

Al crear la CONAMA, el presidente Patricio Aylwin le asignó la tarea de preparar un Proyecto de Ley de Bases del Medio Ambiente, que fue promulgada en marzo de 1994. La generación de ley se enmarcó en un

período de fuerte crecimiento económico, que había generado un pasivo ambiental bastante importante por la explotación de recursos naturales no renovables como el cobre y de recursos naturales renovables como la madera y la pesca. Al promulgar la Ley 19.300, Rafael Asenjo declaró que el proyecto fue “el resultado de un diagnóstico de la situación actual, de una concepción de lo que nuestro país requiere, de una evaluación crítica de las experiencias de otros países y de una incorporación explícita de importantes elementos de la realidad contemporánea<sup>14</sup>”. La ley creó un sistema de coordinación y dirección interinstitucional expresado en la CONAMA, servicio público descentralizado sometido a la vigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES). En esta Ley, en el artículo 2º, se define al medioambiente como: “el sistema global constituido por elementos naturales y artificiales de la naturaleza, física, química, o biológica, socioculturales y sus interacciones, en permanente modificación por la acción humana o natural y que rige y condiciona la existencia y desarrollo de la vida en sus múltiples manifestaciones”.

Además de los instrumentos para la Fijación de Condiciones Ambientales, la Ley 19.300 creó otros de prevención, compuestos principalmente por el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA)<sup>15</sup>. De la misma manera que para las normas de calidad de aire y de las emisiones, durante el gobierno de Eduardo Frei se promulgó el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, uno de los principales instrumentos de la Ley 19.300 para prevenir el deterioro ambiental<sup>16</sup>. El SEIA entra en plena vigencia el 03 de abril de 1997, estableciendo que se debe someter a evaluación ambiental a una amplia gama de proyectos de inversión y/o actividades en forma previa a su ejecución, ya sea mediante las modalidades de Declaraciones de Impacto Ambiental o de Estudios de Impacto Ambiental.

A pesar de esta conceptualización y generación de marco jurídico, la protección del medioambiente no fue una prioridad del gobierno de Aylwin, sino la transición a la democracia y al respeto de los derechos hu-

<sup>14</sup> R. Asenjo, “Intervención en acto de promulgación de la Ley 19.300 efectuado en el Palacio de La Moneda, en Ley de Bases del Medio Ambiente”, *documentos de la CONAMA*, Santiago, 1994, p.6.

<sup>15</sup> CONAMA: “Ley de Bases Generales del Medio Ambiente”, <http://www.conama.cl/portal/1301/article-35081.html>.

<sup>16</sup> CONAMA: “10 años de vigencia del SEIA”, <http://www.conama.cl/portal/1301/article-39853.html>.

manos. Al no reformarse la legislación en relación a la gestión de recursos naturales, el modelo coordinativo siguió el enfoque sectorial instaurado durante el gobierno militar, es decir, una regulación con un Estado subsidiario y el fortalecimiento de los derechos de propiedad<sup>17</sup>.

Según un informe del Banco Mundial, el tema ambiental no estaba muy presente en Chile, ni en el mundo político ni en la comunidad, ya que había muy poca conciencia ambiental. “Existía una escasa internalización del tema por parte de la sociedad y una casi nula prioridad política. Nunca se había considerado esta materia en la gestión pública y no tenía importancia para los dirigentes de los partidos políticos, ni para las autoridades y, menos aun, para la comunidad en general”<sup>18</sup>.

Es bajo el gobierno de Eduardo Frei que se tuvo que implementar la Ley 19.300, lo que conllevó la elaboración y aplicación de los instrumentos básicos necesarios: el Reglamento del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional y de las Comisiones Regionales del Medio Ambiente; el Reglamento para la Dictación de Normas de Calidad Ambiental y de Emisión; el Reglamento sobre Procedimientos y Etapas para Establecer Planes de Prevención y Descontaminación<sup>19</sup>.

Frente a un aumento de la contaminación atmosférica de regiones como la Región Metropolitana, los gobiernos de la Concertación tuvieron que adoptar nuevas medidas para disminuir las emisiones contaminantes, promulgando normas de calidad primarias del aire ambiente. Las instituciones responsables de la gestión del aire son los Ministerio de Salud y de Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES) como órgano rector de la CONAMA. Estos dos organismos están encargados de promulgar normas primarias de calidad del aire con el fin de proteger la salud de las personas. Ya en 1978 se establecieron por primera vez las normas sobre partículas totales en suspensión O<sub>3</sub> y NO<sub>2</sub>, que fueron revisadas en 1998 (PM<sub>10</sub>) y 2002 (otros contaminantes). Las normas secundarias de calidad están bajo responsabilidad del Ministerio de Agricultura que las promulga en 1992, con el objetivo de proteger la producción agrícola y los ecosistemas.

<sup>17</sup> Rodrigo Pizarro: “La Reforma Ambiental en Chile-Opinión de actualidad”, Journal of Technology and Management and Innovation 2007-Volume 2- Issue 2, Santiago, 2007, p.4 <http://www.jotmi.org/index.php/GT/article/viewFile/curr3/77>.

<sup>18</sup> G. Espinoza y P. Pisani en Ina-Marlene Ruthenberg: “Una década de gestión ambiental en Chile”, *Environment Department Papers* N° 82, The World Bank, 2001, p.29.

<sup>19</sup> Consejo Directivo de Ministros de la CONAMA: “Una política ambiental para el desarrollo sustentable”, *documento de trabajo de la CONAMA*, 01/1998, p.8.

Desde 1992 se han ejecutado planes y generado normas de este tipo en Santiago. Sin embargo, aún no se han establecido normas primarias para otros contaminantes, incluidos los compuestos orgánicos volátiles (COV) y los metales pesados (excepto las acciones para eliminar el plomo en la gasolina). La normativa evolucionó en el tema de normas de emisión, ya sea de fuentes fijas o móviles, porque se habían planteado problemas particulares de contaminación del aire en la Región Metropolitana de Santiago, en la zona de actividades mineras del norte y centro de Chile, y en las ciudades del sur, por la quema de madera como combustible.

Los cambios en la calidad de los combustibles han reducido la cantidad de azufre emitida por fuentes móviles y fijas y han eliminado totalmente el plomo de la gasolina. Las normas nacionales sobre calidad del aire ambiente son hoy día más estrictas y, para algunos contaminantes del aire como el material particulado, se incluyeron señales de alerta, preemergencias y emergencias.

Naturalmente el grado de exigencia de las normas de emisión depende de cuál sea la calidad del medio ambiente al cual se aspire tanto para la calidad del aire, como del ruido, suelo, agua. Es decir ¿hasta dónde la sociedad está dispuesta a aceptar la presencia de un contaminante determinado? La respuesta se puede entregar desde una preocupación social o económica o también, sanitaria o ambiental. Desde esta perspectiva se trata de determinar la capacidad de carga que tiene un determinado ecosistema para asegurar su permanente reproducción y, por lo tanto, definir cuánto contaminante puede aceptar el medio sin dañar sus propiedades.

La respuesta no es simple y en varios casos hay conflictos que no han podido ser resueltos, como por ejemplo cuál debiera ser el valor de la norma de la calidad del aire en las diferentes ciudades del país. Las dificultades para dar una única respuesta han llevado a aceptar algunos criterios o valores generales de calidad que presentan limitada validez ambiental o sanitaria. En otros casos, ante la evidencia de que la norma de calidad está muy lejos de poder alcanzarse en un plazo razonable, se establece una norma de emisión que evoluciona en el tiempo. Es lo que explica el contenido del Decreto 4 de Salud de 1992, en que se fijó un valor de emisión para la industria de 112 miligramos por metro cúbico, bajando este valor para cinco años después de su aplicación, a 56 mg/m<sup>3</sup>. Esta tendencia a una regulación más estricta ha continuado y hoy se avanza hacia una orientada a normar el contaminante o material particulado más fino.

Según el informe de evaluación ambiental sobre Chile de la OCDE, pese a estos progresos legislativos y a los planes de calidad de aire, el país continúa enfrentando importantes desafíos en materia de salud y contaminación del aire en la Región Metropolitana (que representa el 40% de la población del país y el 48% del PIB) y en el sector minero. Faltan normas generales de emisiones para los procesos industriales y para los emisores de contaminantes tóxicos al aire (salvo el azufre y el arsénico desde las fundiciones de cobre). De la misma manera, el seguimiento a la calidad del aire y la creación de inventarios de emisiones se llevaron a cabo sólo en las principales ciudades y en las zonas aledañas a las fundiciones de cobre (fuentes que emiten SO<sub>2</sub> y PM<sub>10</sub>). No se alcanzaron las metas de prevención y de control de la contaminación relativa a las emisiones de NO<sub>x</sub> en la Región Metropolitana, en gran parte por causa del aumento del tráfico vehicular. Además, faltan normas relacionadas con los combustibles sólidos altamente contaminantes como el carbón, entre otros. Tampoco existen instrumentos fiscales para internalizar las externalidades ambientales en los sectores de transporte y energía, como podría ser la aplicación de impuestos al uso del carbón.

En el año 2000, durante el gobierno de Ricardo Lagos, se estableció que Punta Arenas era la primera zona poblada donde el agujero de la capa de ozono exponía a los residentes a altos niveles de radiación ultravioleta. Chile ya había reconocido su vulnerabilidad a los efectos del agotamiento de la capa de ozono, y había ratificado todas las modificaciones al Protocolo de Montreal (firmado en 1988 y ratificado en 1990) relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono. De hecho desde 1994 opera la Unidad Nacional de Ozono, y se han desarrollado actividades destinadas a reducir y eliminar sustancias controladas por el Programa Nacional para la Protección de la Capa de Ozono. Se financiaron más de 40 proyectos de conversión para empresas que operan en los sectores de refrigeración y aislamiento con espuma plástica, además de tres proyectos de demostración y transferencia tecnológica destinados a eliminar el uso de bromuro de metilo en la agricultura.

El marco jurídico de la política ambiental de Chile adquirió una fuerte dinámica gracias a la reforma ambiental del gobierno de Michelle Bachelet. En enero de 2010 al promulgar la ley 20.417 que crea la nueva institucionalidad, la Presidenta quiso iniciar una nueva etapa en la política ambiental, de manera de modernizar el actual sistema y adaptarlo al nuevo contexto ambiental de Chile, tras casi veinte años de la promulgación de la primera ley sobre gestión medioambiental. La instalación de un nuevo

modelo de gestión pública moderno, ágil, eficiente y sujeto a rendición de cuentas era necesario para proteger el medioambiente por tres razones: i) el desarrollo económico futuro de Chile; ii) la calidad de vida de las futuras generaciones y iii) el ingreso de Chile a la OCDE, lo que impondrá en materia ambiental un elevado estándar a las políticas públicas y a la calidad del crecimiento. Según la autoridad responsable, “esta ley sentó las bases de una nueva política ambiental basada en la equidad ambiental, a través de la creación de nuevas instituciones ambientales como el Ministerio del Medio Ambiente”<sup>20</sup> y la Superintendencia de Fiscalización Ambiental. El elemento decisivo para el acuerdo de todos los partidos políticos, fue que la creación del Ministerio se consideró como un requisito indispensable para que Chile fuera aceptado en la OCDE.

En el sistema de gestión ambiental chileno, existen varios reglamentos sectoriales que han fortalecido la protección del medioambiente, como la Ley General de Pesca y Acuicultura y la Ley sobre los Límites Máximos de Captura Individuales en el sector pesquero; el Código Sanitario; la Ley de Navegación; la Ley de Protección Agrícola; la Ley 3.133 sobre Residuos Industriales Líquidos<sup>21</sup>. En el marco de la Ley de Bases de 1994, a partir de lo cual se deben ejercer las competencias sectoriales, diversos ministerios tienen la posibilidad de regular, entre otras materias, el uso de los recursos naturales y los efectos de la contaminación en las aguas y en el aire. Son cuerpos jurídicos sectoriales que influyen ya sea en la preservación de los recursos naturales, o en la prevención de los contaminantes.

## V. NUEVAS INSTITUCIONES PARA LA GESTIÓN AMBIENTAL

En el contexto dinámico de la focalización del tema ambiental y su desarrollo político, en el mundo entero los esquemas institucionales han evolucionado en el tiempo, pasando de organismos o servicios de coordinación a Ministerios del Medio Ambiente. Chile es de los últimos países en incorporarse a esta tendencia mundial. Pero también es necesario resaltar que bajo los gobiernos de la Concertación se creó desde la primera institucionalidad de carácter coordinadora hasta la reciente promulga-

<sup>20</sup> Congreso de Chile: “Mensaje N° 352-356 de la Presidenta de la Republica con el que inicia un proyecto de ley que crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente”, Santiago, 05/06/2008, [www.conama.cl/portal/1301/articles-43344\\_ProyectosLey.pdf](http://www.conama.cl/portal/1301/articles-43344_ProyectosLey.pdf).

<sup>21</sup> CONAMA: “Una Política ambiental para el desarrollo sustentable”, 9/01/1998, [http://www.conama.cl/rm/568/articles-1084\\_PoliticaDesarrolloSustentable.doc](http://www.conama.cl/rm/568/articles-1084_PoliticaDesarrolloSustentable.doc)

ción de la ley que crea el Ministerio del medio ambiente, con un mayor rango político institucional que la CONAMA.

Siguiendo esta trayectoria, en 1990 se creó la Comisión Especial para Descontaminar la Región Metropolitana (CEDRM) para luchar contra la contaminación atmosférica que ya caracterizaba esta zona, medida que podría considerarse como la primera manifestación institucional de los gobiernos de la Concertación. Pero es a través de la creación de la CONAMA que se comenzó a generar la institucionalidad ambiental destinada al control de la contaminación de todo tipo y a la protección de los recursos naturales y la biodiversidad. La Ley 19.300, además del reglamento de 1997, establece el Consejo Consultivo Nacional y los Consejos Consultivos Regionales para que actúen como órganos asesores del Consejo Directivo de la CONAMA y de las COREMA<sup>22</sup>, ambos organismos compuestos por actores no remunerados de la sociedad civil que se ocupan de materias ambientales nombrados por el Presidente de la República, además de un representante de éste. En materia de control de la contaminación, el país pasa entonces de un enfoque sanitario y exageradamente antropocéntrico, a uno ambiental que recoge las mejores tradiciones de la Salud Pública pero que se moderniza incorporando en sus preocupaciones el entorno y la protección del patrimonio natural.

Este diseño institucional refleja la postura de que el medio ambiente no es un sector específico de la administración pública, sino una dimensión transversal que debe estar presente en todos ellos. Un análisis de las Leyes Orgánicas ministeriales confirmó esta transversalidad al consignar en una lista a más de 15 ministerios con competencias ambientales al momento de la creación de esta instancia<sup>23</sup>. El Presidente Aylwin lo planteó así en el Mensaje que acompañó el Proyecto de Ley: “si hay un tema en el cual las competencias están distribuidas a lo ancho del todo el sector público, es en el tema ambiental.” Sin embargo, esta institución nunca tuvo un rol determinante por ser solamente una instancia coordinadora, sin poder de decisión en los proyectos o normas de las diferentes políticas sectoriales, y sin relación directa con el Presidente (en un país presidencialista).

<sup>22</sup> CONAMA, “Reglamento del Consejo Consultivo”, <http://www.conama.cl/rm/568/article-937.html>.

<sup>23</sup> CONAMA: Mensaje de S. E. el Presidente de la República con el que envió al Congreso Nacional el Proyecto de Ley de Bases del Medio Ambiente en septiembre de 1992 en la Ley de Bases del Medio Ambiente, CONAMA, Santiago, 1994, p. 25 y p. 26.

En este contexto, Michelle Bachelet siendo candidata se comprometió a efectuar una sustantiva reforma a la institucionalidad medio ambiental, planteamiento conocido como los Compromisos de Chagual (21 de noviembre de 2005), según los cuales habría una reforma estructural en la institucionalidad y gestión ambiental.

Según el informe ambiental de la OCDE de 2005, en ciertos temas aún había un largo trecho que recorrer para alcanzar la convergencia ambiental con la mayoría de los países pertenecientes a la OCDE<sup>24</sup>. También existían demasiados vacíos institucionales del modelo de coordinación sectorial, que debían ser eliminados. Este modelo de coordinación hubiese podido funcionar como cualquier otro, si todos los intereses hubieran estado bien equilibrados y representados, y con dependencia directa del Presidente. Pero en el actual modelo los intereses en relación con la estabilidad del modelo económico han sido más fuertes que los de la protección del medio ambiente. La gestión sustentable de los recursos naturales renovables por parte de los organismos sectoriales que supervisan la Agricultura, la Pesca, la Acuicultura, entre otros, no era suficiente, puesto que no está orientada hacia la protección de la naturaleza y de la biodiversidad biológica.

La creación del Ministerio del Medio Ambiente, constituye un paso de gran significado y altamente esperado por parte de los ciudadanos preocupados por el medio ambiente. De esta forma se asumen positivamente parte de las críticas acerca del poco peso político que tiene en el Ejecutivo un servicio descentralizado como la CONAMA, de segundo o tercer nivel jerárquico dentro del gobierno, en una estructura institucional altamente presidencialista. En el proyecto se agrega la creación de la Superintendencia de Fiscalización Ambiental, con el objetivo de avanzar hacia una mejor coordinación fiscalizadora de los distintos servicios y un Servicio de Evaluación Ambiental con el fin de especializarlo en la gestión del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA). Asimismo, a nivel municipal se crea la Unidad de Medio Ambiente con el fin de asegurar un adecuado nivel de incorporación de la actividad en la gestión<sup>25</sup>. Otra ventaja de este proyecto es que genera la posibilidad de atender las denuncias ciudadanas. Todos avances importantes.

<sup>24</sup> CDA-Universidad de Chile: Documento de trabajo de Actas del segundo diálogo Reforma a la Institucionalidad Ambiental, Centro de Derecho Ambiental de la Universidad de Chile, Santiago, 07/06/2006, p. 3 y p. 4.

<sup>25</sup> Hernán Durán de la Fuente: "A propósito de la Nueva Institucionalidad Ambiental" en Foro Chile 21 N° 90, 10/2009, Santiago, pp. 17-21.

Es una novedad importante constatar la incorporación en la reforma ambiental, aunque de manera muy débil, de la metodología de la evaluación ambiental estratégica (EAE) para las políticas, planes y programas, lo que constituye un avance muy significativo pues permite incluir el tema ambiental desde el comienzo de la formulación de una política sectorial y evaluar su impacto ambiental en forma anticipada. Sin embargo, la ley no enfrenta el tema de la planificación territorial, OT, y su relación con el medio ambiente, que es una herramienta básica para poder prevenir los impactos ambientales en una escala regional y para establecer un marco normativo orientado a considerar las variables de calidad ambiental como prioritarias. Nótese que en la actualidad los mayores conflictos ambientales vigentes y por desarrollarse tienen que ver con la incapacidad de la autoridad de enfrentar el tema del ordenamiento territorial. Se llega al extremo de relativizar la importancia de la conservación ambiental de los parques nacionales, por ejemplo, en áreas de desarrollo de determinados proyectos privados.

## VI. DESAFÍOS DE LA REFORMA AMBIENTAL

La Subsecretaría de Recursos Naturales y Biodiversidad –que debiera estar a cargo de la protección del patrimonio natural del país, absorbiendo a la CONAF y teniendo como tarea primordial la protección del medio ambiente del país y no sólo de la mayor o menor agilidad del SEIA– en esta nueva versión aún no ha sido incorporada pero, afortunadamente, no se cierra la posibilidad que se cree en un futuro próximo. Esta carencia podría significar que otros elementos queden fuera del proyecto, tales como el tema económico y de la valorización del patrimonio nacional y la posibilidad de tener cuentas ambientales del patrimonio ambiental, o cuentas patrimoniales. Ese tipo de cuentas, que se llevan en los países de la OCDE, organización a la cual ahora Chile pertenece, permiten tener una visión económica más real y fundada acerca del incremento o de la pérdida del valor de determinados recursos naturales y de su incidencia real en el patrimonio nacional.

Sobre el tema de la participación ciudadana quedan varias dudas no resueltas. El sistema actual se basa en que, aparte de la autoridad, existe el proponente, los presuntos afectados y la ciudadanía. En general, los que participan como afectados son aquéllos que consideran que el proyecto les generará una pérdida patrimonial. En cuanto a la participación, los ciudadanos observan lo que ocurre, aclaran algunas dudas y poco in-

fluyen finalmente. Es difícil que sea de otra manera porque en definitiva hay elementos técnicos y jurídicos que requieren una formación específica para ser entendidos. Es necesario reconocer entonces que la participación es fundamentalmente una instancia aclaratoria de los contenidos de un proyecto y, posteriormente, una forma de velar por el cuidado del medio ambiente; es decir, no sólo por los impactos de un proyecto específico, sino también por el conjunto de impactos que genera la actividad económica.

Tampoco la nueva ley resuelve acertadamente el tema de la incompetencia de las COREMAS en la gestión ambiental del SEIA, y crea una institucionalidad de dudosa eficacia que las reemplazaría. En la actualidad las COREMAS, organismo presidido por el Intendente de cada región y formado por varios miembros del gobierno regional, son las encargadas de evaluar los proyectos que ingresan al SEIA. Esto debiera significar que estas instancias tienen capacidad técnica y normativa para ponderar los impactos ambientales negativos de los proyectos y preservar la calidad del medio ambiente, desde una perspectiva regional. Pero hay demasiados casos acumulados en que las decisiones que se adoptan, en curiosas y contradictorias votaciones, no tienen que ver con criterios técnicos ambientales y en los que la responsabilidad de una mala decisión se diluye entre el Intendente, el SEREMI respectivo, los gobernadores, la CONAMA regional, los parlamentos regionales, y los representantes de los poderes fácticos presentes directa o indirectamente en las discusiones. Es entonces razonable que se elimine la COREMA, pero lamentablemente la nueva ley no resuelve este problema al crear, en el artículo 82, una “COREMA chica”. Ésta, con menos SEREMIS, sigue estando expuesta a presiones políticas y económicas indebidas, siendo su diseño incoherente con el resto del modelo administrativo que se está proponiendo y con el que existe en otras instituciones similares en el país.

En efecto, el proyecto de ley deja nuevamente la decisión de aprobación o rechazo de proyectos sin un responsable político administrativo que asuma las decisiones que se adopten<sup>26</sup>. El representante regional del SEIA debiera ser también el responsable de la gestión del medio ambiente a nivel regional y de la cuenca.

En lo que respecta a la máxima autoridad ambiental, su autoridad sigue estando diluida. En efecto, recuérdese que en la actualidad existe

<sup>26</sup> Hernán Durán de la Fuente: op.cit. pp.17-21.

el “Consejo Directivo de Ministros” (CDM) de la CONAMA quien filtra los temas ambientales que el director del organismo propone a su autoridad superior, el Ministro SEGPRES, para que los lleve al Presidente. En la nueva Ley, el CDM se reemplaza por el “Consejo de Ministros para la Sustentabilidad” (CMS), situado entre el Presidente y el Ministro de Medio Ambiente que tendría que proponer y pronunciarse sobre el conjunto de temas ambientales de rango ministerial, sin la mediación del Ministro SEGPRES, pero con la participación de nuevos actores poco dados a la protección ambiental, como el Ministro de Hacienda. El nuevo Consejo, que mantiene el carácter del Consejo Consultivo Nacional y Regional, refuerza la barrera entre el Jefe de Estado y la autoridad ambiental.

En el caso de la fiscalización, la Superintendencia del Medio Ambiente tendrá la función de ejecutar, organizar y coordinar el seguimiento y las resoluciones de Calificación Ambiental y de los planes de descontaminación ambiental y normas de calidad y emisión. La propuesta es atractiva y novedosa y amerita apoyarla. Sin embargo, tal como se indicó, no se hace referencia al principio precautorio, una de las herramientas básicas y fundamentales de la fiscalización del medio ambiente, reconocido y recomendado por el mundo entero. De hecho, en el numeral 15 de la declaración de Río se expresa lo siguiente: “Con el fin de proteger el medio ambiente, los estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente”<sup>27</sup>.

Siguiendo a Rebbinder<sup>28</sup> “se podrán afirmar que, según este principio, las políticas sobre el medio ambiente no se limitan a la protección del hombre y su entorno contra riesgos inaceptables, lo que constituye el principio de protección, sino que además tienen por objeto reducir incluso los riesgos de degradación del medio ambiente que no alcancen a ser inaceptables”.

<sup>27</sup> Cubillos, Gonzalo “Capítulo II, El marco jurídico ambiental”, en Hernán Durán de la Fuente (ed.): *Gestión ambientalmente adecuada de residuos sólidos. Un enfoque de política Integral*, CEPAL/GTZ, CEPAL L.1095, Santiago, diciembre 1997 p. 45

<sup>28</sup> Rebbinder, Eckard, “Medidas precautorias y sustentabilidad: Dos caras de la misma moneda” CEPAL, Dov N° LC/r.1301, Santiago 1995. Citado por Cubillos, op.cit.

## VII. HACIA LA APLICACIÓN DE INSTRUMENTOS DE GESTIÓN AMBIENTAL

Uno de los primeros instrumentos de gestión ambiental fueron los estudios de impacto ambiental, impuestos por el BID y el Banco Mundial a los proyectos a los cuales habían otorgado financiamiento. También la Conferencia de Río en 1992 fue muy importante en la recomendación de estas herramientas, a través del principio 16 y del capítulo 21 de la Agenda 21. En las teorías acerca de los modelos de gestión ambiental, es costumbre diferenciar los instrumentos de gestión ambiental económicos, de los instrumentos de gestión de “comand and control”. Sin embargo, hacer esta distinción es un falso dilema ya que la gestión ambiental requiere de ambos instrumentos. Chile aplica una amplia variedad de instrumentos de política ambiental: SEIA, otros instrumentos normativos que ya vimos, instrumentos económicos (incluidos de creación de mercados), y enfoques voluntarios.

El grueso de la discusión económica en Chile ha sido planteada por algunos sectores más propensos al libre mercado y ha estado orientada a reivindicar un funcionamiento más proclive al uso de los instrumentos de mercado por sobre lo que han llamado los instrumentos de “comand control”, es decir de planificación y control. La discusión al interior de la Concertación ha estado fuertemente atravesada por este tema que sólo tiene la connotación de “más mercado o más sector público” y que, por lo tanto, trasciende el ámbito exclusivo del análisis del medio ambiente.

Lo que se puede señalar con precisión es que no hay evidencias que permitan afirmar que una mayor “libertad” económica sin normas que regulen una calidad ambiental adecuada, van a garantizar un entorno ambientalmente saludable. Más bien al contrario: el mundo de la época del “laissez-faire” en el siglo 19 permitió toda clase de depreciaciones de la naturaleza (bosque, aguas superficiales, etc.). Es muy posible que este atraso en materia de instrumentos económicos hoy tenga que ser revisado a la luz del ingreso de Chile a la OCDE.

A nivel mundial, también resulta evidente que la ausencia de políticas públicas y de herramientas de planificación eficaces, que van desde el ordenamiento territorial hasta los planes y programas de gestión de recursos naturales o de control de la contaminación, resulta un fracaso. Es claro, entonces, que los mecanismos de mercado o el desarrollo de instrumentos económicos no pueden ser más que un complemento. Lo

contrario también es evidente: no basta la planificación para asegurar la calidad del medio ambiente.

En términos de la focalización del tema, se observa que la práctica generalizada ha comenzado por realizar esfuerzos para evitar las catástrofes ambientales a través del control de los impactos ambientales de los proyectos de inversión, hasta la puesta en práctica de políticas comunes entre los Estados con el fin de homogenizar las regulaciones para no generar ventajas comparativas espurias en el comercio exterior por parte de gobiernos de países más permisivos en la materia. En consecuencia, así como en el mundo, también en Chile el esfuerzo central de la normativa ha estado muy orientada a los proyectos de inversión y menos a la formulación de planes, en especial de ordenamiento territorial.

Por lo tanto, uno de los principales instrumentos de gestión ambiental de Chile es el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. El SEIA funciona como una “ventanilla única” por la cual ingresan los proyectos que la Dirección Ejecutiva de la CONAMA envía a los diferentes organismos sectoriales ministeriales pertinentes para su evaluación. El SEIA permite al privado acceder a todos los permisos ambientales y obtener una autorización con los permisos sectoriales –la resolución de calificación ambiental (RCA)–, a través de una única institución. Este instrumento permite introducir la dimensión ambiental en el diseño y la ejecución de los proyectos o las actividades que se realicen en el país. Sin embargo, la introducción de la dimensión ambiental en los proyectos ha sido limitada, siendo las autoridades regionales (SEREMIS e Intendente) los que tienen el poder de decisión final en la aprobación de los proyectos que entran al SEIA.

La efectividad del rol de la COREMA ha sido puesta en duda, dado que sus resoluciones no siempre se han ajustado, en aspectos de forma y fondo, a los contenidos normativos expresos que regulan el SEIA. Además, estas resoluciones han demostrado una relación con el inversionista que no busca jugar un papel facilitador de las nuevas inversiones en el marco de la Ley, como es la práctica universal, sino un papel confrontacional y no técnico-ambiental, que poco aporta al desarrollo regional. Varios rechazos realizados por las COREMAS a algunos proyectos complejos, han sido hechos al margen de estas consideraciones, quedando un amplio margen de duda acerca de los criterios técnicos o legales con que están actuando. Lo usual, en las buenas prácticas internacionales, es que si la autoridad tiene el convencimiento técnico, jurídico y ambiental que un proyecto no debe ejecutarse, llegue a un acuerdo con el proponen-

te y éste lo mejore. Sólo en caso de que persista en forma tozuda y no argumental, corresponde aplicar “el garrote”. Al no haber argumentos técnicos y legales por parte de la autoridad que justifique un rechazo, ponen a los inversionistas en una difícil situación, pues no les corresponde polemizar con argumentos con un fuerte sesgo político y no técnico, económico o normativo con que se rechazan sus proyectos. Cuando lo hacen, sus argumentos terminan siendo tan poco felices como los que los generaron el rechazo. Hay que respetar el ámbito de acción que legítimamente le corresponde a cada actor, así como el espacio donde pueden actuar. Dicho en términos positivos, el gran rol que se espera de las COREMAS o autoridad ambiental regional es que, por una parte, establezcan lo que se debe hacer a nivel regional con la normativa y planes de gestión ambiental que le corresponde formular y aplicar y, por otra parte, con las peculiaridades regionales bien definidas en el marco normativo propio puedan administrar eficientemente el SEIA. Lo que no puede ocurrir es que después de rechazar un proyecto por incumplimiento de la norma, ésta se modifique para que se apruebe el proyecto.

Otro instrumento de gestión ambiental importante se expresa en los planes de prevención y de descontaminación. Durante los gobiernos de la Concertación se hicieron varios avances en materia de lucha contra contaminación atmosférica, principalmente gracias a los planes de descontaminación de la Región Metropolitana. Esta zona ha tenido problemas de contaminación a causa de su ubicación –un valle rodeado por cadenas montañosas– a las emisiones de la industria y el transporte y a la capa de “inversión térmica” que junto a la escasez de viento impiden la dilución de los contaminantes durante los meses de invierno.

Los habitantes del Gran Santiago han sufrido de altos niveles de contaminación del aire, que se tradujeron en enfermedades respiratorias y muertes prematuras. La Organización Mundial de la Salud ha clasificado a Santiago entre las ciudades más seriamente contaminadas del mundo. El PM10 constituye el principal problema de contaminación del aire. Frente a estos problemas de salud ambiental, se implementaron planes para la prevención y el control de la contaminación del aire en la Región Metropolitana (1998 y 2004) que han facilitado reducciones significativas de las emisiones de contaminantes seleccionados y sobre todo del número de preemergencias.

En 1990, la CEDRM emitió un plan de gestión de calidad del aire para Santiago en el que se definían líneas de acción, algunas de las cuales se siguen ejecutando. En 1998, se lanzó el Plan de Prevención

y Descontaminación Atmosférica de la Región Metropolitana (PPDA), en virtud de lo dispuesto en la Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente de 1994.

Este Plan fue impulsado debido a que Región Metropolitana había sido declarada área saturada de PM10, ozono, CO y partículas totales en suspensión (PTS) y área “latente” de NO2. En el año 2004 se actualizó el PPDA y se establecieron nuevos objetivos de reducción de emisiones que son más estrictos para PM10 y NOx.

La gobernabilidad de las áreas protegidas de Chile es otro instrumento de gestión ambiental que hay que tomar en cuenta. Chile posee una elevada biodiversidad que lo destaca a nivel mundial debido a su prolongado aislamiento bio-geográfico y su gran diversidad de ambientes. Posee el nivel de endemismos (especies que solamente se encuentran en este país) más alto de Latinoamérica. Por lo tanto, Chile está dentro de los 25 zonas de biodiversidad más importantes a escala mundial<sup>29</sup>. Organismos de protección de la naturaleza como el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF) o Conservation International, pero también el Banco Mundial, reconocieron el valor de esta diversidad biológica. Por ejemplo, clasificaron a los bosques valdivianos y a los bosques mediterráneos de Chile Central entre las 25 ecoregiones de máxima prioridad planetaria para la conservación, debido a su alto endemismo y al grado de amenaza que las afectan, pero también a su bajo nivel de protección.

Hay que señalar que Chile es un país vanguardista en la creación de los Parques Nacionales de Turismo: se creó el parque nacional “Vicente Pérez Rosales” en 1926 a través de la Ley de Bosques de 1925. En 1967, Chile, siguiendo las tendencias mundiales, ratificó la Convención de Washington que enriqueció el marco legislativo de las áreas protegidas al adoptar categorías de protección internacionalmente reconocidas (Parques Nacionales, Reservas Nacionales y Monumentos Naturales). En 1972, se creó la Corporación Nacional Forestal (CONAF), encargada de administrar las áreas forestales estatales. Hasta 2009, el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado (SNASPE) fue la principal herramienta con que Chile protegió su biodiversidad, representando 14,3 millones de hectáreas (19% del territorio de Chile con exclusión de la Antártica Chilena).

<sup>29</sup> Myers et al. 2000\*

Tras la promulgación en 1994 de la Ley N° 19.300, se otorgó una nueva misión al Estado chileno: administrar un Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas (SNASP) que incluirá los parques y reservas marinas con el objeto de asegurar la diversidad biológica, tutelar la preservación de la naturaleza y conservar el patrimonio ambiental. Esta nueva definición de áreas protegidas, favoreció una gran variedad de categorías de protección ambiental en Chile, cuya administración y gestión dependen de diferentes organismos públicos. Posteriormente, al haber ratificado la Convención sobre Diversidad Biológica (CBD), Chile definió la Estrategia Nacional de Conservación y Uso Sustentable de la Biodiversidad (ENB), aprobada en diciembre de 2003 por el Consejo Directivo de CONAMA, con el objetivo general de “conservar la biodiversidad del país promoviendo su gestión sustentable”, a través del Plan de Acción del País 2004-2015<sup>30</sup>. Uno de los objetivos de esta estrategia fue de sentar las bases para el establecimiento del SNASP. No obstante esta estrategia, a diferencia de las Áreas Silvestres Protegidas (ASP) y a pesar de contar con una gran cantidad de marcos regulatorios sobre áreas protegidas, hasta hoy su gobernabilidad ha carecido de una coherencia sistémica y ha sufrido de algunas inconsistencias jurídicas y normativas. Hasta la creación del SNASP en 2009, en Chile nunca hubo un conjunto de políticas, leyes y reglamentos globales y unificadores para las Áreas Protegidas.

En el año 1981 se dictó el Código de Aguas que introdujo un sistema nacional único a nivel mundial de derechos de aprovechamiento del agua transables para las aguas superficiales y subterráneas. Sin embargo, no se podría establecer una mejora en la calidad ambiental del recurso gracias a la creación del instrumento.

A través de la LGBMA de 1994, se incluye la mantención de caudales mínimos de agua en los ríos, que de forma general se toman en consideración para el otorgamiento de derechos de aguas superficiales. Pero es desde fines de la década de 1990 que la gestión del agua potable y en especial de su tratamiento se mejoró de manera sustantiva en Chile. Se ha implementado una importante reforma del sector del agua y los servicios sanitarios en lo que concierne al suministro de ambos servicios. Uno de los efectos de la transformación de este sector es que la provisión de infraestructura sanitaria aumentó de forma relevante de acuerdo con la regionalización y la privatización de las empresas de aguas. Hoy

<sup>30</sup> Proyecto GEF-SNAP: “Anexo1: Biodiversidad de Importancia Mundial”, [http://www.proyectosgef-snap.cl/documentos/PRODOC\\_ANEXOS.pdf](http://www.proyectosgef-snap.cl/documentos/PRODOC_ANEXOS.pdf).

día Chile cuenta con dos tercios de la población urbana conectada a los sistemas de tratamiento de aguas servidas. Otro efecto de esta reforma es que la fijación de precios de agua cubre todos los costos, aplicándose al suministro público de agua y al tratamiento de aguas servidas. Según la Evaluación ambiental de Chile hecha por la OCDE, esta reforma permitió fortalecer la plena aplicación de los principios “el que contamina paga”.

Durante el Gobierno de Ricardo Lagos hubo avances significativos en la materia, y desde principios de la década del 2000 la población es responsable del costo del tratamiento de sus propios residuos líquidos, lo que se refleja en la relación directa del valor de las tarifas con la cantidad de residuos que se generen en cada vivienda. En la actividad productiva, a los generadores de residuos industriales líquidos (RILES), se les obliga a cumplir con una norma de emisión que se supone debiera permitir que no se deteriore el medio hídrico; por lo tanto, son responsables de asumir los costos de asegurar un efluente no contaminante.

La crítica más importante es por lo tanto de que aún no se ha avanzado lo suficiente en materia de asegurar que en el centro de las preocupaciones esté la calidad del medio receptor y no en calidad del efluente. Seguramente esto representa el próximo paso, dado que el tratamiento de las aguas servidas en la actualidad sobrepasa el 85% y que desde el punto de vista normativo existe una cobertura bastante completa que regula las descargas de RILES a cursos o masas superficiales de agua y a aguas subterráneas (Norma, DS 90), la cual acaba de ser revisada y actualizada<sup>31</sup>.

Cabe señalar que el terremoto de febrero 2010 generó un importante impacto ambiental por la ruptura de equipos, maquinarias del tratamiento y de las redes de alcantarillado. Hasta el momento no se conoce una evaluación de los costos de recuperar el deterioro del medio. También existen antecedentes de contaminación del agua de metales pesados en la minería, principalmente en el norte, los insumos (agroquímicos) de la salmicultura en el sur y los agrícolas en las zonas rurales del país. Existe además una dispersión en la supervisión y la inspección de la calidad del agua entre varios organismos, haciendo que las normas ambientales tengan una jerarquía jurídica inferior al Código Sanitario.

Otro desafío importante para Chile es el manejo de cuencas hidrográficas, ya que hasta hoy los derechos de agua están repartidos según las

<sup>31</sup> Ver análisis bastante completos y actualizados del tema en INDUAMBIENTE, mayo junio 2010, varios artículos.

regiones con límites administrativos y no según un enfoque ambiental de gestión de cuencas.

La gestión de residuos sólidos domésticos es otro aspecto de la gestión ambiental, y es imprescindible para proteger el medioambiente al limitar los daños ambientales de las actividades antrópicas. En otras actividades, el principio de quien contamina paga ha sido totalmente desconocido, como por ejemplo en el tema de la gestión de los residuos sólidos domésticos donde la tarifa es la misma en Vitacura para un ciudadano que genera 3 kg/hab/día, que para uno de La Pintana que genera 0,6 kg/día/hab. Dado que esta tarifa pareja se cobra a través del impuesto a los bienes raíces y el 70% de la población está exenta de este impuesto, sólo el 30% paga. Además, en la práctica el 30% el segmento que menos genera basura termina subvencionando a los de ingresos más altos que son lo que más generan.

Este vacío corresponde a la Ley de Presupuesto y no ha habido voces disidentes acerca de él; por lo tanto, no podría atribuirse sólo a la Concertación. Al tener un crecimiento económico fuerte desde los años ochenta, Chile asistió a un incremento de la generación de su basura. Si bien los volúmenes han alcanzado aproximadamente 380 kg por persona y año, sus efectos ambientales estuvieron moderados por el cierre de los vertederos irregulares y su sustitución por rellenos sanitarios. Ya en 1994 las autoridades de Santiago enfrentaron una crisis ambiental a causa de la basura, y tuvieron que implementar un plan de gestión de residuos sólidos además de construir el primer relleno sanitario de América del Sur, y adoptar una normativa sobre desecho sólidos para mitigar los problemas ambientales de la ciudad. Efectivamente, sus dos vertederos se habían convertido en un peligro para la seguridad ambiental y la salud de los residentes. Hoy día Santiago cuenta con un centro de procesamiento de residuos peligrosos (desde 1996) y un sitio de disposición de desechos médicos y desechos peligrosos no tratables (desde el 2004). Ya en 2005, casi todos los desechos sólidos recolectados en Santiago se depositaban en uno de los tres rellenos sanitarios autorizados. No ocurre lo mismo en regiones, siendo la Araucanía, la región más pobre, una de las más atrasadas al respecto.

A partir del año 2002, se intensificaron los esfuerzos para lograr que al menos la mitad de los residuos sólidos generados fueran depositados en sitios controlados. Este objetivo se ha cumplido en la Región Metropolitana y en el conjunto del país, pero no en cada región. Al subcontratar la gestión de la basura municipal a compañías privadas, las municipalidades

en algunos casos, tienen que comprometerse a no desarrollar programas de reciclado que podrían reducir los ingresos de las empresas contratistas<sup>32</sup>. Este tipo de cláusulas en los contratos de gestión de residuos atrasa la evolución hacia una gestión más ambientalmente responsable. Más aún: existe la tendencia por parte de algunos sectores de pensar que el mercado podrá resolver el tema espacial de la infraestructura sanitaria sin injerencia del gobierno regional. La experiencia de la región metropolitana demostró que ese camino es altamente ineficiente.

Se constató, además, el problema de la disposición ilegal de residuos industriales peligrosos y no peligrosos, dado que algunas empresas contrataban transportistas privados para eliminar sus desechos, sin conocer el destino final. Por lo tanto, el antiguo Servicio de Salud Metropolitano del Ambiente (SESMA) adoptó medidas en la Región Metropolitana para promover directrices de manejo de desechos industriales. En 2005, aún no se controlaba la disposición del 60% de los residuos industriales generados en la Región Metropolitana. En junio de 2005 entró en vigor el DS 148 de MINSALUD sobre residuos peligrosos que impone a las empresas la obligación de controlar la producción de desechos e informar sobre su disposición final. En cuanto a los desechos del sector de la construcción, en 2001, un acuerdo de producción limpia suscrito supuso un avance considerable en el control de los desechos inertes de la construcción, haciendo que las empresas participantes recibieran permisos para depositar estos desechos en pozos secos. Sin embargo, no ha habido avances definitivos.

Para paliar esta situación, desde hace aproximadamente tres años se han destinado recursos considerables, provenientes del BID/Subdere, para realizar los estudios e inversiones necesarias en infraestructura sanitaria, para una adecuada gestión de los residuos y sus planes de minimización acorde con los estándares que exige la OCDE. Esto puede transformarse en una gran oportunidad para tener un país “limpio”.

## VIII. ASPECTOS TECNOLÓGICOS DE LA GESTIÓN AMBIENTAL

En un país en que la actividad pública es limitada, los cambios tecnológicos orientados a la búsqueda de las mejores tecnologías disponibles (BTA, en inglés) tienen que hacerse a través del incentivo a la transfor-

<sup>32</sup> OCDE y CEPAL, “Evaluaciones de desempeño ambiental-Chile”, *documento de la CEPAL*, Santiago, 2005.

mación productiva a escala nacional por la vía normativa, por los sistemas de subvención pública u otros instrumentos de esas características. En general, los otorgados por CORFO o las instancias de fomento a la investigación (CONICYT) presentan una visión más orientada a la innovación en general, que hacia las ambientales propiamente tales. Sin embargo, hay muchos proyectos ambientales que han sido financiados por esta vía e incluso algunos esfuerzos para promover el uso de las ERNC o la implementación de la eficiencia energética.

No obstante el poco peso de las empresas públicas, cabe destacar los esfuerzos realizados por el gobierno a través de la ENAP para eliminar el plomo en la gasolina, disminuir el contenido de azufre en los combustibles y crear la empresa que importa y distribuye el gas natural licuado. No debe olvidarse que con la disminución de la importación del gas argentino a fines de la década pasada se produjo una reconversión hacia el petróleo diesel que está nuevamente en proceso de reconversión, ahora hacia el GNL.

El concepto del Transantiago como un sistema de transporte público, que en conjunto con el Metro contribuyera a disminuir la contaminación de Santiago, es un esfuerzo que apunta en la misma dirección de las medidas técnicas orientadas al uso de las mejores tecnologías disponibles para disminuir la contaminación atmosférica. En CODELCO, se han producido algunos avances en este sentido, pero con una orientación dirigida a problemas específicos del sector vinculado a su rentabilidad, más que a una preocupación de sustentabilidad.

Entre los estancamientos y retrocesos importantes en materia ambiental de Chile está el incremento en la producción de CO<sub>2</sub> per cápita debido a que la matriz energética privilegia el uso de los combustibles fósiles altamente contaminantes, producto de la normativa vigente. Tal es el caso de la generación eléctrica, donde el DFL1 de 1982 o Ley General de Servicio Eléctricos que fue promulgada con el objetivo de generar un marco regulatorio que permitiera la privatización de ENDESA, poniendo el énfasis en el rol del mercado y privilegiando el uso de los combustibles fósiles y de la generación eléctrica en las grandes represas hidroeléctricas, no deja posibilidad alguna de participación al Estado en la planificación del uso de los recursos y en la toma de decisiones acerca de las mejores opciones tecnológicas, con lo que quedan fuera las posibilidades de generación eléctrica y el uso de nuevas formas de energías renovables que no contaminen.

Las modificaciones posteriores a la Ley no generaron condiciones objetivas para incentivar el uso de otras formas de generación eléctrica<sup>33</sup>. Además, desde la crisis de suministro de gas argentino en 2004, Chile ha visto su matriz energética evolucionar hacia más consumo de carbón y de petróleo para remplazar el gas, con un aumento de producción y consumo de energía hidroeléctrica, mientras que las ERNC tuvieron un progreso mínimo dentro de esta matriz. Para enfrentar el desafío de la carencia de suministro de gas argentino las autoridades públicas, especialmente la Comisión convocada por la presidenta Bachelet, estuvieron debatiendo sobre la posibilidad de desarrollar la energía nuclear en el país. Sin embargo, esta comisión no llegó a conclusiones importantes y la posibilidad de utilizar esa forma energética quedó postergada para varios años más. La única transformación importante en la matriz ha sido la empresa pública/privada de distribución de GNL.

El principio del uso de la mejor tecnología disponible está incorporado en la normativa, pero con la típica restricción económica de “al menor costo”, sin un sentido práctico del suavizante, pero que le disminuye su peso ambiental. Este es un principio de carácter estratégico muy apreciado en las normativas ambientales a nivel mundial, pues orienta los criterios que deben usar tanto el proponente como los evaluadores. Falta, sin embargo en las propuestas la incorporación del principio del uso de las “mejores prácticas ambientales”, de forma tal de contribuir a la incorporación de las certificaciones voluntarias tipo ISO 14.001 u otras, que contribuyan (no sustituyan) a garantizar por parte del proponente una buena gestión ambiental de los proyectos.

## IX. ASPECTOS ECONÓMICOS

En el contexto de tratados comerciales como el TLC firmado con EEUU en 2003, Chile se comprometió a promover normas estrictas de protección ambiental, a velar por el cumplimiento de las leyes ambientales con eficacia y no derogar tales leyes con el fin de atraer inversiones. También ha estimulado la responsabilidad social de las empresas, particularmente el manejo ambiental en sectores clave de exportación. De alguna manera las empresas de este sector se vieron obligadas a im-

<sup>33</sup> Hernán Durán de la Fuente, “Elecciones y desafíos ambientales”, *Revista Induambiente* N° 98, Mayo-Junio 2009, Santiago, <http://www.gescam.cl/publicaciones/index.shtml>.

plementar estándares ambientales para competir en algunos mercados externos o alcanzar cierto tipo de consumidores.

A finales de los noventa en Chile, asistimos a la emergencia de nuevas oportunidades concordantes con un nuevo mercado compuesto por productos, servicios y tecnologías “verdes”, y cuya aparición implicó nuevas regulaciones por parte del Estado chileno. Se destacan dos tipos de efectos dentro de ese mercado ambiental: el efecto comercio, que implica productos que pueden servir para mejorar el medio ambiente, como maquinaria de alta eficiencia energética y de tecnología para el tratamiento de aguas servidas; y el efecto tecnología, que está asociado a cambios en la manera en que se elaboran los productos.

En 1999 el mercado ambiental en Chile fue evaluado en aproximadamente US\$810 millones, con una tasa de crecimiento anual esperado del 10%<sup>34</sup>. Con la obligación de llevar a cabo un estudio de impacto ambiental para cada uno de sus proyectos de inversión, las empresas necesitaron los servicios de consultorías ambientales, cuyo número aumentó desde 1997, fecha en la cual se puso en marcha el SEIA. También unas nuevas normas o leyes favorecieron la emergencia de nuevas tecnologías, como la norma sobre el tratamiento de agua que impuso la necesidad de fabricar filtros para tratar las aguas servidas. Para obtener mayores oportunidades de competir en mercados cada vez más sensibles al tema ambiental, las empresas chilenas se dieron cuenta del necesario desarrollo de sistemas de gestión ambiental certificados bajo la norma ISO 14.001 o bajo APL (Acuerdo de Producción Limpia) para tener actividades económicas más sustentables, fomentando de esta manera la actividad de auditores externos<sup>35</sup>.

El caso más importante de la discusión económica ha sido el de la creación del mercado de los derechos o permisos de emisión transable para controlar la contaminación atmosférica. A fines de los 80 se postulaba el derecho a poseer una cuota para contaminar. A partir del 2000, se acepta que el derecho esté acotado por el cumplimiento de las normativas que regulan la calidad del medio y, por lo tanto, sería un derecho a emitir dentro de la norma. Ahora se asegura que de esta forma el emisor

<sup>34</sup> Nicola Boregaard: “Agenda de convergencia entre economía y Medio Ambiente”, Ministerio de Economía, marzo 2005, Santiago.

<sup>35</sup> Navarrete Ligarte, Pedro: “Certificación ISO 14.001 de Foresta e Industrial Santa Fé: La empresa y la certificación ambiental”, Revista *Ambiente y Desarrollo*, Diciembre 1007 Vol. XIII, N4, pp.23-28, Santiago, [http://www.cipma.cl/RAD/Busqueda\\_Autor.htm](http://www.cipma.cl/RAD/Busqueda_Autor.htm).

que no contamina (emite bajo la norma) podrá vender su derecho de su saldo de emisión a un generador que emite más de la norma y de esta forma en el promedio se emita menos que lo que daña la calidad del medio<sup>36</sup>. La idea es que el mercado se encargará de obtener el óptimo ambiental y económico. Este enfoque no es ajeno al tema de la asignación de los derechos de agua, pesca y otros, donde los beneficios privados económicos son evidentes pero no así los beneficios ambientales. Los gobiernos de la Concertación no han sido demasiado proclives a esta orientación, aunque dentro del conglomerado ha habido grupos que han mirado con simpatía este planteamiento.

Una de las grandes preocupaciones ha sido tratar de identificar los vínculos entre las políticas del desarrollo económico con el medio ambiente. Con ocasión del seminario internacional: “Estilos de Desarrollo y Medio Ambiente” realizado por la CEPAL en 1979 en Santiago, Sunkel y Gligo vincularon el concepto de estilos de desarrollo con el de medio ambiente y consiguieron demostrar que existía una estrecha relación entre ambos cubriendo todo los campos del desarrollo. Demostraron, a través de un análisis que abarcó los principales países y especialistas de la región, que las decisiones de las políticas públicas afectan de distinta manera al entorno y viceversa.

De acuerdo a la prioridad que adquiere el tema medioambiental en las decisiones políticas, en materia económico-ambiental se podría sintetizar en dos grandes temáticas que requieren de una decisión pública. Por una parte, cuál es el valor económico que se está dispuesto a asignar a los recursos naturales o a la biodiversidad del ecosistema a través de sistemas más o menos complejos de cuentas nacionales del patrimonio nacional<sup>37</sup>.

<sup>36</sup> Debe recordarse que, en términos generales, existe la norma de emisión que regula la cantidad de contaminantes que pueden salir al final del tubo (chimenea, cañería, ruido, etc.) para no deteriorar la calidad del medio, y la norma de calidad del medio: agua, aire, suelo, etc. que establece la capacidad de un determinado medio de recibir a un contaminante. En teoría, el primero depende del segundo, en la práctica, el mapa de normas de calidad aún está incompleto en el país por lo que hay incertidumbre en la materia. También es importante recordar que se contamina sólo en el caso en que se sobrepase la norma y de que su fijación es un procedimiento técnico, económico, político y social, por lo que la norma debe estar en permanente revisión hasta alcanzar su nivel que asegure la calidad del medio.

<sup>37</sup> Nicolo Gligo, et. ad.: *Inventarios y Cuentas del Patrimonio natural en América latina y el Caribe*, CEPAL, Santiago, 1991.

En esta materia, al inicio de los gobiernos de la Concertación y a través del Banco Central se avanzó en esa dirección pero, por distintas razones, desde el mismo Banco se abortó de manera definitiva cualquier posibilidad de avanzar. Por otra parte, esta decisión pública depende de la disposición política de asignar al contaminador la responsabilidad económica de asumir los costos de los tratamientos que requiera, o modificación de procesos, para evitar la contaminación. Esto es lo que en la discusión ambiental se conoce como la aplicación del principio de quien contamina paga. En los países desarrollados esta fue una importante discusión política y económica de los setenta: ¿quién debe pagar para que un determinado proceso contaminante deje de contaminar<sup>38</sup>? ¿Quién es el responsable y quién asume los costos: el Estado, el generador o la población? En esos países el tema se resolvió haciendo que los generadores asumieran los costos. Así también y en forma paralela, se implementó un segundo principio –de la responsabilidad del causante– para asumir los costos del daño ambiental y, supuestamente, hasta la recuperación del ecosistema<sup>39</sup>.

En este sentido, el excesivo liberalismo del modelo económico chileno ha impedido que los gobiernos de la Concertación puedan disponer de instrumentos adecuados de gestión ambiental. Posiblemente, la estrategia de reforma a las reformas, como señala French-Davis, fue insuficiente para superar esta situación<sup>40</sup>. En muchos casos existe la duda de si esto ha ocurrido por causa de las herencias del pasado o por la propia voluntad de las autoridades económicas democráticas. O, como señala Guardia, en algunos aspectos los gobiernos de la Concertación terminaron quedando cautivos del modelo neoliberal del régimen militar<sup>41</sup>.

La información presupuestaria ambiental disponible sólo abarca el gasto en la CONAMA desde el año 1995 hasta el 2010. Por ello, no fue posible obtener el gasto en planes, programas y proyectos específicos, por lo que el análisis se limita solamente al aspecto indicado. A través

<sup>38</sup> Se entiende por contaminación el valor de la emisión o calidad ambiental, a partir de la superación de la norma respectiva.

<sup>39</sup> Es muy poco probable que alguna vez se pueda recuperar el daño ambiental provocado por Chernóbil o en este momento por la BP en el Golfo de México, por señalar dos ejemplos concretos.

<sup>40</sup> Ricardo French-Davis: *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad. Tres décadas de política económica en Chile*, Comunicaciones Noreste Ltda., Santiago, octubre 2003.

<sup>41</sup> Alexis Guardia analiza este tema en: “Relación entre Economía y Política: La experiencia chilena”, en Yesko Quiroga y Jaime Ensignia (ed.): *Chile en la Concertación (1990-2010)*-Tomo I, Fundación Friedrich Ebert, Santiago, 2009, p. 79.

del cuadro y el gráfico que se entrega a continuación se puede constatar que la evolución del presupuesto de la institucionalidad formal ambiental, la CONAMA, aumentó en una primera fase hasta 1999, y disminuyó desde 2000 hasta el 2005, recuperándose después sin seguir la evolución del presupuesto nacional, lo que demuestra el poco peso que ha tenido la institucionalidad formal en la preocupación ambiental en las políticas públicas de Hacienda. A partir de esta fecha, cuando se inicia la administración de Michelle Bachelet y la OCDE recién ha entregado sus conclusiones acerca del desempeño ambiental de Chile, el gasto público otorgado a la CONAMA va evolucionando de forma paralela a la evolución del presupuesto nacional.

Sin embargo se sabe, aunque se desconocen montos, que en términos presupuestarios hay recursos que fueron asignados a través de programas específicos, como el caso del Sendero de Chile, incentivo a los programas de colegios, fondos de protección ambiental y otros.

En la protección del medio ambiente no se puede avanzar seriamente si no es posible vislumbrar las tendencias que se dan hacia el futuro como resultado de las presiones que sobre el entorno ejerce la actividad económica. Es necesario imaginar el futuro a través de la construcción de escenarios que muestren lo que ocurriría si dichas actividades continuaran dándose en la forma en que lo hacen hasta ahora, o de lo que podría pasar con otros escenarios alternativos, quizás más proteccionistas, o con otras formas de explotación de los recursos naturales. Los ciclos naturales y sus equilibrios o simetrías<sup>42</sup> no son iguales a los económicos, sino que se dan en períodos y condiciones diferentes. Por ésta y muchas otras razones, el mercado no contribuye a preservar el medio ambiente.

Para que Chile avance hacia una economía con un tinte más “verde”, se habría requerido un esfuerzo por internalizar las externalidades negativas que generan las actividades antropocéntricas y estimular o incentivar las actividades económicamente “verdes”. Para esto se requiere que el país asuma el tema como parte de su política económica y eso se debiera expresar, entre otras cosas, en alguna forma de incorporación del tema en las cuentas patrimoniales y en la existencia de instrumentos específicos. A continuación se entrega, a modo de ejemplo, antecedentes de algunos instrumentos de política económica.

<sup>42</sup> Estamos tratando de recoger el concepto de simetría en los términos y en el sentido que entendemos que lo aplican Nambu, Kobayashi y Maskawa, ganadores del premio Nobel de Física 2008.

En términos de impuestos o cargos, no ha habido en Chile un interés por utilizar este mecanismo para fijar precios a los factores que pudieran dar señales para incidir, positiva o negativamente, en la demanda de algunos bienes o servicios ambientales o para generar vía precios un comportamiento ambiental de los consumidores. En algunas oportunidades las señales han sido en un sentido contrario, tal como ha ocurrido al bajar el impuesto específico de los combustibles fósiles cuando los precios internacionales subieron aceleradamente. Hasta el momento, las presiones políticas no ambientales han sido más fuertes y se ha disminuido el impuesto específico, desaprovechando la oportunidad de dar una señal clara de mercado hacia la sustitución. Lo mismo ocurre con la curiosa diferenciación tarifaria de los servicios públicos (incluidas las autopistas) aumentándolo en las horas de punta y por lo tanto desincentivando (según la teoría de precios) su utilización en las horas de mayor demanda y estimulando el uso de un medio de transporte menos contaminante.

En otros casos se ha utilizado el mecanismo de la reducción de impuestos para incentivar determinadas prácticas. Sin embargo se confunde el objetivo, porque terminan siendo incentivos que benefician a algún agente intermedio y no necesariamente estimulan un consumo sustentable por parte del usuario final. Es el caso de los calentadores solares para el agua caliente sanitaria, mediante el incentivo a las empresas constructoras a deducir el costo de los calentadores de sus impuestos, bajo ciertas restricciones que establece la Ley N° 20.365 (2009). De esta forma no es muy difícil prever un mercado paralelo a futuro para los calentadores solares de segunda mano. La Ley 20.257 (2008) para el fomento de las energías renovables está orientada a que el generador tenga que elegir entre una multa más bien baja o generar ERNC.

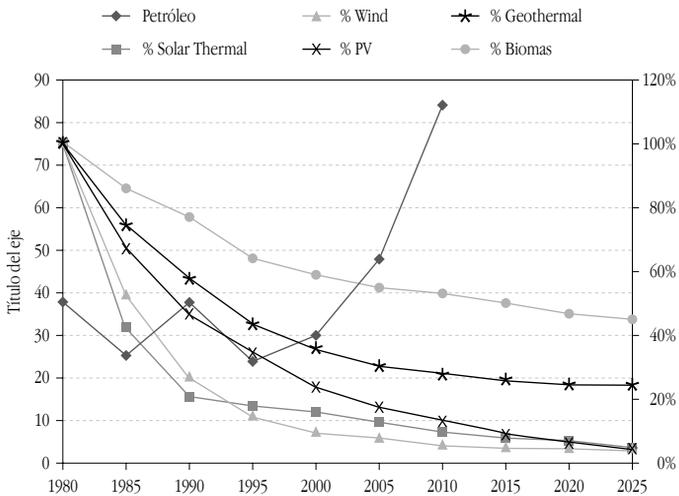
En ambos casos, la reducción de impuestos o la multa no constituyen necesariamente un mecanismo en el marco de la economía verde pues su alcance es limitado, no afecta o compromete el comportamiento del consumidor, y elige un camino de incentivo que sólo favorece a un sólo actor, las empresas.

El gráfico muestra que como consecuencia de la fuerte tendencia del petróleo hacia su escasez, hay un inevitable incremento de su precio. Y al contrario, existe una vertiginosa disminución de los costos de las ERNC debido a los avances tecnológicos y desarrollo de importantes innovaciones (I+D+i). Las tendencias son claras al demostrar que los costos de inversión y de producción de energía proveniente de fósiles tienden inevitablemente al alza, mientras que los de las ERNC tienden a la baja,

consecuencia del desarrollo a escala planetaria. El uso de las energías renovables es una solución-país ya que genera menor vulnerabilidad en la producción, seguridad del abastecimiento, y mínimo impacto ambiental (contaminación cero y consiguiente reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero).

Según el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), en el 2008 las inversiones globales en generación de energía limpia ascendieron a 155 mil millones de dólares. Para 2020, estas inversiones anuales deberían alcanzar los 500 mil millones de dólares, si buscamos detener y revertir las emisiones de carbono de ese momento en adelante<sup>43</sup>. Un caso importante por el análisis económico ambiental es el actual y esperado del uso de los derivados del petróleo vs. las ERNC.

FIGURA 1:  
EVOLUCIÓN DE LOS COSTOS DE GENERACIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA  
POR DISTINTAS FUENTES



Fuente: Cálculos propios a partir de Arent, Douglas J., "Innovación para un Futuro Energético sustentable: Rol de la Energía Renovable", Presentación en la Fundación Chile, Santiago, Agosto 2008, lámina 21.

<sup>43</sup> Ángel Gurría: "Hacia una "economía verde": Políticas para enfrentar el cambio climático", Foro Nacional sobre Política Energética, Medio Ambiente y Cambio Climático, 24 y 25 de agosto de 2009, Ciudad de México, [http://www.oecd.org/document/33/0,3343,es\\_36288966\\_36288553\\_43550305\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/33/0,3343,es_36288966_36288553_43550305_1_1_1_1,00.html).

La transición hacia la economía verde habrá exigido entonces poner en marcha una política gubernamental a favor de este cambio de modelo económico con sus respectivas reformas estructurales para lograr un “crecimiento verde”: Reformas tributarias y precios “verdes” como los impuestos al carbono, educación para el Desarrollo Sostenible, entre otras. Del mismo modo, también se requiere disponer de una fiscalidad ecológica para actuar a favor de la transición verde: con “eco-tasas”, pres-tamos ecológicos con una tasa cero, créditos de impuesto ecológicos, exoneración de tasas sobre los paneles fotovoltaicos salvo los incentivos mencionados, y de impuestos o eventuales multas.

## X. EDUCACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE

En el caso chileno, se destaca el rol de los actores que directamente tienen que actuar en el tema ambiental, especialmente relacionados con la actividad de proyectos. Éstos pueden agruparse en tres grandes categorías: las autoridades, los generadores y la población. Dado el enfoque altamente privilegiado hacia los proyectos, los lobbistas y las ONG han jugado y juegan un papel fundamental, pero no constituyen actores independientes a los ya mencionados, aunque cumplen el papel de relacionarlos para la toma de decisiones.

Una de las particularidades de la gestión ambiental en Chile, radica en la voluntad de mejorar la participación ciudadana a través de la educación ambiental y del acceso a la información. En tal sentido, en 1994 la Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente reconoce el principio de participación, y la Ley de la nueva institucionalidad aumenta ésta en la evaluación y fiscalización ambiental de los proyectos, y la legislación sobre transparencia establece la obligación a informar al público. La actividad ambiental es el único terreno en el cual el proponente y la autoridad están obligados explicitar y justificar sus propuestas mediante el mecanismo de participación ciudadana, con el cual la autoridad responde, ponderando, todas las inquietudes de cualquier ciudadano.

La experiencia internacional nos indica que en el tema de la participación ciudadana se han aplicado medidas que van desde los instrumentos de participación ciudadana existentes en el país, en el SEIA, hasta facilitar recursos de protección ambiental para cualquier ciudadano que sienta que se ha vulnerado su derecho a vivir en un medio ambiente priorizando la diversidad, en el más amplio sentido de la palabra, y la calidad de vida.

La población tiene entonces la posibilidad de participar en reuniones donde se les presentan los estudios de impacto ambiental de los proyectos de inversión y en las cuales pueden hacer preguntas a las autoridades, que tienen la obligación de responderlas. Este sistema es la única instancia en el sistema público chileno donde la participación ciudadana está normada a través del derecho a la información de la comunidad y de la obligación de responder por parte de las autoridades públicas en plazos y modalidades definidas. Este sistema constituyó un avance democrático bastante importante en la historia del país.

La ley 19.300 estableció la obligación de integrar educación ambiental en los programas escolares de la enseñanza primaria y secundaria. En el año 2008, 556 escuelas obtuvieron la certificación ambiental y 150 estaban en proceso de lograrlo. El gran número de controversias ambientales, como el caso Ralco en la segunda mitad de los años noventa, demuestra la evolución de las preocupaciones ambientales de la comunidad. A su vez el caso de la empresa de celulosa Celco, ocurrido en 2004, fue muy impactante para la opinión pública, y la hizo tomar conciencia de los daños ambientales que podían tener ciertas actividades industriales. La empresa se involucró en la contaminación del río Cruces, pero todavía no se ha podido demostrar que la muerte de los cisnes de cuello negro haya sido provocada directamente por la planta de celulosa, pese a que la Conaf constató, a través de un censo, que la cantidad de cisnes disminuyó fuertemente de seis mil a alrededor de tres mil ejemplares a causa de la contaminación existente en el río, que afectó directamente al luchecillo, alimento esencial de estas aves.

En términos ambientales, la aplicación del principio precautorio permite presumir la responsabilidad de la planta en la situación indicada. Es responsabilidad de Celco y no del Estado entregar las evidencias científicas de cuál fue la causa del daño ambiental. Tras este caso la opinión pública comenzó a cuestionar fuertemente la empresa y también a los organismos del Estado encargados de supervisar y otorgar los permisos de funcionamiento. Es importante destacar el hecho de que estas controversias fueron tratadas en los tribunales y no en instancias ambientales o de participación ciudadana<sup>44</sup>.

<sup>44</sup> OCDE y CEPAL, "Evaluaciones del desempeño ambiental-Chile", *documento de trabajo de la CEPAL*, Santiago, 2005.

Por otra parte, los impactos ambientales del vertedero de Lo Errázuriz y de la mina El Salvador en los ochenta, son de los pocos que han sido entendidos por la opinión pública como problemas de gestión ambiental. Lo más relevante de estos casos, es que se transformaron en hechos políticos que contribuyeron a hacer madurar la conciencia ambiental de la población e incrementar las exigencias de protección ambiental de los gobiernos locales, nacionales y organismos internacionales.

La ciudadanía tiene entonces el derecho a la información, pero en términos de decisiones no tiene ningún poder ya que son las instituciones públicas a través de los mecanismos indicados las que ejercen esta función. La normativa que crea la nueva institucionalidad ambiental, la Ley 20.417 (2010) y modifica la Ley 19.300 (1995), genera posibilidades y obligaciones de mayor información acerca de los proyectos que ingresan al SEIA, lo que podría traducirse en un mayor nivel de participación ciudadana. En todo caso, no se conocen experiencias en que sea la población la que tenga la posibilidad de aceptar o rechazar la ejecución de un determinado proyecto de inversión. Esto corresponde a las autoridades democráticamente elegidas con su marco normativo de acción. Lo deseable es que la participación sea un instrumento en que se consiga un alto grado de involucramiento de la población para la formulación de planes, programas y normas que regulen el funcionamiento del medio ambiente.

Todavía la práctica y los mecanismos de democracia ambiental están limitados, por eso uno de los objetivos de la reforma de la institucionalidad ambiental ha sido aumentar la participación ciudadana mejorando el acceso a la información ambiental. Estas medidas permitirán que se fortalezca la conciencia ambiental, para favorecer un comportamiento ciudadano en la materia más responsable, aumentar la aceptación de las políticas ambientales y contribuir a la prevención del mal uso de la energía, el desperdicio de agua, el uso excesivo del transporte privado y las conductas insalubres.

Finalmente, un problema importante a solucionar es la creación de mecanismos permanentes de comunicación de la población con las autoridades locales, regionales y nacionales. Hoy en Chile no es posible hacer una denuncia, por ejemplo, por vehículos que estén emitiendo humos visiblemente contaminantes, riles a las aguas superficiales, ruidos molestos, residuos dispuestos en la vía pública, etc. En el mejor de los casos, el municipio o la autoridad de salud en horas laborales reciben una denuncia que debe hacerse personalmente. El fono-denuncia se dejó morir en

vez de perfeccionarlo. Si por casualidad se consigue hacer la denuncia, no hay obligación de responderla. Esta práctica ha sido una herramienta o instrumento de alto valor para incentivar la educación y participación ciudadana. Los ejemplos del fono-denuncia de Campinas y Curitiba en Brasil, en la década de los 90, han sido implementados en varias ciudades de la región con éxitos notables, permitiendo educar y disminuir el deterioro ambiental en tales lugares.

También dentro de los progresos en el ámbito de la salud ambiental hay que destacar la reducción de la contaminación ambiental (SO<sub>x</sub> y material particulado en la Región Metropolitana y arsénico en Antofagasta, II región, entre otros) y la expansión de la infraestructura ambiental (en los ámbitos de la gestión de residuos y del agua), con lo que se consigue disminuir y prevenir las enfermedades como cólera, fiebre tifoidea y hepatitis A. Sin embargo, aún resta por hacer en materia de salud ambiental, particularmente en relación a los problemas por efecto de la contaminación del aire en la atmósfera con NO<sub>x</sub>, ozono y material particulado fino; con la contaminación ambiental intradomiciliaria y con la falta de acceso a servicios seguros de abastecimiento de agua y alcantarillado, que afecta principalmente a los sectores más pobres.

Otro efecto de la emergencia del mercado verde en Chile, es la creación de nuevas carreras universitarias en la educación superior para preparar a profesionales en estas materias. Como respuesta a los nuevos requerimientos de profesionales con formación específica en el área medioambiental, desde la segunda mitad de los años noventa se crean carreras con diferentes orientaciones en diversos ámbitos de las ciencias y de la gestión ambiental. Entre ellas están la ingeniería ambiental, la ingeniería de ejecución en ordenamiento ambiental, la ecología y paisajismo, el derecho del medio ambiente, la gestión ambiental minera, la evaluación y corrección de impactos ambientales, o el manejo de residuos sólidos urbanos; todos son perfiles profesionales necesarios en el mercado verde. La universidades internalizaron la necesidad de tener a profesionales ambientales de forma creciente. Hoy día Chile cuenta con unas treinta carreras profesionales con orientación medioambiental<sup>45</sup>.

<sup>45</sup> Centro de Análisis de Políticas Públicas: "Informe país-Estado del medioambiente en Chile 2008", INAP-Universidad de Chile, Santiago, marzo 2010.

## BIBLIOGRAFÍA

- Águila, Ernesto (20 de marzo de 2010). Carta no publicada por el Diario El Mercurio a propósito de su editorial del 20 de marzo del 2010. <http://estudiosdelaener.blogspot.com/search?q=planta+nuclear+jap%C3%B3n>.
- Asenjo, Rafael (1994). Intervención en acto de promulgación de la Ley 19.300 efectuado en el Palacio de La Moneda, documentos de la CONAMA, Santiago, 1994, p. 6.
- Asenjo, Rafael. *Institucionalidad pública y gestión ambiental en Chile*, Corporación Expansiva, Santiago, 2006.
- Banco Interamericano de Desarrollo. “Fortalecimiento de la Gestión Ambiental para Cumplimiento de Compromisos ambientales en Acuerdos Multilaterales y Tratados de Libre Comercio”. [http://www.bidchile.cl/Estudios/Fortal%20de%20la%20Gest%20Amb%20para%20Cumplim%20de%20Comprom%20Amb%20en%20Acuerd%20Multilat%20y%20Trat%20de%20Lib%20Com\\_Quiroz.pdf](http://www.bidchile.cl/Estudios/Fortal%20de%20la%20Gest%20Amb%20para%20Cumplim%20de%20Comprom%20Amb%20en%20Acuerd%20Multilat%20y%20Trat%20de%20Lib%20Com_Quiroz.pdf).
- Banco Mundial. “Definición del desarrollo sostenible”. <http://www.worldbank.org/depweb/spanish/sd.html>.
- Centro de Derecho Ambiental-Universidad de Chile. *Documento de trabajo de Actas del Segundo Diálogo sobre Reforma a la Institucionalidad Ambiental*, Santiago, 07/06/2006, p. 3 y p. 4.
- CEPAL. *Inventarios y Cuentas del Patrimonio natural en América latina y el Caribe*, Naciones Unidas, Santiago, 1991.
- Comité Nacional Asesor sobre Cambio Global (enero de 2006). “Estrategia Nacional de Cambio Climático”, -<http://sinca.conama.cl/uploads/documentos/08a329326cb4cb5f16ddcc2f0eae0de.pdf>.
- CONAMA (9 de enero de 1998). “Una Política ambiental para el desarrollo sustentable”, [http://www.conama.cl/rm/568/articles-1084\\_PoliticaDesarrolloSustentable.doc](http://www.conama.cl/rm/568/articles-1084_PoliticaDesarrolloSustentable.doc).
- “Sitios prioritarios de Conservación”, <http://www.conama.cl/portal/1301/article-35000.html>.
- “Ley de Bases Generales del Medio Ambiente”, <http://www.conama.cl/portal/1301/article-35081.html>.
- “10 años de vigencia del SEIA”, <http://www.conama.cl/portal/1301/article-39853.html>.
- “Reglamento del Consejo Consultivo”, <http://www.conama.cl/rm/568/article-937.html>.
- Mensaje de S.E. el presidente de la Republica con el que envió al Congreso Nacional el Proyecto de Ley de Bases del Medio Ambiente en septiembre de 1992 en la Ley de Bases del Medio Ambiente, CONAMA, Santiago, 1994, p.25 y p.26.
- Congreso de Chile (5 de junio de 2008). Mensaje N° 352-356 de la Presidenta de la República con el que inicia un proyecto de ley que crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente, Santiago, [www.conama.cl/portal/1301/articles-43344\\_ProyectosLey.pdf](http://www.conama.cl/portal/1301/articles-43344_ProyectosLey.pdf).

- Consejo Directivo de Ministros de la CONAMA. *Una política ambiental para el desarrollo sustentable, documento de trabajo de la CONAMA*, enero de 1998, p. 8.
- Cordero Vega, Luis. Evaluando el sistema de fiscalización ambiental chileno- “Desarrollo sustentable: Gobernanza y derecho”, ponencia presentado a las *Actas de las Cuartas Jornadas de Derecho Ambiental*, Centro de Derecho Ambiental- Universidad de Chile, Santiago, abril de 2007.
- Duran M., Valentina; Montenegro, A. Sergio; Moraga S. *Desarrollo sustentable: Gobernanza y Derecho-Actas de las Cuartas Jornadas de Derecho Ambiental*, Centro de Derecho Ambiental-Facultad de Derecho-Universidad de Chile, Santiago, 2008.
- Dirección de Presupuestos-Ministerio de Hacienda. Presupuestos históricos, <http://www.dipres.cl/574/multipropertyvalues-11239-14861.html>, cifras actualizadas a diciembre del 2009.
- Dray, Daniel (28 de diciembre de 2008). “Les dix dates du développement durable”, <http://www.lasuededurable.com/les-dix-dates-du-developpement-durable.html>.
- Durán de la Fuente, Hernán. *Gestión ambientalmente adecuada de residuos sólidos, un enfoque de política integral*, CEPAL-GTZ, Santiago, Diciembre de 1997.
- “A propósito de la Nueva Institucionalidad Ambiental” en *Foro Chile* 21 N° 90, 10/2009, Santiago.
- “Elecciones y desafíos ambientales” *Revista Induambiente* N° 98, Mayo-Junio 2009, Santiago.
- “Verdades incómodas”, *Revista Induambiente* N° 101, Noviembre-Diciembre 2009, Santiago.
- French-Davis, Ricardo. *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad. Tres décadas de política económica en Chile*, Comunicaciones Noreste Ltda., Santiago, octubre 2003.
- Fundación Terram (enero de 2010). “Chile y el calentamiento global: mas allá de Copenhague”, [http://www.terram.cl/index.php?option=com\\_content&task=view&id=5252](http://www.terram.cl/index.php?option=com_content&task=view&id=5252).
- Gligo, Nicolo *et. al.* “Inventario y cuentas del patrimonio natural en América Latina y el Caribe”, CEPAL, LC/G.1652-P, Santiago, 03/1991.
- “Estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina, un cuarto de siglo después”, CEPAL Serie Medio Ambiente y Desarrollo 126, LC/L.2533-P, Santiago, 05/2006.
- Guardia, Alexis: “Relación entre Economía y Política: La experiencia chilena”, en *Chile en la Concertación (1990-2010)*-Tomo I, Fundación Friedrich Ebert, Editores Yesko Quiroga y Jaime Ensignia, Santiago, 2009, p.79.
- Gurría, Ángel. Hacia una “economía verde”: Políticas para enfrentar el cambio climático, Secretario General de la OCDE, ponencia en el *Foro Nacional sobre Política Energética, Medio Ambiente y Cambio Climático*, Ciudad de México, 24 y 25 de agosto de 2009, [http://www.oecd.org/document/33/0,3343,es\\_36288966\\_36288553\\_43550305\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/33/0,3343,es_36288966_36288553_43550305_1_1_1_1,00.html).

- Infante B. Ricardo y Sunkel, Osvaldo. "Chile: hacia un desarrollo inclusivo" *Revista CEPAL* 97, 04/2009, Santiago, pp. 135-153 p.136.
- Morin, Edgar. *Hacia una política de civilización, Manifiesto de Santiago. Política de Civilización. El fin de un modelo y la emergencia de una nueva conciencia ecológica*, Corporación Chile Ambiente y Ecosistemas, Santiago, Noviembre de 2009.
- OCDE y CEPAL. *Evaluaciones de desempeño ambiental-Chile*, Santiago, 2005.
- Pizarro, Rodrigo. "La Reforma Ambiental en Chile-Opinión de actualidad", *Journal of Technology and Management and Innovation* 2007-Volume 2- Issue 2, Santiago, p.4 <http://www.jotmi.org/index.php/GT/article/viewFile/curr3/77>.
- PNUMA (26 de abril de 2010). XVII Reunión del Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe: Elementos de carácter general que pueden ser utilizados por los Ministros y Jefes de delegación para el Intercambio sobre Economía verde, PNUMA, Panamá,, <http://www.pnuma.org/forodeministros/17-panama/html/documentos.htm>.
- Proyecto GEF-SNAP. Anexo1: "Biodiversidad de Importancia Mundial", [http://www.proyectogefsnap.cl/documentos/PRODOC\\_ANEXOS.pdf](http://www.proyectogefsnap.cl/documentos/PRODOC_ANEXOS.pdf).
- Ruthenberg, Ina-Marlene. "Una década de gestión ambiental en Chile", *Environment Department Papers* N° 82, The World Bank, 2001,
- Schanda, Susanne (2006, 31 de octubre). El Rin se ha recuperado del desastre de 'Schweizerhalle', [http://www.swissinfo.ch/spa/Portada/Actualidad/El\\_Rin\\_se\\_ha\\_recuperado\\_del\\_desastre\\_de\\_Schweizerhalle.html?cid=5534222](http://www.swissinfo.ch/spa/Portada/Actualidad/El_Rin_se_ha_recuperado_del_desastre_de_Schweizerhalle.html?cid=5534222).
- Sunkel, Osvaldo y Gligo, Nicolo. "Estilos de desarrollo y medio ambiente en la América Latina", *Lecturas* 36, dos tomos, Fondo de Cultura Económica, México, 1980.
- Instituto de Asuntos Públicos. *Centro de Análisis de Políticas Públicas*, Universidad de Chile, Informe País. Estado del Medio Ambiente en Chile 2008, GeoChile, Santiago, Marzo 2010.
- The International Tanker Owners Pollution Federation Limited, Statistics, <http://www.itopf.com/information-services/data-and-statistics/statistics/>.

**SEGUNDO BLOQUE**  
*Contribuciones generales*



# La derrota electoral de la Concertación y del progresismo en Chile: ideas para un debate

MARÍA DE LOS ÁNGELES FERNÁNDEZ-RAMIL

## INTRODUCCIÓN

No es fácil encontrar en la literatura politológica reflexiones sistemáticas acerca de lo que sucede y de los procesos que se generan, una vez que un partido político pierde una elección. Más difícil todavía es encontrar algo semejante, pero en relación a una coalición de partidos. Los análisis se concentran usualmente en el comportamiento electoral, tratando de identificar las variables que explican el resultado final. Desde esa vertiente, los perdedores pueden llegar a inferir posibles motivos del resultado, aunque siempre un tanto indirectamente. Cabe preguntarse, entonces, si este tipo de explicación satisface criterios de suficiencia y de rigor.

La experiencia reciente de Chile, donde la Concertación de Partidos por la Democracia, coalición de centro-izquierda gobernante por veinte años, perdió la quinta elección presidencial a la que postulaba, no permite desmentir esta tendencia. No se ha enfrentado a un análisis de la derrota. Es más, por diversas razones, el esfuerzo por debatir las causas del resultado del 17 de enero de 2010 se ha convertido en un parto: los efectos del megasismo del 27-F no han creado las condiciones de contexto apropiadas, al sumir al país en los esfuerzos de reconstrucción. A ello se agrega que se han desperdiciado momentos en que un ejercicio de este tipo pudiera haberse intentado, como el llamado Cónclave de la Concertación de los Partidos por la Democracia, realizado en el mes de

marzo de 2010. Debe añadirse que algunos sectores de la propia coalición han logrado impulsar una tesis más bien reactiva, que ejerce un efecto de freno en el resto del conglomerado, según la cual la derrota se debería a una escasa valoración por lo realizado durante veinte años y a la abdicación de la defensa de la obra concertacionista.

Analizar las causas de la derrota es un imperativo no sólo por el hecho de debatir, que ya es de por sí importante como práctica democrática en el marco de un conglomerado que fue ahuyentando esta sana práctica, tanto impulsado por la idea del consenso traumático, como porque las tareas de la administración del poder dejaban escaso margen para ello. Debatir, en este caso, es absolutamente necesario para visualizar el tipo de oposición que se requiere y, además, porque es una condición irrenunciable para la reagrupación y proyección del progresismo en Chile. No olvidemos que en las pasadas elecciones, por primera vez desde 1990, los candidatos que representaban las ideas progresistas, concurren divididos en primera vuelta.

Adicionalmente, es posible señalar que se trata de una deuda intelectual por cuanto la Concertación ha sido la coalición más duradera, no sólo de Chile, sino de la historia del presidencialismo, superando incluso la situación de las coaliciones multipartidarias más prolongadas en países europeos, como ha sucedido en Holanda o Alemania.

Lo que aquí se expone es una interpretación, entre muchas otras que puedan hacerse, de la derrota. Aspira a ser enmendada, corregida y debatida. Es conveniente advertir que constituye la visión de alguien que no se limitó a observar los acontecimientos políticos, por cuanto participó tanto en la instancia programática del comando de Eduardo Frei, como en el denominado Comité Estratégico de la campaña, a cargo de Pablo Halpern y Eugenio Tironi. Esto permite contar con impresiones de primera mano para corroborar o refutar muchas de las hipótesis que circulan sobre la derrota.

## ¿EN QUÉ SITUACIÓN ESTAMOS?

Dado que no ha habido un intento sincero e integral de los partidos de la Concertación por hacer introspección y tratar de entender las causas de la derrota, lo que encontramos son dos situaciones:

- Como resultado del carácter mismo de la derrota, la cuestión que se plantea es si fue una debacle o un resultado mínimo. Todo depende de lo que se tome como piso de interpretación. Al competir por pri-

mera vez por separado llevando en la práctica tres candidatos (Arrate, Enríquez-Ominami y Frei, éste último el oficial), la Concertación obtuvo en primera vuelta un 29% de los votos. Si se asume ese piso, es posible afirmar que fue una debacle puesto que la Concertación con Michelle Bachelet en primera vuelta logró un 46%, y en segunda, 53,5%. Desde la perspectiva del resultado de segunda vuelta, habría que reconocer lo estrecho de la derrota por cuanto Piñera obtuvo 51% y Frei 48%. Sin embargo, dado que se planteó que una buena parte de los votos que contribuyeron al resultado de Frei fueron orientados por la lógica de “frenar a la derecha” o la tesis del “mal menor”, entonces habría que admitir que ese porcentaje no supone un respaldo consistente para el proyecto concertacionista.

Una mirada alternativa, y que incluye a ambas, es la que postula Marta Lagos<sup>1</sup>: la Concertación pierde 680.000 mil votos entre la elección donde obtuvo más votos –que fue la de Eduardo Frei en el año 1993– y la del 17 de Enero del 2010. Por su parte, la derecha gana 463.000 votos respecto del SI en el Plebiscito de 1988. Ese es el cambio electoral que produce la alternancia en el poder después de veinte años. Piñera logra obtener 87.000 votos más que la votación de Lavín en el año 1999. La Concertación, según esta analista, “pierde más votos que los que gana la derecha”. Añade que “si bien la derecha aumenta su votación, la “ganancia” de votos de la Concertación es limitada. Esto implica que el capital de votos disponibles para otros actores es considerable o eventualmente para la propia derecha, en elecciones posteriores”.

- No sólo respecto al carácter de la derrota hay desacuerdo, sino también en lo que se refiere a sus explicaciones. Ante la ausencia de espacios formales e institucionalizados promovidos por los partidos para efectuar un análisis, las explicaciones se emiten por la prensa, con ideas de sentido común y mucho de táctica política.

## LAS POSIBLES EXPLICACIONES

Pasamos a recopilar un listado de los argumentos más recurrentes en la prensa y que se esgrimen para explicar por qué la coalición política más exitosa de la historia de Chile, la Concertación de Partidos por la

<sup>1</sup> Lagos, Marta “El fin de la transición”, *El Mostrador*, 25 de enero, 2010.

Democracia, fue derrotada en las urnas. Es importante advertir que no es exhaustivo: son los que más recurrentemente se señalan en la prensa y algunos encierran algo de mito, puesto que no están sostenidos en evidencia empírica que los avale.

- **La Concertación no logró entender al país que ella misma había ayudado a cambiar.** Se habla de una Concertación “desconcertada” ante los efectos sociales, políticos y culturales de sus propios éxitos.
- **La falta de disciplina y las rencillas al interior del conglomerado.** Es cierto que se comenzó a instalar un fenómeno de “transfuguismo”, que se expresó en la renuncia a sus partidos de varios parlamentarios (25% de senadores y 12,5% diputados). Sin embargo, los estudios demuestran que, respecto a los votos en el plenario durante el período desde mediados de los años 90 hasta 2008, la coalición actúa con alta disciplina, ya que sus miembros en más del 90% de los casos votan como la mayoría de sus colegas. Ello no implica que cada cierto tiempo no ocurran derrotas públicas<sup>2</sup>.
- **La repetición de rostros.**
- **El conservadurismo del Ministerio de Hacienda y su hegemonía al interior de los gobiernos.**
- **El surgimiento de un competidor como Marco Enríquez-Ominami (ME-O), que tuvo 20% en primera vuelta.**
- **Los partidos de la coalición no habrían logrado interpretar lo que supuso la elección de Michelle Bachelet como Presidenta.**
- **El agotamiento de un ciclo histórico,** que se cristaliza en la idea de la “fatiga de material”, planteada por el senador Allamand en su libro “El desalojo” (2007), una tesis organicista para aludir al inevitable envejecimiento político que se produce al mantenerse en el gobierno por un tiempo más allá del prudente. Se señala que es la “ley de la vida”, pero aplicado a los actores políticos.
- **La corrupción y las irregularidades gubernamentales.**
- **La abdicación a generar sus condiciones de sustento en la organización social y la utilización del tecnocratismo libremercadista para**

<sup>2</sup> Aleman, Eduardo; “La Concertación y el Congreso en Chile”, presentación en seminario “La Concertación de Partidos por la Democracia: análisis de una experiencia coalicional exitosa”, Fundación Chile 21 y Centro de Estudios del Desarrollo (CED), agosto de 2007, Santiago.

mantener el principio del Estado Subsidiario (ciudadanos como usuarios de bienes y servicios).

Resulta difícil eludir, cuando se habla de las causas de la derrota, una mención al libro “Radiografía de una derrota”, de Eugenio Tironi. En él identifica cinco claves para entender el desenlace, sin mayor jerarquía ni orden: la tardanza en reconocer el fenómeno Bachelet, la elección del candidato, la organización del comando, la irrupción de ME-O y la postura adoptada por la Mandataria. Podríamos aceptar que buena parte de estas explicaciones son razonables –al igual que las anteriores– aunque de difícil comprobación empírica. Además, las cuatro primeras señaladas por el autor no serían causas en sí mismas, sino consecuencias de decisiones tomadas por quienes conducían los partidos del conglomerado.

## UNA PERSPECTIVA DE PROCESO

Para despejar mejor la nebulosa explicativa e intentar cierta rigurosidad, parece necesario aceptar la idea de que, por una parte, existirían explicaciones de largo plazo y de tipo coyuntural que se conjugan, algunas de difícil comprobación; por la otra, evidencias de una pérdida de votos que obedecería a un fenómeno multifactorial, que precisa ser entendido desde una perspectiva de proceso.

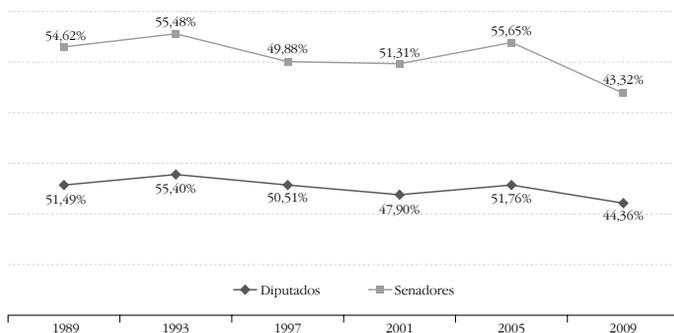
Al respecto, se sabe que la Concertación comenzó a experimentar un drenaje de su caudal electoral, que se detuvo puntualmente cuando se designó a Michelle Bachelet como candidata. Eso significó un atajo para ganar tiempo. Sin embargo, no es del todo desacertado pensar que la suerte estaba ya echada. Es importante recordar algunos hitos que mostraban ya este proceso de pérdida de votos o de mayores dificultades para ganar.

El primero de ellos, es que tanto Lagos como Bachelet ganaron en segunda vuelta. Por otra parte, a diferencia de los años 1989 y 1993, en el 2005 los candidatos al Congreso obtuvieron más votos que la candidata presidencial (porque su condición de izquierdista habría ahuyentado a los votantes moderados). Y hay que tener en cuenta, también, que en las elecciones municipales del año 2008 la Concertación compite por primera vez con dos listas separadas, y que sus resultados se estrechan con respecto a los obtenidos por la derecha: Concertación (concejales: 46,6%, alcaldes: 36%), Alianza (concejales: 38,43%, alcaldes: 40,49%).

La Alianza triunfó en las principales capitales de distrito y, en términos numéricos, gobierna localmente sobre un millón más de personas que

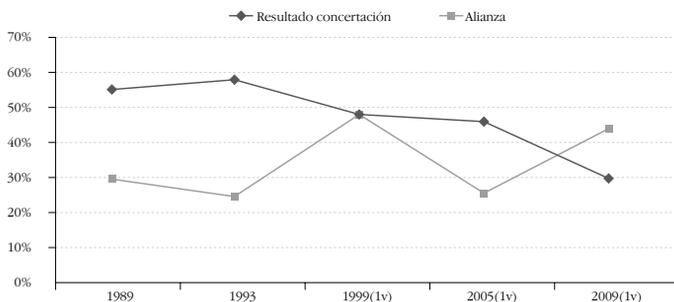
la Concertación. La elección municipal constituyó un hito no solamente porque actuó como un test predictor de las elecciones parlamentarias y presidenciales, sino porque dejó en evidencia el cambio en la distribución de fuerzas entre los subpactos. Los siguientes gráficos contribuyen a visualizar la pérdida electoral tanto de la Concertación como conglomerado como de la Democracia Cristiana, su principal partido, desde inicios de los años 90.

GRÁFICO 1:  
ELECCIONES PARLAMENTARIAS. RESULTADOS DE LA CONCERTACIÓN, 1989-2009



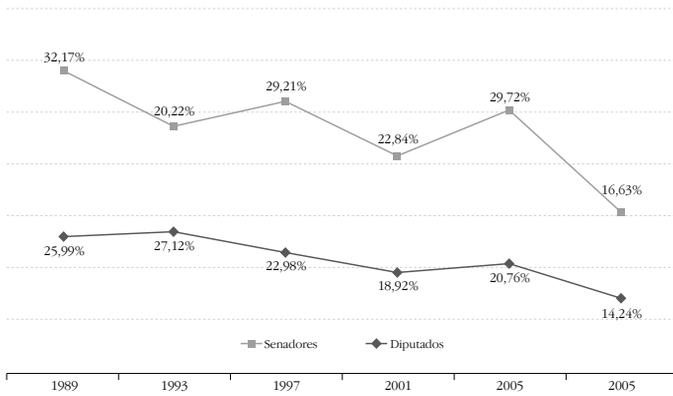
Fuente: Elaboración propia en base a datos de [www.elecciones.gov.cl](http://www.elecciones.gov.cl)

GRÁFICO 2:  
RESULTADO ELECCIONES PRESIDENCIALES, 1999-2009



Fuente: Elaboración propia en base a datos de [www.elecciones.gov.cl](http://www.elecciones.gov.cl)

GRÁFICO 3:  
RESULTADO ELECCIONES PARLAMENTARIAS, DEMOCRACIA CRISTIANA, 1989-2009



Fuente: Elaboración propia en base a datos de [www.elecciones.gov.cl](http://www.elecciones.gov.cl)

## EXPLICACIONES A LARGO PLAZO

En relación a las explicaciones de largo plazo –de difícil comprobación salvo avaladas por estudios específicos– podemos señalar las siguientes:

- Es posible inferir que la llamada “democracia de los acuerdos” que se inaugura en 1990 para viabilizar la transición –necesaria por la ausencia de mayoría parlamentaria– le entregó un rol protagónico a la derecha, al requerirse un consenso respecto de los ajustes tributarios y laborales durante el gobierno de Aylwin. En este marco, cabe destacar el acuerdo constitucional del año 2005, que posibilitó extirpar de la Constitución de 1980 buena parte de los enclaves autoritarios heredados (a excepción del sistema binominal) del régimen militar. También el acuerdo Lagos – Longueira, que permitió avanzar en la modernización del Estado y la transparencia de la actividad política. Por otra parte, la Concertación ha reconocido que la gran mayoría de los proyectos que envió al parlamento, se aprobaron con respaldo de la Alianza.

Habría que preguntarse si esta situación de cohabitación –que luego se traspasó mecánicamente a instituciones como el Banco Central, el Tribunal Constitucional, el directorio de Televisión Nacional y otras– no ha permitido un “blanqueo” de la derecha a ojos de ciertos secto-

res de la ciudadanía, abriendo oportunidades para que empezara a ser observada como alternativa de gobierno<sup>3</sup>.

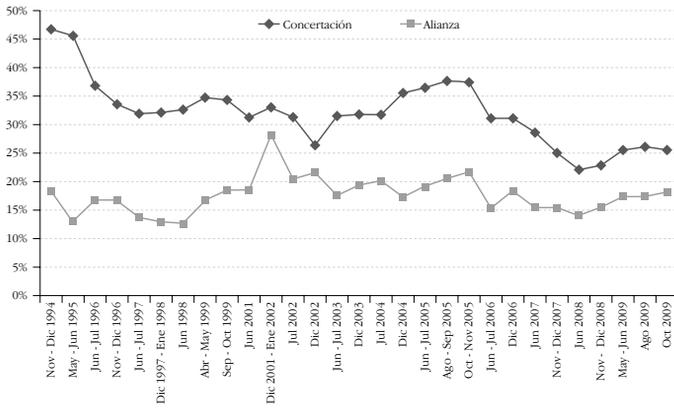
- Otra explicación de largo plazo, está relacionada con factores estructurales que dicen relación con la existencia de un fuerte presidencialismo y la ausencia de mayoría parlamentaria. Más bien, la pregunta que hay que hacerse es cómo la Concertación sorteó estas dificultades y fue exitosa. Según Siavelis, más que méritos endógenos, fueron los factores de contexto los que ayudaron a apaciguar los conflictos y crear en Chile los patrones de acercamiento hacia un gobierno consociacional, también denominado coalicional<sup>4</sup>. El autor señala que más temprano que tarde terminarían por aflorar importantes divisiones, propias de un sistema multipartidario, precisando que los conflictos latentes en algún momento podían manifestarse, de no mediar reformas institucionales que generasen incentivos para la cooperación.
- Hay otras explicaciones de largo plazo, fácilmente comprobables estadísticamente. Tal es el caso de las que aluden a la progresiva desafección electoral ciudadana y a las coaliciones políticas. La tendencia que se observa es que cada Presidente es elegido con menos votos. La elección del año 2010 es en la que han votado válidamente la menor cantidad de chilenos desde 1988, cuando se inaugura el nuevo padrón electoral.

Chile vive una crisis de representación: de un total de doce millones de chilenos, cinco no votaron en la última elección, 3.8 de los cuales no estaban inscritos y 1.167.000 inscritos se abstuvieron. Es más, 8.4 millones de chilenos no votaron por el nuevo Presidente.

<sup>3</sup> Nos inspiramos en la llamada “fase de habituación”, señalada por Rustow cuando hace referencia al acostumbramiento de las fuerzas políticas al proceso competitivo y a las reglas democráticas, por referencia a la teoría de Festinger de la “disonancia cognoscitiva”. Ver: Rustow, Dankward (1987) “Transición a la democracia. Elementos para un modelo dinámico”, en: *Para vivir la democracia. Dilemas de su consolidación*, Carlos Huneeus, compilador, Santiago, CERC-Editorial Andante.

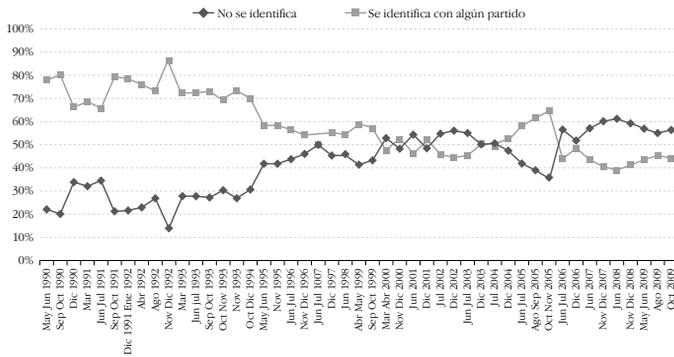
<sup>4</sup> Ver Siavelis, 2000.

GRÁFICO 4:  
EVOLUCIÓN DEL APOYO A LA CONCERTACIÓN Y A LA ALIANZA: 1994-2009



Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta CEP 1994-2009

GRÁFICO 5:  
EVOLUCIÓN DE LA DESAFECCIÓN PARTIDARIA EN CHILE, 1990-2009



Fuente: Rubilar (2009)

## MIRADA COYUNTURAL

Entre las explicaciones coyunturales relacionadas con la elección misma, con sustento en la evidencia, se señala que:

- la Concertación de Partidos por la Democracia perdió en el corto plazo porque la primaria de la que emergió su candidato, Eduardo Frei-Ruiz Tagle, no fue plenamente competitiva. La teoría sobre primarias indica que los candidatos que ganan en primarias, suelen obtener buenos resultados en la elección general. Se ha afirmado que “las elecciones primarias parecen ser un recurso valioso para fortalecer el apoyo ciudadano a los candidatos que participarán en las elecciones generales”<sup>5</sup>. La Concertación realizó primarias en 1993, en las que votaron 608.000 personas entre militantes y adherentes de dicha coalición; también las hubo en el año 1999, en las que votaron 1.381.326 militantes, adherentes y personas que no estuvieran afiliadas a ningún partido ajeno a la coalición.

Adicionalmente, el 69% de adherentes a la Concertación quería que el conglomerado realizara primarias para elegir a su candidato presidencial<sup>6</sup>. Las directivas partidarias del momento no sólo decidieron realizar primarias acotadas a dos regiones, sino que cambiaron varias veces las reglas del juego y no se mostraron proclives a visualizar posibles pactos para una segunda vuelta.

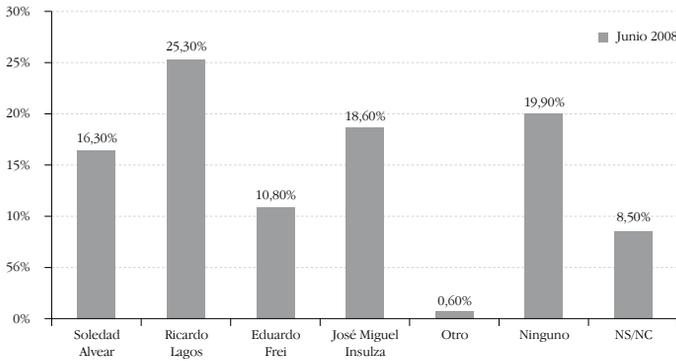
Eduardo Frei no solamente no era el candidato favorito, sino que figuraba último en el listado de líderes con posibilidades de representar al conglomerado de gobierno. Es importante puntualizar que Frei no logró encabezar ninguna encuesta de opinión. En cambio, Sebastián Piñera lo hizo permanentemente, proyectando una expectativa creciente de victoria.

<sup>5</sup> Payne y otros, 2006.

<sup>6</sup> IV Encuesta Universidad Diego Portales, diciembre 2008.

GRÁFICO 6:

CANDIDATO FAVORITO EN CASO DE QUE HUBIERA PRIMARIA EN LA CONCERTACIÓN



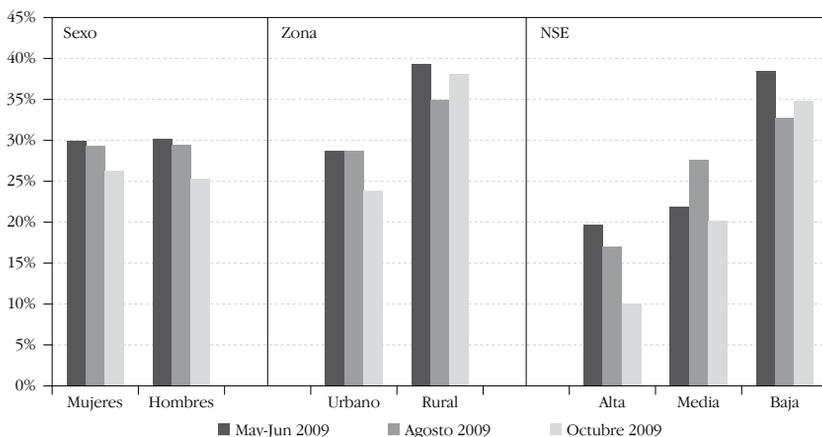
Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta CEP junio 2008

- La Concertación no pudo trasladar el apoyo femenino a la Presidenta Bachelet hacia su candidato presidencial. La solidaridad de género se activó en la campaña presidencial de 2005 y luego se diluyó, volviendo el voto femenino a su sector histórico. Ya en primera vuelta quedó de manifiesto que Michelle Bachelet había logrado un mejor desempeño en las mesas de mujeres, tal como se había anticipado en las encuestas de opinión. Los modelos lineales han mostrado que Bachelet tuvo una votación efectivamente relacionada con el porcentaje de familias pobres encabezadas por una mujer. El mayor apoyo femenino hacia ella se debió exclusivamente a su candidatura, pues la intención de voto por la Concertación no presentó asociación significativa con la variable género.
- En cuanto a la dimensión socioeconómica, existen dos explicaciones en competencia. Una, que señala que la Concertación perdió en los sectores medios emergentes producto de la “izquierdización” del discurso de Frei durante la campaña. Según esta tesis, planteada por Expansiva, fue la clase media la que determinó la elección, sector que había votado por Lagos y Bachelet y que se benefició en el pasado con las políticas públicas de la Concertación.

Otra explicación señala, en cambio, que la Concertación perdió votos de manera equitativa en todas las clases sociales, siendo más débil esta disminución en las comunas ricas y pobres y más fuerte en zonas

intermedias. Un estudio previo de Madrid y Navia<sup>7</sup> junto con destacar que la base electoral de la Concertación se había extendido a los sectores medios, manteniendo la lealtad de los sectores pobres, advertía que la Concertación debía cuidar su apoyo en las clases media y baja. La Concertación habría perdido porque la derecha mejoró sustantivamente su votación en zonas pobres. Piñera, a diferencia del año 2005, obtuvo en esos sectores porcentajes similares a los logrados por Lavín en los años 1999 y 2005.

GRÁFICO 7:  
INTENCIÓN DE VOTO POR FREI,  
CONSIDERANDO SEXO, ZONA Y NIVEL SOCIOECONÓMICO



Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta CEP

Tanto la designación del candidato, como las campañas, el tipo de primarias, la irrupción de ME-O y otros elementos fueron consecuencia de decisiones tomadas por las dirigencias partidarias que no contribuyeron a impedir el drenaje paulatino de votación que se venía experimentando, ni reflejaron la necesidad de renovar la política de pactos, ahora con otros

<sup>7</sup> Madrid, Andrés y Patricio Navia (2009) “¿Víctimas de su propio éxito? Disminución de la pobreza en Chile y apoyo electoral a la Concertación”, en Navia, Patricio; Morales, Mauricio y Briceño, Renato, eds. *El genoma electoral chileno. Dibujando el mapa genético de las preferencias políticas en Chile*, Santiago: Ediciones UDP, pp. 117-140.

actores que emergieron en el escenario. Asimismo, no hubo ni voluntad ni capacidad para conservar el caudal electoral femenino que Michelle Bachelet supo capitalizar. En la quinta elección presidencial en democracia, y por primera vez, la Concertación de Partidos por la Democracia compitió dividida frente a una derecha unida, disciplinada y compacta. La campaña electoral desarrollada, además de carente de mística, no fue capaz de proyectar un mensaje coherente. La tradicional estrategia de politización, en términos de expresar una lucha entre dos coaliciones centrada en el eje autoritarismo-democracia, no resultó funcional por cuanto el candidato de la derecha prometió mantener todo lo logrado por los gobiernos concertacionistas, aunque mejorando la gestión gubernamental y colocando el énfasis en el crecimiento y en la seguridad ciudadana. Se desconoce, y debiera ser estudiando más detenidamente, el impacto que pudiera haber tenido en la decisión de voto individual, en algunos sectores, las denuncias de casos de corrupción, una de las tareas a las que se acometió la oposición, aprovechando el estreno de las facultades fiscalizadoras de la Cámara, en el año 2006.

Si vemos el proceso como un declive progresivo, es fácil adjudicar responsabilidades a los liderazgos partidarios y a los gobiernos respectivos, que no supieron incentivar la cooperación (canalizando el disenso), cuando ya las condiciones de contexto y endógenas al pacto transicional que las estimulaban, habían desaparecido. De manera particular, los liderazgos partidarios experimentaron un desgaste en sus capacidades estratégicas, haciendo prevalecer en algunos casos prioridades personales, en un contexto político con estrechos márgenes para la actuación y para cometer errores. Cuando hablamos de elites estratégicas lo hacemos en la acepción que utiliza Pasquino<sup>8</sup>, al referirse a la elite como responsable de un proyecto de bienestar material y moral para una comunidad nacional. Y lo que es más lamentable, es que en esta oportunidad tampoco pudimos contar con elites tácticas.

<sup>8</sup> Pasquino, 2000.

## BIBLIOGRAFÍA

- Allamand, Andrés (2007) *El desalojo*, Santiago de Chile, Aguilar.
- Aleman, Eduardo (2008) "La Concertación y el Congreso en Chile", presentación en seminario "*La Concertación de Partidos por la Democracia: análisis de una experiencia coalicional exitosa*", realizado por la Fundación Chile 21 y el Centro de Estudios del Desarrollo (CED) el 14 de agosto de 2007, Santiago de Chile.
- ICSO-UDP, 2008. "Chile 2008: Percepciones y Actitudes Sociales". Reporte de *Encuesta Nacional* UDP 2008. ICSO.
- Lagos, Marta (2010) "El fin de la transición", *El Mostrador*, 25 de enero.
- Madrid, Andrés y Patricio Navia (2009) ¿Víctimas de su propio éxito? Disminución de la pobreza en Chile y apoyo electoral a la Concertación, en Navia, Patricio; Mauricio Morales y Renato Briceño, eds. *El genoma electoral chileno. Dibujando el mapa genético de las preferencias políticas en Chile*, Santiago de Chile; Ediciones UDP, pp. 117-140.
- Payne, Mark; Daniel Zovatto; Mateo, Mercedes; 2006. *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*; BID e Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, Washington, D.C.
- Pasquino, Gianfranco (2000) *La clase política*, Madrid, Acento Editorial.
- Rubilar, Fernando (2009) ¿El partido por los ninguno?: algunos determinantes de la desafección partidaria en Chile desde 1990 a 2009. Tesis para optar al grado de Licenciado en Ciencia Política, Santiago de Chile, Universidad Diego Portales.
- Rustow, Dankward (1987) "Transición a la democracia. Elementos de un modelo dinámico", en *Para vivir la democracia. Dilemas de su consolidación*; Carlos Huneeus, compilador, Santiago de Chile, CERC-Editorial Andante.
- Siavelis, Peter (2000) *The President and Congress in postauthoritarian Chile*, University Park, The Pennsylvania State University Press.
- Tironi, Eugenio (2010) *Radiografía de una derrota o cómo Chile cambió sin que la Concertación se diera cuenta*, Santiago de Chile, Uqbar Editores.

## Del éxito al fracaso concertacionista. El gobierno de Michelle Bachelet y la derrota electoral de 2010\*

AUGUSTO VARAS

En medio de las fuertes réplicas del terremoto del 27 de febrero, la Presidenta Michelle Bachelet, ostentando un asísmico 84% de apoyo popular, a pesar de las críticas por el manejo de la emergencia, entregó la banda presidencial a Sebastián Piñera, el 11 de marzo de 2010. “El verdadero continuador de mi obra es Eduardo Frei y no otro”<sup>1</sup>, había afirmado la Presidenta a pocos meses de la primera vuelta de la elección presidencial en Chile. La victoria y traspaso del poder al candidato de la derecha ha opacado el término de un exitoso gobierno que puso su mayor énfasis en la protección social.

Ambas realidades cambiaron el paisaje político chileno despertando naturales preguntas sobre las razones detrás de la paradoja de un traspaso de poder a la oposición por parte de una presidenta tan popular y exitosa. Para contribuir a este debate analizaremos, en una primera parte, las principales características de la gestión de la Presidenta Bachelet y, en una segunda sección, las razones por las cuales fue derrotado el candi-

\* Agradezco los comentarios de Felipe Agüero, Pamela Díaz-Romero, Claudio Fuentes Saavedra, Marcos Robledo y María Elena Valenzuela, así como la ayuda de Isabel Castillo en la búsqueda y organización de parte de la información aquí consignada y a Mauricio Morales por su generosa información. La responsabilidad final sobre el texto es exclusivamente del autor.

<sup>1</sup> Claudia Álamo, “Presidenta Michelle Bachelet: *Mi verdadero continuador es Frei y no otro*”. COSAS Online. <http://www.cosas.com/content/view/4380/320/>, 22 de octubre, 2009.

dato concertacionista, para terminar con una breve identificación de las principales líneas de cambio que enfrenta la actual oposición al gobierno de Piñera.

## I. MICHELLE BACHELET: LA DERROTA DE UN ÉXITO

La gestión de gobierno de la Presidenta Bachelet está íntimamente ligada a su notable y temprana vocación y carrera política, la que imprimió un sello a las múltiples reformas institucionales que introdujo en su gestión como ministra y presidenta, así como a la estrategia y manejo del gobierno enfrentando la crisis económica de 2008. El análisis de estos temas nos permitirá poner en perspectiva el legado de su gobierno.

### 1. *Una vocación temprana*

Antes de asumir como la primera Presidenta de Chile, Michelle Bachelet declaraba que “el leitmotiv de toda mi vida ha sido cómo poder aliviar el dolor del otro, no sólo como médico, también apoyando a la gente para darle más oportunidades, que puedan surgir, pasarlo mejor, ser feliz, desarrollar su talento”<sup>2</sup>. Su historia política así lo confirma.

Este compromiso de vida se fundió con una temprana vocación de liderazgo. Su elección como presidenta de curso en el Liceo 1, fue seguida por la jefatura política del Partido Socialista de la Escuela de Medicina de la Universidad de Chile –a la que ingresó en 1970– y la secretaría de la V Comuna Distrital de la juventud de su partido, encargada de la educación política<sup>3</sup>. Como miles de jóvenes, durante la Unidad Popular (1970-1973) trabajó voluntariamente en el campo enfrentando la huelga patronal de 1972. Después del golpe militar y de la muerte de su padre, el detenido y torturado General de la Fuerza Aérea Alberto Bachelet –ex Secretario de la Dirección Nacional de Abastecimiento y Comercialización del gobierno de Allende–, resistió clandestinamente a la dictadura siendo detenida en enero de 1975 y llevada, junto a su madre, al centro de torturas Villa Grimaldi. Después de un corto período de exilio en Australia donde estaba radicado su hermano, se reincorporó al trabajo partidario y de solidaridad con Chile en la República Democrática Alemana, donde

<sup>2</sup> Elizabeth Subercaseaux y Malú Sierra, *Michelle*, Editorial Catalonia, Santiago, 2007; página 168.

<sup>3</sup> Rosario Guzmán Bravo y Gonzalo Rojas Donoso, *La hija del tigre. Bachelet, biografía a fondo*. RIL Editores, Santiago, 2005; página 79.

continuó sus estudios de medicina, volviendo a Chile en 1979. A pesar de las dificultades puestas por la autoridad militar de la Universidad, en 1982 se tituló de doctora. Desde su retorno a Chile ayudó a las víctimas de la dictadura trabajando como pediatra en la organización no-gubernamental *Protección a la Infancia Dañada por los Estados de Emergencia*. Con la vuelta a la democracia en 1990, se incorporó al Ministerio de Salud a cargo del programa contra el SIDA. En 1996, mientras asesoraba a la Subsecretaría de Salud, estudió en la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos dependiente del Ministerio de Defensa Nacional, obteniendo la beca Presidente de la República para estudiar en el Colegio Interamericano de Defensa en Washington y asesoró al Ministro de Defensa entre 1998 y el 2000. En 1995 fue elegida al Comité Central del PS y reelecta en 1998, incorporándose a la Comisión Política hasta el 2000. Durante las primarias de 1999, fue encargada electoral de la campaña de Ricardo Lagos en la Región Metropolitana y nombrada Ministra de Salud en marzo de 2000. En enero de 2002 y hasta septiembre de 2004, esta hija de un General torturado y muerto en prisión, se desempeñó como la primera Ministra de Defensa<sup>4</sup>.

Su trayectoria electoral fue galopante: candidata a concejal en la conservadora comuna de Las Condes, en 1996 obtuvo un magro 2,35%; en julio de 2002, como Ministra de Defensa, la encuesta del Centro de Estudios Públicos (CEP) le daba un 1% de apoyo para una eventual candidatura presidencial; pero a los 54 años, esta agnóstica, divorciada, madre de tres hijos, fue elegida, en segunda vuelta en enero de 2006, como la primera presidenta de Chile con un 53,5% de los votos. En enero de 2010 el apoyo popular a su persona llegaba al 84%, cifra jamás lograda por presidente alguno al finalizar su mandato.

## 2. Reformas Institucionales

El liderazgo de Bachelet se materializó en importantes políticas públicas que llevó a cabo como ministra y presidenta. Durante su gestión como Ministra de Salud echó las bases de la primera fase de la reforma de la salud, el *Acceso Universal con Garantías Explícitas en Salud* (AUGE); se preocupó de la atención masiva, en especial a los mayores; impulsó el programa Vida Chile, para una mejor salud integral; estableció medidas

<sup>4</sup> Biografía Presidenta Michelle Bachelet, <http://www.gobiernodechile.cl/viewPresidenta.aspx?idArticulo=22478>

para proteger el medio ambiente; atendió el creciente problema de depresión en las mujeres; e impulsó la distribución masiva de la píldora del día después en los consultorios públicos.

Como ministra de Defensa consolidó el control civil sobre las FFAA., sin mediar reforma legal alguna, trabajando en la Mesa de Diálogo y pidió la renuncia del Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea (FACH) por incorrecciones de su fuerza en esa instancia. Y fue durante su ministerio que el General Juan Emilio Cheyre, Comandante en Jefe del Ejército, pronunció el histórico “nunca más” que distanció a las FFAA. del pinochetismo.

Dio inicio al estudio de las reformas más importantes al sistema de defensa del último siglo: la modernización del Ministerio de Defensa, fortaleciendo lo conjunto; posibilitó el desarrollo de una tropa profesional; y se propuso cambiar el sistema de financiamiento de la compra de armas eliminando las disposiciones de la ley reservada del cobre.

Durante su mandato se desplegó en 48 horas un contingente de paz en Haití; estableció al país como territorio libre de minas anti personales; modernizó el equipamiento de los diversos servicios; inició el estudio de una metodología estandarizada para gastos militares con Perú; y puso en agenda la “objección de conciencia regulada” para el Servicio Militar Obligatorio (SMO), la que fue enviada al Congreso recién a comienzos de 2010.

Avanzó en la normalización de las relaciones civiles-militares involucrando a las FFAA. en desastres naturales, traspasando bienes del Ejército al Estado; posibilitando la visita de ex presos a la Isla Dawson; reincorporando a exonerados de la FACH; y vinculando las instituciones armadas a centros de ciencia y tecnología.

Tal como en Salud, Bachelet se preocupó de ampliar el espacio de la mujer en las FFAA. incorporándolas voluntariamente al SMO, así como a las tres ramas de la Defensa<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Este proceso de igualación de derechos de acceso a la carrera militar de las mujeres en las FFAA. fue completado durante su Presidencia. Si cuando asumió el Ministerio de Defensa sólo la FACH considerada el ingreso de mujeres a su escuela de oficiales de línea, luego de su gestión como Ministra y Presidenta las mujeres ingresan a todas las escuelas matrices de las FFAA. y policías con igualdad de derechos, y sólo tienen vedadas algunas especialidades secundarias similares a las que existen, con variaciones en todo el mundo, p.e.: fuerzas especiales, submarinistas.

### 3. *Estrategia gubernamental*

La identidad del gobierno de Bachelet estuvo inicialmente condicionada por haberse inaugurado a la sombra del exitoso gobierno del presidente Lagos quién exhibía, después de su mandato, un sólido 75% de aprobación personal<sup>6</sup>, siendo que el apoyo al gobierno de la presidenta, a pocos meses de iniciado, era de solo un 44%<sup>7</sup>. Por su parte, la relación con los partidos de la Concertación no fue fácil. Su candidatura fue percibida por parte de la elite concertacionista como un fenómeno mediático que se imponía por sobre las dirigencias partidarias, generando suspicacias sobre su capacidad ejecutiva. Además, en la primera vuelta en 2005, la candidata obtuvo una votación menor (45,96%) que la Concertación en senadores (51,31%) y diputados (47,41%) por lo que la coalición se sintió más fuerte que ella. Bachelet, por su parte, conformó su primer gabinete sin consulta con los partidos que la apoyaban. Estas marcas de nacimiento distanciaron relativamente la gestión gubernamental de la parlamentaria y no ayudó a contener la indisciplina entre los congresistas<sup>8</sup>, resultando en un Ejecutivo menos involucrado en la posterior crisis de la coalición de gobierno. Tal situación contrasta con la percepción de la Presidenta cuando afirmaba que “uno gobierna con un diseño de sociedad, pero también con fuerzas políticas que lo acompañan. Eso es lo sustantivo en el proceso de gobernar”<sup>9</sup>. En todo caso, durante su mandato se produjo la más grave crisis de la coalición gobernante que centrifugó a sus partidos.

En este contexto la estrategia gubernamental se estableció en cinco campos. En la coalición de gobierno estrechó su alianza con dos sectores anteriormente disminuidos, la directiva más de derecha de la Democracia Cristiana y la más de izquierda del PS. En la gestión gubernamental buscó nuevos nombres ministeriales evitando que miembros de la elite

<sup>6</sup> CEP, “Estudio Nacional de Opinión Pública, Junio-Julio 2006”. [http://www.cepchile.cl/dms/lang\\_1/doc\\_3798.html](http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/doc_3798.html).

<sup>7</sup> Cifra para junio de 2006. CEP, “Evolución de aprobación de gobiernos de Patricio Aylwin, Eduardo Frei, Ricardo Lagos y Michelle Bachelet (Sólo sectores urbanos)”. [http://www.cepchile.cl/graficos\\_EncCEP/graficos\\_PersTiempo.htm](http://www.cepchile.cl/graficos_EncCEP/graficos_PersTiempo.htm).

<sup>8</sup> Indisciplina que se originó a partir del declive de la Democracia Cristiana desde las elecciones de 1997 y los conflictos al interior del Partido por la Democracia producto de temas asociados a escándalos y liderazgos personalistas. Una crítica a su prescindencia en: Andrés Zaldívar, “Bachelet debió evitar la crisis de la Concertación”, COSAS, N° 573, 24 de marzo, 2010, página 63.

<sup>9</sup> Claudia Álamo, “Presidenta Michelle Bachelet: *Mi verdadero continuador es Frei y no otro*”. Op. Cit.

concertacionista “se repitieran el plato”, se comprometió con la paridad de género en el gabinete y con un gobierno de participación ciudadana. Y, en lo programático, considerando el escaso período de cuatro años que le tocaría, puso el énfasis en el desarrollo de un estado de bienestar adecuado a los nuevos tiempos.

A poco andar, cuatro de estos pilares se desdibujaron. La directiva demócratacristiana fue cambiada por otra más centrista; no pudo renovar plenamente los titulares ministeriales y tuvo que incorporar a dirigentes históricos de la coalición; la paridad de género se dificultó; y la participación ciudadana no cuajó. La movilización de los estudiantes secundarios –llamada de “los pingüinos”– significó la puesta en cuestión de la política educacional y la destitución de dos ministros de educación (7-2006 y 2-2008), a las que se agregó la crisis del transporte colectivo en la región metropolitana (Transantiago), todo lo cual llevó su popularidad a un magro 39% en junio de 2008.

Su repunte político a partir de ese momento se organizó en torno a cuatro iniciativas. Por una parte, desplegó un liderazgo de nuevo tipo graficado en la sorprendente declaración sobre la crisis del Transantiago, cuando confesó que esa “fue una información que yo no tuve a la mano a la hora de no llevar adelante ese instinto mío que me decía suspendamos que no está todo listo”<sup>10</sup>, asumiendo una responsabilidad que podría haber delegado. Esta reacción la explica posteriormente afirmando que “la nueva ciudadanía ha roto también con el mesianismo. Quienes no saben reconocer desaciertos y enmendar rápidamente, están condenados a perder legitimidad ante los ojos de la opinión pública”<sup>11</sup>. Los costos de este error serían posteriormente solventados por la amplia política de protección social desarrollada y el mejoramiento gradual del transporte metropolitano.

Una segunda línea de respuesta fue su denuncia del machismo nacional frente a las críticas recibidas, caracterizándolas como intentos de femicidio político, apelando implícitamente al apoyo de la gran mayoría de las mujeres. Retrospectivamente afirmaba, “yo surgí como candidata presidencial porque la gente así lo quiso. Probablemente lo hizo porque vio en mí características de un liderazgo distinto. Al comienzo eso generó

<sup>10</sup> “Belisario Velasco afirma que Bachelet también conoció informe del Metro que advertía colapso del Transantiago”. *La Tercera*, 30/07/2007.

<sup>11</sup> Michelle Bachelet, “Un nuevo liderazgo ciudadano”. *El País* (Madrid), 13/12/2009.

incertidumbre y desconfianza en algunos sectores de la política tradicional y de la oposición”<sup>12</sup>. Posteriormente, elaborando sobre el tema comentaba, “parece ser que en el caso del hombre se ofrece una suerte de atracción fatal más potente por el poder [...] que vive de manera diferente de una mujer [...] las mujeres, cuando resuelven un conflicto, buscan el *win-win solution* [...] En cambio, los hombres se preocupan más por el resultado que por el proceso [...] aparentemente hay algunos rasgos de liderazgo que pueden ser distintos, y con liderazgo complementario una sociedad puede hacer más cosas”<sup>13</sup>. Esta visión sobre un nuevo tipo de liderazgo se acopló a las sólidas políticas de defensa de los derechos de la mujer implementadas durante su mandato. No obstante, el voto femenino que la favoreció en 2006 cambió su opción de centro izquierda girando levemente a la derecha en 2010.

La tercera estrategia, mecanismo subsidiario de la participación ciudadana, fueron las seis comisiones asesoras formadas durante gobierno: reforma previsional; políticas de infancia; calidad de la educación; probidad en la gestión pública; educación superior; y trabajo y equidad<sup>14</sup>. Algunas de estas surgieron producto de movilizaciones sociales, como la de educación tras la movilización de los secundarios en mayo de 2006 y la comisión de trabajo y equidad luego de las protestas de trabajadores subcontratados de la cuprífera estatal Codelco y otras empresas.

En el convencimiento que estas instancias le otorgaban legitimidad técnica y social a las reformas, mostrando un gobierno más horizontal, inclusivo y participativo, se estimó como un mecanismo que complementaba la democracia representativa. A ellas fueron invitados expertos dentro y fuera del Estado, representantes de grupos de interés y organizaciones sociales con diferentes visiones y posiciones políticas. Los documentos finales informaron parcialmente las propuestas de reforma enviadas al Congreso para su aprobación. Una externalidad negativa de esta estrategia fue la erosión del rol articulador del parlamento, donde las iniciativas llegaban pactadas con las directivas partidarias, debilitando las funciones de los congresistas ya limitadas por la Constitución de 1980.

<sup>12</sup> Claudia Álamo, “Presidenta Michelle Bachelet: *Mi verdadero continuador es Frei y no otro*”. Op. Cit.

<sup>13</sup> John Carlin, Entrevista Michelle Bachelet Presidenta de Chile, “Los hombres sienten más una atracción fatal por el poder”, *El País* (Madrid), 1 de noviembre de 2009.

<sup>14</sup> Ver: Carolina Aguilera, “Las Comisiones Asesoras Presidenciales del Gobierno de Michelle Bachelet”, FLACSO-Chile, julio de 2009.

La cuarta línea de respuesta fue la rápida y certera reacción a la crisis financiera de 2008, la que fue menor a lo esperado ya que, de acuerdo a la presidenta, “supimos soportar las presiones de gasto y ahorrar cuando estuvo alto el precio de nuestros *commodities*, de manera que cuando llegó la crisis pudimos generar los adecuados estímulos en la economía, y no sólo no reducir, sino aumentar el gasto social”<sup>15</sup>. En marzo de 2007 se había reformulado el Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES) ahorrándose los excedentes generados por el enorme aumento del precio del cobre los que serían utilizado contracíclicamente para proteger a los más vulnerables a través de la asignación directa de bonos.

#### 4. *Gestión de gobierno*

Enmarcada en estas estrategias, la gestión de gobierno se centró en la protección social, los derechos ciudadanos –en especial de las mujeres–, los pueblos originarios, la probidad, y la reforma educacional. Este diseño programático-estratégico, que en lo grueso fue realizado, estuvo condicionado por el recortado período presidencial de seis a cuatro años, disminución argumentada por estrategias de la transición para impedir proyectos refundacionales<sup>16</sup>.

El **Sistema Intersectorial de Protección Social (9-2009)**<sup>17</sup>, nave insignia de la administración, configuró un “modelo de gestión constituido por el conjunto de acciones y prestaciones sociales ejecutadas y coordinadas intersectorialmente por distintos organismos del Estado, destina-

<sup>15</sup> Michelle Bachelet, “Un nuevo liderazgo ciudadano”. *El País* (Madrid), 13/12/2009.

<sup>16</sup> Edgardo Boeninger, *Chile rumbo al futuro. Propuestas para reflexionar*. Uqbar, Santiago, 209, página 140.

<sup>17</sup> Se compone, fundamentalmente, de dos subsistemas, *Chile Solidario* y *Chile Crece Contigo*. El primero integra un conjunto de programas como el Puente (familias en situación de pobreza extrema); *Vínculos* (apoyo a adultos mayores vulnerables); *Calle* (adultos sin hogar); y *Caminos* (niños y niñas de familias con separación forzosa). *Chile Crece Contigo* es una política de Estado iniciada el segundo semestre de 2006 y transformada en ley en agosto de 2009 orientado a familias pertenecientes al 40% más vulnerable de la población. Ofrece para niños y niñas y sus familias atendidos en el sistema público de salud un programa de acompañamiento y seguimiento personalizado desde los controles y preparación del parto y hasta los 4 años. Esta política garantiza: acceso a ayuda técnica para niños con alguna discapacidad; acceso gratuito a sala cuna; acceso gratuito a jardín infantil; acceso garantizado al *Chile Solidario*, al *Subsidio Único Familiar* y a la oferta de servicios públicos que las familias requieran de acuerdo a sus necesidades, tales como nivelación de estudios, apoyo a inserción laboral, mejoramiento de viviendas, asistencia judicial, prevención y atención de violencia intrafamiliar, entre otros.

do a la población más vulnerable socioeconómicamente, y que requieran de una acción concertada de dichos organismos”<sup>18</sup>.

Vinculado a este sistema, Bachelet impulsó una **Reforma Previsional** (3-2008), incorporando un pilar solidario para asegurar que “las personas tengan ingresos más seguros durante la vejez, para así vivir dignamente”<sup>19</sup>. Fomentó el empleo juvenil y contribuyó a su ahorro previsional; obligó a la cotización de los independientes, extendiéndoles una serie de beneficios; e impulsó la cotización voluntaria orientada a quienes realizan actividades no remuneradas, como las dueñas de casa. Adicionalmente se perfeccionó el *Seguro de Cesantía* (1-2009) extendiendo la cobertura y mejorando la calidad, y se incluyó una *Pensión de Invalidez* para discapacitados mayores de 18 años y menores de 65 o deficientes mentales de cualquier edad.

A pesar de la oposición conservadora aprobó leyes laborales como la protección a trabajadores dependientes del comercio, transportistas, y trabajadores de casa particular regulando jornada de trabajo y de descanso, estableciendo el sueldo mínimo como base y los ingresos variables como fruto de la productividad del trabajador, generando mayor certidumbre en el empleo. Con todo, Bachelet afirmaba que “me hubiese gustado, pero no se pudo en parte por la crisis financiera, avanzar en las reformas laborales [...] además de mejorar las condiciones para la negociación colectiva”<sup>20</sup>.

Con el objetivo de contribuir a mejorar la calidad de vida de los sectores vulnerables Bachelet lanzó el programa *Quiero Mi Barrio*, rescatando 200 barrios deteriorados, mejorando el entorno, promoviendo la participación social, generando un sentido de comunidad y superando la mala infraestructura donde habitan familias de bajos recursos<sup>21</sup>.

En el área de **derechos ciudadanos** envió el proyecto de reforma constitucional para ejercer la iniciativa ciudadana (7-2007); insistió en el

<sup>18</sup> Mensaje Presidencial, Boletín 6260-06, en <http://sil.congreso.cl>.

<sup>19</sup> Mensaje Presidencial N° 558-354. Esta consta de tres pilares: el principal, el pilar solidario, apoya a quienes no reciben pensión alguna y mejora las muy bajas –debido a escasa capacidad de ahorro de los cotizantes– a través de las pensiones *Solidaria Básica de Vejez*, *Solidaria Básica de Invalidez* y el *Aporte Previsional Solidario*. El pilar voluntario, destinado a facilitar, apoyar e incentivar el ahorro no obligatorio para la vejez. Y el pilar contributivo o de capitalización individual, perfeccionando la competencia, transparencia del sistema y rentabilidad de los fondos.

<sup>20</sup> *La Segunda*, 31 de diciembre de 2009, página 16.

<sup>21</sup> [http://www.minvu.cl/opensite\\_20070212164909.aspx](http://www.minvu.cl/opensite_20070212164909.aspx).

proyecto de ley sobre el Defensor de las Personas u Ombudsman (12-2008); envió la reforma constitucional que permite la inscripción automática en los registros electorales, pero con voto voluntario (3-2009); y fortaleció los derechos del consumidor (6-2009). Presentó a discusión la *Ley de Probidad* estableciendo medidas de protección a aquellos funcionarios que denuncien irregularidades y faltas al principio de probidad (6-2007), y apoyó sin reticencia el proyecto presentado en el Senado sobre *Transparencia y Acceso a la información* (7-2008).

En materia de pueblos originarios, ratificó el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, envió (8-2008) el proyecto de una Subsecretaría de Asuntos Indígenas y el proyecto de *Consejo de Pueblos* y el *Ministerio de Asuntos Indígenas* –todos parte de la política indígena Re-Conocer: Pacto Social por la Multiculturalidad (4-2008)–. Aumentó las becas indígenas existentes desde 1991 para la educación básica, media y superior, y en el programa *Becas Chile* (7-2007) para estudios de postgrado en el extranjero incluyó una medida de acción afirmativa favoreciendo a discapacitados, personas de regiones distintas a la Metropolitana e indígenas.

Especial preocupación destinó al bienestar y derechos de las mujeres. Así, reconociendo el aporte significativo de la mujer en su rol de madre, la reforma previsional premió a las madres con una bonificación monetaria por hijo, incorporando un bono de \$300.000 (USD\$600 aproximadamente) por cada hijo nacido vivo o adoptado a ser depositado en su cuenta previsional al cumplir los 65 años, con los reajustes mensuales correspondientes al período entre el nacimiento del hijo y esa fecha<sup>22</sup>. La misma reforma previsional incorporó la *Pensión Básica Solidaria de Vejez*, llamada “pensión para la dueña de casa”, para mayores de 65 años que no tengan derecho a pensión en un régimen previsional y que pertenezcan al 60% más pobre de la población e impulsó la cotización voluntaria de las dueñas de casa imposibilitadas de cotizar en una Asociación de Fondos de Pensiones. En caso de divorcio o nulidad se posibilitó el traspaso de fondos previsionales si uno de los cónyuges acredita haber sufrido menoscabo económico durante el matrimonio, tal es el caso de las mujeres que deben abocarse al cuidado de los hijos y el hogar. Incorporó la asignación familiar y maternal (2007) para quienes tengan a su cargo el cuidado de niños producto de una medida de protección judicial. Amplió el beneficio

<sup>22</sup> [http://www.subprevisionsocial.cl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=35&Itemid=8](http://www.subprevisionsocial.cl/index.php?option=com_content&view=article&id=35&Itemid=8).

del Subsidio Único Familiar (8-2007) a las embarazadas a partir del quinto mes, y para darle aplicación efectiva a la *Ley de Violencia Intrafamiliar*, en 2007 se instalaron 17 casas de acogidas, las que aumentaron a 25 en 2008.

En materia de derechos laborales igualó la remuneración mínima para los trabajadores de casa particular (6-2008) terminando con la discriminación que establecía su remuneración mínima en un 75% del sueldo mínimo legal. Introdujo el *Código de Buenas Prácticas Laborales* (BPL) (6-2006), obligando a las instituciones gubernamentales a elaborar y aplicar planes trienales para la erradicación de distintas formas de discriminación en el empleo público, con un fuerte énfasis en las desigualdades de género, protección de los derechos de maternidad y responsabilidades parentales, y prevención y sanción del acoso laboral y/o sexual en el trabajo

Como parte de la política de igualdad de género y para hacerse cargo del tema de BPL se creó el *Programa Iguala*, a cargo de Servicio Nacional de la Mujer, el que asesora empresas públicas y privadas que voluntariamente instalen acciones, planes y programas de BPL con enfoque de equidad de género y desarrollen experiencia en el proceso pudiendo obtener una certificación pública. Promovió la inclusión de ofertas de trabajo en áreas que tradicionalmente han sido ocupadas por hombres, contribuyendo a disminuir la segregación laboral.

En materia de derechos sexuales y reproductivos logró aprobar la ley que permite difundir el acceso a la píldora del día después enfatizando la libertad de elección y la igualdad en el acceso.

Aun cuando en 2007 la paridad de género en la dirección superior del Estado se debilitó, en 2009 las mujeres aún constituían el 45,4% del gabinete. En el poder judicial, donde el predominio masculino es más evidente, solo en 2001 la Corte Suprema incorporó su primera ministra y las cuatro ministras que hoy día representan el 19% del total fueron todas designadas durante el gobierno de Bachelet. Con todo, si bien dejó instalada la paridad de género y consolidó un profundo avance estructural en este campo, queda pendiente el cómo esta política permeará instituciones refractarias a ella como, por ejemplo, el de las relaciones exteriores, los partidos políticos, el congreso y la empresa privada.

En materia de derechos fundamentales, Bachelet se preocupó especialmente de crear instituciones que preservaran la memoria de las violaciones masivas de los derechos humanos durante la dictadura, para lo cual estableció una serie de conmemoraciones, como el *Día Nacional del Detenido Desaparecido*, *Día Nacional contra la Tortura* y *Día*

*Nacional del Ejecutado Político*. Igualmente, promovió la construcción de memoriales, en particular la *Ruta de la Memoria*, el recientemente inaugurado *Museo de la Memoria*; promulgó la ley que crea el *Instituto Nacional de Derechos Humanos*, organismo orientado promover y proteger los derechos humanos; e inauguró el *Centro de Registro de Datos y Muestras del Programa de Derechos Humanos* del Servicio Médico Legal.

Creando un mayor espacio para la investigación de las violaciones masivas a los derechos humanos, envió un proyecto de ley que busca no sea aplicable la amnistía ni la prescripción en los casos de crímenes de lesa humanidad. Y, a su vez, limitó la jurisdicción y competencia de los Tribunales Militares, de manera que, tal como la Jefa de Estado explicó, “queda excluida toda posibilidad de que un civil sea llevado a la justicia militar”<sup>23</sup>.

Considerando que la protección de los derechos humanos es también responsabilidad de la comunidad internacional envió al Congreso el protocolo facultativo de la Convención contra la tortura; otorgó urgencia a la Convención sobre imprescriptibilidad de los crímenes de guerra, a la Convención Interamericana sobre desaparición forzada de personas y a la moción senatorial acerca de genocidio; y logró la ratificación del Estatuto de Roma que establece el Tribunal Penal Internacional, tratado al que la derecha se había permanentemente opuesto<sup>24</sup>.

Se manifestó frente a la situación humanitaria de la población palestina de Gaza y acogió la propuesta del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados de reasentamiento de un grupo de refugiados palestinos; al tiempo que manifestó la preocupación de Chile ante la decisión de Estados Unidos de construir un muro en la frontera con México. Como ejemplo del respeto al derecho internacional humanitario envió un proyecto de Ley para el Refugiado y otro, modificando la Ley de Extranjería, para así “demostrar en los hechos el carácter verdaderamente universal de los derechos humanos, de manera que toda persona que llegue a Chile esté segura que serán respetados por igual”<sup>25</sup>.

En el campo educacional, la nueva *Ley General de Educación* (9-2009) reemplazó el Consejo Superior de Educación por el Consejo Nacional

<sup>23</sup> <http://www.gobiernodechile.cl/viewNoticia.aspx?idArticulo=29033>.

<sup>24</sup> El cambio de la postura de la derecha se debió al interés nacional, en el marco de la demanda limítrofe peruana, de presentar al país ante el tribunal de la Haya con sus deberes internacionales al día.

<sup>25</sup> <http://www.gobiernodechile.cl/viewNoticia.aspx?idArticulo=23824>.

de Educación, eliminando a los representantes de las Fuerzas Armadas y Poder Judicial, e incorporando miembros de la comunidad educativa; creó una Agencia de la Calidad de la Educación y una Superintendencia de Educación; y puso mayores exigencias a sostenedores de colegios. La ley prohíbe impedir el ingreso y mantención en establecimientos educacionales de alumnas en cualquier nivel de embarazo o maternidad, discriminar según el estado civil de los padres, así como cancelar la matrícula por el no pago de cuotas. Incluyó la interculturalidad como uno de los principios que inspiran el sistema educativo chileno y le dio más transparencia al sistema y mayor control de los recursos.

Con todo, la educación siguió basada en la municipalización y el financiamiento compartido, lo que impide la redistribución socio-económica de los recursos ya que la subvención es la misma para la educación subvencionada de administración pública (gratuita) y de administración privada (pagada), y no eliminó el lucro en la educación.

A nivel de post-grado instaló el Sistema Bicentenario Becas Chile, con un presupuesto de US\$6.000 millones de dólares por 10 años, para financiar estudios en el extranjero de 30 mil profesionales, docentes y técnicos. Igualmente, desarrolló la infraestructura deportiva y estimuló el deporte competitivo a nivel internacional.

Para darle sustentabilidad a estas políticas y con el fin de hacer permanente el aumento del IVA de 2003, que lo situó en un 19%, al inicio de su gobierno Bachelet envió en 2006 un proyecto amarrando la reforma tributaria al aumento de las pensiones mínimas.

En lo internacional continuó estableciendo acuerdos de libre comercio –Japón (2007), Australia (2008), Malasia (2009), Perú y Colombia (2009), Turquía (2009)– y Acuerdos de Complementación Económica con Cuba y Ecuador (2008). Apoyada por su gran popularidad en Chile y el extranjero desplegó una amplia iniciativa de nuevo relacionamiento y encuentro con gobiernos y fuerzas progresistas mundiales, priorizando las relaciones con América Latina. Convencida de la necesidad de una mayor integración e identidad común regional abogó por la reincorporación de Cuba al sistema interamericano y condenó el golpe en Honduras. Sin embargo, la fragmentación regional impidió grandes avances integracionistas y se dificultaron las relaciones con Venezuela. Con todo, asumió el liderazgo de UNASUR en sus primeras etapas desempeñando un positivo papel de contención de la crisis en Bolivia y estableció vínculos de nuevo tipo con el gobierno de Evo Morales, acordando una agenda bilateral tendiente a enfrentar el tema de la mediterraneidad boli-

viana. Acercamiento que tuvo como respuesta la demanda peruana ante La Haya por límites marítimos.

### 5. *Enfrentando la crisis económica*

Como efecto de la crisis financiera internacional, entre abril de 2008-2009 la actividad económica se había contraído un 5,1%. Frente a ella el gobierno recurrió al FEES<sup>26</sup>, cuyos cuantiosos recursos permitieron enfrentar exitosamente la crisis. Así, se aprobó una ley de subsidio al empleo (4-2009) favoreciendo a jóvenes trabajadores, entre 18 y 25 años, pertenecientes al 40% de las familias más vulnerables. Desempleo que en el quintil más pobre es un 60% mayor que el promedio nacional. Esta ley permitió a los jóvenes acceso efectivo a las instituciones del sistema de protección social (salud, seguro contra accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, seguro de cesantía y ahorro para la vejez).

En medio de la crisis logró un *Acuerdo Nacional Por el Empleo, la Capacitación y la Protección Laboral* con la Central Única de Trabajadores, la Confederación de la Producción y Consejo Nacional de la Pequeña y Mediana Empresa (5-2009). Estableció que trabajadores con a lo menos seis meses de cotizaciones en el seguro de desempleo podrían pactar un permiso de capacitación sin goce de sueldo por un máximo de cinco meses recibiendo un 50% de los ingresos promedios de los últimos seis meses, con cargo al Seguro Obligatorio de Cesantía; extendió hasta mayo de 2010 el beneficio para las empresas que no habían reducido su número de trabajadores dependientes, obteniendo un crédito deducible de impuestos por gastos de programas de capacitación para sus trabajadores cuyos ingresos eran de hasta \$380.000 (USD\$760 aproximadamente) y que retuvieran y capacitaran a los trabajadores menos calificados. Otorgó una franquicia tributaria para que las empresas financiaran la capacitación de trabajadores en vías de contratación, extendió la duración de los cursos hasta 6 meses y dio acceso a los trabajadores a plazo fijo y por obra al Fondo de Cesantía Solidario.

De esta forma, no es de extrañar que la popularidad de la presidenta comenzara a remontar, precisamente en medio de la crisis económica, saltando del pobre 39%, de junio de 2008, al 81% en diciembre de 2009.

<sup>26</sup> Su valor de mercado al cierre de octubre de 2009 fue de US\$12.927,75 millones. Los aportes realizados al FEES desde su creación ascendían a US\$18.100,00 millones y los retiros totalizaban al 30 de octubre de 2009, US\$7.776,71 millones. Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuesto, [http://www.dipres.cl/572/articles-55110\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.cl/572/articles-55110_doc_pdf.pdf).

La incorporación de Chile a la OCDE durante su mandato la consideró como un espaldarazo a sus políticas de inclusión social, afirmando que “con nuestro ingreso a la OCDE podremos consolidar nuestro rol como país puente entre varios mundos: el desarrollado y en desarrollo, particularmente con nuestra América Latina”<sup>27</sup>.

## 6. *Legado*

El gobierno de Bachelet quedará en la retina nacional como el más exitoso en administrar recursos públicos en situaciones de crisis, generar instituciones para proteger los sectores más vulnerables, darle ciudadanía económica a los marginados, así como defender los derechos de las mujeres. En palabras de la presidenta, “un Estado moderno de bienestar”, un nuevo concepto de sociedad con derechos sociales garantizados.

Sin embargo, este proceso de habilitación social no se vio acompañado de un apoyo equivalente a la organización y participación social de estos grupos, por lo que tales beneficios no se tradujeron en una efectiva redistribución del poder político. A pesar de haberse dado a conocer tempranamente la *Agenda Pro Participación Ciudadana* (9-2006), esta iniciativa estratégica no adquirió la relevancia anticipada. Diversos factores conspiraron en su contra: no hubo pleno acuerdo en el gobierno ni en la coalición sobre qué significaba mayor participación ciudadana; las reformas institucionales para mayor participación como las elecciones de intendentes y consejos regionales enfrentaron la reticencia de los legisladores a ampliar el espacio de competencia electoral; el trauma generado por la movilización de “los pingüinos” reactivó en sectores de la coalición una actitud no favorable a la sociedad civil; las organizaciones no gubernamentales no se sumaron con entusiasmo a estas iniciativas; y la inicial oposición de la derecha en el Senado a la ley de organizaciones sociales complicó a la División de Organizaciones Sociales (DOS) –la que fuera del círculo presidencial lideraba esta estrategia–, abocándola a una exitosa tarea de control de daños pero que terminó obstruyendo su cronograma de reformas. De esta forma, importantes iniciativas como los consejos de la sociedad civil, la coordinación interministerial de participación ciudadana (CIPAC), el proceso de descentralización de los meca-

<sup>27</sup> [http://www.cooperativa.cl/presidenta-bachelet-firmo-el-ingreso-de-chile-a-la-ocde/prontus\\_notas/2010-01-11/124649.html](http://www.cooperativa.cl/presidenta-bachelet-firmo-el-ingreso-de-chile-a-la-ocde/prontus_notas/2010-01-11/124649.html).

nismos participativos, la escuela de gestores sociales y los dos proyectos de ley angulares en este programa –ley de Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública y el proyecto de reforma constitucional que incorporaba la Iniciativa Ciudadana de Ley– quedaron nonatos o no se pudieron desplegar nacionalmente. No obstante el difícil y frustrante proceso de insertar la participación ciudadana en el aparato público, se observaron logros participativos importantes en el área de la salud y a nivel de las organizaciones sociales de base.

La participación ciudadana era un elemento político clave en una estrategia de desconcentración y descentralización del poder. Tal como la *Agenda Pro Participación Ciudadana* lo señalaba, “Hay un vínculo indisoluble para una estrategia de desarrollo democrático, entre participación ciudadana y protección social [...] Al relevar el enfoque de derechos, pasamos de la lógica del sujeto que es cliente de servicios estatales, a la lógica del ciudadano o ciudadana”<sup>28</sup>. Al respecto, la Presidenta reflexionaba al término de su mandato: “Hemos avanzado fuertemente en lo económico y en lo social, pero es necesario avanzar más en lo político. Tenemos que reevaluar las cosas que se están haciendo en política. Y esto no solo en los partidos políticos, sino en el Congreso, en la institucionalidad. Es indispensable construir una democracia de mejor calidad”<sup>29</sup>.

Esta grave falla en el proceso de profundización democrática tendría importantes consecuencias políticas a mediano plazo. La incapacidad de introducir la dimensión participativa en la democracia chilena ayudará a explicar las razones de la derrota concertacionista en 2010. Al mismo tiempo, será uno de los aspectos clave en los próximos cuatro años para poder evaluar cuan estables y profundos fueron los cambios que esta exitosa primera Presidenta introdujo en el Estado y sociedad.

## II. CAUSAS DE LA DERROTA, ELEMENTOS DE UNA AGENDA DE RENOVACIÓN

En un marco altamente auspicioso de apoyo ciudadano a la Presidenta Bachelet, la Concertación, segura en que ese sólido porcentaje se traspasaría mayoritariamente a cualquier candidato de sus filas, enfrentó las elecciones de 2009 confiada en la posibilidad de obtener el respaldo

<sup>28</sup> *Agenda Pro Participación Ciudadana, 2006-2010*. Ministerio Secretaría General de Gobierno, DOS, Santiago, agosto, 2008.

<sup>29</sup> *La Segunda*, jueves 31 de diciembre de 2009, página 16.

popular para un nuevo mandato. La derrota concertacionista lleva a preguntarse sobre las causas de tal resultado.

El fracaso electoral fue la consecuencia de un conjunto de profundos problemas que aquejaban a la Concertación y sus partidos, los que dieron por resultado el triunfo final de Sebastián Piñera. Entre estos factores se cuentan el agotamiento del proyecto concertacionista, el déficit intelectual y ético asociados al mismo, así como factores más estructurales propios del sistema político chileno como su crisis de representación y los límites redistributivos. Junto a ellos es necesario constatar las fallas en el manejo de la campaña que significaron, entre otras cosas, la pérdida del voto de las mujeres que le había sido favorable en 2006. Como catalizador de estos factores, la campaña concertacionista enfrentó una derecha altamente eficiente y preparada que aprovechó en terreno los problemas de la coalición gobernante.

### 1. *La derrota de Frei*

La derrota del candidato concertacionista y la trascendencia del triunfo de Sebastián Piñera despertó la natural pregunta sobre las razones por las cuales el exitoso gobierno de Bachelet no pudo transferir su alto respaldo<sup>30</sup> al candidato continuista de la misma coalición.

No existe una razón única para explicar el triunfo o la derrota, más bien hay que analizar un conjunto de factores dinámicos de largo plazo que habrían actuado, combinada y simultáneamente, con elementos más coyunturales de campaña. Dirigentes y analistas políticos han esbozado diversas explicaciones, en distintos niveles de profundidad y con variados respaldos empíricos. Indudablemente, de las respuestas a los principales interrogantes se derivarán consecuencias políticas diversas.

Antes de entrar en el detalle del conjunto de hipótesis explicativas del resultado electoral es necesario, en primer lugar, destacar la estrecha cantidad de votos que separó a Frei del triunfo, lo que lleva a J. Samuel Valenzuela a desdramatizar el hecho y definir el éxito de Piñera solamente como un “temblorcito”, producido por el giro hacia la Derecha de un “grupo oscilante compuesto mayormente de su segmento más conservador por razones ideológicas o religiosas”<sup>31</sup>.

<sup>30</sup> 83% en enero de 2010. Adimark, “Encuesta: Evaluación Gestión del Gobierno. Informe mensual. Enero 2010. [http://www.adimark.cl/medios/Ev\\_Gob\\_Ene2010.pdf](http://www.adimark.cl/medios/Ev_Gob_Ene2010.pdf)”.

<sup>31</sup> J. Samuel Valenzuela, *La Tercera*, 24 de enero 2010.

Un segundo elemento a considerar es el hecho que Piñera fue electo con el menor número de electores desde 1990. Tal como lo indica Marta Lagos, “la Concertación perdió 363 mil votos respecto de la elección de Michelle Bachelet, más votos que los que gana la derecha. Esta es la elección presidencial en que han votado válidamente la menor cantidad de chilenos desde 1988 cuando se inicia el nuevo padrón electoral [...] Este presidente se elige con 3.5 millones, el 29.85% de todos los votantes (12.000.000)”<sup>32</sup>. Coincide con este análisis Rodrigo Salcedo, quién a una semana de la elección afirmaba que “quienes dejaron de votar o lo hicieron blanco o nulo, fueron votantes que, antiguamente votaban por la Concertación”<sup>33</sup>. Así, los 111.500 votos que separaron del triunfo a Frei fueron fundamentalmente de concertacionistas desilusionados<sup>34</sup>.

El tercer elemento a tener en cuenta es la evolución del padrón electoral observada en los últimos años. De acuerdo a un estudio sobre inscripción de los jóvenes se ha mostrado que “estamos en proceso de construcción de un electorado con fuerte sesgo de clase [...] En Las Condes hay unos 8 mil jóvenes entre 18 y 19 años. De ellos, más de cuatro mil se registraron para votar en las últimas elecciones. En La Pintana también viven 8 mil jóvenes de la misma edad, pero menos de 300 se registraron para votar. Un patrón similar, no tan pronunciado pero sistemático, se repitió a través de todo Chile: la tasa de registro juvenil fue mayor en las comunas de ingresos más altos”<sup>35</sup>. En general, los jóvenes no representan más del 10% del padrón electoral, pero los de sectores de más altos ingresos –que no necesitan del Estado– participan más que aquellos jóvenes que si lo necesitan y que sería de su propio interés apoyar alternativas de políticas públicas que efectivamente los consideren.

<sup>32</sup> Marta Lagos, “El fin de la transición”, *El Mostrador*, 25 de enero, 2010. Se refiere a votantes potenciales.

<sup>33</sup> Rodrigo Salcedo, “Siete claves para entender el resultado electoral”, *La Nación Domingo*, 24 al 30 de enero, 2010.

<sup>34</sup> Otro indicador de este distanciamiento fue el voto cruzado el que en la primera vuelta fue muy superior en el caso de Frei en comparación con Piñera. Cfr. Mauricio Morales Quiroga y Alberto Espinoza Iturra, “Voto cruzado 2009. Otra señal de deslealtad partidaria”, ICSSO, Documento de Trabajo, Año 2, N°28, Diciembre de 2009.

<sup>35</sup> Paulo Cox y Alejandro Corvalán, “Voto voluntario o el desinterés por la igualdad”, Chile21, <http://www.chile21.cl/2010/01/12/opinion21voto-voluntario-o-el-desinteres-por-la-igualdad>.

Análisis coincidente con Marcela Ríos, “Participación política de los jóvenes hoy, límites institucionales y oportunidades para su superación”, en: Pamela Díaz-Romero y Augusto Varas (Editores), *Inclusiones inconclusas. Políticas públicas para superar la exclusión*. Equitas-Catalonia, Santiago, 2009.

En suma, más que un triunfo de Piñera, la elección recién pasada podría pensarse como una derrota de Frei y de la coalición de gobierno producto de la desmovilización de las bases de apoyo concertacionistas. Desde esta perspectiva es posible elaborar un conjunto de hipótesis plausibles a partir de las primeras explicaciones propuestas.

## 2. Crisis del proyecto

Una primera línea de explicación ha sido la crisis de la Concertación, la que en veinte años de gobierno fue perdiendo la dirección hegemónica sobre la sociedad y la propia coalición con la consecuente dispersión política y conflictos de intereses no resueltos.

Dirigentes como Mariana Aylwin, han reconocido como una de sus causas la “pérdida de un proyecto colectivo”<sup>36</sup>, tal como el que inspiró a la coalición en sus inicios. Esto hizo perder la épica, el adhesivo o elemento aglutinador de la coalición y produjo, según Marcelo Schilling, ex-secretario general del PS, la “división de la Concertación, el quiebre del PPD, el quiebre de la DC, las dos listas municipales, la fuga de dirigentes importantes del PS”<sup>37</sup>. El declive del principal partido de centro, la DC, en las parlamentarias de 1997 habría marcado el inicio de la crisis<sup>38</sup>.

Esta ausencia de un proyecto aglutinador habría permitido una fractura en la coordinación concertacionista entre gobierno y coalición, por lo cual, según Ernesto Ottone, “la gente del gobierno hizo cambios que no han estado en sintonía con lo que ha hecho la gente de los partidos”<sup>39</sup>. Eugenio Rivera va más allá y afirma que la propia gestión política del gobierno debilitó a la Concertación<sup>40</sup>. A lo que se agrega la crítica, desde los partidos, de la introducción por parte del gobierno de políticas neoliberales en vez de una consistente propuesta progresista<sup>41</sup>, lo que vino a reeditar la polémica concertacionista entre “autoflagelantes” y “autocomplacientes”. Frente a esta fisura político-ideológica se optó por ocultarla bajo el tradicional tupido velo, en vez de llevarla a debate en espacios seguros.

<sup>36</sup> Mariana Aylwin, “El cauce natural de la DC es la centroizquierda, pero eso está en riesgo”, *La Segunda*, 25 de enero, 2010.

<sup>37</sup> Marcelo Schilling, *El Mercurio*, 23 de enero, 2010, página C4.

<sup>38</sup> De acuerdo a Carlos Ominami, Gonzalo Martner y Guido Girardi, *La Tercera*, 18 de enero, 2010.

<sup>39</sup> Ernesto Ottone, *La Tercera*, 18 de enero, 2010, página 36.

<sup>40</sup> Eugenio Rivera, “El rol del Gobierno en la derrota de la Concertación en primera vuelta”. 12.14.2009. [http://blog.latercera.com/blog/erivera/entry/el\\_rol\\_del\\_gobierno\\_en](http://blog.latercera.com/blog/erivera/entry/el_rol_del_gobierno_en).

<sup>41</sup> Guido Girardi, *La Tercera*, 18 de enero.

Efectivamente, el impulso a inicios de los noventa generado por la vivencia compartida de un proceso liberador y democratizante –aunque en los hechos no lo fuera plenamente– fue perdiendo fuerza en estas dos décadas y sus integrantes reemplazaron el proyecto colectivo por intereses partidarios y grupales. La dirigencia de la Concertación y los presidentes que ella eligió –después de la épica transicional inaugurada del presidente Aylwin– no fue capaz de formular una narrativa movilizadora, consistente con las importantes políticas públicas implementadas, aptas para unificar las mayoritarias fuerzas concertacionistas. Aun cuando la Concertación pudo poner en agenda y aprobar reformas institucionales fundamentales, dejó en suspenso la formulación y diseminación de una propuesta de sociedad que le diera sentido y proyección al conjunto de políticas. De acuerdo al senador Jaime Gazmuri, la Concertación no fue capaz de “recoger las nuevas aspiraciones, exigencias y lenguajes de la sociedad, de ampliar la participación ciudadana para resolver sus liderazgos en todos los niveles, de proponer horizontes y sentidos de futuro”<sup>42</sup>.

De esta forma, la polaridad dictadura-democracia fue perdiendo fuerza, aun cuando siguió siendo parcialmente efectiva dado el envejecimiento del padrón electoral. No se tuvo la capacidad de elaborar una nueva perspectiva, horizonte político o proyecto compartido, que revitalizara y proyectara sus fuerzas con una nueva propuesta de sociedad delineándola a medida que las políticas democratizadoras, de justicia y equidad se iban implementando. De la semántica discusión si había o no terminado la transición no se sacaron las conclusiones pertinentes, no entendiéndose que ese debate estaba exigiendo una nueva formulación del proyecto concertacionista. O bien, si se entendió, ningún sector tuvo la fuerza suficiente como para generalizar su perspectiva.

### 3. *Déficit intelectual*

Una explicación de la falta de proyecto colectivo la planteó el senador Ricardo Núñez al destacar la inhabilidad de la Concertación de “encauzar adecuadamente una legítima discusión que ha ido surgiendo a propósito de los cambios que ha sufrido la sociedad chilena”<sup>43</sup>, a pesar que se

<sup>42</sup> Jaime Gazmuri, “El Partido Socialista y el futuro”, *La Segunda*, 26 de enero, 2010, página 9.

<sup>43</sup> Ricardo Núñez, *La Tercera*, 18 de enero, 2010, página 37.

reconocía que “la Concertación era dueña de los mejores equipos profesionales y políticos”<sup>44</sup>. Una de las razones ofrecidas para explicar esta insuficiencia fue el que “las mentes más brillantes de la Concertación han visto a los partidos y a la militancia política como una actividad menor”<sup>45</sup>. A su vez, los partidos descuidaron y desvalorizaron sus propias tareas intelectuales no abriendo espacio a la elaboración de línea política sustantiva. Así, la capacidad intelectual instalada inicial fue lamentablemente desperdiciada.

Una razón más profunda de esta incapacidad y desencuentro entre partidos e intelectualidad puede encontrarse en la desconsideración y falta de apoyo gubernamental al desarrollo de unas ciencias sociales legítimamente autónomas y críticas, pensadas como bien colectivo, vinculadas al proyecto de desarrollo nacional y concertacionista. La desconfianza post-moderna de post guerra fría hacia sistemas de pensamiento comprensivos estimuló una cultura tecnocrática dominada por la economía neo-clásica, centrada en logros de corto alcance, la solución de problemas puntuales a través de consultorías, y obscureció el desarrollo de visiones más integradas de la sociedad y el Estado. Este sesgo economicista penetró al conjunto de las ciencias sociales y encontró eco en todos los niveles de la tecnocracia gubernamental. Contados fueron los casos, como el de Antonio Cortés Terzi, que a costo de parecer majaderos permanentemente llamaban a una discusión más de fondo.

El trabajo académico –especialmente el socio-político– como capital social o bien colectivo y su rol en el desarrollo nacional fue depreciado y predominó el acento utilitario en lo académico, dejando la investigación librada al mercado. La Concertación, paradójicamente compuesta por destacados científicos sociales, fracasó en este campo. De la misma forma, el apoyo técnico a los parlamentarios de la Concertación, que podría haber subsidiado la ausencia de esta capacidad analítica, nunca llegó al nivel que alcanzó el de la derecha, por lo que tampoco pudieron contar con un sólido respaldo legislativo. Ejemplo ilustrativo de este proceso fue la Corporación Tiempo 2000, programa de asistencia legislativa que fue desechado por los partidos de la Concertación y que derivó en una dependencia legislativa de los cuadros técnicos del Ejecutivo.

<sup>44</sup> Ascanio Cavallo, “El ‘big bang’ de la Concertación”, *La Tercera*, 18 de enero, 2010, página 24.

<sup>45</sup> Eugenio Tironi, *La Segunda*, 18 de enero, 2010, página 16.

Nada se aprendió de una situación parecida creada durante la Unidad Popular donde, de acuerdo a Manuel Antonio Garretón, se generó un vacío teórico-ideológico, “una relativa incapacidad de dar cuenta, a sí mismo y a los otros actores sociales, del carácter real de lo que se hace [expresando] el significado y proyección exactos del proceso que se vivía”<sup>46</sup>.

De esta forma, a la incapacidad o falta de visión de la Concertación de proveer un sentido de futuro se le agregó un déficit intelectual que se fue profundizando durante las últimas dos décadas y que entre otras manifestaciones se expresó en la falta de una política proactiva frente a las universidades estatales, en particular a sus ciencias sociales, las que tuvieron que operar en niveles de sobrevivencia o adaptarse a un funcionamiento de mercado<sup>47</sup>.

#### 4 Crisis ética

Ante la ausencia de un proyecto aglutinador, producto de esta crisis hegemónica o de dirección y para mantener el orden en sus filas, al interior de la coalición surgieron fuertes tendencias autoritarias las que de acuerdo a dirigentes concertacionistas transformaron a sus partidos, en el caso del PS en el gobierno “en una máquina de administración del poder”<sup>48</sup>, rasgo que podría extenderse a los otros partidos de la coalición.

Este fenómeno no era nuevo y ya había sido denunciado en 2007 por Genaro Arriagada:

“Todo ocurrió como si se hubiera decidido ahogar la naciente democracia interna y volver al gobierno de oscuras oligarquías, ahora más rudas que los grupos de notables que en las décadas de los 20 a 50 habían manejado los partidos. Se cerraron de hecho los registros de militantes, el proceso de inscripción dejó de ser transparente quedando entregado a la benevolencia de anónimos burócratas de la organización, el conocimiento de los padrones electorales se hizo clandestino y se impulsaron, desde las directivas, ‘refichajes’ o procesos de ‘depuración’ de los listados de mili-

<sup>46</sup> Manuel Antonio Garretón, *El proceso político chileno*. FLACSO-Chile, Santiago, 1983, página 45.

<sup>47</sup> Tampoco las ciencias sociales pusieron mucho de su parte para renovarse.

<sup>48</sup> Carlos Ominami, *La Tercera*, 23 de enero, 2010, página 11.

tantes, que permitieron reducir –incluso en decenas de miles– su número”<sup>49</sup>.

Este autoritarismo, o “centralismo burocrático”, se manifestó, de acuerdo a Francisco Javier Díaz, asesor de la presidenta Bachelet, en la “opacidad en muchas de sus prácticas”<sup>50</sup>. Estas se expresaron en hechos de corrupción, clientelismo político y la escasa participación y democracia en los partidos<sup>51</sup>. Las estructuras partidarias y los métodos de dirección fueron “cada vez más opacos [...] dominados por caciques autoritarios, que imponían su voluntad en base a métodos medios turbios”<sup>52</sup>.

La manifestación más aguda de este autoritarismo, según Pepe Auth, ex-presidente del PPD, fue el limitado proceso de “primarias abiertas en todo el país y la ausencia de un debate nacional que definiera respuestas progresistas a los grandes problemas del país y restableciera los niveles necesarios de credibilidad en los compromisos de la Concertación para impulsarlas”<sup>53</sup>. Coinciden en este juicio Carlos Ominami e Ignacio Walker quienes consideran que habría sido necesario organizar “primarias abiertas en todo el país y un debate nacional que definiera respuestas progresistas a los grandes problemas del país y restableciera los niveles necesarios de credibilidad en los compromisos de la Concertación para impulsarlas”<sup>54</sup>.

Este déficit ético de la Concertación tuvo consecuencias más profundas que su propio desprestigio frente a la opinión pública, ya que abandonó lo que muchos de sus dirigentes, inspirados en Gramsci, antes de 1990 se habían comprometido con una “dirección moral” de la sociedad.

No es de extrañar, entonces, que ante esta falta de un proyecto político movilizador producto de una crisis intelectual y ética, la Concertación no haya sido capaz de conectarse con el mundo complejo, vital y proactivo de la juventud. De hecho, las importantes iniciativas de “escuela de

<sup>49</sup> Genaro Arriagada, Genaro, “El desprestigio de la política”, [www.asuntospublicos.org](http://www.asuntospublicos.org), Informe 610, 01-06- 2007. Citado por Jorge Arrate, “Algunas reflexiones sobre la concertación y sus partidos”. Friedrich Ebert Stiftung, junio 2008.

<sup>50</sup> Francisco Javier Díaz, “Chile ya cambió”, *La Segunda*, 18 de enero de 2010, página 18. Una crítica desde la Derecha en: Tomás Duval, 1990-2009: *Maldita Corrupción. La peor bofetada a los pobres*. Instituto Libertad, Santiago, 2009.

<sup>51</sup> Pepe Auth, “Anatomía de Nuestra Primera Derrota y Guías para la Próxima Victoria”. <http://www.ppd.cl/columna-de-opinion/anatomia-de-nuestra-primera-derrota-y-guias-para-la-proxima-victoria>.

<sup>52</sup> Eugenio Tironi, *La Segunda*, 18 de enero, 2010, página 16.

<sup>53</sup> *Ibíd.*

<sup>54</sup> *La Tercera*, 18 de enero, 2010, página 36.

cuadros”, fundamentales para darle continuidad generacional a las fuerzas democráticas durante la dictadura, salvo escasas excepciones, brillaron por su ausencia. No así en la derecha donde se trabajó sistemáticamente con las nuevas generaciones a través de los talleres bicentenario, generando nuevos liderazgos y propuestas de políticas públicas.

### 5. Crisis de representación

“La crisis de la Concertación es la crisis de los partidos”<sup>55</sup>, concluía en su análisis el senador Gazmuri, a lo cual el senador Juan Pablo Letelier agregaba que “los partidos se han alejado [...] de los debates de la gente. Aquellos políticos que han aprendido a hacer política apegados a la gente les ha ido bien. Pero eso ha llevado a que la política tenga más bien liderazgos en las personas que en los partidos”<sup>56</sup>. Esta personalización de la política con la mediatización y “farandulización” asociadas coexistió con una creciente dependencia de los partidos respecto del estado<sup>57</sup>, perdiendo así su rol propio de representación y articulación de intereses.

La crisis de los partidos de la Concertación también ha sido asociada a la prescindencia presidencial. De acuerdo a analistas políticos, “Frei, Lagos, Bachelet tienen responsabilidad en esto. Se desentendieron de los partidos”<sup>58</sup>. En el caso de Bachelet, según Ominami, ella “actuó desde el primer momento más desligada de los partidos, sin hacerse cargo de la crisis”<sup>59</sup>, juicio que es ampliado por Carlos Huneeus al indicar que la presidenta se mantuvo “alejada de los partidos y de la Concertación, sin asumir directamente (como lo hizo el presidente Aylwin) o a través de uno de sus ministros (como actuaron Frei y Lagos) la función mediadora en los conflictos de la coalición”<sup>60</sup>.

Sin embargo, esta crisis de los partidos no ha sido necesaria y exclusivamente producto de la conducta de los parlamentarios o de los presidentes. Ella es principalmente consecuencia del limitado y contrahecho rol que la Constitución y las leyes le han asignado y continúa asignándole

<sup>55</sup> Jaime Gazmuri, “El Partido Socialista y el futuro”, *La Segunda*, 26 de enero, 2010, página 9.

<sup>56</sup> Juan Pablo Letelier, *La Tercera*, 18 de enero, 2010, página 37.

<sup>57</sup> Eugenio Tironi, *La Segunda*, 18 de enero, 2010, página 16.

<sup>58</sup> *Ibíd.*

<sup>59</sup> Carlos Ominami, *La Tercera*, 23 de enero, 2010, página 11.

<sup>60</sup> Carlos Huneeus, “Costos de la popularidad presidencial”, *La Tercera*, 7 de febrero, 2010, página 4.

a los partidos en el sistema político, en su distorsión como mecanismos de representación ciudadana y de articulación de intereses, de ámbito de debate y generación de proyectos públicos de carácter nacional.

Desde 1990 Chile muestra la más alta concentración del poder en la Presidencia en toda su historia democrática, lo que ha roto de hecho el equilibrio entre los poderes del Estado, particularmente con el Congreso<sup>61</sup>. El Presidente puede vetar leyes aprobadas por este; asigna urgencias y tiene una amplia potestad reglamentaria; puede refundir, coordinar y sistematizar leyes –lo que previamente debía realizarse bajo autorización expresa del Congreso–; denunciar un tratado internacional; designa tres ministros del Tribunal Constitucional –de hecho un órgano colegislador; y cuenta con la “capacidad de articular la iniciativa con distintos actores, de ser espacio de diálogo y negociación con ellos y de formar equipos para estudiar y proponer proyectos de ley”<sup>62</sup>, generándose una enorme asimetría de información y recursos que pone en desventaja a los parlamentarios. Por su parte, el Congreso no tiene un rol clave en la aprobación presupuestaria; sus tareas fiscalizadoras son limitadas ya que estas no pueden terminar en la destitución de un funcionario, salvo la acusación constitucional. Igualmente, para los acuerdos, observaciones o solicitud de antecedentes no existe sanción para el incumplimiento o atraso<sup>63</sup>, y no hay exigencias respecto al contenido ni se compromete la responsabilidad política de los ministros. Las comisiones investigadoras no tienen capacidad de sancionar, salvo las acusaciones constitucionales, y las interpellaciones se han transformado en un espectáculo mediático. Finalmente, la posibilidad que los parlamentarios puedan ejercer también como ministros debilita el rol del Congreso<sup>64</sup>. Para superar estas li-

<sup>61</sup> La Constitución de 1980 vino a consolidar una tendencia al aumento de las facultades presidenciales que venía dándose desde la Constitución de 1925 y con sus modificaciones producidas en 1943 y 1970. Alan Bronfman, “Constitucionalismo chileno y Congreso Nacional: las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en las reformas constitucionales y proyectos de reforma constitucional del siglo XX”. Ponencia presentada en el XXI Congreso Mundial de Ciencia Política, Santiago, 12-16 de julio, 2009.

<sup>62</sup> Jorge Insunza, “Reformas Sustantivas al Congreso”, *El Mercurio*, 20 de junio, p. A2.

<sup>63</sup> En este sentido, el Consejo de la Transparencia, por ejemplo, tiene más y efectivas atribuciones que permiten que sus decisiones obliguen.

<sup>64</sup> Un avance significativo podría ser una nueva ley de partidos enviada en mayo de 2008 la que fortalece la disciplina interna, establece transparencia, descentraliza, establece primarias internas para selección de candidatos. No obstante, estas serían flexibles, transparentes, voluntarias y vinculantes. Una crítica a estas limitaciones en: Claudio Fuentes, “El temor a más democracia”, <http://www.udp.cl/difusion/columnas/columnistas/fuentesS/democracia.htm>.

mitaciones institucionales, el senador Núñez ha propuesto un cambio radical, un nuevo régimen constitucional que genere “las bases para un régimen semi presidencial que reequilibre los poderes del estado”<sup>65</sup>. Sin embargo, esta crucial discusión de régimen político fue tempranamente sepultada, acusada de querer reeditar el desprestigiado parlamentarismo decimonónico.

En el actual marco institucional y estructura política –sin considerar los enormes sesgos introducidos por el sistema binominal– la crisis de los partidos no es otra cosa que una profunda crisis de la representación política, la cual impide que los delegados de la ciudadanía sean efectivamente sus delegados en el debate de la agenda nacional, en la articulación de intereses y en la toma de decisiones sobre asuntos de interés público.

Frente a esta debilitada institución, la política de demolición del prestigio del Congreso y los parlamentarios por parte de los medios de comunicación (en la cual han ayudado con lamentables conductas algunos congresistas) encontró campo fértil. Lamentablemente, a pesar de este talón de Aquiles de la política democrática, la reforma del rol del Congreso no fue una primera prioridad concertacionista, por lo que los parlamentarios terminaron siendo rehenes de su propia inacción en este terreno<sup>66</sup>.

## 6 Límites redistributivos

Otra de las consecuencias que tuvo la incapacidad analítica de la Concertación y sus partidos fue el no poder entender los cambios que sus propias políticas habían inducido en las clases medias. Tal como Gutenberg Martínez lo reconocía, “precisamente sectores que han sido beneficiados por las políticas de la Concertación, las clases medias, comenzaron a desarrollar necesidades que no supimos responder debidamente”<sup>67</sup>. Lo

<sup>65</sup> Ricardo Núñez Muñoz, “Con la fuerza de las ideas: los desafíos de la Concertación”, en: Yesko Quiroga y Jaime Ensignia (Editores), *Chile en la Concertación (1990-2010) Una mirada crítica, balance y perspectivas*. Friedrich Ebert Stiftung, Santiago, 2009, página 35.

<sup>66</sup> Curiosamente, Jovino Novoa, Presidente del Senado, ha retomado el tema proponiendo una limitación al poder presidencial de fijar urgencias en períodos electorales y la posibilidad de incorporar prioridades parlamentarias en ambas cámaras. *El Mercurio*, 8 de febrero, 2010, página C4.

<sup>67</sup> Gutenberg Martínez. “Cumplimos un ciclo pero perder por un 3% es una derrota bastante digna”. [http://www.lasegunda.com/detalle\\_impreso/index.asp?idnoticia=La\\_Segunda-22012010Aexport\\_La\\_Segunda\\_ART\\_282326\\_PAG\\_105529](http://www.lasegunda.com/detalle_impreso/index.asp?idnoticia=La_Segunda-22012010Aexport_La_Segunda_ART_282326_PAG_105529)

mismo es reforzado por Ignacio Walker cuando afirmaba que uno de los principales problemas de la coalición fueron las “dificultades para representar la sociedad emergente, a los sectores medios emergentes, a las mujeres, a los jóvenes”<sup>68</sup>. Desde el ángulo del PS, Marcelo Schilling destacaba que “nuestras políticas tendieron a favorecer a los grandes o poderosos y a los pobres, pero no nos hicimos cargo de la vulnerabilidad y las amenazas que tiene la clase media”<sup>69</sup>. Estas autocríticas políticas no explican el por qué algunos sectores de la clase media volcaron su apoyo a Piñera.

Un difundido análisis –sincrónico– de los resultados electorales por comuna confirmaría estas afirmaciones: “el fin de la hegemonía de la Concertación se vincula directamente con los cambios socioeconómicos experimentados por el electorado en los últimos 10 años, en particular con la irrupción de la clase media aspiracional”<sup>70</sup>. Sin embargo, desde una perspectiva diacrónica, pareciera que las razones de este voto tienen que ver con la rígida distribución de ingreso que ha existido en el país y que en la última década no benefició a las clases medias, lo que nos permite entender y analizar los resultados electorales desde una perspectiva más estructural.

Nuestra hipótesis se fundamenta, en primer lugar, en las conclusiones de un estudio de Dante Contreras *et. al.* sobre distribución de ingreso y desarrollo en Chile que nos informa que el crecimiento en estas dos décadas ha sido “pro-rico”, los percentiles con mayores recursos han sido quienes han crecido más dentro de este sub grupo entre los años 1990 y 2000<sup>71</sup>; y que la desigualdad “es explicada por el comportamiento del quintil más rico de la población. O, lo que es lo mismo, la desigualdad no se debe a que existan diferencias homogéneas entre quintiles. Antes bien, es el último quintil (el más rico) el que recibe un ingreso significativamente superior al resto de la población, mientras que las diferencias de ingreso entre los primeros cuatro quintiles no son de gran importancia”<sup>72</sup>. Diferencias que de acuerdo a la CASEN 2010 aumentaron en 2009

<sup>68</sup> Ignacio Walker, *La Tercera* 18 de enero, 2010, página 36.

<sup>69</sup> Marcelo Schilling, *El Mercurio*, 23 de enero 2010, página C4.

<sup>70</sup> Cristóbal Aninat y Gregory Elaqua, “Elecciones 2009: el tiempo de Andrea, la vendedora de isapres, y no de la señora juanita”. *El Mercurio*, 31 de enero, 2010.

<sup>71</sup> Dante Contreras, Ryan Coope, Christopher Neilson, “Crecimiento Pro Pobre en Chile”, *Documento de Trabajo*, Departamento de Economía, Universidad de Chile N° 239, Santiago, Mayo 2007.

<sup>72</sup> Dante Contreras, “Distribución del ingreso en Chile. Nueve hechos y algunos mitos”. *Perspectivas*. Volumen 2, N°2. Mayo 1999.

en relación al 2006, subiendo el índice de Gini (desigualdad) del 0,54 en 2006 al 0,55 en 2009. Esta situación se debería, según Manuel Agosín,

“al modelo chileno de crecimiento. La política social no puede cambiar las desigualdades estructurales de la economía chilena, pese a que los subsidios monetarios hayan sido correctamente enfocados hacia los quintiles de más bajos ingresos ... El nuestro es un modelo de economía abierta basado en el impulso de la minería, que emplea a muy poca fuerza de trabajo, cerca del 1%. La gran mayoría de los trabajadores se desempeña en el sector servicios, algunos de ellos con remuneraciones extraordinariamente bajas. Este patrón incentiva las desigualdades e impide avanzar hacia un empleo de calidad”<sup>73</sup>.

En segundo término, a esta desigualdad, Solimano y Torche agregan que “la distribución del ingreso es muy asimétrica y está altamente concentrada en el último decil (el más rico), que capta más del 45% de todo el ingreso”<sup>74</sup>. Además, se muestra estable en el tiempo. Estas características son, en general, robustas para el ingreso de perceptores y del hogar per cápita, y además para los ingresos laborales. También detectamos una mayor desigualdad (un Gini más alto) en zonas urbanas que rurales”<sup>75</sup>.

Finalmente, Reinecke y Valenzuela establecen que el mejoramiento de los ingresos monetario de los sectores más pobres se ha realizado vía transferencias directas y no a través de aumentos salariales reales: “los datos indican la limitación de un escenario donde se mejora la distribución a través de las transferencias mientras que los ingresos del mercado de trabajo, donde se genera la gran mayoría de los ingresos de los hogares, no registra mejoras”<sup>76</sup>.

El Cuadro 1 nos muestra que el cambio en el ingreso de los hogares (distinto al de los perceptores) entre 2001 y 2008 favoreció a los quintiles 1 a 5 (sectores pobres y clase media “aspiracional” o emergente), mantuvo casi sin variaciones la distribución de los quintiles 6 a 9 (clase media tradicional), y disminuyó poco el del décimo quintil (ricos). Los

<sup>73</sup> *La Tercera*, 27 de julio, 2010, página 9.

<sup>74</sup> Ingresos autónomos, esto es antes de subsidios y transferencias del gobierno.

<sup>75</sup> Andrés Solimano y Aristides Torche “La Distribución del Ingreso en Chile: La Experiencia del último cuarto de Siglo”, Julio 31, 2008; páginas 5-6. <http://www.andressolimano.com/publicaciones/distribucion.pdf>.

<sup>76</sup> Gerhard Reinecke y María Elena Valenzuela, “Distribución y mercado de trabajo: Un vínculo ineludible”, OIT, Santiago, abril de 2008.

datos preliminares aportados por la CASEN 2009 ratifican esta tendencia y muestran que entre 2006 y 2009 la evolución de la distribución del ingreso monetario de los hogares, según decil de ingreso autónomo per cápita del hogar, fue negativa para los deciles 4 a 9, esto es, tanto para la clase media emergente, como para la tradicional<sup>77</sup>.

CUADRO 1:  
COMPOSICIÓN DEL INGRESO DE LOS HOGARES SEGÚN DECIL DE INGRESO  
(PORCENTAJE DEL INGRESO TOTAL)

Decil de ingreso	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
1	2,4	2,1	2,2	2,4	2,3	2,7	2,6	2,7
2	4,0	4,0	4,0	4,1	4,1	4,2	4,2	4,3
3	5,0	5,0	5,0	5,0	5,2	5,1	5,1	5,2
4	5,9	5,9	5,9	5,8	6,2	6,1	6,0	6,2
5	6,6	6,9	6,7	6,9	7,1	6,9	6,9	6,9
6	7,7	8,0	7,7	8,0	7,9	7,7	7,8	7,7
7	8,8	9,1	8,8	9,3	9,3	9,1	8,8	8,9
8	10,7	11,3	10,7	11,2	11,3	11,0	10,6	10,9
9	14,8	14,7	14,7	15,4	15,4	14,4	14,8	14,9
10	34,1	32,9	34,4	32,0	31,1	32,9	33,2	32,5

Fuente: Encuesta Suplementaria de Ingresos, INE.

Tenemos, entonces, que la Concertación implementó un conjunto de políticas públicas que mantuvo una estructura de distribución del ingreso rígida, estable y que favoreció a los sectores más pobres y no tocó a los más ricos. De esta forma, al existir un 10% de la población más rica que capta el 45% del ingreso nacional –proporción que no cambia sustancialmente a través de los años–, un 20% más pobre que percibe solamente el 3.5%, y una política que aumenta ingresos a los pobres vía transferencias directas, la limitada redistribución que se ha observado en los últimos años habría tendido a generar: a) un efecto de suma cero entre los sectores pobres y medios tradicionales; y b) una privación relativa de las clases medias –emergentes o tradicionales– que no recibieron los beneficios del sector más rico, ni de los más pobres.

<sup>77</sup> [http://www.mideplan.cl/casen/publicaciones/2009/distribucion\\_ingreso\\_casen\\_2009.pdf](http://www.mideplan.cl/casen/publicaciones/2009/distribucion_ingreso_casen_2009.pdf).

CUADRO 2:  
INGRESO DE LOS HOGARES Y DISTRIBUCIÓN REGIONAL\*  
(PORCENTAJE DEL INGRESO TOTAL)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Región de Arica y Parinacota**								0,8
Región de Tarapacá	2,7	2,9	2,9	3,0	3,0	2,8	2,5	2,3
Región de Antofagasta	3,4	3,6	3,4	3,5	3,8	3,5	3,6	3,9
Región de Atacama	1,5	1,7	1,6	1,6	1,9	1,5	1,7	1,6
Región de Coquimbo	2,9	3,2	3,0	3,0	3,0	3,5	3,3	3,4
Región de Valparaíso	9,5	9,6	10,1	9,7	9,5	9,5	9,7	10,1
Región del Libertador Gral. Bernardo O'Higgins	3,7	4,3	4,5	4,4	4,6	4,3	4,3	4,2
Región del Maule	3,9	4,3	4,3	4,4	4,1	3,9	4,2	3,9
Región del Biobío	10,9	11,4	11,3	11,3	11,1	9,6	9,8	9,5
Región de la Araucanía	4,6	3,9	4,3	4,6	4,2	3,9	4,1	4,6
Región de los Ríos**								1,8
Región de los Lagos	5,2	5,0	5,2	5,4	5,2	5,4	5,4	4,1
Región de de Aisén del Gral. Carlos Ibañez del Campo	0,8	0,8	0,9	0,9	0,9	0,7	0,7	0,8
Región de Magallanes y Antártica Chilena	1,2	1,3	1,5	1,2	1,2	1,1	1,3	1,0
Región Metropolitana	49,6	48,0	47,2	47,0	47,6	50,2	49,4	47,8

Fuente: Fuente: Encuesta Suplementaria de Ingresos, INE.

(\*): Incluye arriendos a intereses.

(\*\*): Estas regiones se incorporaron al análisis de la ESI en el año 2008, según última División Política Administrativa.

Si aceptamos la evidencia que muestra “una relación *negativa* entre el nivel de desigualdad del ingreso y el tamaño y riqueza de la clase media”<sup>78</sup>, podemos analizar el voto en las regiones de acuerdo al aumento o pérdida proporcional en el ingreso nacional (Cuadros 2 y 3). Así, en el Cuadro 3 observamos que Frei ganó en aquellas regiones en que el ingreso aumentó y Piñera en aquellas en que el ingreso disminuyó o permaneció igual, información lo que apoyaría la tesis de una “deprivación

<sup>78</sup> Andrés Solimano, “The Middle Class and the Development Process: International Evidence”, July 08, 2008.

[http://www.andressolimano.com/articles/inequality/The%20Middle%20Class%20and%20the%20Development%20Process%20PAPER%20%20\\_July%2008,%202008\\_.pdf](http://www.andressolimano.com/articles/inequality/The%20Middle%20Class%20and%20the%20Development%20Process%20PAPER%20%20_July%2008,%202008_.pdf)

relativa” de las clases medias tradicionales en este período. Esta ocurre cuando los individuos o grupos se perciben a sí mismos como injustamente en desventaja respecto de otros con atributos similares y mereciendo recompensas similares<sup>79</sup>. Al no haber sido posible una efectiva reforma tributaria, por oposición de la derecha, estos sectores medios no pudieron recibir parte de los beneficios que efectivamente percibieron desde el año 2000 los más pobres. Frente a esta privación relativa la reacción de algunos sectores de la clase media habría sido la de votar por la derecha, tal como un estudio sobre este tema lo ha mostrado en los casos de la ultra-derecha en Rumania y Francia<sup>80</sup>.

CUADRO 3:

CAMBIOS EN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO REGIONAL Y VOTACIÓN PRESIDENCIAL 2010

Región	Cambio en Ingresos	Favorece	Puntos Diferencia
Tarapacá	Decrece	Piñera	20
Antofagasta	Aumenta	Frei	4
Atacama	Aumenta	Frei	6
Coquimbo	Aumenta	Frei	10
Valparaíso	Aumenta	Piñera	6
RM	Decrece	Piñera	4
Bdo. O'Higgins	Aumenta	Frei	2
Maule	Igual	Frei	6
Bio-Bio	Decrece	Piñera	1
Araucanía	Igual	Piñera	15
Los Lagos	Decrece	Piñera	10
Aysén	Igual	Piñera	17
Magallanes	Decrece	Piñera	10

Fuente: Elaboración propia a partir de de información del Ministerio del Interior e INE.

<sup>79</sup> Esta conceptualización sociológica elaborada originalmente por Samuel A. Stauffer, *The American Soldier. Adjustment During Army Life*. Princeton, New Jersey, 1949, y desarrollada como teoría por W. G. Runciman, *Relative Deprivation and Social Justice*. Routledge, New York, 1966; ha sido extendida al campo de la economía, específicamente al tema de la distribución del ingreso, por: Shlomo Yitzhaki, “Relative deprivation and the Gini Coefficient”. *The Quarterly Journal of Economics*, 93:2, 1979.

<sup>80</sup> Cfr. Florin N. Fesnic and Raluca Viman-Miller “What Drives the Vote for the Extreme Right? Absolute Vs. Relative Deprivation”, Prepared for delivery at the Annual Conference of the American Political Science Association, Toronto, September 3-6, 2009. <http://www.florin-fesnic.us/?2ce7de00>.

Estos datos son corroborados por el análisis de encuestas de opinión que analizaron las bases electorales de Frei y que dan cuenta que este recibió un mayor apoyo en los sectores de bajos ingresos, de menor educación, rurales o ciudades pequeñas, y que a nivel socioeconómico tuvo mayor intensidad de voto en los sectores E y D, y menos en el C2 y C3, esto es la clase media tradicional<sup>81</sup>.

Es precisamente por estas razones que para algunos economistas concertacionistas era necesaria una reforma que eliminara las exenciones tributarias y regímenes especiales existentes, disminuyera el número de tramos y las tasas marginales del impuesto al ingreso de las personas y aumentara un poco la tasa del impuesto a las utilidades de las empresas<sup>82</sup>. El asesor económico de Frei, José Miguel Benavente, afirmaba que se podría “aumentar el 1 por ciento del PIB en temas tributarios, algo así como 1.500 millones de dólares. Eso se consigue con racionalización de exenciones tributarias, mayor equidad tributaria, mayor equidad tributaria para la clase media, tributos en los recursos naturales e incorporar impuesto a emisiones de CO2”<sup>83</sup>. La lógica detrás de esta reforma la explicaba Oscar Landerretche, explicando que “por la estructura progresiva del impuesto a la renta, las personas que invierten en capital humano, se educan, suben sus salarios y tienen que pagar tasas altísimas. Entonces, hay una cordillera tributaria que tienen que pasar las familias de clase media para ser parte de las elites de este país”<sup>84</sup>. Lamentablemente, estas recomendaciones llegaron muy tarde.

Los gobiernos de la Concertación, no se extendieron a la clase media tradicional, generándose una situación de privación relativa que las llevó a encandilarse con el espejismo derechista.

## 7. *Pérdida del voto de la mujer*

Un importante factor en la derrota fue la pérdida del voto de la mujer el que en 2006 había favorecido a Bachelet. Un estudio de la *Corporación Humanas*<sup>85</sup> observó que las mujeres tienen un alto interés en polí-

<sup>81</sup> Mauricio Morales Quiroga, “¿Quiénes son, donde están, que quieren? Las bases electorales de los candidatos presidenciales 2009”, Documento ICSSO-UDP, Santiago, 2009.

<sup>82</sup> Claudio Agostini, “La Paradójica Ausencia de Debate Tributario”, <http://www.blogeconomia.uahurtado.cl/?p=>

<sup>83</sup> [http://www.cooperativa.cl/prontus\\_notas/site/artic/20091223/pags/20091223091614.html](http://www.cooperativa.cl/prontus_notas/site/artic/20091223/pags/20091223091614.html)

<sup>84</sup> [http://www.derechotributario.cl/not\\_detalle.php?id\\_noticia=436](http://www.derechotributario.cl/not_detalle.php?id_noticia=436)

<sup>85</sup> <http://www.humanas.cl/wp-content/uploads/2010/01/ANALISIS-ELECCIONES-2009.pdf>

tica al representar el 52,6% del electorado; los votos nulos y blancos son menores en mujeres (3,7%) que en varones (4,2%); y que desde 1990 la tendencia mayoritaria del voto femenino era progresista. Sin embargo, para las elecciones parlamentarias de 2009 muestra que el “voto de género”<sup>86</sup> favoreció a las candidatas de la Coalición por el Cambio las que “lograron un significativo respaldo en las mesas de mujeres pues un 63,4% de las candidatas de la coalición obtuvieron mayor votación femenina. Del total de candidatas de la ‘Concertación’ y ‘Juntos Podemos más Democracia’ un 42,1% obtuvo voto de género”.

CUADRO 4:  
VOTO MUJERES ELECCIÓN PRESIDENCIAL 2009-2010

	Total	Mujeres	%
<b>Primera vuelta</b>			
Arrate	430.824	210.909	48,95
ME-O	1.396.655	793.353	56,80
Frei	2.053.514	1.072.122	52,21
Diferencia Frei/ME-O			4,69
Centro izquierda	3.880.993	2.076.384	55,84
Piñera	3.056.526	1.642.090	44,16
Diferencia Centro Izquierda/Piñera			11,68
Total	6.937.519	3.718.474	53,60
<b>Segunda vuelta</b>			
Piñera	3.582.800	1.921.567	51,89
Frei	3.359.801	1.781.163	48,10
Diferencia Piñera/Frei			3,79

Todo lo anterior nos ayuda a explicar que el voto de la mujer que favoreció a Bachelet en 2006 y a la Concertación en primera vuelta en 2009 se debió a la existencia de candidatas mujeres y a propuestas que las favoreciera. Por otra parte, (Cuadro 4) si consideramos que el voto de mujeres en la primera vuelta favoreció a las candidaturas de centro iz-

<sup>86</sup> Define “voto de género” cuando el porcentaje de votos obtenidos en mujeres respecto del total de electoras del distrito o circunscripción supera al porcentaje obtenido sobre el total de electores varones.

quierda, especialmente la de Marco Enriquez-Ominami (ME-O ex PS) en 11,6 puntos porcentuales, y que en la segunda vuelta el voto de las mujeres favoreció a Piñera por 3,79 puntos porcentuales, es posible afirmar que el voto preferencial de las mujeres por ME-O se volcó más a Piñera que a Frei en la segunda vuelta.

El conjunto de los datos estaba indicando que en la segunda vuelta la candidatura de Frei debería haber puesto especial énfasis en una atractiva propuesta para las mujeres. Esto era especialmente crítico en un contexto en el cual se sabía que las expectativas de autonomía de las mujeres habían crecido exponencialmente durante el gobierno de Bachelet. Los principales problemas que afectaban a las mujeres y que ellas sentían que debían ser resueltos pronto –especialmente las de clase media ahora con una auto consciencia de modernas– eran, en particular, las relacionadas con las tensiones entre trabajo y familia<sup>87</sup>, las que no encontraron en la candidatura de Frei una propuesta **equivalente** al desarrollo e independencia logrado por la mujeres en este período. Por el contrario, esta propuesta fue improvisada, de muy baja calidad<sup>88</sup> y bajo perfil frustrando a un importante segmento de su electorado potencial.

## 8. Crisis de conducción

Finalmente, pero no menos importante, un elemento coyuntural clave a ser considerado y que de alguna manera resumió todos los problemas anteriores fue la deficiente campaña de la Concertación, especialmente la de su candidato presidencial. Esta se presentó con inicialmente tres candidatos, mostró permanentes debilidades, intereses cruzados, cambios en las figuras, voceros y conflictos entre el equipo político y el programático.

Frente a ella se posicionó una exitosa y profesional campaña de Piñera la que por primera vez ordenó y homogenizó militantemente a sus fuerzas, se apropió de toda la simbología concertacionista, extrajo las mejores prácticas de las campañas ganadoras en el mundo y tuvo respuestas

<sup>87</sup> Al respecto, ver: Oficina Internacional del Trabajo (OIT) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Trabajo y familia: Hacia nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad social*, Santiago, 2009.

<sup>88</sup> “La desnudez o el cuerpo de las mujeres en sí no debe llamar a escándalo, pero al ser usado con fines políticos aparece como indigno e irrespetuoso”, afirmó Lorena Fries de Corporación Humanas criticando la propaganda de la candidatura Frei en la segunda vuelta. <http://www.elamaule.cl/admin/render/noticia/23963>

inmediatas a los desafíos que le formulaba la Concertación (superioridad moral, negocios y política, etc.).

No menos importante fue la escasez relativa de recursos frente al despliegue multimillonario de Piñera, el cierre empresarial en torno a su candidatura y la negativa de apoyar a Frei. Efectivamente, los montos declarados de gasto de campaña en la primera vuelta mostraron \$5 mil millones gastados por Piñera y \$3,4 mil millones por Frei<sup>89</sup>. Si a esto se le suma el control duopólico de los medios de comunicación, tal como un medio gubernamental lo indicó, los medios “orientados a favorecer a Piñera tenían por lo menos 10 veces más posibilidades de llegada al público que los favorables a Frei”<sup>90</sup>. En estas materias ya se ha ahondado lo suficiente y ha quedado en claro que en el campo de los medios de comunicación la Concertación cometió uno de sus principales errores históricos. De acuerdo a la Premio Nacional de Periodismo, María Olivia Monckeberg, el actual panorama de los medios “restringe el desarrollo, no sólo de la libertad de opinión, sino la posibilidad de conocer la realidad, de discutir sobre temas relevantes”. Los gobiernos de la Concertación impulsaron pocas iniciativas para propiciar el “pluralismo” informativo e Internet “todavía no ha sido sustitutivo de los medios escritos” en el país<sup>91</sup>.

Con todo, a pesar del enorme y valioso esfuerzo puesto por el candidato en la segunda vuelta, la campaña de Frei no pudo “vender” un producto que aparecía con fecha de vencimiento pasada, más aún cuando brillaron por su ausencia la mística, los contenidos y las formas.

## CONCLUSIONES. TEMAS PARA UNA RENOVACIÓN

Se ha repetido hasta la saciedad que la recomposición de las fuerzas concertacionistas tendrá sus principales temas de debate en torno a una reconceptualización de su proyecto político. Que este deberá considerar los cambios ocurridos en el país especialmente reencantando las clases medias, las mujeres y jóvenes. Pero difícilmente se podrá avanzar en estas materias si no se resuelve el déficit intelectual de la Concertación, si no

<sup>89</sup> *La Tercera*, 27 de enero, 2010, página 10.

<sup>90</sup> Editorial, *La Nación*, 24 al 30 de enero, 2010.

<sup>91</sup> María Olivia Monckeberg: *Chile es un caso “paradigmático” de concentración de medio*. [http://www.cooperativa.cl/prontus\\_not/site/artic/20091105/pags/20091105173456.html](http://www.cooperativa.cl/prontus_not/site/artic/20091105/pags/20091105173456.html) También ver, María Olivia Monckeberg, Los magnates de la prensa: concentración de los medios de comunicación. Random House-Debate, Santiago, 2009.

hay un cambio ético y generacional que le de efectiva conducción moral a la coalición y si no se supera su miopía y déficit en materia de medios de comunicación masivos. Considerando los factores que condujeron a la derrota, parte de las tareas por hacer quedan en evidencia. Es precisa una reflexión profunda político-académica sobre una propuesta progresista para el país que incluya, a lo menos, medidas democratizadoras, como una reforma de los partidos políticos que permita la renovación de la dirigencia partidaria y la implementación de radicales reformas democráticas en su interior y una reforma de la capacidad de representación del Congreso, incluyendo el sistema binominal, y su rol de articulador de intereses; políticas orientadas a reducir la desigualdad socio-económica tales como una reforma tributaria que le de sustentabilidad a los programas en beneficio de los más pobres y que puedan ser extendidos a las clases medias y un conjunto de políticas que enfrente las tensiones que sufren las mujeres entre trabajo y familia; y medidas tendientes a eliminar las desigualdades socio-culturales en aspectos asociados a las discriminaciones de género, políticas de acción afirmativa, y cierre de las brechas culturales vinculadas al tema étnico. Todas estas señales políticas provenientes de las condiciones socio-económicas están apuntando a la necesidad de revisar el modelo de crecimiento ya que, como se ha establecido, las desigualdades estructurales de la economía chilena no se resolverán con más empleos de la misma mala calidad y bajas remuneraciones.

Pero la recuperación de la fuerza democratizadora de la Concertación no pasa solamente por mejorar los contenidos, las políticas públicas y el modelo de crecimiento. También es preciso enmendar los errores políticos pasados, especialmente la reiterada tendencia de los componentes de la Concertación a estrechar la alianza política<sup>92</sup>. Por una parte, la propuesta del “polo progresista”, que incluye partidos y movimientos sociales, ha tenido una clara respuesta desde la DC. Así, Mariana Aylwin ha señalado que “si se constituye un polo progresista que margina a la DC, yo puedo garantizar que ese polo progresista no va a ser gobierno nunca más”<sup>93</sup>. Sin embargo, por el otro extremo de la coalición aún permanecen

<sup>92</sup> Sobre estas tensiones en la colación, ver: Claudio Fuentes, “El ‘pacto’ concertacionista”, <http://www.udp.cl/difusion/columnas/columnistas/fuentesS/pacto.htm>

<sup>93</sup> <http://www.la2da.cl/modulos/generacion/mobileASP/detailNew.asp?strNamePage=LUCSGPO12SG2501.JPG&codCuerpo=701&strFecha=2010-01-25&tipoPantalla=240&iPage=1&iNumPag=12&iFirstPage=0&source=thumb>

las históricas tendencias a no incluir a otras fuerzas democratizadoras, como por ejemplo al Partido Comunista<sup>94</sup>. Al respecto, Ignacio Walker, aceptando que la Concertación debe ser una coalición progresista de centro izquierda, ha advertido que esta “difícilmente podría incluir al PC y el Juntos Podemos, con los que podemos llegar a constituir un buen acuerdo electoral, pero difícilmente un acuerdo político”<sup>95</sup>.

En síntesis, de acuerdo a los temas analizados anteriormente, pareciera que el futuro de la Concertación debiera pasar por un profundo proceso que permita ampliar –más que estrechar– tanto las alianzas como el entendimiento.

<sup>94</sup> Al respecto, Carlos Huneeus, oponiéndose a este movimiento opinaba que, “La Concertación es una alianza entre el centro y la izquierda, especialmente entre la DC y el PS. No favorece a la DC, ni a la Concertación, cuando ésta se define como un ‘bloque de centroizquierda’, porque el electorado ve mayoritariamente a la DC en el centro: la sitúan en el 5,5 (en la escala de izquierda a derecha de 1 a 10); el PPD es ubicado en el 4,3, el PS, 3,2 y el PC, en el 1,6. Por tanto, la definición de “centroizquierda” refleja el interés del PPD y no del PDC ni del PS. Los chilenos, contrario a lo que se cree, tienen una orientación más de centroderecha que de centroizquierda. Para dejar de ser minoría, la Concertación debe recuperar el voto perdido a la derecha”. Carlos Huneeus, “Doble definición estratégica de la DC”, *La Tercera*, 3 de junio, 2010, página 4. Un análisis de las relaciones DC-PC desde 1937 a la fecha en: Augusto Varas, “Un desencuentro histórico”, en Augusto Varas, Alfredo Riquelme y Marcelo Casals (Editores), *El Partido Comunista en Chile. Una historia presente*. Catalonia, Santiago, 2010.

<sup>95</sup> Ignacio Walker, “La nueva Concertación”, *El Mercurio*, 6 de febrero, 2010, A2.



# Las claves de la derrota y los ejes de la refundación del progresismo

EUGENIO RIVERA URRUTIA

La dolorosa derrota sufrida el domingo 17 de enero del 2010, sorprendió a quienes sistemáticamente se negaron a reconocer las causas de la grave crisis política de la Concertación, que llevó a su división. La restructuración del progresismo, entre otros aspectos, pasa por una evaluación crítica de la gestión gubernamental del último Gobierno y de la crisis política de la Concertación. Este artículo quiere contribuir a ese debate.

## *1. Un mal diagnóstico del último gobierno de la Concertación condujo a una propuesta programática que no se diferenciaba sustancialmente de la de Piñera, y que obtuvo apenas el apoyo del 29% de los votantes*

Diferentes integrantes de la Concertación llaman a su renovación, vocablo que, como tantos otros, nunca ha sido suficientemente definido. Predomina la visión de que se trata de una crisis de sus partidos, que no han entendido las transformaciones experimentadas por el país ni la necesidad de abrirse a la ciudadanía y de renovar los liderazgos. Diversos dirigentes afirman que los cimientos de esta renovación deben construirse a imagen y semejanza del último gobierno, debido a su capacidad de reconocer dichos cambios y a su relación abierta con la ciudadanía.

Esta visión orientó la estrategia gubernamental de la primera vuelta. La alta popularidad de que gozó la presidenta se percibió como sinónimo

de que la ciudadanía quería más de lo mismo. Sumado ello al bajo perfil del candidato, los estrategas de la campaña, buscaron transformar su propuesta política en una simple continuidad del Gobierno de Michelle Bachelet. Para dichos estrategas el dilema fundamental fue cómo endosarle a Frei la popularidad de la Presidenta. Múltiples fueron los mecanismos utilizados. El más urgente era transformar la imagen del ingeniero interesado en los problemas de la infraestructura en el adalid de la protección social. Luego, a partir de una mala lectura de la popularidad del ministro de Hacienda, se nombró como responsable programático a un personero muy cercano a él. De esta manera, con un ingenioso juego de máscaras (que gozaba del beneplácito de algunos sectores del Partido Socialista) se aspiraba a cristalizar en la candidatura de Frei la alianza entre la nueva izquierda y los sectores más conservadores de la Concertación, alianza por cierto que fue la columna vertebral del gobierno de la presidenta Bachelet.

El núcleo conservador que se constituyó en torno a Eduardo Frei en la primera vuelta propugnó una propuesta programática que eludió los grandes temas sobre los cuales demandaba un pronunciamiento ese 55% de la población que votó, en la primera vuelta, por los candidatos distintos a Piñera. Se hablaba, así, de una economía verde sin tomar posiciones claras sobre los grandes temas medioambientales. Se hablaba, también, de lograr relaciones cooperativas entre trabajadores y empresarios, como si existieran relaciones simétricas entre ambos actores económicos y no estuviese pendiente una gran reforma laboral. Se proponía mejorar la educación en forma genérica, sin asumir con vigor que el gran problema que enfrenta nuestro país es fortalecer la educación pública, fuente indispensable de equidad e integración social.

Las consecuencias fueron graves. Pese a que los encargados programáticos de todos los partidos de la Concertación habían propuesto, de común acuerdo con los Océanos Azules, un programa que enfatizaba un nuevo rol económico del Estado, una reforma constitucional, el fortalecimiento decidido de la educación pública, una amplia reforma laboral y tributaria y una apuesta por la descentralización, se impuso para la primera vuelta un deslavado programa que poco se diferenciaría del formulado por Piñera.

Ello resultaba aún más grave ante el desafío interno que experimentaba la Concertación, que provenía de la estampida de los grupos más progresistas de la coalición, que comenzaron a articularse en torno a las

candidaturas de Enríquez Ominami, Navarro y Arrate. Haber levantado una propuesta de derecha cuando era indispensable captar a la gente del progresismo, resulta sólo explicable porque las mentes más lúcidas del conservadurismo dentro de la Concertación temían perder sus posiciones de poder ante una eventual recomposición de la coalición. Esta estrategia, formulada por el comando de Frei y sancionada por la cúpula socialista y demócrata cristiana, fue la principal responsable de que el candidato de la Concertación haya obtenido un 29% del voto popular en la primera vuelta.

*2. Las crisis de los partidos de la Concertación son diferentes, y aún no emerge en el debate cuál deberá ser el derrotero de su renovación*

El grave deterioro de los partidos de la coalición es evidente, pero tiene rasgos específicos en cada uno de ellos. La Democracia Cristiana, que parecía inicialmente el partido más afectado por la crisis, está en proceso de recomposición. Juan Carlos Latorre, presidente del partido, tenía probablemente parte de razón al no querer renunciar luego de la primera vuelta, pues el resultado senatorial del partido había sido satisfactorio; pese a su presencia hay renovación, hay nuevos rostros, pero el problema es la direccionalidad política de tal renovación. La recomposición de la Democracia Cristiana parece estar teniendo como eje a los sectores más liberales del partido (no debe extrañar que la familia Walker haya obtenido dos cupos senatoriales y un curul de diputado). Con el tiempo, este sector, partidario acérrimo de continuar con la privatización de la educación, se ha venido sintiendo cada vez más incómodo en la Concertación; por ello tampoco debe extrañar su rechazo luego de la primera vuelta, a “izquierdizar” el programa del candidato Frei.

Hasta la segunda vuelta, la renovación brilla por su ausencia en el Partido Socialista. Probablemente en ningún otro partido de la coalición la fusión entre la militancia partidaria y su colocación en la burocracia pública haya definido con tal precisión la correlación de fuerzas interna. Aferrarse al poder, cualquiera fuera el costo, terminó por desdibujar totalmente la personalidad progresista de la entidad. Nunca el PS prestó tan poca atención al debate de ideas como en el último período. Es de esperar que el proceso de renovación de los puestos de dirección permita el debate y dé inicio a una profunda y amplia renovación partidaria.

### *3. La renovación de la Concertación pasa por una fuerte crítica y autocrítica del último gobierno de la Concertación*

Se equivocan profundamente quienes piensan que la renovación del Partido Socialista y de la Concertación tiene que tener como norte la experiencia gubernamental de la Presidenta Bachelet. No existe razón alguna para pensar que éste fue mejor que los gobiernos anteriores, como parecen insinuar algunos personeros.

Desde el punto de vista de los logros y falencias, el resultado neto parece negativo. Es cierto que la elección de una presidenta mujer constituyó un gran avance para el país. Es cierto que se creó un nuevo sistema público previsional; es cierto que Chile Crece Contigo fue un gran paso en la lucha contra la desigualdad. Es cierto que los sectores más vulnerables fueron protegidos frente a los efectos de la crisis financiera internacional.

Pero, junto a ello, aparece el Transantiago, catástrofe que el gobierno actual no pudo impedir (para no entrar más en detalle). La mala gestión gubernamental de los dos primeros años pasará sin duda a la historia. Fue un grave error la falta de imaginación del equipo económico para proponer al principio del gobierno un programa de manejo de parte de las holguras, en inversiones sustantivas capaces de detener la caída del crecimiento de la productividad y relanzar las acciones para fortalecer la capacidad competitiva del país; para dar un salto en la educación, en el desarrollo tecnológico y en el mejoramiento de la capacidad del sector público del país. La irrupción posterior de la crisis financiera internacional, que pareció transformar la falta de imaginación del equipo económico en una virtud bíblica (guardar en los años de vacas gordas para los años de vacas flacas), no resiste un análisis serio.

### *4. Los cuatro problemas básicos del último gobierno concertacionista.*

Si bien los problemas de la Concertación venían de antes, en el último gobierno hace crisis la gobernabilidad interna y se desdibuja definitivamente la definición progresista. La experiencia gubernamental de Bachelet no es útil para refundar el progresismo debido a (I) la naturaleza conservadora que tuvo su política; (II) los riesgos en que incurrió para alcanzar acuerdos con la derecha; (III) el significado que tuvo la delegación de la dirección política del gobierno en el ministro de Hacienda y (IV) que el Gobierno asumió las banderas de la derecha más recalcitrante cuando empezó a considerar al mundo organizado como

grupos corporativos con los cuales no se podía cooperar, por el presunto riesgo que capturarán la política pública y en consecuencia era necesario combatirlos.

¿Por qué decimos que predominó una política conservadora? Desde un principio el gobierno apostó a construir una mayoría con la derecha. Por eso es que, pese al clamor popular, la creación del pilar previsional público no fue acompañada por una reforma del sistema de capitalización individual. Por el contrario, se consolidó la liberalización del uso de los fondos (que luego serían fuertemente castigados por la crisis internacional, y que aún no alcanzan los máximos alcanzados antes de la crisis) y se rechazó la creación de una AFP estatal que abriera la posibilidad de elección, fortaleciera la competencia en el sistema –donde tres grupos controlan cerca del 80% de los afiliados– y mejorara la regulación pública.

Por su parte, la sentida demanda de una reforma laboral y el compromiso de la entonces candidata Michelle Bachelet de impulsarla, no fueron cumplidos. Se dijo que afectaría la recuperación económica; lo que no se explicó fue cómo una ley que demoraría mucho tiempo en discutirse y más aún en entrar en vigencia, podría afectar la recuperación de la economía. En reemplazo de ello, se constituyó la Comisión de Equidad y Trabajo, que ni siquiera abordó la reforma laboral. Más aún, cuando de lo que se trataba era generar condiciones para mejorar la distribución primaria de los ingresos (esto es, que los trabajadores pudieran mejorar sus ingresos a través de la negociación colectiva), se propuso que los empresarios siguieran pagando bajos salarios y que el “salario ético” que había propuesto la Iglesia Católica fuera sustituido por el “ingreso ético”, esto es, los mismos malos salarios complementados por mayores subsidios estatales.

Por otra parte, mientras que en la coalición existía creciente acuerdo de que en el largo plazo y más allá de los ingresos extraordinarios del cobre, era necesaria una reforma tributaria para financiar el gran esfuerzo social pendiente y la recuperación del ritmo de crecimiento de la economía, el ministro de Hacienda A. Velasco, en acuerdo con la derecha, buscó liberar más a las grandes empresas de la carga tributaria mediante la propuesta del reconocimiento de la depreciación acelerada.

En el ámbito educacional, el gobierno renunció a que la educación pública fuera el pilar de un sistema educacional de calidad, aspecto crucial para la equidad y para fortalecer la democracia y la cohesión social. Tal era el desaguizado que el diputado Carlos Montes, probablemente el

mayor ícono del comportamiento responsable y disciplinado de los parlamentarios, se declaró en rebeldía.

Privilegiar acuerdos con la derecha tuvo sendas consecuencias para la política predominante. Generó una creciente insatisfacción entre los parlamentarios de la Concertación que de manera creciente se vieron sin protagonismo, obligados a votar acuerdos en los que no habían participado, y se sintieron buzones de las iniciativas del Ejecutivo. Aunado a crecientes problemas para forjar decisiones políticas del gobierno, la dinámica política adquirió cada vez más la forma de problemas disciplinarios. En un contexto de escaso debate político y en que la Presidenta no terminó de asumir plenamente el rol de jefa de la coalición, los partidos encararon la disidencia política como problema disciplinario. Abundaron las expulsiones: un senador y cinco diputados de la DC; un senador, un diputado y un dirigente histórico del PPD. En el PS, la expulsión fue sustituida por la total exclusión de los disidentes, lo que se tradujo en la salida de dos senadores, un diputado, un dirigente histórico, Jorge Arrate, y números dirigentes intermedios. El PS en un momento tenía tres candidatos ex socialistas compitiendo con Frei. El rechazo a primarias abiertas fue el punto culminante de la división de la Concertación, principal causa de la derrota del 17 enero. A los déficits en cuanto a la realización de un buen gobierno, la conducción presidencial agregó falta de capacidad para ordenar a su coalición, tarea fundamental del liderazgo político.

No hay empresa que sea dirigida por el gerente de finanzas. Pero el actual gobierno tuvo en el inistro Velasco el principal dirigente, tanto hacia el interior del gobierno –basta empezar a conversar con funcionarios gubernamentales para que salga a relucir el excesivo protagonismo del ministerio de Hacienda y del Ministro– como en las relaciones con el Parlamento (debate presupuestario, remuneraciones y leyes sectoriales) y con el movimiento social (debate en torno al salario mínimo y relaciones con ANEF). Esta situación se tradujo en graves problemas de conducción gubernamental y coordinación interministerial.

Finalmente, el predominio de una política tecnocrática que veía al movimiento social organizado como expresión de la ignorancia de la sociedad civil y como forma embozada de hacer primar el interés particular (“corporativo”) frente al interés general encarnado por la tecnocracia gubernamental, llevó al máximo el distanciamiento entre el mundo organizado, base social histórica de la Concertación y el gobierno de la presidenta Bachelet. Paradójicamente, tras la imagen de una presidenta de gran carisma y muy cercana a la gente, se consolidaba un profundo

divorcio entre los movimientos sociales, viejos y nuevos, con el último gobierno de la Concertación. Y como contrapartida, los ministros rendían examen ante el Centro de Estudios Públicos y los organismos empresariales.

### 5. *Bases para el relanzamiento del progresismo*

Inevitablemente, todas estas razones llevan a concluir que la reestructuración del progresismo pasa por una evaluación crítica de lo que fue la última gestión gubernamental de la Concertación. Al mismo tiempo, es necesario debatir en profundidad los ejes de la propuesta concertacionista.

Ello no implica poner en cuestión los grandes éxitos de la coalición cuya articulación tradicional hoy finaliza y que constituyen en su conjunto los gobiernos más exitosos de la historia del país. Chile reconocerá siempre esta deuda, como lo han reconocido quienes asumieron el gobierno el pasado 11 de marzo. Pero sí implica reevaluar nuestra visión respecto de lo que constituye un proyecto progresista luego de la caída del muro de Berlín y del triunfo del capitalismo.

La persistencia de los problemas sociales en el mundo había cuestionado la capacidad del capitalismo para derrotar a la pobreza y a la desigualdad. La crisis financiera internacional reciente puso en cuestión la idea de un capitalismo desregulado con un Estado excluido de la economía, e hizo evidente la necesidad de una mayor regulación. Pero, más que eso, llamó la atención sobre el papel crucial del Estado y de la política para evitar que la recesión derivara en una larga depresión, como había ocurrido en los años 30 del siglo pasado. Más aún, hizo evidente la necesidad de que el Estado recuperara un rol crucial para estructurar un proyecto de país consensuado entre todos los actores. Esta es una lección clara de la experiencia actual de los países desarrollados y de aquellos –como Finlandia, Nueva Zelandia, entre otros– que han roto la barrera del subdesarrollo.

La caída del muro de Berlín dejó a la izquierda en una situación de vulnerabilidad ideológica tras haber sustentado un estatismo a ultranza. Y en un movimiento pendular se generalizó en el mundo la privatización, percibida como sinónimo de la modernidad y la eficiencia. Pero en los países desarrollados y con mayor experiencia en estas lides, las políticas de Thatcher y Reagan se tomaron con mayor criticidad y fueron realizadas en un contexto democrático. Por ello el Estado nunca retrocedió tan-

to como en Chile. Las concepciones neoliberales en materia económica echaron en nuestro país raíces que han marcado también algunas políticas de los gobiernos de la concertación de manera profunda. A manera de ejemplo, hasta la experiencia del Transantiago, era consenso entre las autoridades gubernamentales que la concesión era siempre mejor que la inversión y que la gestión pública en infraestructura. En Gran Bretaña, en cambio, cada iniciativa de concesión se somete al examen riguroso y no se inicia una nueva operación hasta que se demuestra la superioridad de una u otra alternativa. La salud pública sigue siendo el pilar principal en ese país y en la mayoría de los países desarrollados.

Profundizar en este campo no es posible en el presente artículo. Sólo algunas acotaciones adicionales.

La primera, es que nuestro país sigue haciendo oídos sordos a una real política ambiental. Ninguna candidatura asumió seriamente los desafíos planteados por el cambio climático y la conferencia de Copenhague. Es crucial un diálogo nacional para construir un país que haga de la defensa de medioambiente una ventaja competitiva, junto con su aporte a una buena calidad de vida.

La reforma constitucional, que Frei planteó con fuerza aunque la idea era puesta en cuestión por varios de sus asesores principales, es indispensable para mejorar la calidad de la política, para transformar a las regiones en protagonistas de su propio desarrollo y del país, y para encarar el desafecto que expresan 4 millones de chilenos ante al sistema político. Clave es sin duda la apertura de los partidos a los ciudadanos. ¿Por qué no elegir a los candidatos a los cargos públicos y a los puestos directivos internos con la participación de la ciudadanía toda, no inscrita en otros partidos? ¿No es una manera de terminar con el control de operadores que empiezan sirviendo a un líder hasta que se dan cuenta que pueden usar su capacidad de movilización en su propio beneficio?

Es fundamental replantear la relación entre sociedad civil, partidos y gobierno. Es necesario terminar con la idea de que es beneficioso para la democracia y al país poner punto final a la sociedad movilizadora. Es necesario terminar con la idea que el interés general se contrapone con los intereses de los grupos que se organizan. Debe superarse en nuestro país el “extremismo jacobino” que ha unificado a quienes confían en que el interés general está definido automáticamente por las leyes generales de la historia, con los neoliberales que desconfían de la organización social y conciben la sociedad como suma de individuos y rechazan la organización social y la política como medio de construcción social. Es necesario

superar la visión del individuo posmoderno que presuntamente no valora la política ni lo colectivo, en aras de su interés individual estrecho. La elección de Obama sobre la base de la movilización ciudadana es el mentís más categórico a los defensores de la postmodernidad en su interpretación más simplista.

No deja de ser paradójico que aunque el movimiento social progresista está en franco deterioro, proliferen variadas formas de la organización social de derecha e integristas. La aspiración a organizarse y la movilización social correspondiente es el alimento clave para la renovación partidaria. Más aún, la eficacia y la eficiencia de la política pública se acrecentarán cuando se abran amplios espacios a la participación ciudadana organizada.

Al cerrarse este ciclo político, tenemos que discutir las bases sobre las cuales podrá el progresismo reconstituirse y volver a ser alternativa de gobierno. Repensar los partidos, la organización social y la política pública a partir del mundo creado por las nuevas tecnologías y del ser humano empoderado, entre otros tantos aspectos, es crucial para el progresismo.

