

## Editores

Yesko Quiroga

Jaime Ensignia

# CHILE

## EN LA CONCERTACIÓN

[1990 • 2010]

Una mirada crítica, balance y perspectivas

## Autores

Santiago Escobar

Jaime Ensignia

María Ester Feres

María de los Ángeles Fernández

Cristián Fuentes

Elisabet Gerber

Alexis Guardia

Manuela Gumucio

Gonzalo Martner

Ricardo Núñez

Yesko Quiroga

Eugenio Rivera

Teresa Valdés

**FRIEDRICH  
EBERT**   
**STIFTUNG**



CHILE  
EN LA CONCERTACIÓN  
(1990 - 2010)

*Una mirada crítica,  
balance y perspectivas*

© Friedrich-Ebert-Stiftung, 2009

Av. Hernando de Aguirre 1320 • Providencia • Santiago  
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 menciones la fuente y se haga llegar copia a la redacción.

Derechos reservados

ISBN:

*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

Editores

Yesko Quiroga

Jaime Ensignia

**FRIEDRICH  
EBERT   
STIFTUNG**



## Reseña de los autores

### ESCOBAR, SANTIAGO

Abogado, Magíster en Derecho. Profesor de Ética y Gobierno y de Teoría de los Conflictos en el Magíster de Alta Dirección Pública en la Universidad Academia de Humanismo Cristiano. Ha sido Auditor General del Ministerio de Economía de Chile.

### 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.

### FERES NAZARALA, MARÍA ESTER

Abogada, licenciada en Derecho, Universidad Complutense de Madrid, España; con estudio de pre-grado en la Universidad de Chile y de especialización en relaciones industriales en el centro internacional de Formación OIT (Torino), Universidad de Bolonia y Universidad de Castilla-La Mancha. Ex Directora del Trabajo 1994-2004), Experta y consultora en materias laborales. Actualmente académica de la Universidad Central (UCEM) y Directora del Centro de Relaciones Laborales de su facultad de Economía.

### 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

#### FUENTES, CRISTIÁN

Profesor de Historia y Geografía (Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación), Magister en Ciencia Política con Mención en Relaciones Internacionales (Pontificia Universidad Católica de Chile), Candidato a Doctor (Phd), Universidad de Leiden, Holanda. Profesor de Relaciones Internacionales en Universidades de Chile, de Santiago, Alberto Hurtado y ARCIS.

#### GERBER, ELISABET

Licenciada en Tecnologías de la Comunicación (Universidad CAECE, Buenos Aires); Master en Análisis de la Opinión Pública; Diplomado en Comunicación y Desarrollo (Universidad de Chile). Hasta 2005 colaboradora de la Fundación Friedrich Ebert en Buenos Aires. Se ha especializado en temas vinculados a la comunicación pública. Docente de la Universidad ARCIS en el Magister de comunicación política, actualmente es Directora de Proyectos de la Fundación Friedrich Ebert en Chile.

#### GUMUCIO, MANUELA

Periodista de la Universidad de Chile, Doctora en Sociología de la Comunicación de la Universidad de Paris VI-Jussieu.R y Realizadora de TV formada en un stage intensivo de un año en Francia. Entre los años 1974 y 1986 fue profesora de la Universidad de Paris VIII y directora de programas en TV Francesa. Durante 1989 y el 2001 fue directora ejecutiva de Tevecorp, autora y productora de diversos programas para TVN y Megavisión. En la actualidad es Directora del Observatorio de Medios, FUCATEL.

#### GUARDIA BASSO, ALEXIS

Economista, Ingeniero Comercial U, de Chile, Doctor en Ciencias Económicas, Universidad de Paris IX Dauphine 1981, mención “Economía y Finanzas Internacionales”, Actual director de Estudios en la Dirección Económica de la Cancillería de Chile.

#### 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); actualmente es Embajador de Chile en Madrid, España.

NÚÑEZ, RICARDO

Profesor de Historia y Geografía, Universidad de Chile. Licenciado en Sociología, Universidad de Chile. Master en Demografía, Universidad Carolina de Praga, Checoslovaquia. Profesor Titular de la Universidad de Chile (Santiago y Valparaíso). Vicepresidente de la Internacional Socialista 2004-2009, Senador de la República de Chile 1990-2010. Actualmente, preside la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización e integra las Comisiones de Minería y Energía y de Educación, Ciencia y Tecnología.

PARRINI ROSES, VICENTE

Periodista titulado en la Pontificia Universidad Católica de Chile. Fue redactor de revista Apsi y de diversos medios escritos opositores a la dictadura. Ha sido, además, docente de la Universidad Academia de Humanismo Cristiano y de la Universidad de Santiago. En los últimos años ha sido colaborador del proyecto Bicentenario de canal 13 y actualmente ejerce como editor periodístico y encargado de proyectos del Observatorio de Medios FUCATEL.

POBLETE, M. PAZ

Cientista política, Magíster (c) en Pensamiento Contemporáneo, Universidad Diego Portales. Diploma en Opinión Pública Universidad Diego Portales. Sus áreas de interés son movimientos sociales, partidos políticos, filosofía política, opinión pública y política comparada.

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 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".

SCHUSTER, MARTÍN

Cientista político, diplomado en opinión pública en la Universidad Diego Portales. Actualmente se desempeña como investigador asociado de la Universidad Diego Portales e investigador adjunto de la Fundación Chile 21.

## 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 y, actualmente, en Chile.

## VALDÉS, TERESA

Socióloga, investigadora del Centro de Estudios para el Desarrollo de la Mujer (CEDEM) y coordinadora del Observatorio de Género y Equidad. Profesora visitante de la Universidad de Stanford en Santiago (1995-2007) y profesora en la Universidad Alberto Hurtado y otras Universidades chilenas, se ha especializado en los estudios de género y políticas públicas para la equidad. Coordinadora de diversos proyectos nacionales e internacionales, tiene numerosas publicaciones.

# Índice

Presentación.....	13
<i>Yésko Quiroga y Jaime Ensignia</i>	
<b>TEMAS CENTRALES</b>	
Con la fuerza de las ideas: los desafíos de la Concertación.....	23
<i>Ricardo Nuñez</i>	
Una constitución democrática para el segundo centenario.....	39
<i>Santiago Escobar S.</i>	
<b>PRIMER BLOQUE:</b>	
<b>LOS PILARES FUNDAMENTALES DEL PROYECTO DE LA CONCERTACIÓN</b>	
Relación entre economía y política: la experiencia chilena .....	79
<i>Alexis Guardia</i>	
Balance crítico de la política exterior de Chile 1990-2008.....	123
<i>Cristián Fuentes</i>	
Algunos resultados de la política social chilena desde 1990.....	159
<i>Gonzalo Martner</i>	
Progresismo y movimiento sindical en Chile.....	193
<i>María Ester Feres N.</i>	

## SEGUNDO BLOQUE:

### LOS BALANCES POLÍTICOS SECTORIALES DEL PROYECTO CONCERTACIONISTA

Partidos progresistas en Chile: entre balances y deudas.....	235
<i>María de los Ángeles Fernández, María Paz Poblete y Martín Schuster</i>	
La equidad de género: democracia en lo público y en lo privado .....	271
<i>Teresa Valdés</i>	
Política comunicacional de la Concertación.....	301
<i>Manuela Gumucio y Vicente Parrini</i>	
La crisis energética y el modelo económico chileno.....	333
<i>Eugenio Rivera</i>	

## TERCER BLOQUE:

### CONTRIBUCIONES GENERALES

De modelo ejemplar a objeto de enmiendas: el sistema de pensiones de Chile.....	367
<i>Yésko Quiroga</i>	
Género, poder y comunicación: la presidenta Michelle Bachelet .....	383
<i>Elisabet Gerber</i>	
Chile en la globalización .....	407
<i>Jaime Ensignia</i>	

PRESENTACIÓN

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

YESKO QUIROGA  
JAIME ENSIGNIA

El 11 de marzo 2009, la Concertación de Partidos Políticos por la Democracia cumplió 19 años en el gobierno. Sus logros en materia de desarrollo institucional y político del país, como en lo social y económico son innegables y reconocidos hasta por los más enconados adversarios. Como proceso sociopolítico, la transición chilena a la democracia es considerada un caso emblemático en varios aspectos. Las dos décadas recorridas ofrecen la posibilidad de observar estos procesos desde una perspectiva histórica y realizar un balance, tanto de los aciertos, como de los errores de una etapa fundamental del desarrollo nacional, liderada por la coalición de partidos más exitosa de la historia chilena.

En casi todos los procesos electorales que han tenido lugar desde el Plebiscito de 1988 en adelante, ha triunfado la Concertación. La excepción ha sido a la saga de victorias, la elección municipal de octubre 2008, en la cual perdió su mayoría en alcaldes. En esa oportunidad, por primera vez en veinte años, la Concertación compitió con dos listas separadas en el nivel de concejales. Para muchos integrantes de la coalición, aquella decisión fue un error, en tanto potenció el descontento respecto de la programática y a ciertos liderazgos políticos, dando lugar a conflictos políticos mayores. Desde la perspectiva de quienes impulsaron la iniciativa de competir con dos listas diferentes, se trataba de una táctica destinada a maximizar el apo-

yo ciudadano en el marco de un sistema electoral restrictivo que desalienta la competencia. De cualquier manera, hasta aquel momento, había sido imposible contrarrestar el éxito electoral de la Concertación.

En lo que respecta a la evaluación ciudadana, las encuestas de opinión reflejan que la mayoría de los chilenos aprecia la tarea realizada por los gobiernos de la Concertación. En particular, se destaca el apoyo ciudadano a la gestión del gobierno de Ricardo Lagos y al de Michelle Bachelet, quien en este último año de gobierno ha alcanzado los niveles más altos de aprobación ciudadana en la historia del país<sup>1</sup>.

El desempeño de los cuatro gobiernos de la Concertación generó estabilidad política y social, fortalecimiento institucional, crecimiento económico sostenido -a pesar de las crisis económicas y financieras internacionales-. Los elementos destacados de su gestión podrían situarse en los siguientes ejes:

- manejo serio y sólido de su política fiscal;
- permanente preocupación por la reducción de la pobreza, por la equidad y justicia social, especialmente en el último período, destacado también por claros avances en materia de equidad de género;
- fortalecimiento de la función jurídica con reformas importantes a la justicia;
- plena normalización de las relaciones cívico - militares, a la vez que se concretaron acciones de justicia en materia de derechos humanos.

Este camino no ha carecido de tropiezos, pero el recorrido de casi veinte años ha sido sumamente fructífero. Genaro Arriagada, Secretario Ejecutivo del Comando de Partidos por el No para enfrentar el Plebiscito de 1988, señalaba en una entrevista realizada en marzo del 2008, que “...en 1990 no me habría imaginado que íbamos crear una alianza política que duraría 20 años, ganaría todas las elecciones y se mantendría unida hasta hoy”<sup>2</sup>.

Es posible que la experiencia traumática de la dictadura militar y la aguda percepción de la realidad, que impregnaron a los fundadores de la Concertación, expliquen parte importante de su éxito. Precisamente en este contexto, cabe considerar la opinión de Arriagada en la entrevista

<sup>1</sup> Ricardo Lagos 58 % al término de su mandato (2005) y Michelle Bachelet 78% según la Encuesta CEP de noviembre de 2009.

<sup>2</sup> El Periodista/14 de marzo 2008, pp. 12.

aludida acerca del desgaste de la coalición política: “La Concertación es una alianza de partidos y ellas no son eternas. Los partidos son más duraderos que las alianzas, pero tampoco son eternos, hemos visto que, de repente, la historia se traga partidos enteros. No sería raro, entonces, que la Concertación en algún momento desapareciera como alianza”<sup>3</sup>.

Prácticamente todos los chilenos y chilenas se han beneficiado material y socialmente de los avances impulsados en estos últimos 19 años. Así se estableció una nueva plataforma política y social, generando una conciencia de desarrollo en la población a partir de la cual se asienta la idea de que es posible avanzar hacia una mejora cualitativa de sus condiciones de vida. En países integrados, esta noción suele constituir el combustible de nuevos emprendimientos para la construcción de un Estado de bienestar social. El hecho de que esta idea tenga hoy profundo arraigo en la conciencia cívica nacional, debe atribuirse, sin duda, al desempeño de la Concertación, independientemente del clivaje doctrinario que pueda tener lugar a futuro.

Los desarrollos que han tenido lugar en el marco de los gobiernos de la Concertación han sido acuñados bajo el sello de la inclusión y de la protección social. El ex presidente Ricardo Lagos se refiere a estos procesos como la construcción de una sociedad de garantías y destaca: “Hemos logrado un crecimiento económico inédito en la historia de Chile. Somos hoy el país con menor nivel de pobreza de América Latina. Para la gran mayoría de chilenos el problema ya no es salir de la pobreza, sino mejorar su calidad de vida”. Y agrega:

“El sueño al que los invito a pensar y a unirse, es cómo construir una sociedad capaz de asegurar las garantías fundamentales relativas al acceso equitativo de todas las personas a las oportunidades de progreso y protección social”<sup>4</sup>.

No obstante, una evaluación honesta no puede ignorar la persistencia de problemas sustantivos, y a partir de ello abrir espacio a los proyectos de renovación política que la sociedad reclama. La sociedad chilena cuenta ya con una base material y cultural que le permitiría superar gran parte de las desigualdades económicas y sociales persistentes y dar el gran salto necesario para ser un país desarrollado.

Los estándares de bienestar y la igualdad son logros que la ciudadanía, sin duda, valora. En el mismo sentido, esta ciudadanía desconfía de un

<sup>3</sup> Ídem, pp.12.

<sup>4</sup> FORO CHILE 21, abril 2008, pp. 12.

crecimiento basado en la alta concentración de la riqueza en una minoría y en mecanismos de corrección sustentados únicamente en las leyes del mercado. Para los estándares internacionales, Chile aparece como un país extremadamente desigual en la distribución de la riqueza, con débiles mecanismos institucionales para promover la corrección de esta falla.

Los grandes grupos económicos, nacionales y multinacionales, controlan la mayor parte de la actividad financiera y productiva; esto implica, por ejemplo, el 95% de las exportaciones, el manejo de los fondos previsionales, las instituciones de acceso a la salud, las grandes cadenas de comercio detallista. Los grupos económicos también han extendido su control al sistema educativo, particularmente en el nivel de la educación superior, es decir, universidades e institutos profesionales, las que junto al manejo de los principales medios de comunicación en general, les permite imponer una visión sesgada, definida básicamente por sus propios intereses.

De esta manera, Chile presenta un cuadro extremadamente asimétrico en lo que respecta a la distribución del poder entre el gran capital y la ciudadanía, en especial, los actores sindicales. La influencia del sector empresarial (excluyendo a las PyMEs) en las decisiones políticas es desproporcionadamente grande. A la conciencia legítima sobre la utilidad social de los instrumentos de mercado se ha agregado la inconsistencia ideológica de pensar el modelo de libre mercado como un acto de fe, que activa de manera casi religiosa mecanismos de defensa ante cualquier intento por introducir controles, transparencia o equilibrio para su adecuado funcionamiento. Esto ha configurado situaciones de abuso e impotencia que crean una creciente irritación social y deslegitiman los principios y valores que deberían guiar a una sociedad democrática social de economía libre y una cooperación sana entre lo público y lo privado.

De este modo, una redistribución del crecimiento económico y de la riqueza, ya sea a través de una mayor transparencia y equilibrio de los mercados o de la acción directa de las instituciones públicas, se torna un desafío ineludible para las fuerzas políticas progresistas del país. De igual modo, resulta imprescindible una reforma laboral basada en los estándares propios de una sociedad democrática, tendiente a lograr cierta simetría entre los actores.

A partir de los éxitos de la política de protección social llevada a cabo por el gobierno de la Presidenta Bachelet, resulta inevitable que también las fuerzas políticas más conservadoras se plieguen, al menos desde lo discursivo, a las reivindicaciones por mayor igualdad y protección social.

Sin embargo, existen diferencias sustanciales entre conservadores y progresistas en esta materia. A su vez, la protección social brindada y legitimada a través del gasto fiscal no es sustentable, si no va acompañada de procesos redistributivos a partir de la base tributaria y productiva. Tarde o temprano los países deben hacer un ejercicio de redistribución, en el cual, el juego equilibrado de los factores en la base productiva determina la real voluntad de protección social. Chile está lejos de plantearse seriamente este problema.

En lo que respecta a la equidad de género, componente esencial de una sociedad democrática, Chile muestra enormes avances en los últimos años, aunque también importantes asignaturas pendientes. Los gobiernos de la Concertación han otorgado una importancia creciente a la superación de la discriminación de género y al impulso de políticas públicas orientadas hacia la equidad. El Gobierno de la Presidenta Bachelet se destaca por el tremendo impacto simbólico en materia de equidad de género: por primera vez Chile tiene presidenta mujer y, prácticamente, la mitad del gabinete ministerial está compuesto por mujeres. La visibilización de mujeres en las más altas esferas del poder político aporta, con un efecto catalizador, a las transformaciones sociales y culturales que tienen lugar en este sentido. Más allá de lo simbólico, este cuarto gobierno concertacionista se destaca por su fuerte impronta de género en la implementación de políticas públicas, sobre todo en lo que respecta a los programas de protección social. En contraste con estos avances, la participación política de las mujeres sigue sesgada por patrones patriarcales. La cámara de senadores cuenta con apenas un 5% de mujeres y la de diputados, un 15%. Hasta el momento, no ha resultado posible implementar medidas de acción positiva.

En el plano político, siguen vigentes las restricciones a la democracia que impone la Constitución de 1980. El sistema político, en particular, el sistema electoral binominal y la ley de Partidos Políticos han conducido a la desafección del mundo político y al desinterés en la participación electoral, sobre todo, entre los jóvenes. La masiva ausencia de la población joven en el ejercicio ciudadano democrático se explica, en gran medida, por un sistema electoral que induce a la conformación de dos bloques políticos y que convierte a las elecciones, sobre todo parlamentarias, en un acto cuyo resultado está en gran medida predeterminado de manera administrativa.

La Constitución del 80, resultado del plebiscito fraudulento de la dictadura militar, ofrece sólidos fundamentos para la exclusión política y desa-

rolla un plan institucional del Estado que no sólo traba el progreso social, el desarrollo armónico de la economía y el despliegue político legítimo de las mayorías, sino también el ejercicio sincronizado de las competencias de los poderes y órganos del Estado. Todo ello sin haber pasado jamás por el test básico del poder constituyente, que requiere establecer su legitimidad a través de la voluntad del soberano. De ahí la necesidad de una nueva Constitución y no de meras reformas, como compromiso ineludible de los demócratas chilenos y sin perjuicio de reconocer los importantes cambios introducidos en ella, especialmente en el año 2005.

Las Coaliciones no son eternas y sus partidos y adherentes experimentan desgastes y cambios propios de una época que fluye a un ritmo vertiginoso, caracterizada por sus crecientes incertidumbres y complejidades. Esto implica la irrupción de cambios culturales que alejan sentidos antes compartidos y hacen converger otros. Estos procesos no se pueden disciplinar; intentarlo sería atentar contra el sentido mismo de la libertad.

La Concertación de Partidos por la Democracia está en uno de esos momentos extremadamente dinámicos en cuanto a flujo de ideas y ebullición de proyectos políticos. Posiblemente se encuentre agotada en algunos aspectos, falta de musculatura en otros, pero cuenta con una historia y un sedimento político y cultural que prueban que no ha sido un simple episodio en la historia del país. Una aspiración que, probablemente, todo actor político comparte, es dejar una huella permanente en la conciencia nacional. Eso está largamente logrado.

Sea cual fuere el próximo gobierno de Chile ya nunca será el mismo que antes de la Concertación, pues su acción política generó cambios paradigmáticos en la conciencia nacional. Es probable que la demora en impulsar debates necesarios y cambios generacionales en la dirigencia política, así como actitudes reticentes frente a la demanda por mayor audacia y libertad, genere costos políticos que no permite, excluir hoy la pérdida del gobierno. Pero es precisamente en los momentos de incertidumbre donde debiera surgir de manera más nítida el gran capital político, cultural y emocional de la Concertación. Bajo cualquier circunstancia, el escenario político esta en búsqueda de nuevos espacios y visiones. El cambio que se vislumbró en el año 2006 al ser elegida una mujer como primera Presidenta de Chile, terminó madurando de manera centrífuga. Prueba de ello es que, en un primer período del 2009, cuatro de las candidaturas presidenciales y, finalmente, tres de ellas, provienen del espacio político de la Concertación.

Muchos observadores piensan que ésta es la prueba más palpable del fin o el cierre de un ciclo histórico de dos décadas. Otros creen que es posible refundar la coalición y construir una nueva Concertación. Al mismo tiempo, urge abrirse a nuevos referentes políticos y nuevas mayorías, lo que exige la reformulación del progresismo y de la izquierda democrática del país. Aun cuando el escenario político atravesase enormes transformaciones, la impronta concertacionista seguirá incidiendo en la vida política chilena.

A la Fundación Friedrich Ebert, que contribuyó al proceso de recuperación institucional y democrática de Chile desde el momento mismo en que se vivió el golpe militar de septiembre de 1973, la historia y el presente de la Concertación no le son ajenas. Sobre todo en lo que respecta al trabajo con la izquierda democrática concertacionista, así como con actores sindicales, el trabajo de la FES ha estado guiado siempre por la convicción de que las sociedades plurales y democráticas son aquéllas en las que los ciudadanos son iguales y libres.

Este libro se propone acercar a los lectores un balance crítico, valorando lo transitado durante estos 20 años en áreas fundamentales de la gestión gubernamental y de las políticas públicas. Somos conscientes de que los análisis de expertos y expertas que aquí se presentan, no son imparciales ni aspiran a serlo. Precisamente por ello sabemos que serán necesarias aun muchas más reflexiones sobre este tan particular proceso político y, en este sentido, quedamos en deuda con nuestros lectores.

Aun así, anhelamos que este esfuerzo contribuya al análisis de la gestión de la Concertación de una manera profunda, equilibrada y no ideologizada.



## TEMAS CENTRALES



# Con la fuerza de las ideas: los desafíos de la Concertación

RICARDO NÚÑEZ MUÑOZ

## INTRODUCCIÓN

Todos los procesos de significación y trascendencia que ha vivido nuestro país a lo largo de su vida republicana, han sufrido un permanente y sostenido cuestionamiento por parte de quienes los vivieron o de quienes han intentado interpretarlos. Este el caso de las situaciones extremas que registra nuestra historia, tales como la guerra civil de 1891, que culminara con el suicidio del Presidente José Manuel Balmaceda, y el primer período presidencial de Arturo Alessandri Palma, que significó su propio exilio político y, contradictoriamente, la instalación de una comisión especial que elaboró la Constitución de 1925.

De igual manera, por regla general no existen unanimidades ni consensos globales que le otorguen mérito definitivo a ninguno de los procesos de transición que hemos conocido en distintos lugares del mundo los últimos 50 años. La transición española, por su cercanía con nuestra experiencia, cuyos Acuerdos de la Moncloa dieron inicio al proceso que terminó con los 40 años de dictadura franquista, tampoco puede ser considerado un paradigma que explique las singularidades en torno a los cuales se desenvuelven los procesos de transición que nacen al término de una dictadura.

Este parece ser el caso del ya largo período de transición a la democracia que ha vivido Chile y el rol determinante que en ella ha jugado la Concertación de Partidos por la Democracia, que ha gobernado nuestro

país desde el inicio de la transición y que legítimamente pretende continuar y profundizar la obra del exitoso gobierno de Michelle Bachelet.

En nuestra específica realidad, independientemente que siempre existen y han de existir quienes traten por menguadas razones de minimizar el rol desempeñado por la Concertación, es bueno tener presente que ella no sólo ha encabezado esta difícil etapa política, sino que su sola existencia, su constitución como fuerza dirigente, hizo posible la viabilidad de la misma.

Ningún partido ni sector de la vida nacional, ni menos los llamados poderes fácticos, poseían un compromiso mayor con ella. Pocos tenían la confianza necesaria para sacar a Chile de la dictadura y reconstruir en un corto período histórico una convivencia democrática basada en el respeto irrestricto de los Derechos Humanos. Pocos creían que era posible juzgar a los autores de los crímenes cometidos por el régimen de la dictadura.

Por ello, a pesar de los serios cuestionamientos que se formulan en relación al “tipo” de democracia que se ha ido construyendo, pocos son los que se atreven a levantar alternativas que impliquen en los hechos volver al pasado. Ha sido, por tanto, un período histórico trascendental.

Impregnada de principios y valores democráticos, la transición ha significado reconstruir gran parte del tejido social violentado por el régimen dictatorial, generar condiciones favorables para el normal funcionamiento de las instituciones y poderes del Estado, modernizar la administración pública y enfrentar exitosamente la globalización. Todo ello, en medio de un crecimiento de la economía como jamás se había experimentado en la historia del país.

Esta coalición, la más exitosa que se conozca en nuestra trayectoria republicana, ha situado a Chile como país más moderno, democrático e igualitario, y generado las condiciones para enfrentar con éxito los desafíos del siglo XXI.

Durante su mandato, ha aumentado significativamente la cobertura educacional, reducido drásticamente la pobreza, instalado un sistema de protección social, fortalecido la salud pública y abierto exitosamente Chile al mundo, por señalar algunos de sus logros más significativos. Su incidencia en la vida nacional hace que pocos se atrevan a negarlos. Basta mirar los programas de los más diversos candidatos de derecha, incluido su candidato presidencial, para darse cuenta de la enorme fortaleza que han adquirido las transformaciones impulsadas.

Los tímidos cuestionamientos que se le hacen surgen, en su mayoría, de una matriz populista y demagógica que aun permanece entre en sectores políticos de diferentes signos ideológicos. En tanto la derecha, sea la de nuevo como la de antiguo cuño, que sostuviera al régimen de Pinochet otorgándole pretendidos fundamentos ideológicos y doctrinarios, aparece convencida de las bondades de vivir en democracia, donde las libertades consagradas por el ordenamiento jurídico existente son plenamente respetadas. Todo indica que ella ha abandonado la peregrina idea de la “democracia protegida”.

Por estas razones se puede afirmar que la Concertación sigue siendo la coalición política más capacitada para conducir los asuntos públicos, al aparato administrativo y político del Estado y la que está en mejores condiciones para dotar de coherencia a la política económica del país.

Lo anterior a condición, sin embargo, que todos los logros y éxitos que se han alcanzado en estos años de gobierno sean considerados como insuficientes para acometer las transformaciones que aun se encuentran pendientes.

## I. AUTOCRÍTICA NECESARIA PARA ENFRENTAR LOS DESAFÍOS PENDIENTES

La Concertación tal como la hemos concebido hasta ahora, tiene un horizonte cada vez más cercano. Su doble dimensión de ser una coalición de gobierno y al mismo tiempo un pacto electoral, tiende a agotarse y a mostrar más debilidades que fortalezas, tal como ha quedado de manifiesto en el último período a propósito de los eventos electorales de diciembre 2009.

A pesar de los resultados positivos que pueden exhibirse, existen carencias imposibles de soslayar. Desde luego, sus éxitos no han sido socializados de manera eficaz. No ha logrado traspasar a las nuevas generaciones el sentido solidario y la generosidad política con la que se actuó en la lucha contra la dictadura y al inicio de la transición.

De igual modo, los sucesivos gobiernos no han tenido la fuerza necesaria para dar cuenta de temas o problemas relevantes. A modo de ejemplo, ninguno de ellos ha definido con claridad una política hacia la Educación Superior Pública, ni se ha logrado enfrentar las evidentes deficiencias de la educación municipalizada. Tampoco la ha tenido frente al régimen político imperante, marcado por un presidencialismo portaliano impropio de esta época. Su adhesión a las demandas descentralizadoras

de la administración de Estado ha sido más bien débil. Se han impulsando privatizaciones de empresas públicas que la práctica demostró innecesarias. Su mirada en el ámbito internacional ha estado más puesta en los países desarrollados que en los países de la región, cuestión preocupante que nos puede llevar a un peligroso aislamiento respecto de países hermanos, en medio del requerimiento hecho por Perú ante La Haya.

El modelo de desarrollo implementado ha demostrado ser eficaz en aspectos sustantivos, como el control de la inflación, la expansión del gasto fiscal, el financiamiento de las políticas públicas, entre otros. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados por el gobierno de la presidenta Bachelet, éste no ha resuelto los graves desequilibrios sociales existentes, la enorme concentración de la riqueza, la injusta distribución del ingreso y la persistencia de bolsones de pobreza y marginalidad.

Una parte de nuestros compatriotas, hombres y mujeres, especialmente aquellos que viven de un sueldo o un salario siguen, “como en lo viejos tiempos”, explotados por regímenes laborales y salariales que contradicen el sentido de modernidad con el que se intentan presentar los logros socio-económicos alcanzados. Basta mirar los millones de chilenos subcontratados, los que trabajan a honorarios o con sistemas de contrato a plazos fijos y breves y al ejército de temporeras que prestan sus servicios en época de cosecha, para darnos cuenta que la explotación del trabajo asalariado forma parte de la lógica del sistema económico en vigor.

Esta realidad, se ha acentuado aun más a propósito de la crisis internacional en la que se ha visto envuelta la economía mundial. Es cierto que en lo últimos tiempos aparecen signos de reactivación que generan optimismo en los mercados, que se vuelve a tasas de inversión relativamente alentadoras y que los organismos financieros internacionales parece que han aprendido las duras lecciones. El rol del Estado que durante décadas ha sido objeto de duros cuestionamientos por parte de los ideólogos del neoliberalismo, tiende a ser revalorizado. A este convencimiento han arribado no sólo gobiernos socialistas o socialdemócratas: incluso aquellos de signo contrario que también han sido afectados por las irresponsabilidades cometidas por importantes agentes del sistema financiero mundial o por las “burbujas” del ámbito inmobiliario.

Tanto por las insuficiencias propias de nuestro esquema de desarrollo como por el impacto que ha provocado en Chile la crisis mundial, la Concertación está obligada a cambiar de raíz su mirada histórica y dar un salto cualitativo en el cómo concebir el país que pretende seguir cons-

truyendo. La nueva realidad impone asumir que no se trata sólo, como en el pasado reciente, de fundar su tarea a partir de un mero entendimiento programático o de renovar el pacto de gobierno que le permita transitar sin sobresaltos a un nuevo período presidencial. Los cambios experimentados por Chile han sido de tal envergadura que ha surgido un país distinto, una sociedad diferente, un estado-nación que no es posible reconocerlo a partir de invocar su pasado reciente. Dichos cambios son los que explican las mayores demandas, las nuevas exigencias a las que cotidianamente se enfrenta la Concertación y su gobierno en todos los ámbitos del quehacer nacional.

Esta nueva realidad surgida a propósito del impulso que los gobiernos concertacionistas le han dado a las tareas del desarrollo y del crecimiento económico, supone un estadio superior donde las exigencias de nuevos derechos sociales, de mayor equidad en la distribución de la riqueza, de expansión de las libertades y de mayor igualdad en el acceso a los bienes materiales y espirituales, será la tónica esencial que marcará el devenir social y cultural del país.

Por ello, la mayor exigencia que tiene la Concertación es ser nuevamente una fuerza de futuro, capaz de recrearse a partir de sus éxitos pero fundamentalmente a partir de sus desafíos. Sin nostalgias ni recurrencias al pasado. Con la mirada puesta en el porvenir, con la voluntad de avanzar, de no “regresar a lo que ya fuimos”.

Llegó la hora de decirlo sin ambages: en lo fundamental la transición concluyó y aun cuando quedan hechos propios de ese período histórico, ellos no impregnan el futuro. De ahí la relevancia de pensar en una nueva institucionalidad que plasme un nuevo orden constitucional, en un modelo de desarrollo que deje atrás el implementado hasta ahora, que ponga al Estado como un centro esencial para avanzar a la construcción de un Estado Social y Democrático de Derecho.

## II. A RENOVAR LAS PRÁCTICAS POLÍTICAS DE LA CONCERTACIÓN

Las complejas circunstancias que han caracterizado el panorama político nacional en los últimos tiempos, han afectado a los partidos de la Concertación. Los desafíos electorales, particularmente en el ámbito parlamentario, así como la camisa de fuerza impuesta por el sistema electoral vigente los ha llevado a una discusión interminable y a sumirse en debates intrascendentes propios de una coyuntura que no acierta a “elevar el vuelo”.

Cotidianamente se conocen declaraciones de connotados dirigentes que desconciertan al ciudadano común y abren serias interrogantes acerca del grado de coherencia existente al interior del conglomerado. Superar este estado no será una tarea fácil. Recuperar las confianzas o acrecentar las lealtades en política siempre lleva tiempo.

Por lo anterior, así como por las nuevas y acuciantes exigencias que surgen en el nuevo escenario nacional, la Concertación debe cambiar urgentemente su manera de hacer y entender la política. Como se sabe, la política no es la totalidad de la existencia de una nación. Es una parte importante, sobre todo en un sistema democrático, pero convive con otras múltiples expresiones de la vida social y cultural de un país. Por eso necesita dotarse nuevamente de la convicción de que, además de ser eficaz para dirigir la “cosa pública”, es la fuerza política con mayor volumen ético y moral, que el poder no la ha envilecido, que mira el progreso con un amplio horizonte de libertades de mayor y mejor democracia y que aspira a una sociedad donde la igualdad preceda y presida el crecimiento económico.

Desde luego, ella debe excluir las prácticas que de “modernas” y “ciudadanas” tienden a transformarse en estilos manipuladores y cortoplacistas. No es aceptable decir que se quiere cambiar el modo de hacer la política cuando en el fondo lo que se intenta es despojarla de sus contenidos esenciales, de aquellos que son la base para servir mejor a la causa del progreso, del bien común, de la felicidad espiritual y material de una sociedad. Ello exige trabajar con la verdad, con transparencia, con la máxima honestidad. Sin ocultar lo que se piensa, sin disfrazar las ideas, ni adoptar estilos propios de la lógica del mercado imperante.

Una coalición de centroizquierda como la Concertación, requiere además de nuevos contenidos programáticos, de nuevas formas de relacionarse con la gente, de asumir con prestancia su rol de liderazgo, a la par de fortalecer las organizaciones sociales, especialmente aquellas que se encuentran en el lado gris del crecimiento.

Esto implica concebirla como un gran movimiento amplio y ciudadano, portador de políticas, en el mejor sentido de la palabra, donde el ágora revivida no sólo sean los partidos sino que éstos y la sociedad civil unidos en una nueva síntesis. Por eso la Concertación debe proponerse erradicar sus prácticas internistas y airearse con los contenidos culturales positivos que portan las nuevas generaciones y representar, sin populismo ni demagogia, a los que padecen discriminación y marginalidad. La determinación de concretar un pacto electoral con el Juntos Pode-

mos Más en las elecciones presidenciales del 2009 - entidad que agrupa principalmente al Partido Comunista de Chile - debiera contribuir a ese objetivo.

Hacia esas metas hay que apuntar cuando se plantea recrear o redefinir la Concertación. Esto supone nuevos rostros pero fundamentalmente nuevas ideas. Y no sólo programas, por cierto importantes, sino modos y métodos capaces de generar nuevas confianzas y afectos en una sociedad que carece de ellos, que termine con las tendencias al paternalismo y el autoritarismo burocrático en los que han caído muchas de las políticas públicas que se han impulsado durante estos años.

### III. LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN UNA SOCIEDAD QUE CAMBIA

Rehacer una Concertación de cara al futuro implica superar las enormes dificultades que hoy poseen los partidos políticos ante las dinámicas transformaciones que se observan a escala mundial.

La democracia seguirá teniendo como un elemento esencial para su funcionamiento, a partidos políticos que reflejen y estructuren las aspiraciones y necesidades diversas y heterogéneas que existen en el seno de la sociedad. No ha llegado el momento aun para dar por fenecido este modo racional de ordenar las diversas demandas que natural y legítimamente se expresan en un cuerpo social determinado.

Desgraciadamente, el régimen de partidos restablecido a partir del momento en que se recuperara la democracia muestra crecientemente signos de deterioro. Desde luego, no está en condiciones de dar cuenta de las transformaciones que vive el mundo, de los nuevos desafíos que éste enfrenta, como el cambio climático, la crisis energética, por señalar sólo algunos.

Los partidos, que duda cabe, atraviesan por momentos de serias debilidades orgánicas y políticas que los alejan del ciudadano común y acrecientan el desprestigio que les afecta. Y aun cuando este hecho no es sólo propio de nuestra realidad nacional ya que en las democracias modernas los partidos sufren serios cuestionamientos, ello no debiera ser excusa para que aquellos que se proclaman progresistas no asuman la histórica responsabilidad de superar esta situación.

Para elevar la responsabilidad cívica de los partidos de la Concertación, éstos no deben seguir siendo percibidos como medios para acceder a cargos en la estructura gubernamental ni como factor de ascenso social de sus militantes. Las legítimas aspiraciones de lograr la totalidad o parte

del poder político en una sociedad democrática, no puede llevarse a cabo sacrificando los valores y principios éticos que deben informar siempre la lucha por el “bien común”. Esto que es válido para cualquier partido político o movimiento de igual carácter, lo es especialmente para aquellos que buscan el progreso e incluso la transformación radical de la sociedad.

En la actualidad las fuerzas que conforman la Concertación pasan por momentos complejos cuyas causas son variadas. Es posible que en 20 años de gobierno se hayan debilitado las lealtades o hayan desaparecido las razones últimas por las cuales se participa en la tarea de administrar y gobernar el país. Es posible. Pero estos no son los únicos factores que explican los problemas que les afectan. Las insatisfacciones que puedan existir sobre el camino elegido, no justifican la pérdida del sentido de pertenencia. Tampoco lo son los proyectos personales que han inundado la vida política del país, especialmente en el seno de la Concertación. En relación a este fenómeno, se debe tener presente que cuando los partidos pretenden reflejar la conciencia colectiva y elevar los sueños y aspiraciones de un pueblo, los proyectos individuales tienen sentido cuando se transforman en colectivos, cuando tienen fundamentos sólidos y expresan dimensiones propias de la realidad de la cual nacen.

Las diferencias legítimas que puedan existir al interior de los partidos pueden ser un camino de perfeccionamiento del mismo, siempre que éstos posean medios adecuados para procesarlas. La inexistencia de éstos explica en gran medida el alejamiento de varios parlamentarios y militantes de los partidos de la coalición bajo argumentos, válidos o no, de no haber tenido los espacios necesarios para confrontar sus ideas.

En este cuadro, los partidos concertacionistas deben implementar cambios muy profundos en el modo en que cada uno de ellos se relaciona con los diversos grupos, clases o sectores de la sociedad, especialmente con aquellos que emergen en medio del nuevo escenario social. Para cumplir con este papel, necesitan otorgarle mayor importancia y significación a los principios e ideas que informan su quehacer. Es en éstos donde radica esencialmente su credibilidad. Es en el cuerpo de ideas y principios que conforman sus visiones de largo plazo, donde los partidos adquieren la fuerza de su convocatoria y logran la legitimidad necesaria para conducir los destinos de un país.

Lo anterior supone incorporar en sus formulaciones de carácter político-ideológico, todas las herramientas necesarias para reponerlos como agentes de cambio, articuladores de demandas colectivas y fuente insustituible de desarrollo cívico de la sociedad, sin olvidar los principios y

huellas de su propia identidad. En otros términos, necesitan recuperar su capacidad de informar y formar a los ciudadanos, de llenar el vacío que deja la educación formal, cuando ésta no es capaz de cumplir con su misión de educar en los principios amplios de la libertad y en la realización plena del ser humano.

Las tareas del desarrollo, del crecimiento con igualdad, la creación de las bases para una economía centrada en las necesidades de la mayoría de los chilenos, van a demandar el uso más racional de los bienes y factores productivos. Ello debe estar en el centro de las preocupaciones de los partidos de la Concertación. Pensemos sólo en los desafíos medioambientales, en la falta de recursos hídricos debido a la irresponsable privatización de los mismos, en los requerimientos de energía a los cuales se deberá responder en pocos años más, en las exigencias en innovación como de investigación científica avanzada que se plantearán crecientemente a toda la estructura universitaria, a todos los centros de formación científica del país. Elaborar una visión de fondo sobre estos temas y otros de igual entidad, integrarlos en su cosmogonía, asumir definiciones claras sobre esta nueva temática que preocupa a Chile y a la humanidad, son algunas de las nuevas obligaciones que deben asumir los partidos, especialmente aquellos que se inscriben en una matriz progresista.

Sus concepciones orgánicas, es decir, el modo de entender la responsabilidad de sus militantes, cómo y donde estos ejercen sus derechos, cómo se eligen sus candidatos a los órganos de representación popular, así como estructurarse en el territorio según la especificidad de estos, son también temas que requieren de una muy profunda reflexión al interior de los partidos de la Concertación. Las dificultades que enfrentan obedecen en cierta medida, a la persistencia de un modo de concebir la organización partidaria que no tiene cabida en una sociedad como la actual. Principios elementales como la disciplina y la lealtad tienden a desaparecer o a no ser respetados. Igualmente, la falta de canales apropiados para implementar sistemas legitimados de toma de decisiones y el uso abusivo de los “padrones abiertos” que instaló en todos los partidos una suerte de “militantes” electores que sólo manifiestan su adhesión en procesos electorales internos, son algunos de los vicios instalados en sus estructuras, que de mantenerse deteriorarán aun más el frágil papel institucional que ellos juegan.

#### IV. ALGUNAS REFLEXIONES POLÍTICAS FINALES

Más allá de las dificultades por las que atraviesa la Concertación y los partidos que la integran, y asumiendo a cabalidad el significativo rol histórico que ha jugado, sostengo que sigue constituyendo a futuro la fuerza vital que Chile requiere. La pertinencia de sus ideas-fuerza, así como el reencuentro de sectores provenientes de culturas políticas diferentes, es un hecho inédito que el país requiere preservar.

En el reforzamiento de nuestros objetivos comunes, en marzo de 2009 expresé algunas ideas y propuestas, a propósito de mi decisión de no repostularme, luego de 20 años como Senador de la República.

Ellas fueron formuladas: “con espíritu constructivo en tanto no he sido un mero espectador sino un actor del proceso vivido por el país en las últimas décadas”. Estas reflexiones las podemos enumerar en las siguientes:

- **Desde luego creo que el proceso histórico de transición a la democracia desembocó en un sistema político y en una forma de convivencia que no era la que queríamos.**

Es claro que estamos al final del proceso de transición a la democracia, transición que ha sido básicamente exitosa. Cientistas políticos de todas las latitudes estudian con detención el proceso vivido por Chile. Más allá de una reflexión meramente académica, sostengo que nuestra democracia tiene tales falencias y vacíos aun no resueltos, que muchos sentimos que ésta no ha sido capaz de llenar las aspiraciones que nos movieron y por las cuales luchamos.

En efecto, y si bien hoy el país goza de un clima de libertad política indiscutible y ha progresado en diversos sentidos, nuestra institucionalidad se ha ido peligrosamente debilitando: la representación política se ha hecho más precaria, se mantienen diversas formas de exclusión y, lo que es más grave, nuestra institucionalidad política se encuentra bloqueada para su propia reforma y perfeccionamiento.

Constato diversos signos de descomposición de nuestro sistema de convivencia, que junto con una creciente desafección y malestar ciudadano hacia la actividad política, particularmente de los más jóvenes, ha generado un ambiente donde el desinterés por los asuntos cívicos tiende a acentuarse. Percibo, además, un creciente deterioro ético y moral en las conductas políticas y un peligroso individualismo, que antepone intereses y proyectos personales a las necesidades y anhelos de los ciudadanos, y a la construcción de proyectos colectivos de país.

La estructura política prevaleciente, así como las funciones que desarrollan cada una de sus partes, no genera mayorías y minorías nítidas, sino que tiende al “empate político” al interior de las instituciones representativas, especialmente en el Parlamento. Ello le ha otorgado una capacidad de veto a la oposición, lo que ha obligado a recortar cada vez más las aspiraciones y visiones progresistas. Esta lógica, a veces suplida por acuerdos transversales, no es propia de una democracia plena y normalizada, donde se debe acatar la voluntad de la mayoría sin cortapisas. Al parecer, tenemos en el subconsciente colectivo un cierto temor a la confrontación de ideas o de propuestas de país. Temor tal vez que se explica por el desenlace violento de 1973. No excluyo, sin embargo, la búsqueda de acuerdos nacionales que involucren al conjunto de los actores políticos del país cuando se trata de materias específicas que digan relación con aspectos sustantivos y básicos de la nación chilena.

No cabe duda que en nuestro sistema democrático existe un nudo institucional muy difícil de desatar, y que puede conducir a una crisis de legitimidad del mismo en el corto o mediano plazo, y al surgimiento, en dicho contexto, de fórmulas caudillistas y populistas, que significarían un retroceso para la democracia chilena. Parte de eso, ya se observa, a mi juicio, en el actual escenario político.

Por lo anterior, tengo la impresión que estas alternativas a las cuales han recurrido varios países del continente pueden materializarse en nuestra realidad si los partidos políticos no asumen el rol preponderante que tienen en toda democracia. En el fondo, pienso que los partidos políticos chilenos, más allá de los alineamientos en que éstos se encuentran actualmente, están un paso atrás de las nuevas realidades surgidas en el país, a propósito del avance y progreso que experimentara nuestra propia transición.

A diferencia del rol significativo que éstos jugaban en el pasado, ellos han devenido en instrumentos o medios carentes de la capacidad para educar a los ciudadanos en todos los valores que son propios al modo de vida que se constituye en torno a los principios democráticos. Los partidos políticos no son hoy un espejo en el cual mirarse para ayudar al perfeccionamiento y enriquecimiento de la vida democrática.

- **Avanzar hacia la conformación de regiones con identidad e institucionalidad propia es una tarea esencial.**

Se me ha preguntado insistentemente cuáles son los temas en los que me he comprometido con mayor pasión y que sin embargo no han avanzado.

Uno de ellos, he contestado invariablemente, es aquel referido a la regionalización y descentralización de Chile. Como senador y político, tengo el convencimiento más profundo que avanzar hacia la conformación de regiones con identidad e institucionalidad propia es una tarea esencial para que el país logre dar un salto al desarrollo sustentable que involucre a todos los chilenos y al conjunto del territorio nacional.

La descentralización política, administrativa y cultural del país, no implica la creación de un Estado federal, como algunos lo sostienen, incluyendo gente proveniente del mundo progresista, sino simplemente la transformación paulatina de un Estado altamente centralista proclive a visiones autoritarias para entender la vida pública.

En este tema no sólo no ha existido voluntad de la derecha, sino tampoco de la Concertación e incluso de la izquierda. Muchas veces ha predominado el cálculo menor, como ha quedado en evidencia en la reciente discusión del proyecto de reforma constitucional para la elección directa de los consejeros regionales. Me temo que persisten, en sectores de izquierda, fuertes resabios de concepciones centralistas y autoritarias, que debieran ser parte del pasado.

Hacia el futuro pienso continuar dando esta batalla desde los nuevos espacios de mi inserción y participación política, aunque debo valorar la reciente promulgación de la Reforma Constitucional por parte de la presidenta Bachelet que apunta a iniciar definitivamente la construcción de un Estado más descentralizado y regionalizado.

- **La crisis económica internacional debiera significar la definitiva superación del paradigma neoliberal.**

Por cierto, la crisis económica internacional es otra de mis preocupaciones.

La profunda crisis en que ha entrado la economía mundial, producto de la debacle del sistema financiero internacional, ha puesto de manifiesto la necesidad de que las fuerzas socialistas sigan reconociéndose y actuando como fuerzas críticas al capitalismo. Lo que aquí ha ocurrido dice relación no sólo con la codicia de unos pocos, sino con la lógica profunda del sistema.

En lo más inmediato, se debe construir una mirada y una solución progresista a la crisis de la globalización neoliberal expresada no sólo en la debacle económica en curso, sino también en fenómenos como el cambio climático y la falta de sustentabilidad medioambiental y energética del actual modelo de desarrollo capitalista.

El pasado 10 de enero de 2009, el Instituto Igualdad que presido y las fundaciones Ideas (España) y Trabajo y Sociedad de la FTC, organizaron un seminario sobre cambio climático y desafíos energéticos. En el encuentro quedó en evidencia que estos temas no forman parte aun de las preocupaciones esenciales de los partidos de la izquierda. Sin embargo, soy un convencido que son una oportunidad y un desafío para el movimiento socialista y socialdemócrata internacional, y desde el cual los socialistas chilenos deberíamos actuar y proponer nuevas visiones y estrategias.

- **Hacia un nuevo momento constitucional.**

La Constitución que nos ha regido durante este período, aun con todas las reformas que se le han introducido, no expresa a cabalidad el alma nacional. En ella no se sienten expresados todos y cada uno de los chilenos. Por ello, comparto la propuesta según la cual Chile requiere elaborar una nueva Constitución en que todo nos veamos reflejados e interpretados. Como lo han venido señalando diversos líderes e intelectuales, con especial énfasis el senador Eduardo Frei, Chile debe construir las bases sobre las cuales se genere un gran consenso nacional a fin de dotar al país de una Constitución efectivamente representativa, moderna y más democrática.

Independientemente del resultado de las elecciones parlamentarias y presidenciales que se realizarán durante el presente año, las fuerzas progresistas deben abocarse a la tarea pendiente que supone la nueva institucionalidad que el país requiere para avanzar con sentido de igualdad y equidad en la actual etapa histórica que se encuentra el país.

Desde luego, se requiere una nueva institucionalidad que ponga fin a todas las exclusiones que hoy perviven; que consagre un nuevo trato entre el centro y las regiones, dando efectiva autonomía y poder a ellas; que remueva los obstáculos que impiden un mayor protagonismo del Estado en materias económicas y productivas; que reafirme los derechos económicos, sociales y culturales de los chilenos y chilenas y el deber del Estado de protegerlos y asegurarlos. Igualmente, ese nuevo orden institucional debe generar las bases para un régimen semi presidencial que reequilibre los poderes del Estado. El presidencialismo exacerbado de nuestro régimen político es un peligroso obstáculo al despliegue de todas las capacidades de autogobierno y protagonismo de la sociedad civil en los más diversos ámbitos del quehacer nacional.

Sólo esta refundación constitucional del país, permitirá enfrentar el creciente deterioro de su sistema democrático, y dar un sentido de fu-

turo a las tareas de construir una sociedad desarrollada con justicia y cohesión social.

- **La tarea pendiente de la construcción de una fuerza socialdemócrata en Chile y el entendimiento estratégico entre la izquierda socialista y la Democracia Cristiana.**

El camino abierto con la creación de la Concertación de Partidos por la Democracia, debe ser reafirmado, pero se debe avanzar hacia la superación positiva de ésta en la perspectiva de generar un nuevo referente amplio del progresismo chileno, que de cuenta del estadio de desarrollo por el que atraviesa el país.

En ese marco, es fundamental poner como objetivo la construcción de una fuerza socialdemócrata en Chile y recrear con sentido estratégico el entendimiento entre la izquierda socialista y el mundo cultural y político que representa la Democracia Cristiana.

En efecto, una tarea pendiente de estos años ha sido la unificación de las fuerzas socialistas en una sola organización. No ha existido lamentablemente la voluntad de impulsar un gran partido socialista en Chile, con vocación de mayoría. Desgraciadamente han existido liderazgos relevantes y organizaciones políticas que no han hecho suyo este esfuerzo con la voluntad que se requiere.

En la próxima etapa, quisiera dedicar parte de mis energías políticas a esta tarea, llevando adelante un debate de ideas y persuadiendo sobre la necesidad de unificar al socialismo democrático en una sola gran expresión política. En este sentido, el PS debe reabrir este diálogo, particularmente con el PPD y el PRSD, y más ampliamente debe ser capaz de convocar a un gran movimiento social y político en esta perspectiva. Para ello se requiere un Partido Socialista abierto y dialogante, no ensimismado y reconcentrado en sus querellas internas, sino atento a los nuevos procesos culturales y sociales que han venido ocurriendo en la sociedad chilena.

Este esfuerzo deberá ir de la mano de la necesaria renovación y profundización de los acuerdos entre los socialistas y demócratacristianos. El dramático quiebre de la democracia chilena en el año 73, ha constituido un duro aprendizaje histórico. Ello hace necesario seguir construyendo y perfeccionando el entendimiento de largo plazo existente entre el centro y la izquierda chilena a fin de asegurar un proyecto de mayorías para las ideas de progreso social. Cualquiera sea el resultado de las elecciones presidenciales próximas, no veo otra alternativa. Todo intento nostálgico

de recrear alianzas políticas de izquierda que prescindan de la vertiente social cristiana está condenado a repetir errores del pasado y dejar abierto el camino a un populismo de derecha, como el que se atisba en el horizonte político nacional.

Este entendimiento ha demostrado fortalezas y debilidades. Es de esperar que sean sus fortalezas las que primen para enfrentar el futuro inmediato. Como es evidente, éste está lleno de escollos que pondrán a prueba no solamente su continuidad sino tal vez su propia subsistencia. Superar esos obstáculos dependerá de la fuerza política de sus dirigentes, de la voluntad de sus militantes y adherentes, del vigor de sus sueños pero, fundamentalmente, de la claridad de sus propuestas de futuro que la diferencien nítidamente de la derecha y de los intereses que ésta representa.

Al terminar quisiera agradecer a la Fundación Friedrich Ebert en Chile, por estimular una vez más el análisis y la reflexión. Las propuestas requieren siempre la contraposición de ideas. Por tanto, las expresadas más arriba no son sino aproximaciones que buscan ser constructivas al objetivo principal de renovar la Concertación de Partidos por la Democracia sobre la base de nuevas ideas y principios, con propuestas que estimulen las esperanzas de los chilenos, comprometidos siempre con el sentido ético y moral en los cuales se asientan sus valores más preciados.



# Una constitución democrática para el segundo centenario

SANTIAGO ESCOBAR

*La verdadera riqueza de un Estado, su verdadera fuerza,  
consiste en la sabiduría de su constitución, en la equidad  
y prudencia de su gobierno, y en el número, fidelidad  
y patriotismo de sus ciudadanos.*

LA AURORA DE CHILE. N° 32,  
17 DE SEPTIEMBRE DE 1812

## INTRODUCCIÓN

El país se encuentra próximo a la celebración de su Segundo Centenario como nación independiente. Casi un cuarto del total de ese período ha girado en torno al golpe de estado de 1973, y prácticamente 30 años de la institucionalidad nacional ha tenido como eje político la Constitución de 1980. La amplitud del período permite una distancia suficiente para analizar no sólo los contenidos normativos y los impactos sociales de esa Constitución, sino también el particular proceso político que ella ha enmarcado, y que ha transitado desde una dictadura ampliamente violatoria de los derechos fundamentales hasta un régimen presidencialista democrático y un país relativamente estable en su juego político.

Tal elasticidad política de la Constitución no es producto de una particular ingeniería constitucional. Por el contrario, ella se debe mayormente a un hecho unilateral, cual es el talante democrático de la Concertación, y su esfuerzo permanente de entender la política en las particulares circunstancias históricas del país, como una actividad dialógica y en la cual ciertos

consensos entre fuerzas antagónicas son imprescindibles para un efectivo desarrollo democrático. Es ese convencimiento el que llevó a la oposición a la dictadura militar en 1990 a poner una gradualidad a la recomposición institucional democrática del país, incluso por encima de obstáculos exasperantes para la mayoría política y social que ella expresaba.

Tal gradualidad, más que de un modelo de transiciones, proviene de una evaluación en proceso que comenzó al momento mismo en que la Concertación de Partidos para la Democracia ganó el Plebiscito de 1988 y año y medio después asumió el gobierno, teniendo como metas políticas no sólo la normalización democrática y las tareas de crecimiento con equidad y paz social<sup>1</sup>, sino también la validación de la capacidad de gobierno de las fuerzas democráticas ante el país.

El contexto no era fácil, siendo el principal dique de obstrucción a la acción del gobierno precisamente un conjunto de instituciones y procedimientos plasmados en la Constitución de 1980, la mayoría referidos al régimen político, y que no lograron ser eliminados en los acuerdos políticos plebiscitados en 1989.

De ahí que entre la gradualidad que como estrategia política siguió la Concertación, y el binominalismo estructural<sup>2</sup> que domina la Constitución de 1980, su reforma se transformó en un tema permanente de la agenda política nacional, hasta hacerse parte normal del juego político inter élites. El cambio de Constitución nunca fue puesto como una disputa social efectiva, ni menos con una intensidad suficiente que pudiera transformarse en un problema social. Durante 20 años de democracia, los esfuerzos estuvieron concentrados en buscar los acuerdos políticos que permitieran el cambio consensuado de múltiples instituciones marcadamente antidemocráticas, en especial el rol tutelar de las fuerzas armadas, el poder corporativizado de varios órganos superiores del Estado o el sistema electoral. Ello, en una especie de flujo jurídico permanente e indefinido en materia de metas y plazos.

<sup>1</sup> Boeninger, Edgardo. *Democracia en Chile. Lecciones para la Gobernabilidad*. Editorial Andrés Bello, Santiago de Chile, 1997, pp. 463-523.

<sup>2</sup> He denominado *binominalismo estructural* al empate institucionalizado que caracteriza los aspectos sustanciales del proceso decisorio político en la Constitución de 1980, y que va mucho más allá de los aspectos electorales. Su sentido global supera largamente la teoría del control interórganos o de sistemas de fiscalización y control de las mayorías, y obliga al gobierno en ejercicio a un consenso permanente para ejecutar su programa político o constituir los órganos superiores del Estado, evidenciando el sesgo marcadamente autoritario de una Constitución que inhibe el sentido político de la mayoría democrática.

Tal proceso tuvo pocos éxitos significativos, y en lo esencial transformó al Congreso Nacional en una especie de *constituyente continuo* buscando reformas que fueran limando los aspectos más antidemocráticos y dándole mayor legitimidad a la Constitución. De este modo, los cambios alcanzados fueron desactivando paulatinamente el efecto retardado de miedo a una involución democrática que marcó los primeros años de la transición, y generó el espacio para el desarrollo de una mayor gobernabilidad democrática en el país. Pero lo hizo en un período significativamente amplio de tiempo y a una tasa muy baja de eficiencia democrática, dado que el país creció, se normalizó y cambió aceleradamente, planteando nuevas demandas de política pública y de libertades que se hacen prácticamente imposibles con las actuales reglas constitucionales.

La Constitución de 1980 está pensada básicamente a partir del *iure imperii* (sujetos dotados de imperio) del Estado y del gobierno con una enorme supremacía restrictiva frente a los individuos en materia de libertades políticas. En materia de derechos económicos, en cambio, es exactamente al revés; es decir, solamente como *iure administracionis* (en condiciones de igualdad frente a los particulares), lo que genera enormes vacíos tanto en la fuerza política como en el fin político que debiera orientar al Estado y su comunidad nacional en materia de igualdad económica<sup>3</sup>.

Parte importante de la regulación económica que requiere el país para un eficiente y transparente funcionamiento de sus mercados, especialmente en los servicios públicos que tienen el carácter de monopolios naturales, encuentra en este vacío constitucional problemas insalvables. Más aún, al ser una Constitución de las llamadas *constituciones rígidas*<sup>4</sup> por sus complejos mecanismos de reforma, ella excluye en extremo la participación del colectivo ciudadano en sus modificaciones, al someterlas a un alambicado mecanismo plebiscitario que es prácticamente imposible traspasar<sup>5</sup> con el sistema electoral cuyo binominalismo altera la representación parlamentaria, y más encima aplica una *rigidez reforzada* por una

<sup>3</sup> Biscaretti Di Ruffiá, Paolo. "El Derecho Público, la Constitución y el Derecho Constitucional". En: Raúl Ferrero Costa, *Derecho Constitucional General*, Fondo de Desarrollo Editorial Universidad de Lima, Perú, 2004, pp. 16-26.

<sup>4</sup> Biscaretti Di Ruffiá, Paolo. *Introducción al Derecho constitucional comparado*. Fondo de Cultura de México. Tercera Reimpresión. México, 2006, pp. 499-501.

<sup>5</sup> Constitución Política de la República de Chile. Art. 127 y 128. Edición Oficial, Editorial Jurídica de Chile, 2007.

enorme cantidad de *leyes orgánicas constitucionales* hasta articular un verdadero blindaje a las normas de la Constitución de 1980. En estricto sentido, ella no es una Constitución de 129 artículos y una veintena de disposiciones transitorias, sino formalmente una constitución extendida merced a la amplia lista de leyes orgánicas constitucionales<sup>6</sup>.

Un ejemplo muy claro de ello se encuentra en la llamada Ley Reservada del Cobre, que es una ley de quórum simple que establece el traspaso del 10% de las ventas de la Corporación del Cobre (CODELCO) a las Fuerzas Armadas. Si bien es una ley de quórum simple y resulta muy necesario cambiarla por múltiples razones, hay que reformar al mismo tiempo la Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas y la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado, que tienen quórum especiales. Además, es preciso pasar el financiamiento de la compra de armas de la Ley Reservada al presupuesto general de la Nación, con un mecanismo de cálculo que compatibilice planificación de largo plazo con tal presupuesto, y modificar las normas de control parlamentario y de transparencia, todo lo cual exige también reforma constitucional pues se alteran las disposiciones del artículo 105 de la Constitución que determina que el presupuesto de las FFAA. se establece mediante una ley orgánica constitucional.

De todo lo dicho resulta que el cambio de Constitución no es sólo un imperativo de legitimidad democrática sino, a estas alturas, de coherencia institucional, a fin de que ella exprese en sentido material las necesidades que tiene la comunidad nacional de cara al futuro para su normal desarrollo. En el caso citado, no parece adecuado ni prudente para una democracia, que el financiamiento de sus sistemas de armamento aparezca atado de manera automática a un mecanismo de mercado –en este caso la operación de una empresa pública– que por añadidura es la única empresa nacional con rango mundial tecnológico y productivo, y aporta al erario nacional un porcentaje significativo de su PIB global.

Ante tales evidencias, aunque muy lentamente todavía, el conjunto del sistema político ha debido abocarse a un examen más detallado de sus propuestas institucionales y sus acciones de cara a la necesidad de una Nueva Constitución para el país de hoy.

<sup>6</sup> Linares Quintana, Segundo. "Clasificación de las Constituciones". En: Ferrero Costa, Raúl; Op. cit. pp. 87-105.

El proceso de reformas de casi 20 años, con todo lo importante que pueda haber sido para consolidar la transición democrática, finalmente ha desembocado en un engendro jurídico por Constitución, que perpetúa el talante antidemocrático y corporativo de su origen, y que es tremendamente asincrónico y desequilibrado para un funcionamiento democrático moderno.

Algo importante, además, es que se ha perdido la “forma de estado” original (presidencialismo autoritario) para el cual ella fue pensada. Naturalmente, es una neta ganancia democrática para el país, pero no ha sido producto de acuerdos políticos, sino el resultado de la autorregulación democrática del Poder Ejecutivo, y su tendencia a inhibir el uso de mecanismos administrativos extremos durante veinte años de ejercicio gubernamental.

Esta situación no ha sido reconocida por la mayoría de la oposición, y ante hechos administrativos recientes en torno a políticas públicas complejas como las de salud en el área del control de natalidad o el Plan de Transporte Público para Santiago (Transantiago), han presionado por la eliminación de facultades normales de un gobierno para la administración del Estado.

No se debe olvidar que al momento de ser aprobada, la Constitución concentró la jefatura de Estado y de Gobierno con el estatuto operativo de comandante en jefe del Ejército, y fijó un itinerario de normalización constitucional a 10 años plazo, que permitía un disciplinamiento social tremendamente coercitivo y la mutación de estas instituciones a un modelo de democracia tutelada. Es esa visión la que se derrota en el plebiscito de 1988, único momento de consulta soberana, pensado como instancia legitimante de todo el proceso político constitucional anterior.

En septiembre del año 2005 se promulgó un conjunto de reformas que tuvo la pretensión de nueva carta política. Objetivamente, se trataba de cambios importantes alcanzados luego de un largo y complejo proceso de negociaciones. Pero ni la forma legal de su aprobación ni su resultado técnico jurídico permitían sostener que se trataba de un texto fundacional constituyente.

Su calificación de *nueva constitución* fue un error del gobierno de la época que generó polémica en medios académicos y políticos al aplicar a un acto de reforma, y casi como rutina administrativa, el calificativo de Nueva Constitución, marcándolo como un hito fundamental del fin de

la transición política<sup>7</sup>. Contrariamente a lo que el Gobierno esperaba, y por razones obvias de requerimientos de legitimidad y contenidos, el hecho abrió de manera más clara y definitiva un debate sobre la Nueva Constitución, ahora en torno al imaginario político y social del Segundo Centenario.

Sin perjuicio de lo anterior, y si bien el proceso de reformas y debate no ha culminado en un cambio definitivo, es necesario recalcar que tampoco se ha relativizado el valor de la Constitución como instrumento jurídico.

Por el contrario, generalmente ha predominado un rechazo a cierto pragmatismo instrumental que prevalece en la mayoría de las prácticas políticas actuales, evidenciando claramente el valor superior que se atribuye a una Constitución en la vida política nacional. Ello permite corroborar la opinión de observadores profundos de la evolución constitucional de Chile, en el sentido que en nuestra historia "...el constitucionalismo es el más sustancial de nuestros esfuerzos colectivos en materia de derecho, a pesar de no haber alcanzado el rango de una tradición jurídica"<sup>8</sup>.

Ello, junto a la existencia de una sólida cohesión nacional pese a la persistencia del problema mapuche, y a condiciones de crecimiento económico que permitirían enfrentar de manera profunda los problemas del desarrollo y la desigualdad social, constituyen un sedimento potente para un cambio Constitucional de amplia democracia con énfasis social.

También es verdad que aspectos puntuales de la Constitución de 1980 deben ser recogidos y desarrollados. Entre ellos, el sentido del control entre órganos, que debe ser profundizado con una visión más acabada de lo que es y significa la sincronía institucional entre poderes y órganos superiores del Estado. Ello, para que funcionen como sistema, con sentidos comunes y procedimientos que den curso normal a las decisiones de Estado y de gobierno, al requerimiento de responsabilidad por ejercicio de competencias, y que no traben el funcionamiento de la institucionalidad.

<sup>7</sup> La prensa escrita de los días siguientes a su publicación trajeron numerosas opiniones de connotados juristas acerca de la impropiedad de considerarla una nueva constitución y denominarla Constitución de 2005, pese a que las editoriales de los medios, con calificadas excepciones como la del Diario Electrónico *El Mostrador*, concordaron con el tono y contenido del discurso oficial. Tan ambiguo y controversial es el hecho que incluso el Decreto de Promulgación de las Reformas se refiere a ella como Constitución de 1980 y no como nueva constitución. (Ver: *El Mercurio* 23 de septiembre de 2005).

<sup>8</sup> Ruiz-Tagle, Pablo y Cristi, Renato. *La República en Chile. Teoría y práctica del Constitucionalismo Republicano*. Ediciones LOM. Santiago de Chile, 2006.

## I. EL EJE CIUDADANO

Las sociedades modernas no son entes en equilibrio estático sino ambientes sociales en flujo. Y los gobiernos y las instituciones deber ser capaces de captarlo –puesto que implica múltiples intereses y actores– y transformarlo en un acto creativo y equilibrado que mantenga a la sociedad en el camino del progreso. Ese flujo puede acelerarse o retardarse por diferentes circunstancias, pero la tendencia general en la sociedad moderna es dinámica y ello es inevitable.

Conservar lo que está en la memoria institucional profunda del país y al mismo tiempo generar los cambios indispensables, no es sencillo. Y el debate sobre una nueva constitución no es como todos los debates políticos institucionales. Es un macro debate pues ella es “el encuadramiento jurídico de los fenómenos sociales y políticos”<sup>9</sup>, que a su término se suscribe como un pacto solemne sobre el todo social. Es, al mismo tiempo, un consenso valórico básico, una estructura de Estado, una organización de Gobierno y una sincronía institucional en procesos decisivos globales (de Estado) que se relacionan con la existencia misma de la sociedad. Ello, en un cuerpo normativo que tiene ramificaciones a todo el cuerpo social.

Por lo mismo es –o debiera ser– un gran debate social, no de carácter exclusivamente jurídico o normativo, sino político y cultural.

En nuestro país ello no ha ocurrido. La nueva constitución tiene validación política como idea pues ha terminado, en virtud de la exégesis de pactos esporádicos, transformándose en un sentido común de la élite, sujeto exclusivamente a consideraciones de oportunidad política. Pero socialmente no es un tema, lo cual no es un hecho menor ya que la inmensa mayoría de las constituciones modernas son productos de procedimientos populares, bajo el convencimiento que su valor político fundamental lo representa la voluntad del pueblo (teoría de la soberanía popular)<sup>10</sup>, y provienen o se constituyen en acontecimientos históricos trascendentales para la nación. Es decir, en su base, un proceso constituyente debiera expresar un nivel de comunicación, información y evaluación por parte de la ciudadanía, superior a cualquier otro hecho social.

<sup>9</sup> Hauriou, André. *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*. Editorial Ariel, Barcelona, 1980, pp. 21.

<sup>10</sup> Biscaretti di Ruffiá, Paolo. 2006, *Op. cit.* p. 93.

Todavía más, desde el punto de vista de los hechos profundos del ser constitucional nacional, en todas las Constituciones que el país ha tenido se ha mantenido como sujeto del poder constituyente al Pueblo, independientemente de la definición que de él se de, lo que constituye una alusión directa a los ciudadanos<sup>11</sup>.

Pero el interés del soberano en el Chile actual no se ha activado realmente. Hasta ahora todo el proceso se presenta como una todavía débil ingeniería constitucional derivada de debates políticos originados en el ejercicio del gobierno, o en los significados de una democracia plena ante resultados electorales adversos, pero no con un sentido social ampliado o en divergencias sociales y políticas agudas. Un momento fundante para una nueva constitución fue el Plebiscito de 1988, pero su resultado ya lejano se diluyó por diversas razones y la potencia de cambio que tuvo ya no existe<sup>12</sup>.

La circunstancia de que la idea del cambio sea de la élite no le resta validez, pero sostiene muchas de las objeciones de sectores conservadores aún poderosos. Entre ellas, principalmente la duda acerca de la conveniencia de abrir un proceso constituyente en un sistema que muestra una gran estabilidad política, amplios consensos y magníficas tasas de crecimiento económico.

Incluso la baja sincronía institucional que exhibe actualmente la Constitución en los órganos superiores del Estado no es negada por ellos, pero sostienen puede ser subsanada por vía legislativa, advirtiendo que bajo ninguna circunstancia llega a tener la gravedad que se advierte en Estados con conmoción social, de la que Chile está muy lejos.

Con todo, la estrechez del régimen político, particularmente en sus formas y mecanismos de representación, ha generado una creciente fragmentación política que afecta no sólo al sistema de partidos sino también la administración interior de las regiones del país, provocado un aleja-

<sup>11</sup> Ruiz Tagle y Cristi. Op. cit. p. 80.

<sup>12</sup> Godoy, Oscar. *Hacia una democracia moderna. La opción parlamentaria*. Ediciones Universidad Católica de Chile; Santiago de Chile, 1990. En el artículo introductorio que lleva por título "Un Período Constituyente en el Horizonte", Oscar Godoy sostiene que a medida que se acerca la "extinción del régimen autoritario... parece evidente repensar la estructura institucional de nuestro país...(.) El plebiscito de 1988 desencadenó la revisión y reforma de (la) Constitución...y su primitiva rigidez... fue sustituida por mecanismos más flexibles... que obligan al Parlamento a acuerdos entre mayorías y minorías...(.) ...El camino constituyente está, entonces, abierto...". Lo que ocurrió en 20 años fue precisamente todo lo contrario. La minoría legitimista de la Constitución del 80 no accedió a ningún acuerdo en muchos años. pp. 11-14.

miento de formas dialógicas en la política la que, sin cauce institucional y político que medie los problemas, puede derivar en antagonismos de fuerza y conflictos encarnizados. La referencia constante a la exclusión política en las últimas elecciones y particularmente en la presidencial y parlamentaria del año 2009, o el tema de la protección social y la desigualdad, son indicios claros de que la atmósfera de estabilidad está involucionando.

De igual manera, el desajuste entre los poderes del Estado —e incluso de otros órganos superiores, sobre todo aquellos de control— lleva a tensiones crecientes en el funcionamiento del régimen político, y a la elaboración espontánea de soluciones que no han sido debatidas. Entre otras, el paso a un sistema semi presidencial o derechamente parlamentario, la instauración de la unicameralidad, el cambio completo del sistema electoral, la organización de la administración política interior sustentada en una participación ampliada de los ciudadanos, con elección directa de intendentes y consejeros regionales.

Es evidente entonces que no estamos frente a una exigencia de nuevas reformas a la Constitución vigente, sino a un cambio de ella. Y es razonable pensar que el desarrollo institucional de un país tiene más oportunidades de ser exitoso cuando en los períodos de paz social las élites se abocan de manera desapasionada a una ingeniería constitucional que amplíe los horizontes de convergencia y estabilidad del país. Y hoy existen las mejores condiciones para que ello ocurra. La mayoría de los actores políticos exhibe, en líneas gruesas, una madura adhesión a las formas cooperativas y dialógicas de la política y, aunque con diferencias importantes, todos se orientan a evitar un proceso que tienda a conflictos políticos encarnizados, aunque se muestren reacios a reestructurar la distribución del poder político vía reforma electoral.

Es evidente también que la Nueva Constitución no se presenta como un sentido social agudo, lo que es un requisito importante para que el proceso no termine mediatizado en simples acuerdos de reformas, y se ahonden las brechas entre los requerimientos materiales de la Constitución y la formalidad constitucional vigente.

La única lectura positiva de este déficit es que hace más fácil graduar un proceso que consume mucho tiempo y energías como es el cambio de Constitución, sin entornos de tensión social. Y permite miradas de largo plazo, que van desde los mecanismos de instalación del procedimiento, hasta su aprobación final mediante referéndum.

## II. LA INSTALACIÓN DEL PROCESO CONSTITUYENTE

Un problema central a resolver en el camino a una Nueva Constitución, es de qué manera se instala el proceso constituyente. El tema no es fácil pues se deben sortear prácticamente los mismos problemas de comienzos de la transición, a excepción del miedo social a una involución democrática, lo que no es poca cosa.

El artículo 28 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1793 sostiene que *“Un pueblo tiene siempre el derecho a revisar, reformar y cambiar su constitución. Una generación no puede imponer sus leyes a las generaciones futuras”*.

En Chile, este principio se cumple de manera parcial y limitada ya que existe un procedimiento de reforma de mucho costo político y parlamentario, y no uno que establezca el cambio. Tampoco lo tenía la Constitución de 1925. Este es un tema generalmente controvertido, y es muy raro que una Constitución establezca claramente la forma de su cambio completo, es decir, la aparición de un nuevo constituyente. Lo que todas ellas traen es un procedimiento de reforma, más o menos reforzado.

Es necesario señalar entonces que el paso a una Nueva Constitución no es un hecho jurídico constitucional sino un tema de poder político normalizado jurídicamente, y por lo tanto pertenece al campo del llamado Derecho Político, entendido éste no como un derecho positivo sino como una teoría jurídica general del poder político, especialmente en sus exteriorizaciones normativas y los componentes sociológicos que dan lugar a ellas<sup>13</sup>.

De acuerdo a lo que se sostiene tanto en ciencia política como en teoría constitucional, el poder constituyente es fundante y totalmente autónomo e ilimitado. Es decir, es un poder absoluto inicial, con capacidad ilimitada para cambiar en cualquier sentido el ordenamiento estatal, en la medida que es su fuente política y jurídica esencial y un instrumento del pueblo soberano.

Es precisamente este aspecto el que se encuentra bloqueado en nuestra Constitución, pues la soberanía reside en la nación, no en el pueblo, que sólo la ejerce; es decir, es titular de un poder ya constituido y frente al cual recién puede actuar como individuo (ciudadano) a través del plebiscito y elecciones periódicas, ejercicio que no incluye su cambio total

<sup>13</sup> Natale, Alberto. *Derecho Político*. Ediciones De Palma; Buenos Aires, 1979, pp. 2-6.

y que es muy remoto, haciendo formal y tautológico su reconocimiento (Art. 5 de la CP). La formulación no era tan diferente en la Constitución de 1925, si se lee ésta con atención. Ella proclamaba que “La Soberanía reside esencialmente en la Nación, la cual delega su ejercicio en las autoridades que esta Constitución establece” (Art. 2 CP de 1925). Sin embargo, había una diferencia de fondo en el artículo 108 que las sometía al mismo trámite de una ley y con quórum mucho menores (mayorías en ejercicio de ambas cámaras).

Con todo, en ambos casos se debe hacer notar que el concepto Nación se remite a una unidad indivisible de los ciudadanos que se constituye en Estado y se funde en él y, por lo tanto, lo que éste contiene y representa no son derechos de sus miembros sino del Estado mismo, aunque ellos sean llamados a ejercerla. “Así pues la nación no tiene poderes, no es sujeto de derecho, no aparece como soberana sino en cuanto está jurídicamente organizada y que actúa según las leyes de su organización... (es decir es persona al)...estar constituida en Estado”<sup>14</sup>. A mi juicio entonces, la única manera de romper el círculo vicioso, es el hecho sociológico del acuerdo político o la ruptura constitucional.

El procedimiento de reforma de la actual Constitución está establecido en el Capítulo XV, artículos 127, 128 y 129 que en esencia establecen que puede iniciarse por Mensaje del Presidente de la República o moción de 10 diputados o 5 senadores. Que para aprobarla se requiere el voto favorable de las tres quintas partes de diputados y senadores en ejercicio, y de dos tercios ambos cuando se trate de reformas a las Bases de la Institucionalidad, los Derechos y Deberes Constitucionales, el Tribunal Constitucional, las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública, el Consejo de Seguridad, y el propio capítulo XV de Reforma a la Constitución. Contempla el plebiscito sólo en el caso de desacuerdo entre Ejecutivo y el Congreso, mediado por los mismos quórum, el que debe convocarse dentro de los treinta días de aprobada la insistencia del legislativo y dentro de los sesenta días de emitido el decreto presidencial que lo convoca.

Como el articulado citado no contempla los límites materiales de los contenidos de cambio, podría pensarse que ellos están abiertos a la decisión del Congreso, el cual tendría el carácter de *poder constituyente permanente* con capacidad clara de reformarla, adicionarla o cambiarla.

<sup>14</sup> Carré de Malberg, R. “Teoría de la personalidad del Estado”. En: Raúl Ferrero Costa. *Teoría del Estado*. Universidad de Lima/ Universidad de San Marcos, Perú, 2003, pp. 204-206.

Pero tal conclusión no es para nada clara, dada la historia de la Constitución de 1980 y sus raíces doctrinarias y, por lo tanto, es discutible que la capacidad de reforma se extienda a su cambio completo.

De ahí que uno de los problemas centrales a resolver sea cómo instalar un proceso constituyente de la manera más institucional posible, siendo evidente que se requiere de un acuerdo político muy mayoritario y de idear una forma, posiblemente la introducción de una reforma a la actual Constitución, que viabilice el inicio del proceso y permita, al mismo tiempo, conservar las ventajas sociales y políticas que el país tiene para un proceso ordenado pero estructural de cambio.

La Constitución es una obra política transformada en institucionalidad jurídica, y es evidente que una sociedad madura, autocentrada y democrática que no pierde su sentido institucional ni la comunicación intersubjetiva de su comunidad<sup>15</sup>, puede hacer una ingeniería constitucional más promisoriosa y cabal que una sociedad convulsionada en la cual el pacto político y civil se encuentra roto.

En este último caso, la búsqueda del modelo constitucional a aplicar es tanto un acto de fundación como uno de sobrevivencia política, en los que con frecuencia la dominancia está dada simplemente por la generación de un gobierno estable, dejando para el futuro muchos problemas, entre ellos los derechos sociales que pudieren haber sido causa de la crisis<sup>16</sup>. Esa solución muchas veces constituye una regla de soberanía basada en la simple mayoría electoral, y soslaya el valor de los consensos políticos amplios que permiten prever mejores perspectivas de estabilidad junto a una amplia base de legitimidad social.

Con todo, es claro que el cuerpo constituyente para un cambio total de la Constitución *debe tener un mandato expreso* y no ser un producto casual o una extensión arbitraria de una competencia. Porque no se trata

<sup>15</sup> Sobrado Chaves, Juan José. "Cambio Jurídico y Concepto de Transformación". En: Antonio Hernández Gil y otros, *Estructuralismo y Derecho*. Alianza Editorial. Madrid. 1973, pp. 107-111.

<sup>16</sup> Sartori, Giovanni. *Ingeniería Constitucional Comparada*. Fondo de Cultura de México. Tercera Edición, 2004. Al final del texto se refiere al tema de los derechos con un ejemplo de la historia constitucional norteamericana donde la Constitución de Filadelfia, a diferencia de otras, entre ellas las de Maryland, Virginia y Pensilvania, no estableció una declaración de derechos sino solo un plan o estructura de gobierno. James Madison y Alexander Hamilton se opusieron a la declaración de derechos argumentando que una buena estructura de gobierno era lo que permitía los derechos y no la declaración acerca de los mismos. (pp. 211 y ss.).

de un acto meramente legal, sino de uno que requiere la legitimidad de la información, el conocimiento y la decisión del soberano.

En Chile, el único actor político soslayado de participar en la validación de la Constitución que nos rige, es precisamente a quien ésta declara titular del ejercicio de la soberanía: el pueblo, que simplemente ha sido considerado para una aproximación práctica muy remota (la forma plebiscitaria de nuestra Constitución) y ya como poder constituido. La debilidad de su participación se denota, además, en la elección del Congreso, con todos los avatares y obstáculos que tiene el sistema electoral binominal.

La doctrina schmittiana que impregna toda nuestra constitución genera que, siguiendo su criterio de las decisiones fundamentales, la Constitución puede ser cambiada sólo con la garantía de mantención de su identidad y continuidad, considerada como un todo. Es decir, los órganos competentes para acordar jurídicamente una reforma, en este caso el Congreso, no puede convertirse en “titular o sujeto del poder constituyente”.

La idea de pugnar políticamente por una Asamblea Constituyente es un argumento importante de la izquierda del país, al que se han sumado amplios grupos de organizaciones sociales, e incluso sectores de la Concertación. Sin embargo, instalar la idea de una Asamblea Constituyente, con toda la carga simbólica y comunicacional que ello significa, no es tarea fácil, a lo que se une las publicitadas experiencias de constituciones ciudadanas de países de la región, que han terminado montando un neopresidencialismo autoritario en varios de ellos.

Más aún, tiene muchos detractores autorizados incluso dentro de los partidarios del cambio constitucional<sup>17</sup>, especialmente porque el proceso electoral constituyente, sin un amplio consenso social previo sobre temas y contenidos, encierra grandes riesgos de que se conforme un órgano meramente instrumental, que ejerza el poder constituyente para legitimar la autocracia y no la democracia. Ello, debido a que la cultura política prevaleciente en amplios sectores de poder político nacional, se inclina hacia conductas corporativas e instrumentales, caracterizadas por una baja solidaridad, cohesión y autocontrol democráticos.

Algunos partidarios de la Asamblea Constituyente señalan que es posible motivar y consultar la opinión ciudadana indirectamente, utilizando

<sup>17</sup> Ruiz Tagle, Pablo y Cristi, Renato. op.cit. pp. 198-201; 204-205.

de manera ampliada los mecanismos existentes, entre ellos los procesos electorales. Citan el caso colombiano de 1989, que a esa época aún se regía por la Constitución de 1886, la que forzaba un bipartidismo que dejaba fuera del sistema político a sectores importantes del país. Aprovechando la elección presidencial se introdujo una consulta informal en la cual el 86,59% de los que votaron en la elección presidencial votaron por “SI” en la particular encuesta de cambiar la Constitución. Ante tal opinión se convocó a una Asamblea Constituyente, que fue declarada soberana por la Sala Constitucional de la Corte Suprema y de ahí emergió la actual Constitución, dos años después.

Plantean que el ejercicio, muy parecido al de la “cuarta urna” que fue uno de los detonantes del golpe de estado en Honduras, podría replicarse en Chile. Sostienen que se puede convocar a los electores a manifestar su adhesión en las próximas elecciones marcando su preferencia y agregando la frase “Asamblea Constituyente” en el voto. Ello no lo anularía pues la Ley N° 18.700 sobre Votaciones Populares y Escrutinios dispone que “Serán nulas y no se escrutarán las cédulas en que aparezca marcada más de una preferencia”, lo que no ocurriría aquí. A lo más, esos votos se escutarían como válidos “objetados” por estar marcados con “...rayas, palabras, firmas, dibujos, etc.”.

El escrutinio resultaría más simple aún pues la ley respectiva señala que “Las cédulas que la Mesa considere marcadas deberán escrutarse, pero se dejará testimonio en el acta de los accidentes estimados como marcas y de las preferencias que contengan”.

Lo que aparentemente parece sencillo es en realidad una enorme distorsión del proceso electoral. No sólo por estrictas razones jurídicas, sino también doctrinarias, pues mezcla un tema de estricta juridicidad como es la elección presidencial, a través de una indebida y consciente manipulación de la papeleta, haciendo eventualmente peligrar la transparencia de la elección presidencial y, por qué no, su resultado final.

En su funcionamiento, el Servicio Electoral se basa en gran medida en la confianza y responsabilidad cívica de los electores, y en la transparencia de los mecanismos y procedimientos, la mayoría de los cuales aún son manuales y muchas acciones cívicas voluntarias. La propuesta sería una excelente manera de dar al traste con esa confianza, generando espacios para reclamos y debates que hoy no existen.

Además, el país no tiene una guerra civil que terminar ni guerrillas que desmovilizar, como ocurría en Colombia en 1989. Por lo mismo, si las fuerzas políticas proclives al cambio no son capaces dentro del normal

juego democrático de generar una mayoría nacional, en este caso para una Asamblea Constituyente, no parece adecuado instrumentalizar un mecanismo destinado a un tema con un propósito muy diferente, por más loable que sea.

Sin embargo, soy un convencido que es necesario instalar una Asamblea Constituyente, con todo el poder y la simbología democrática de tal proceso. No comparto el criterio de desarrollar una reforma constitucional gradual en el Congreso, o bien recurrir mediante la interpretación constitucional a una mutación de la que nos rige<sup>18</sup>. Pienso que están dadas las condiciones para que el país genere un consenso político acerca de un itinerario para instalar una Asamblea Constituyente en forma usando la institucionalidad que tiene, la experiencia positiva de cooperación acumulada en 20 años de democracia, y dando un salto positivo de modernidad institucional. Ello sería fundante en dos sentidos: en la instalación de un proceso de Asamblea Constituyente, y de una cooperación política inédita en nuestra historia para desarrollar una ingeniería constitucional.

A mi juicio, hay tres momentos que se deben distinguir y proyectar en el tiempo para que ese proceso sea factible.

En primer lugar, es preciso buscar y aceptar la validación técnica, social y política de la idea<sup>19</sup>, lo cual perfectamente puede empezar con un Consejo Ciudadano, designado de común acuerdo por el Ejecutivo y el Congreso, que trabaje a largo plazo, de manera amplia y participativa, con un sistema de audiencias variadas, y que indague y establezca las opciones y los antecedentes que requiere la ciudadanía para un debate informado. Entre sus tareas, debe estar la de estudiar las opciones de elección de una Asamblea Constituyente, a fin de que ella resulte una expresión cabal de todos los sectores de la sociedad.

Esa es la propuesta que debe aprobar el Congreso mediante una norma de cambio constitucional. Es tal vez la parte menos orgánica y más sociológica de todo el proceso, pero es vital que exista para generar confianzas y dimensionar la tarea. Pienso es un acto preparatorio largo, pero de una enorme trascendencia, y creo que la práctica de los Consejos Ciudadanos iniciados por el gobierno de Michelle Bachelet constituyen un antecedente de enorme significación para llevarla a cabo.

<sup>18</sup> Ruiz Tagle, Pablo y Cristi, Renato. Op. cit. Capítulo 8.

<sup>19</sup> Holmes, Stephen. "El precompromiso y la paradoja de la democracia". En: Jon Elster y Rune Slagstad; *Constitucionalismo y Democracia*. Fondo de Cultura de México, 2001, pp. 49-87.

En segundo lugar, está la elección y constitución de la Asamblea Constituyente propiamente tal, de acuerdo al procedimiento eleccionario acordado. Este es un acto nacional que no debe ser realizado como una elección cualquiera, sino como un acto solemne e informado, no de carácter exclusivamente político sino también social, a fin de que la ciudadanía en su diversidad participe y sepa que está eligiendo como mandatario a la asamblea.

Y, finalmente, está el acto de aprobación soberana mediante un referéndum.

En el intertanto, el Congreso trabajaría normalmente en su vida legislativa, al igual que el resto de los órganos del Estado, incluidas las tareas de interpretación, modificación o control constitucional. La vida institucional y política del país no tendría por qué verse alterada en absoluto, más allá de su normalidad democrática.

Un itinerario de esta naturaleza puede tomar más de un período presidencial. ¿Y por qué no? Hemos sido gobernados en democracia por más de 20 años por una Constitución de origen ilegítimo. ¿Por qué no podríamos ocupar 8 años en un salto histórico de unidad nacional?

A mi juicio, la tarea del Presidente del Bicentenario no es elaborar la Nueva Constitución, sino viabilizar el proceso para hacer la verdadera línea divisoria con el Siglo XX, que tanta tragedia nacional provocó.

Es por esta última razón, evidentemente de política profunda, que en el camino de la interpretación constitucional o la reforma<sup>20</sup> no tiene mucho sentido debatir si el golpe militar de 1973 instaló una dictadura comisaria o una dictadura soberana. Lo cierto es que fue fundacional desde el primer momento, lo que se expresa en la designación de Jaime Guzmán a cargo de una temprana Comisión de Estudios Constitucionales, el reemplazo de la Constitución de 1925 por las Actas Constitucionales en 1976 y la estrategia comunicacional permanente de generar expectativas nebulosas de normalidad en medio de una brutal represión. Aún están vivas las palabras del Dictador en Chacarillas en julio de 1977, llamando a crear “una nueva democracia que sea autoritaria, protegida, integradora, tecnificada y de auténtica participación”<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> Propuesta entre otros por el profesor Pablo Ruiz Tagle.

<sup>21</sup> Correa, Sofía y otros. *Historia del Siglo XX chileno*. Editorial Sudamericana. Santiago de Chile, 2001, pp. 320-321.

Por lo mismo, se trata de un acto político fundamental que permita volver a un equilibrio en la memoria institucional de Chile, que parta la promiscuidad entre lo legítimo y lo que no lo es y, aunque no abjure de todo lo actuado en la larga lista de reformas, la nueva Constitución merece ser un acto soberano.

### III. LAS REFORMAS DEL AÑO 2005

Las constituciones las hacen los pueblos. Este juicio tan simple y determinante para la legitimidad de una constitución, generalmente es relegado a un segundo plano por la ingeniería jurídico política que se aboca a la reforma o cambio de ella. En Chile, tal situación ha sido constante, hasta el punto de haberse establecido un proceso velado u opaco de legitimación de la Constitución de 1980, cuyo origen está en un acto de usurpación violenta del poder legítimo.

Los procesos políticos que acompañan la instalación o el cambio de una constitución siempre son muy diferentes los unos de los otros. El que ha acompañado la vigencia práctica de la Constitución de 1980 en Chile, consta de dos períodos totalmente diferenciados. El primero es el que va desde la aprobación de la Constitución en 1980 (y sus antecedentes previos de las Actas Constitucionales hasta el plebiscito de 1988), que determinó la realización de elecciones directas para elegir presidente de la república. El segundo es el que va desde ese plebiscito y el siguiente de reformas previo a las elecciones presidenciales de 1989<sup>22</sup>, y que llega hasta hoy.

En lo esencial, ambos difieren por la doctrina de fuerza legal para los actos de gobierno que exhibe el Estado chileno durante esos períodos. El primero corresponde a un período dictatorial, sin vigencia de un Estado de Derecho ni de garantías constitucionales básicas, de poder arbitrario, sometido sólo a límites discrecionales de legalidad, que generalmente corresponden a correlaciones de poder internas del círculo gobernante, o circunstancias de equilibrio, paz y estabilidad sociales impuestas por la coyuntura político social del período.

<sup>22</sup> Luego del Plebiscito de 1988 producto de un acuerdo político se somete a plebiscito un conjunto de reformas que son aprobadas con un 85,7% del electorado. Al no existir Congreso Nacional fue la Junta Militar la encargada de hacer los cambios al texto.

El segundo, corresponde a la formalización de un poder político de origen legítimo (democrático) que acata la vigencia legal de las normas de la Constitución de 1980 como norma objetiva de convivencia sociopolítica, organización de gobierno y certidumbre jurídica, pero cuyo mandato de origen no alcanza para otorgar legitimidad popular a la Constitución. “El problema de la *legitimidad* de la Constitución es de naturaleza esencialmente política, y debe resolverse remontándolo hasta la naturaleza del acto constituyente. Para que la Constitución sea legítima, el acto constituyente debe ser la expresión de la genuina voluntad del pueblo, surgida de una libre determinación mayoritaria, y no hallarse viciado por el fraude, el soborno o la violencia”<sup>23</sup>.

Todas las reformas de la Constitución de 1980 que van hasta el año 2005, no se abocaron ni menos pretendieron resolver el problema del poder constituyente respecto de ella, sino simplemente ejercer el poder constituido, en este caso en el parlamento, y como un procedimiento legislativo especial destinado a facilitar una vigencia más armónica del orden constitucional del cual deriva. Por lo mismo, nunca estuvo en discusión que se trataba de reformar y mejorar la Constitución de 1980.

Ello es posible pues, tal como señala Maurice Hauriou, “...existen principios fundamentales susceptibles de constituir una legitimidad constitucional superior a la Constitución escrita y, a Fortiori, superior a las leyes ordinarias (...) que no necesitan textos porque lo característico de los principios es existir y valer sin textos”<sup>24</sup>. El incluye en esta lista “...todos los principios del orden individualista, y, ante todo, los principios de las libertades individuales”. Más allá de las críticas que puedan hacerse al gobierno democrático que asumía en 1990 acerca del orden de sus prioridades y su apreciación del proceso político, no cabe duda que las reformas logradas, antes que a una legitimación constitucional, apuntan a un funcionamiento de la legalidad vigente acorde con principios trascendentes –sobre todo de derechos humanos y libertades civiles– propios de una democracia moderna.

Ello explica la observación del profesor Lautaro Ríos Álvarez, quien señala que no es un hecho fortuito que de las tres Constituciones históricas que ha tenido Chile, la actual es la que ha tenido más reformas.

<sup>23</sup> Linares Quintana, Segundo. *Tratado de Ciencia del Derecho Constitucional*, Tomo II. Editorial Alfa, Buenos Aires, 1953, pp. 139 (886).

<sup>24</sup> Citado en Linares Quintana, Segundo. Op. cit. p. 153.

“La primera, en casi 100 años de vigencia, fue reformada 12 veces; la de 1925, en cerca de 50 años sólo experimentó 10 reformas; la de 1980 en su breve existencia ha sufrido ya 18 reformas. Este hecho no revela una especie de manía reformista del Poder Constituyente derivado. Ha sido el fruto inevitable de una pugna permanente entre la Constitución original de 1980 –que nos fue impuesta por un gobierno de facto– y las aspiraciones libertarias y democráticas del pueblo chileno a partir de la derrota del gobierno militar en el plebiscito efectuado, bajo sus propias reglas, en 1988”<sup>25</sup>.

Las Reformas del año 2005, de manera subrepticia, cambian el sentido del debate. Al término de ellas, el gobierno de la época declara que las reformas han dado origen a una nueva constitución. Lo subrepticio del hecho está en la aceptación implícita de que la Constitución de 1980 es, independientemente de su origen y de no haber sido nunca validada por el soberano, una constitución legítima. Sólo así se explicaría que el poder constituido que reforma puede dar lugar a una nueva constitución. Lo que todavía, desde el punto de vista teórico, seguiría siendo bastante discutible, debido a que es de general aceptación que la competencia para reformar una Constitución no es una función normal del Estado, sino una facultad extraordinaria derivada de ella misma para reformar, adicionar, refundir o suprimir aspectos de la Constitución, no para dictar una nueva<sup>26</sup>.

Desde el punto de vista del proceso político nacional, sostener algo de tal naturaleza implica invertir los sentidos históricos y declarar que el plebiscito de 1980 fue un acto electoral libre, y que las limitaciones de las garantías constitucionales existentes en Chile, entre ellas a las libertades políticas y civiles y al debido proceso, fueron legales. Con ello, a las desapariciones forzadas de opositores políticos al régimen militar se agregaría ahora, por obra de la interpretación política, la desaparición del pueblo como poder constituyente legítimo.

Con todo, es indudable que desde el punto de vista jurídico las reformas del año 2005 tocaron aspectos sustanciales de ella, entre las que se cuentan cambios al estatuto orgánico de las Fuerzas Armadas, al Tribunal Constitucional, al Consejo de Seguridad Nacional y al propio Congreso

<sup>25</sup> Ríos Álvarez, Lautaro. “La gran reforma de la Ley 20.050 a la Constitución Política de Chile”. Eem: *Gaceta Jurídica* 307, Universidad de Talca, 2005, p. 7.

<sup>26</sup> Linares Quintana, Segundo. *Ibid.* pp. 143-240.

Nacional, que eran parte fundamental del concepto de “democracia protegida” que la inspira en su origen. Hasta ese momento se habían efectuado 17 reformas, la mayor de las cuales ocurrió en 1989 cuando aún no estaba instalado el Congreso Nacional. Pero ninguna había tocado este núcleo de problemas<sup>27</sup>.

El texto original de la Constitución 1980 tenía un conjunto de normas que creaban un muro de contención a la instauración y ejercicio del poder político democrático en el país. Las Fuerzas Armadas garantizaban “el orden institucional de la República” (art. 90). Los comandantes en jefe de las ramas no dependían de la autoridad civil y eran inamovibles en sus cargos. El poder militar institucional se expresaba de manera corporativa en el Consejo de Seguridad Nacional, que tenía la facultad de designar a cuatro integrantes del Senado de la República y a dos miembros de los siete que componían el Tribunal Constitucional. Y podía “*representar a cualquiera autoridad establecida por la Constitución su opinión frente a un hecho, acto o materia, que a su juicio atente gravemente en contra de las Bases de la Institucionalidad o pueda comprometer la seguridad nacional*” (Art. 96-b)<sup>28</sup>.

Adicionalmente, el régimen jurídico se reforzaba con leyes de difícil reforma o derogación por sus quórum –las leyes “orgánicas constitucionales”– además de un sistema de senadores institucionales nombrados por diferentes órganos constitucionales incluido el Presidente, y un sistema electoral de base binominal que aseguraba un empate virtual de elegidos o leves mayorías parlamentarias.

Tal concepción se orienta a un régimen político permanente según sostiene Jaime Guzmán, su principal teórico, protegido de la demagogia y el populismo. De ahí su denominación de “democracia protegida”<sup>29</sup>.

Es efectivo que tal situación fue enfrentada desde un comienzo del régimen democrático. La gran mayoría de las reformas constitucionales del 2005 ya fueron planteadas desde los inicios del año 1990, pero continuamente fracasaron por falta del quórum de dos tercios de los miembros en ejercicio de ambas Cámaras requerido para su aprobación. Y también porque la propia Concertación definió, desde un principio, otras prioridades con menos costos políticos y legislativos, para viabilizar y legitimar

<sup>27</sup> Para una cronología ver Ríos Alvarez, Lautaro, Op. cit.

<sup>28</sup> Ríos Alvarez, Lautaro. Op. cit.

<sup>29</sup> Boeninger, Edgardo; Op. cit. p 233.

su capacidad de fuerza de gobierno<sup>30</sup>. Algunos pasajes del libro de Edgardo Boeninger “Democracia en Chile” son clarificadores al respecto:

“Superados algunos llamamientos maximalistas iniciales de petición de renuncia de Pinochet, formación de un gobierno provisional y elección de una Asamblea Constituyente (provenientes especialmente del PC y de dirigentes aislados de otros partidos), y aceptando en consecuencia las reglas del juego, la coalición naciente se abocó a cinco problemas principales: la designación del candidato, la definición de los integrantes de la coalición de gobierno propiamente tal, la elaboración de un programa de gobierno, la conformación de un pacto para las elecciones parlamentarias y las reformas exigidas al gobierno militar como condición de aceptación de la Constitución vigente”<sup>31</sup>.

El año 2000, a raíz del cambio en la composición del Senado por la mayor incidencia de aquellos senadores designados por el Gobierno y la renuncia de Augusto Pinochet a su sillón senatorial luego de su detención en Londres, se abre una perspectiva de mayores acuerdos políticos para terminar con los llamados enclaves autoritarios, que mantenían en la agenda política la idea de una transición sin concluir.

Las reformas se aprueban por el Congreso Pleno el 16 de agosto de 2005.

En el detalle de las reformas, lo sustantivo se centró en cuatro hechos: el término de los senadores designados y vitalicios; el aumento de las facultades fiscalizadoras de la Cámara de Diputados; las reformas al estatuto de las Fuerzas Armadas que las sacó como garantes de la institucionalidad, eliminó la inamovilidad de los comandantes en jefe de las ramas y puso a los tribunales militares en tiempo de guerra bajo la superintendencia de la Corte Suprema; y un conjunto de reformas que tocaron al Tribunal Constitucional y a diversos órganos superiores del Estado, la mayoría relacionadas a facultades y competencias referidas a un funcionamiento eficiente de lo que hemos denominado en este trabajo sincronía institucional del Estado.

En este último aspecto, la reducción del período presidencial a cuatro años sin reelección inmediata, y que hace coincidir las elecciones parla-

<sup>30</sup> Ibid. pp. 362 y ss.

<sup>31</sup> Ibid. p. 351.

mentarias con la primera vuelta presidencial, creó una nueva articulación política entre ejecutivo y parlamento. La existencia de un candidato presidencial potencia la elegibilidad de los parlamentarios, y eventualmente facilitaría la generación de una fuerza parlamentaria afín. Sin embargo, esto no es así ya que la estrechez del sistema binominal acentúa la competencia al interior de las coaliciones, lo que es un incentivo negativo para apoyar a un candidato presidencial de otro partido. La solidaridad entre candidato presidencial y candidato al parlamento se disuelve o hace difícil.

Adicionalmente, las reformas en su conjunto generaron un cambio notorio en materia de distribución del poder político al interior del Congreso, algo que no era evidente en 1990 si lo era quince años después en lo referente al tipo de poder que cada actor, considerado de manera individual, tiene en el régimen político a partir del lugar y puesto que ocupa. El Senado quedó integrado por 38 miembros elegidos en forma popular con requisito de edad igual a 35 años, con lo que se terminó con el poder corporativo directo expresado a través de los senadores institucionales. Pero ello operó de facto una reconcentración del poder político, pues cambió la incidencia y el valor de decisión de cada senador en materias legislativas que requieren quórum especiales.

Conjuntamente, al aumentar las facultades fiscalizadoras de la Cámara de Diputados en cuanto a comisiones investigadoras con el voto favorable de 3/5 de los diputados en ejercicio e interpelaciones, apareció dentro del sistema una capacidad de veto parlamentario que anteriormente no existía, más propio de un régimen semipresidencial o parlamentario que de uno presidencialista como se declara el nuestro.

Corroborar lo anterior el hecho de que el Presidente de la Cámara de Diputados fuera incorporado a la línea de sucesión para ejercer las funciones de Presidente de la República en caso de incapacidad de éste, antes que el Presidente de la Corte Suprema, que fuera incorporado como miembro al Consejo de Seguridad Nacional, y que el cargo parlamentario pasara a propiedad del partido al cual pertenece el parlamentario.

Es verdad que si bien se eliminó la referencia en la propia Constitución al sistema electoral binominal, su permanencia como sistema da lugar a una extrema concentración del poder político, generando momentos institucionales en los cuales el poder del Congreso si no sobrepasa, al menos equipara el del Poder Ejecutivo, por aspectos eminentemente procedimentales. Entre ellos, la instauración de la interpelación política como mecanismo de fiscalización (art. 48) y la designación de cuatro miembros del Tribunal Constitucional por el Senado (art. 81).

Las reformas fortalecieron el principio del control entre órgano, que es propio en la concepción de la Constitución de 1980, lo que parece una de las virtudes que ella exhibe. La Constitución actual consolida el requerimiento de que el Presidente de la República obtenga la aprobación de una instancia parlamentaria al momento de designar ciertos cargos superiores de la administración del Estado. Sin embargo, el principio requiere de una cultura gubernamental de publicidad y control, a fin de que el procedimiento no se transforme en una transacción paritaria entre oposición y gobierno, o simplemente en acuerdos políticos con mayorías parlamentarias ocasionales. La cultura del cuoteo político es uno de los principales impedimentos para una correcta aplicación del principio.

Vinculado a lo anterior, está el caso de las nuevas competencias que pasaron a tener órganos como el Tribunal Constitucional y la pérdida de facultades de otros, lo que ha creado una promiscuidad de funciones que entorpece la sincronía institucional del Estado.

Su composición varió a 10 integrantes, que duran 9 años y son inamovibles. de los cuales tres son elegidos por el Presidente de la República, cuatro por el Congreso Nacional (dos directamente por el Senado y otros dos a propuesta de la Cámara de Diputados), y tres por la Corte Suprema. Sus competencias se ampliaron a una enormidad de materias, desde la tradicional revisión de Constitucionalidad de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución, hacia las normas de los tratados internacionales que se refieran a materias propias de leyes orgánicas (quórum calificado); los problemas de constitucionalidad de los autos acordados dictados por la Corte Suprema, las Cortes de Apelaciones y el Tribunal Calificador de Elecciones (a requerimiento del Presidente de la República, cualquier rama del Congreso Nacional, diez parlamentarios o cualquier afectado en juicio por disposición que emane del auto acordado) previo pronunciamiento de admisibilidad de una de sus salas; los problemas de inconstitucionalidad que suscite un decreto con fuerza de ley, la convocatoria a un plebiscito y, lo más notorio, “Resolver, por la mayoría de sus miembros en ejercicio, la inaplicabilidad de un precepto legal cuya aplicación en cualquier gestión que se siga ante tribunal ordinario o especial, resulte contraria a la Constitución” (art. 93 N° 6), facultad que antes competía a la Corte Suprema.

Las competencias ampliadas del Tribunal Constitucional lo han transformado en un organismo prácticamente supraconstitucional (legislador negativo) y han distorsionado las competencias y funciones de los poderes y órganos superiores del Estado.

Otro de los cambios fundamentales fue la eliminación de la función de “garantes de la institucionalidad” atribuida a las Fuerzas Armadas, y el término de la inamovilidad los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas y del director general de Carabineros. El Presidente de la República puede ahora ordenar su retiro, debiendo sólo informar de manera documentada al Senado y a la Cámara de Diputados.

No requiere tampoco el consentimiento del Consejo de Seguridad Nacional, el que ahora tiene sólo un carácter asesor al Ejecutivo, sin la facultad de autoconvocarse ni de emitir observaciones a órganos públicos. Parte importante de otras atribuciones del Consejo se desplazan al Congreso, como el acuerdo del Senado que requiere el Presidente para declarar estado de asamblea en caso de guerra externa o el estado de sitio (guerra civil o grave conmoción interna). El estado de emergencia (grave alteración del orden público) podrá ser decretado por el Presidente de la República por 15 días, y las prórrogas requerirán el acuerdo de ambas Cámaras del Congreso.

En materia de Bases de la Institucionalidad se reformaron los artículos 3, 6 y 8 donde lo más notorio fue el establecimiento de los principios de probidad y publicidad, el término de las FFAA. como garantes de la institucionalidad y la apertura a nuevas formas de regionalización.

En cuanto a nacionalidad y ciudadanía, se admitió el principio de doble nacionalidad (art. 11 N° 1) y se modificó la edad para ser elegido Presidente, la que bajó a 35 años. Además, se agregó a la pérdida de ciudadanía por delitos terroristas, los por tráfico de estupefacientes que merezcan plena aflictiva (art. 17 N° 3).

En relación a deberes y derechos constitucionales, una reforma importante fue la que resguarda el respeto y protección de la vida privada y honra de la persona y su familia, pues se eliminó la relación a la vida pública que contenía el artículo respectivo, y todo el contenido del inciso segundo que tipificaba el delito de difamación y hacía prácticamente imposible el ejercicio del periodismo libre y sin censura contenido en el texto original de la Constitución de 1980 (art. 19 N° 4). En cuanto a libertad individual y seguridad personal, las modificaciones introducidas se orientaron a adecuar los preceptos constitucionales al nuevo procedimiento penal.

Es evidente que las reformas introdujeron cambios significativos a la Constitución de 1980, que llevaron a otorgar de manera expresa al Presidente de la República (art. 2 de la Ley 20.050) las facultades para refundir, coordinar y sistematizar el nuevo texto, que es en definitiva el acto jurídico que permitió al presidente de la época hablar de una Nueva

Constitución, borrar el nombre de Augusto Pinochet y su gabinete cívico militar (Decreto Supremo N° 1.150 de 1980) y reemplazarlo por el de Ricardo Lagos Escobar y todo su gabinete (Decreto Supremo N° 100 de 17 de Septiembre de 2005).

El presidente Ricardo Lagos, tan afecto durante su mandato a las gestualidades políticas con significación republicana, eligió una fecha señera para la promulgación del nuevo texto. El único inconveniente es que se trataba de la misma Constitución.

#### IV. LA REFORMA PROPUESTA POR EDUARDO FREI

Hace pocos meses, el senador Eduardo Frei, ex Presidente de la República y actual candidato a esa alta magistratura, presentó un documento con un conjunto de propuestas para una Nueva Constitución, fruto del trabajo de sus equipos programáticos. Se debe reconocer su persistencia en el tema, al ser uno de los pocos líderes políticos que desde hace más de tres años viene planteando ese cambio.

Siendo partidario de una Asamblea Constituyente tal como expresado anteriormente, la propuesta se queda corta para los objetivos de cambio. Pero es evidente que su tono y alcances indican que el senador Eduardo Frei se inclina por un modelo de reforma gradual con interpretación constitucional como plantea el profesor Ruiz Tagle. Con todo, la propuesta es un excelente punto de partida para un debate que sin duda será largo y de mucho diálogo, y sobre el cual una gran mayoría de los políticos nacionales carece de opiniones elaboradas.

Si se analiza con detención los 37 puntos que contiene la propuesta, se podrá observar que se remiten a cuatro aspectos esenciales para nuestra Constitución:

- los requerimientos de sincronía institucional en el diseño de Estado;
- la representación política, el control democrático y las reglas de eficiencia en la gestión política de la sociedad;
- la descentralización como un patrón sustantivo en la administración interior y el ejercicio del poder político en el país;
- la probidad y transparencia como valores esenciales de orientación del sistema, y el establecimiento de un constitucionalismo social como pacto de garantías constitucionales y fundamento de la legitimidad social de la Nueva Constitución.

Cabe señalar que el agrupamiento es de mi responsabilidad para facilitar el comentario y hacer una reflexión en aquellos aspectos que resultan más relevantes.

### *Sincronía institucional del Estado*

En este primer nudo temático, lo más importante dice relación con la propuesta de equilibrar las atribuciones legislativas del Presidente con las del Congreso Nacional, eliminar la incompatibilidad entre el cargo parlamentario y el de Ministro de Estado, y otorgar al Presidente la facultad de disolver las Cámaras y llamar a elecciones parlamentarias generales por una sola vez durante su mandato.

La falta de coherencia en el funcionamiento de los poderes y órganos superiores del Estado se ha ido transformando lentamente en un problema crónico de nuestro sistema político. Esto se aprecia no sólo en los desajustes entre ejecutivo y legislativo, que en el último período han recrudecido, sino en las disputas entre la Contraloría y el Congreso, entre el Tribunal Constitucional y la Corte Suprema, etc. En consideración a ello, me parece que la propuesta se queda corta.

Las competencias asignadas a instituciones como el Tribunal Constitucional (TC) frente a las del resto de los poderes e instituciones del Estado, especialmente el Congreso Nacional y el Poder Judicial, han generado distorsiones evidentes en todo el funcionamiento del sistema. Por cierto, no es sólo un problema de interpretación, sino efectivamente de ambigüedad legal, aunque es verdad que muchas de las competencias y funciones no estaban en el texto original de la Constitución de 1980, sino que son el resultado de las reformas introducidas en ella.

Entre las distorsiones está la transformación del TC en un legislador negativo que vulnera el sentido de la mayoría parlamentaria, sin que esté claro si tiene o no facultad para hacerlo. El control de constitucionalidad de las leyes es un elemento central en las innovaciones de la democracia constitucional. Chile sigue el modelo europeo, cuya base es un Tribunal ideado por Hans Kelsen como un órgano destinado a asegurar el “ejercicio regular de las funciones estatales”<sup>32</sup>.

<sup>32</sup> Salazar Ugarte, Pedro. *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*. Fondo de Cultura Económica. México, 2008, pp. 160-169.

El objetivo central en el pensamiento de Kelsen no es la protección de derechos, los que incluso pueden faltar sin que la Constitución deje de serlo, sino la estabilidad del sistema considerado como un todo. Ese tribunal trabaja fuera del sistema judicial más vinculado al Congreso, a diferencia del modelo de control norteamericano que es judicial y difuso. Si bien Kelsen acepta el carácter de legislador negativo, estaba lejos de pensar en un órgano que expresara una cultura contramayoritaria y desequilibrara todo el sistema antes que protegerlo.

En nuestro caso, el TC se ha transformado también en un tribunal ordinario que se superpone a las competencias del poder jurisdiccional, mientras que en otras circunstancias veta acciones administrativas del poder ejecutivo en la ejecución de sus políticas públicas.

Es verdad que el TC es de naturaleza mixta, pues es una mezcla entre órgano jurisdiccional y órgano político tanto por sus funciones como por su composición<sup>33</sup>. Pero como regla general debe defender la virtualidad holística de la Constitución, es decir, exhibirla de manera íntegra y en sus textos legales, y no actuar de una manera fragmentada o caso a caso, salvo situaciones excepcionales.

Es evidente que el control de constitucionalidad, y por ende los Tribunales Constitucionales, junto con las normas que prevén la forma del cambio constitucional, constituyen una innovación fundamental que resulta indispensable para asegurar la fuerza y vigencia real de las constituciones. Tal como lo plantea Luigi Ferrajoli<sup>34</sup>, el moderno reconocimiento de la Constitución como norma suprema cambia, entre otras cosas, el viejo paradigma jurídico liberal de que el poder político expresado como mayoría es omnipotente frente a la ley. Esta especie de ley de leyes que es hoy día la Constitución, une los elementos procedimentales y sustanciales y genera un principio de legalidad diferente que permite controlar, en primer lugar, a los propios poderes públicos, y en especial al parlamentario.

Por lo mismo, su actuación debe resolverse en el estricto ámbito de una interpretación intra constitución, sin extensión ni lesión hacia otras áreas o competencias, y menos aún exhibiendo o presumiendo una delegación de poder constituyente que no tiene.

<sup>33</sup> Duverger, Maurice. "El tribunal Constitucional". En: Ferrero Costa, Raúl. *Derecho Constitucional General* (compilador). Universidad de Lima, Perú, 2004, pp. 464-471.

<sup>34</sup> Ferrajoli, Luigi. *Razones jurídicas del pacifismo*. Editorial Trotta. Madrid. 2004. pp. 94-95.

Algo parecido ocurre con la Contraloría General de la República la que, gozando de una atmósfera de incertidumbre institucional y de una demanda de probidad y transparencia por parte de la sociedad, y sin tener mucho fondo institucional y legal para ello, ha extendido sus competencias de control hacia el criterio del mérito, lo que obviamente violenta la legalidad de sus competencias.

La actual ley orgánica de la Contraloría prácticamente la transforma en un organismo sin responsabilidad, tanto política como pecuniaria frente a terceros, por sus errores u omisiones. En medida importante lo que ha venido haciendo se sustenta en una facultad simple: la de ser el único organismo con competencia para interpretar de manera obligatoria las normas administrativas y exigir compulsivamente su cumplimiento. Ello resulta claro si se trata de control de legalidad, pero no lo es si éste se extiende al mérito de los actos, pues entonces se plantea no sólo como un organismo de control sino de planificación, creando exigencias de ejecución u operaciones que antes no existían.

### *Los problemas de representación política*

El segundo grupo de temas planteados por la propuesta gira en torno a la representación, donde se plantea el reemplazo del sistema binominal, mantener el sistema bicameral, dotar al ejecutivo de la facultad de disolver las Cámaras y llamar a elecciones por una sola vez; primarias obligatorias para cargos de elección y cambios en el sistema de gobierno regional.

Sobre estos aspectos existe una amplia literatura y opiniones diversas. Pero a simple vista resulta evidente que el país sufre una crisis de representación política en su sistema, la cual constituye una amenaza creciente para la gobernabilidad democrática y la estabilidad del sistema de partidos. Un hecho indudable es que ellos han terminado transformándose en entidades ampliamente burocráticas, de poder concentrado y baja democracia interna y, lo que resulta peor, sin responsabilidad en calidad de tales dentro de todo el ordenamiento jurídico constitucional.

Es efectivo que la crisis de representación tiene un punto central en el sistema electoral, que es muy complejo desde el punto de vista normativo ampliado, específicamente a la ley de partidos políticos y a otro grupo de normas especiales de carácter constitucional<sup>35</sup>. Por lo mismo,

<sup>35</sup> Se trata en total de seis leyes orgánicas constitucionales: Ley 18.556 sobre Inscripciones Electorales y Servicio Electoral (1986); Ley 18.700 sobre Votaciones Populares y Escru-

una reforma del sistema electoral sin que incluya un ordenamiento del sistema de partidos y los cambios integrales en toda la institucionalidad que se vincula a la representación, resulta insuficiente. Más aún, cuando se está proponiendo la realización de primarias obligatorias dentro de los partidos para la postulación a los cargos de elección popular, incentivar la realización de referéndum y plebiscitos comunales, la elección directa de los consejeros regionales y una forma de revocatoria plebiscitaria del Intendente.

Si bien es clara la intención de buscar un mayor protagonismo de las sociedades locales, la propuesta requiere ser profundizada para lograrlo de manera articulada. El concepto de votaciones populares está objetado por el TC para el caso de las elecciones primarias, y recientemente se ha discutido mucho en relación a darle carácter vinculante a los resultados de las consultas comunales.

No estoy de acuerdo en cambio con el principio de igualar a los independientes con los partidos políticos. Es evidente que se requiere desentramar los requisitos para que tanto los ciudadanos de manera libre como las organizaciones sociales, se acerquen a la acción política del Estado, y puedan asumir un mayor rol político frente al gobierno de la sociedad. La actual Constitución tiene un elemento positivo en el reconocimiento que hace de los grupos intermedios de la sociedad y de la necesidad de cautelar y fomentar su existencia.

Pero esos grupos intermedios son sociedad civil, con representación de interés corporativo o particular, que pueden pugnar frente a otros intereses corporativos por acceder a los bienes que otorga la política como gobierno, pero siempre como interés particular de sus asociados. Por lo mismo, el disciplinamiento apolítico que hace actualmente la Constitución es contrario a la naturaleza misma de la organización, pues ellos requieren, al igual que los individuos, que su interés sea mediado o representado como seleccionable o parte del interés general. Es decir, debe gestionarse ante la política y el Estado. Y es precisamente este último papel el que cumplen los partidos políticos, cuyo objetivo directo es la conquista del poder o la participación en su ejercicio, se orientan a un interés general aunque se basan o representan intereses particulares como

---

tinios (1988); Ley 18.460 sobre El tribunal calificador de Elecciones (1985), Ley 18.593 Ley de Tribunales Electorales Regionales (1987); Ley 19.884 sobre Transparencia, límite y control del gasto electoral (2003) y Ley 18.603 de Partidos Políticos (1987). Constitución Política de la República. Edición Oficial. Junio de 2006.

órganos especializados de la lucha política (representación de lo privado en lo público), mediante procedimientos que deben ser regulados y controlados bajo las reglas de interés público<sup>36</sup>.

Además, ante la potencia del modelo de asociación público privado que como cultura de organización influye actualmente ámbitos significativos de la vida pública nacional, se requiere regular el mundo de los gestores o lobbistas, que representan intereses privados ante el Estado y la política, sin ningún tipo de control.

De ahí que la igualación de individuos y partidos en términos de su participación en política significaría mezclar dos temas de igual trascendencia cívica, pero de entidad distinta.

Para ser representativa, una democracia constitucional requiere de un sistema de partidos fuerte y estable, ya que son ellos los encargados de gestionar los intereses de la sociedad y transformarlos en interés general mediante sus propuestas programáticas. Para eso requieren de fomento expreso. En el caso de las fuerzas progresistas, ello constituye en nuestro país una deuda de equidad política, pues en el pasado fueron agredidos sistemáticamente por el Estado que incluyó hasta la eliminación física de sus líderes y la confiscación de sus bienes. La recomposición de ese capital social, acumulado en años de esfuerzo, ya en democracia se vio postergado. Ahora, por consideraciones de mera oportunidad de los gobiernos, para los cuales el alineamiento con las políticas gubernamentales era más fácil con partidos débiles y relaciones políticas personalizadas.

En la derecha, en cambio, donde el gremio particularmente empresarial les permitió la inserción directa en la política, la disolución de los partidos de derecha fue apenas una simulación formal. De hecho, el partido más fuerte del espectro nacional, la UDI, es producto directo de esa situación, al haber transformado con éxito los medios materiales de su pertenencia al gobierno y el soporte político de la dictadura en partido, estructurado nacionalmente a base de una vasta red clientelar construida desde el Estado.

Por todo ello, se requiere de una revisión más profunda de todo lo relativo al campo de la representación, incluidos aquellos aspectos relacionados con la administración política interior, la organización social y la administración local y regional del país.

<sup>36</sup> Duverger, Maurice. *Sociología política*. Ediciones Ariel, Barcelona, 1972, pp. 307-365.

En todo caso, es necesario destacar que, aprobada la reforma constitucional sobre inscripción automática en los registros electorales y voto voluntario, está dado el consenso para acometer una reforma mayor o, a lo menos, un estudio articulado de todo el cambio del sistema electoral y de representación y ejercicio de la ciudadanía. Ello, considerando que las elecciones que sigan a las de 2009 contarán con un padrón potencial casi el doble del actual.

Por otro lado, llama la atención en la propuesta que comentamos, la insistencia en torno al tema de la bicameralidad que, para ser coherente con un cambio a formas semipresidenciales que me parecen adecuadas, sólo complica el tema. En mi opinión el Senado no tiene ningún sentido práctico ni mayor utilidad política, aunque se piense es una figura institucional histórica: lo único que hace es rutinizar la figura autoritaria en el funcionamiento del Congreso nacional.

Luego de las reformas que terminaron con los senadores designados y vitalicios, se reconstituyó como una institución patricia que va a contramano de la cultura democrática que el país ha venido desarrollando. Exhibe una concentración de poder político en cada uno de sus representantes que distorsiona aún más la baja representatividad política que genera el sistema binominal, y alza a los senadores con un poder de veto inusual frente al Poder Ejecutivo. En calidad y cantidad de tiempo político, un senador posee uno que es igual a dos períodos presidenciales.

Ello hace al Senado una institución lenta y corporativa para los requerimientos modernos en materia legislativa, generando además un parlamentarismo de facto que somete al Ejecutivo a un consociativismo forzado fuera de toda base legal. Es el típico caso en que la legalidad constitucional puede verse superada por el talante de los actores políticos, más allá de todo control democrático. Por algún motivo desconocido hasta ahora, tal vez una rareza antropológica poco estudiada o un mito de acción<sup>37</sup>, se atribuye al Senado una calma y sabiduría distante de las pasiones más inmediatas de la política. Ignoro cual es el sustento empírico de tal afirmación, pero de todos los problemas institucionales críticos experimentados en el actual período presidencial, la gran mayoría, si no todos, han tenido su origen o como actor principal al Senado.

<sup>37</sup> Duverger, Maurice. Op. cit. pp. 131 y 132.

A mi juicio, una acción de redistribución de poder político en todo nuestro sistema institucional debiera empezar por terminar con el bicameralismo, eliminando el Senado.

El cambio del sistema binominal y la realización de elecciones anticipadas por una vez me parecen aspectos sustantivos para generar mayor representatividad por un lado, y contar con un curso institucional para resolver los bloqueos políticos entre Ejecutivo y Congreso, por otro. Esto último no es un tema menor, dado el grado extremo de bloqueos institucionales que manifiesta el sistema, que no se han manifestado de manera más virulenta merced a la cultura de cooperación que ha prevalecido hasta ahora en todo el sistema.

### *Los problemas de descentralización*

Este aspecto resulta relevante. Tal como se enfrenta, permite debatir el tema como redistribución del poder político a nivel territorial en todo el país.

De los 37 puntos que contiene la propuesta analizada, 13 están referidos a diferentes aspectos de la descentralización, tanto comunal como regional.

Los más importantes son la revocación popular de los Intendentes, la creación de Asambleas Regionales generadas por elección directa en reemplazo de los Consejos Regionales de Desarrollo, poder de decisión para esa Asamblea Regional en la destinación de los recursos financieros, la designación de funcionarios y la fusión de municipalidades; y la creación de la figura de los alcaldes mayores, además de un conjunto de otras medidas tributarias o presupuestarias.

Es efectivo que muchos de estos cambios son importantes y pueden generar una inercia de descentralización. Pero a mi juicio carecen de un nudo articulador de carácter político, al no proponer una redistribución territorial efectiva del poder político y la idea de un desarrollo regional autónomo. La puerta efectivamente quedó abierta con la Reforma del año 2005, donde se estableció (art. 3 inciso tercero) el principio de la equidad territorial y la apertura a una regionalización más flexible.

Chile es un país excesivamente centralizado, hasta el punto de obstaculizar su desarrollo político y social, debido entre otras razones a una lentitud extrema para reaccionar tanto frente a las catástrofes naturales, a adoptar decisiones políticas o reaccionar frente a los avatares de la economía globalizada. No tiene, en su estrategia país, la meta de innovar y

sus elementos de competitividad y desarrollo basado en la fuerza endógena de sus regiones. La equidad regional ha sido vista como un requerimiento al Estado de compensar a las regiones perdedoras frente a las ganadoras<sup>38</sup>.

En mi opinión, una estrategia integral de desarrollo país debiera organizarse a partir de cuatro o cinco macro regiones, formadas por tres o más de las regiones actuales, articuladas a la política estratégica del gobierno central, pero con instrumentos e incentivos propios, y a su dimensión de escala. Ellas pueden estar gobernadas en lo económico y administrativo por una Corporación de composición mixta, con un Intendente General o Vicepresidente a la cabeza, designado por el Ejecutivo, y un Consejo o Gabinete de la Macroregión donde estén los intendentes regionales y los representantes de los CORE o las Asambleas Regionales propuestas, y otras fuerzas sociales.

Es en este ámbito donde está la oportunidad de articular la escala del desarrollo regional con la inserción internacional activa del país, con la presencia rectora del centro pero sin su interfase política ni su intervención directa.

Los ministerios y organismos centrales deberían seguir ese ordenamiento para la desconcentración y la operación de sus servicios, generando estructuras coordinadas (de gabinete) macro regionales. Esa sería la unidad regional de administración interior central, que mantendría la unidad y coherencia de las funciones de Estado y las políticas nacionales.

Los intendentes y sus consejos regionales actuales deberían ser de elección directa y actuar como lo que efectivamente son: entes de administración local, junto con los municipios sin mucho mayor cambio.

Una reforma de esta naturaleza, o algo similar, debería producir cuatro o cinco estructuras político administrativas que permitan captar la complejidad y velocidad del flujo social, económico y político del mundo moderno, sin la lenta participación centralista, excepto en los aspectos que requieren expresión soberana y corresponden normalmente a las funciones globales reservadas al Estado, como son el orden macroeconómico, la política exterior de Estado, la defensa y la seguridad, el orden legal y la regulación global del sistema político, sin perjuicio de que estos ámbitos también deben seguir la impronta de esta descentralización.

<sup>38</sup> Boeninger, Edgardo. *Lecciones para la gobernabilidad*. Op. cit. pp. 499-508.

Es posible que una propuesta de esta naturaleza suene a federalismo camuflado. No es así. Prácticamente en el ADN político nacional está el ethos republicano, la democracia representativa a base de sistema de partidos, el presidencialismo y el Estado unitario.

Pero la calidad de la administración pública regional es muy baja para generar dinamismo social y político. La única manera de cerrar ese hiato y densificar el poder político ciudadano, es ampliar sus espacios de autonomía y libertad para que se exprese. ¿Qué tiene que ver la XII Región de Magallanes con la de Tarapacá? ¿Por qué el mar es una referencia geográfica y no un territorio efectivo? ¿Para qué sirve un gabinete de Intendentes en Santiago reportando al Gobierno central? El problema del centralismo no es sólo la lentitud de los procesos decisorios o la inequidad en la repartición de las oportunidades sino, fundamentalmente, la incompetencia de las políticas públicas generales, carentes de flexibilidad, en un país ampliamente diverso y diversificado.

### *Valores de orientación y constitucionalismo social de derechos*

El cuarto grupo de temas tiene que ver con los valores de orientación del sistema político y la demanda por una sociedad de bienestar y derechos garantizados, entre ellos el de la igualdad.

Chile se ha constituido en un paradigma de crecimiento económico ordenado en todo el mundo. Sus tasas de crecimiento en promedio han sido espectaculares y ha sorteado con relativa facilidad todas las crisis económicas. Sus ministros de Hacienda ingresan casi sin invitación a los selectos clubes económicos de la globalización: Chile se vende y lo compran por su economía.

Pero es un desastre en materia de igualdad de derechos. La brecha entre los más ricos y los más pobres es 38 veces medida como ingreso familiar, y en términos de per cápita aumenta casi al doble. Chile está entre los países más desiguales del mundo, sea por sus cifras en educación, salud, acceso de los jóvenes al trabajo o tasas de bienestar como consumo cultural, ocio o recreación. La calidad de su mercado laboral es mala, la tasa de sindicalización es de apenas 10% la fuerza laboral, y no existe negociación colectiva; el costo de los servicios públicos es muy alto, están todos privatizados y las asimetrías en los mercados lo transforman en el paraíso de los abusos empresariales.

En esa perspectiva, la calidad y eficiencia del aparato administrativo del Estado es de primera importancia, pero bajo dos valores fundamenta-

les: el de la probidad y transparencia, para que el control ciudadano sobre la administración y la acción del Estado impida que éste sea capturado por alguno de los poderes sociales para fines privados o corporativos.

En segundo lugar, está el establecimiento claro de los derechos sociales tal como lo plantea el profesor Luigi Ferrajoli<sup>39</sup>, quien propone la ampliación y optimización del catálogo de derechos fundamentales por la vía del reconocimiento de nuevos derechos económicos sociales y culturales, en su versión de tercera generación de derechos, con cláusula antidiscriminación, reconocimiento de pueblos indígenas, introducción de un defensor del ciudadano, y la cláusula de Primacía del Derecho Internacional común y convencional, particularmente en el campo de los derechos humanos.

Aquí el debate abierto es enorme, pues el paradigma de funcionamiento de la sociedad chilena ha sido la cooperación público privada, hasta expresarse como un valor de orientación de todo el sistema político nacional. Ello ha llevado a que las políticas públicas se compongan de ejes de ley con coberturas obligatorias estables, y programas que son énfasis gubernamentales generados de acuerdo a las necesidades de la contingencia, y cuya durabilidad en el tiempo está sujeta a voluntad administrativa y a la disponibilidad de la hacienda pública.

Si se examina con atención el conjunto de derechos garantizados en la actual Constitución, se verá que muchos de ellos no tienen concreción legal obligatoria, sino que son realizados a través de programas gubernamentales, que es una particular figura de la administración pública que marca acentos de voluntad política y no el cumplimiento de derechos garantizados.

Un ejemplo claro es lo que ocurre en el campo de la salud primaria del país, donde el tipo y la calidad de muchas prestaciones se basa en programas decididos y evaluados anualmente.

De igual manera, si se analizan los perfiles y cambios que han ido adquiriendo algunas Superintendencias o la propia Fiscalía Nacional Económica, es posible advertir la necesidad de una nueva formulación de derechos y garantías para contrarrestar la indefensión ciudadana frente a los poderes económicos. Ello va ligado a la existencia de nuevas instituciones como el Defensor del Pueblo y la autonomía de la defensoría penal, entre otras.

<sup>39</sup> Ferrajoli, Luigi. *Las razones jurídicas del pacifismo*, Editorial Trotta, Madrid, 2004, pp. 91-114.

## V. CONSIDERACIONES FINALES

Nadie espera que una ley o un acto le solucione toda la vida. Pero todo el mundo aspira a que su Constitución contenga los mecanismos o las oportunidades para que en la vida social pueda solucionar sus problemas. El valor de un objeto, cualquiera sea su naturaleza, no es una propiedad inherente a ellos, sino “un juicio acerca de ellos emitido por los sujetos”<sup>40</sup>.

Las Constituciones como objeto político y jurídico, al final tendrán el juicio que merezca de parte del soberano en su vida social, con todos los elementos y aproximaciones teóricas y jurídicas, los hechos políticos y culturales, y también la carne y huesos de la vida cotidiana. El acto constituyente, aquel que hace el encuadramiento jurídico de los fenómenos políticos como define André Hauriou al objeto del derecho constitucional, es un acto social y político antes que una ingeniería jurídica.

A mi juicio, en su estructura las constituciones modernas no son sólo una parte dogmática y una parte orgánica como se enseña en las cátedras clásicas de derecho constitucional. Una constitución es un artefacto de cuatro aspectos que fluyen de manera simultánea y articulada en el tiempo.

Es, en primer lugar, un conjunto de valores que se expresan como un mínimo ético legalmente garantizado a los ciudadanos, que constituyen el marco de orientación de todo el sistema. En segundo lugar, es una organización de Estado, con una estructura sincronizada de poderes y competencias que regulan el proceso político decisorio contemplando el cómo y el cuándo de la participación de los poderes constituidos. En tercer lugar, es un orden de gobierno cotidiano de la sociedad, ramificado en una administración que cumple el mandato de gestionar el interés general con decisiones socialmente significativas y queridas (políticas públicas). En cuarto lugar, es un contrato integral sobre la acción y responsabilidad del soberano, quien le da legitimidad.

Estas partes operan de manera simultánea y entrelazada, y debieran expresar una propensión regulada a la flexibilidad y al cambio como una reserva cívica del soberano, quien ha delegado el ejercicio de poder constituido en la forma constitucional, reteniendo la capacidad de determinar, incluso de manera anticipada si se lo propone, cuándo y bajo qué forma procede el cambio constitucional.

<sup>40</sup> Appadurai, Arjun. Editor. *La vida social de las cosas*. Editorial Grijalbo, México, 1991, p. 17.

Ello es un reconocimiento de la latencia del poder del soberano, que no siempre se desea aceptar como supremacía respecto de todos los poderes delegados que se encuentran en la Constitución. Su aceptación recoge implícitamente la introducción de los mecanismos que impidan que se usurpen o bloqueen los procesos constitucionales, o que se introduzcan crisis de manera artificial.

Desde esta perspectiva, el establecimiento de mecanismos de participación directa del pueblo (referéndum, iniciativa popular de ley, revocatoria popular, etc) juega un papel estabilizador de la Constitución, y le permite desenvolverse en toda su riqueza de pacto social.

Lo que no se puede aceptar, es que ella no es política y al mismo tiempo es inmutable.

Es dable recordar las palabras de Pablo Lucas Verdú cuando señala “Una cosa es que yo sostenga que toda Constitución es política, afirmación que adolece de obiedad, otra que sostenga que toda constitución escrita es una expresión ideológica inspirada en valores sobre el modo de organizar y ejercer el poder político en una sociedad, mediante el reconocimiento y resguardo de la dignidad humana y de sus correspondientes derechos... (.) ...Me adhiero a lo que hace tiempo mantuvo Jellinek: “Siempre he sostenido –decía– la separación metodológica y la unión científica entre el Derecho Constitucional y la política”<sup>41</sup>.

Para las fuerzas políticas progresistas, en general resulta fundamental aprehender y desarrollar esta visión de articulación, especialmente con los agregados que hace Luigi Ferrajoli, citado más arriba, y que denomina constitucionalismo social de derechos. Principalmente, porque resuelve con una perspectiva estratégica el tema del cambio social profundo, a través de procedimientos institucionalizados que son comprendidos y aceptados por todos como parte de las reglas del juego. Ello conlleva una visión pacífica y no manipuladora de la revolución.

Todas las experiencias constitucionales en curso, de alguna manera transitan en esta óptica con más o menos énfasis. La interrogante que sí se plantea es el grado de convicción democrática necesaria para llevar adelante un proyecto de esta naturaleza, lo que ya es sociología política.

<sup>41</sup> Lucas Verdú, Pablo. “Un problema obsoleto o una cuestión recurrente? Derecho Constitucional versus Derecho Político”. En: Revista *Teoría y Realidad Constitucional* N° 3, 1<sup>er</sup> Semestre, 1999, pp. 55-59.

## BIBLIOGRAFÍA

- Appadurai, Arjun; (editor). *La vida social de las cosas*. Editorial Grijalbo, México, 1991.
- Biscaretti Di Ruffiá, Paolo. “El Derecho Público, la Constitución y el Derecho Constitucional”. En: Raúl Ferrero Costa, *Derecho Constitucional General*, Fondo de Desarrollo Editorial Universidad de Lima, Perú, 2004.
- Introducción al Derecho constitucional comparado*. Fondo de Cultura de México. Tercera Reimpresión, México, 2006.
- Boeninger, Edgardo. *Democracia en Chile. Lecciones para la gobernabilidad*. Editorial Andrés Bello, Santiago de Chile, 1997.
- Carré de Malberg, R. “Teoría de la personalidad del Estado”. En: Raúl Ferrero Costa; *Teoría del Estado*; Universidad de Lima/ Universidad de San Marcos, Perú, 2003.
- Constitución Política de la República de Chile*. Editorial Jurídica de Chile, 2007.
- Correa, Sofía y otros. *Historia del Siglo XX chileno*. Editorial Sudamericana, Santiago de Chile, 2001.
- Duverger, Maurice. *Sociología política*. Ediciones Ariel, Barcelona, 1972, pp. 307-365.
- “El tribunal Constitucional”. En: Ferrero Costa, Raúl (compilador); *Derecho Constitucional General*. Universidad de Lima, Perú, 2004 .
- Ferrajoli, Luigi. *Razones jurídicas del pacifismo*. Editorial Trotta, Madrid, 2004.
- Godoy y otros, Oscar. *Hacia una democracia moderna. La opción parlamentaria*. Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, 1990.
- Hauriou, André. *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*. Editorial Ariel, Barcelona, 1980.
- Holmes, Stephen. “El precompromiso y la paradoja de la democracia”. En: Jon Elster y Rune Slagstad. *Constitucionalismo y Democracia*. Fondo de Cultura de México, 2001.
- Linares Quintana, Segundo. *Tratado de Ciencia del Derecho Constitucional*, Tomo II. Editorial Alfa, Buenos Aires, 1953.
- Lucas Verdú, Pablo. “Un problema obsoleto o una cuestión recurrente? Derecho Constitucional versus Derecho Político”. En: Revista *Teoría y Realidad Constitucional* N° 3, 1<sup>er</sup> Semestre, 1999.
- Natale, Alberto. *Derecho Político*. Ediciones De Palma, Buenos Aires, 1979.
- Ríos Álvarez, Lautaro. “La gran reforma de la Ley 20.050 a la Constitución Política de Chile”. En: *Gaceta Jurídica* 307, Universidad de Talca, 2005.
- Ruiz-Tagle, Pablo; Cristi, Renato. *La República en Chile. Teoría y práctica del Constitucionalismo Republicano*. Ediciones LOM, Santiago de Chile, 2006.
- Salazar Ugarte, Pedro. *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*. Fondo de Cultura Económica, México, 2008.
- Sartori, Giovanni. *Ingeniería Constitucional Comparada*. Fondo de Cultura de México, 3<sup>ra</sup> edición, 2004.
- Sobrado Chaves, Juan José. “Cambio Jurídico y Concepto de Transformación”. En: Antonio Hernández Gil y otros. *Estructuralismo y Derecho*. Alianza Editorial, Madrid, 1973.

## PRIMER BLOQUE

### *Los pilares fundamentales del proyecto de la Concertación*



# Relación entre economía y política: la experiencia chilena

ALEXIS GUARDIA

## INTRODUCCIÓN

La crisis económica internacional y su impacto en la economía real ha, reabierto un debate en torno a ideas económicas que hasta hace poco parecían inamovibles. La crisis ha mostrado al mundo que los mercados y particularmente el financiero no se autorregulan. Keynes ya lo había planteado después de la crisis del 29, cuando afirmaba que “ni la historia económica ni la teoría económica dan crédito a la idea de mercados autorregulados” y el actual presidente de Francia (muy lejos del socialismo) afirmaba recientemente que “La idea que los mercados tienen siempre la razón es una idea loca”. Todo esto no significa echar por la borda el mecanismo de mercado, instrumento de creación humana que tiene muchos atributos positivos. De lo que se trata es que este mecanismo funcione bajo otras modalidades regulatorias. En el fondo, lo que plantea la actual crisis es que ya no es posible que la economía siga cautiva de un liberalismo radical (neoliberalismo) ya sobrepasado por el propio desarrollo capitalista globalizado. Es imposible seguir proclamando la autorregulación de los mercados para excluir la intervención de la sociedad en la economía. En consecuencia, con esta crisis global, particularmente en el mundo desarrollado, se marca posiblemente la decadencia del discurso neoliberal que en sus distintas versiones e intensidades tuvo como objetivo central separar la economía de la política.

Los ejes del discurso neoliberal, independientemente de su radicalidad, pasan por dos afirmaciones económicas esenciales: la autorregulación de los mercados y la presencia de un Estado neutro. También podríamos considerar como un componente adicional de este discurso, un eje que sobrepasa lo estrictamente económico y que dice relación a su visión sobre el individualismo en la sociedad moderna. Este discurso no sólo entra en la historia de las ideas económicas sino también en su ejecución práctica, a través de las políticas económicas que se aplicaron inspiradas por esas ideas.

En efecto, a partir de la crisis económica que gatilló el aumento del precio del petróleo en los años 1973-75, y que puso en jaque al keynesianismo predominante toda vez que apareció simultáneamente el fenómeno de la inflación junto a un elevado desempleo, la doctrina neoliberal fue tomando cuerpo. Sin embargo, el pensamiento neoliberal ganó terreno no sólo por la crisis que el mundo desarrollado debió enfrentar en la década del setenta, sino también porque en ese período se fue desarrollando el capital financiero a una escala desconocida, que le permitió reclamar una mayor autonomía y desregulación.

Es decir, el discurso neoliberal tuvo sus años de “gloria” en los años ochenta y noventa gracias a una crisis no sólo económica, sino también de paradigma –el keynesianismo– y su fuerza política y social fue el mundo de las finanzas. La paradoja es que al parecer el ocaso del neoliberalismo también arranca con la crisis global actual, que tiene su origen en el mundo de las finanzas.

El primer objetivo de este trabajo es presentar brevemente las bases teóricas e ideológicas del discurso neoliberal. En efecto, el pensamiento económico-filosófico de Hayek, así como la teoría mal llamada de la “nueva economía política” (Public Choice) han constituido pilares sustantivos de la ideología neoconservadora que predominó en el mundo económico en los años ochenta y noventa, y que hizo del intervencionismo estatal en la economía algo intrínsecamente perverso. La economía chilena (así como muchas otras en América Latina) no fue la excepción a estas visiones del “deber ser” económico, particularmente durante el régimen militar, donde se crearon las bases del funcionamiento de la economía inspiradas en parte de estas visiones ideológicas, que también más tarde perduraron durante el régimen democrático.

Así, los Partidos de la Concertación democrática reinstalan la democracia en Chile el año 1990, heredando una estructura económica así como las modalidades básicas de su reproducción, sobre las que se introduce

un proceso gradual de reformas, particularmente en el ámbito social y redistributivo. Aunque la estructura económica heredada es la de una economía de mercado y capitalista por cierto, es también una economía abierta e integrada comercial y financieramente a la economía mundial. La Concertación profundiza este proceso de globalización. Sin embargo, la mencionada herencia no sólo se reduce a lo recién señalado: se hereda además una determinada visión del Estado y el mercado, frente a la cual la Concertación va quedando cautiva en muchos aspectos que son decisivos para que despliegue todos sus potencialidades transformadoras de la economía y la sociedad chilena.

Para la izquierda extraparlamentaria, injustamente excluida por el sistema binominal de elecciones, la Concertación sólo se ha limitado a aplicar políticas económicas neoliberales. Por cierto, esta es una visión reduccionista y simplista, con nostalgia de un pasado y que no asume los actuales desafíos del desarrollo económico que se ha generado en casi veinte años de vida democrática. Por otra parte, al interior de la Concertación se han ido acumulando ideas críticas sobre la orientación de las modalidades de funcionamiento de la actual economía chilena, que enfrenta serias dificultades para abordar los temas de equidad y transformación productiva. Estas ideas críticas, que van mucho más allá de gestionar mejor un “modelo económico”, convergen en la mayoría de los casos con el viejo pero siempre relevante tema del tratamiento adecuado y simultáneo de las “fallas de mercado” y las “fallas del Estado”. Dilema distinto al de Estado versus mercado, o del Estado neutro.

El segundo objetivo de este trabajo, consiste en presentar dos ejemplos prácticos de las consecuencias que tiene la ortodoxia precedente en la experiencia chilena. El primer ejemplo dice relación a la política monetaria con un Banco Central independiente, sujeto a las dos más importantes turbulencias económicas: la crisis asiática y la crisis global en curso. En este caso, se trata de responder a la pregunta ¿en qué medida la independencia del Banco Central, que deja a esta institución sin rendir cuenta de las consecuencias de su acción, permite a esta institución sobre reaccionar frente a las dificultades? El segundo ejemplo tiene que ver con el hecho de que en ausencia de una estrategia de desarrollo consensuada debido al prejuicio que existe contra todo tipo de política industrial encaminada a una transformación productiva para lograr un salto al desarrollo, se termina desaprovechando las oportunidades que el propio crecimiento generado por esta experiencia, ha puesto por delante.

I. CRÍTICAS AL FUNDAMENTO HAYEKIANO DEL NEOLIBERALISMO<sup>1</sup>

El neoliberalismo es un discurso radical respecto al liberalismo clásico, que dice más relación con cómo debe funcionar el sistema capitalista, que con un análisis acerca de cómo funciona el mismo. De acuerdo a los preceptos del “deber ser”, el neoliberalismo crítica el capitalismo realmente existente. Los fundamentos de filosofía política de este discurso fueron dados por Friedrich A Hayek y la gran influencia que alcanzó en el sector empresarial y dirigencia política, facilitó un proceso de reforma en el funcionamiento del capitalismo dentro de un sistema democrático y, en el caso de las dictaduras militares que lo hicieron suyo, constituyó un elemento de cohesión para las fuerzas políticas que las apoyaron<sup>2</sup>.

En la obra más conocida de Hayek, “El camino a la servidumbre” (1943), se hace una amalgama entre nazismo, fascismo, comunismo y socialismo democrático, y se afirma que todos ellos están condenados por una tendencia inmanente a terminar en regimenes totalitarios. Hayek, el profeta, como tantos otros, fue refutado por la historia pues el socialismo democrático gobernando en Europa ha sobrevivido hasta hoy con planificación parcial, políticas redistributivas e intervención estatal, sin devenir en un régimen totalitario.

Sin embargo, la falsa idea de que la intervención del Estado en la vida económica conduce fatalmente a la planificación total y ésta al Estado totalitario, no es razón para desentenderse de las concepciones que Hayek tiene de la sociedad, sobretodo por la influencia que ellas han alcanzado actualmente.

En la obra recién citada, Hayek expone las ideas centrales que posteriormente desarrolla en una obra más acabada y menos profética titulada: “Los fundamentos de la libertad” (*The Constitution of Liberty*) donde se encuentra el desarrollo de sus principales propuestas. Para fines de nuestro trabajo, abordaremos de manera crítica sólo tres aspectos que nos parecen esenciales. Ellos son: la concepción de la libertad, el orden

<sup>1</sup> Hayek, F. (1899-1993) economista y filósofo austriaco, su influencia se dio más en el campo de la filosofía política que en el de la economía. No obstante, fue premio Nobel de economía en 1974 en honor a su inmensa obra. Autor del conocido libro *El camino de la servidumbre* (1943), sus obras mayores son *The Constitution of liberty* (1959) y *La fatal arrogancia: los errores del socialismo* (1988).

<sup>2</sup> M. Friedman también jugó un papel mayor en este discurso pero, desde el ángulo de la implementación económica de las ideas de Hayek.

espontáneo o su concepción del mercado y, finalmente, su idea sobre la justicia social.

### *La concepción de la libertad en Hayek y su desconfianza en la democracia*

La libertad para Hayek es la ausencia de coacción pues la condición natural del hombre es un estado donde los individuos son perfectamente libres de ordenar sus acciones, de disponer de sus bienes y sus personas como ellos lo entienden. La coacción interviene cuando las acciones de un hombre están sometidas a la voluntad de otro hombre y no al servicio de su propio designio, sino del designio de otro. Desde esta perspectiva, la libertad forma parte del derecho natural, es decir, las personas tienen derechos previos a toda injerencia del Estado. El Estado sólo debe garantizar el ejercicio de este derecho. De aquí entonces Hayek deduce la necesidad de criticar toda intervención del Estado, aún fuera éste democrático, cuando no sea el de fundar y preservar un espacio de libertad que define para el individuo su esfera de actividad: toda otra intervención del Estado, todo otro contenido dado al derecho positivo serán ilegítimos con respecto al derecho natural, pues ello significaría que se ejercería una coacción sobre las voluntades particulares<sup>3</sup>.

Aquí hay un corte radical respecto el liberalismo clásico, porque Hayek no define la libertad a partir de los derechos políticos o de la democracia debido a que ello conduce a identificar liberalismo con democracia, puesto que no puede determinar cuál debe ser la actuación de la democracia. Según Hayek “el liberalismo se preocupa principalmente de la limitación del poder coactivo de todos los gobiernos, sean democráticos o no, mientras el demócrata dogmático sólo reconoce un límite al gobierno: la opinión mayoritaria”<sup>4</sup>. Para Hayek, hay una oposición entre el ideal democrático y el ideal liberal pues “la democracia se opone al gobierno autoritario; el liberalismo al totalitarismo. Ninguno de los dos sistemas excluye el contrario del otro: una democracia puede detener poderes totalitarios y es concebible que un gobierno autoritario actúe según principios liberales”<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> El Centro de Estudios Públicos, Think Tank de las grandes empresas chilenas, es el principal difusor de las ideas de Hayek.

<sup>4</sup> Hayek, F. *Los fundamentos de la libertad*. p. 146.

<sup>5</sup> *Ibid.*

Es extraño que un gobierno autoritario, es decir aquel que no se somete a las prácticas democráticas, permanezca liberal en su modo de ejercicio. Nos parece pertinente recordar aquí algunos antecedentes, a fin de dar cuenta de los límites que impone el mundo prosaico a la filosofía. En efecto Hayek, un liberal radical, dio un abierto apoyo a la dictadura militar de Pinochet “con quien se entrevista personalmente en 1978, en un período de aguda represión política y cuando el país vive en un vacío constitucional. En abril de 1981, durante su segunda visita de dos semanas a Chile, declara a un periódico de Santiago “una dictadura se puede auto limitar y una dictadura que deliberadamente se auto limita puede ser más liberal en sus políticas que una asamblea democrática que no tiene límites”<sup>6</sup>. Hayek acepta la democracia como un método de gobierno sustentado en la regla de la mayoría para tomar decisiones, pero hace una clara referencia a que esto es un problema distinto del liberalismo (que él propugna naturalmente) pues esta es una “doctrina sobre lo que debiera ser la ley. La democracia, una doctrina sobre la manera de determinar lo que será la ley”.

Hayek plantea que cualquier mayoría temporal debe hallarse limitada por principios que impliquen acuerdos más amplios sobre principios comunes, y no de un mero acto de voluntad de una circunstancial mayoría; naturalmente, estamos hablando aquí de una “Carta Magna” o “Constitución Política del Estado” donde se establecen las normas inviolables y el respeto de las minorías. Sobre el particular, Hayek acota lo siguiente: “El constitucionalismo significa que todos los poderes descansan en el entendimiento de que se ejercitarán de acuerdo con principios comúnmente aceptados y que a las personas a quienes se les confieren son seleccionadas porque piensa que cuentan entre las más apropiadas para hacer lo que se considera justo, cosa bien distinta de que cualquier cosa que hagan dichas personas deba considerarse justo. En última instancia, el constitucionalismo descansa en el entendimiento de que el poder no es un hecho físico, sino un estado de opinión que hace que las gentes obedezcan”<sup>7</sup>.

En un sistema democrático, para establecer esta Carta se debe recurrir de todas maneras al principio de las mayorías para aprobarlas. Sea

<sup>6</sup> *El Mercurio*, 19 abril 1981.

<sup>7</sup> Hayek, F. *Los fundamentos de la libertad*, cap XII, p. 246, Unión Editorial, Madrid, 2006.

por la vía de una asamblea constituyente elegida por sufragio universal o por la vía de un plebiscito. En el texto indicado y en ningún otro, Hayek recurre a la legitimidad democrática en su origen de una constitución. Como el mismo lo ha afirmado, se puede ser liberal pero no demócrata.

Para el liberalismo clásico distinto al hayekeano, no existe el gobierno de mayorías de poder ilimitado: para ello están los contrapesos dentro de las instituciones políticas creadas en el marco constitucional que lo impiden. La desconfianza visceral que Hayek manifiesta respecto al ejercicio de las mayorías decantadas al interior de un sistema democrático, es incomprensible a menos que se acepte que la soberanía popular es de rango inferior a la soberanía hayekeana, donde el “deber ser” de la ley y una modalidad específica de organizar la sociedad, de acuerdo a un orden natural, tiene un valor absoluto. Si así fuera, volveríamos al “gobierno de las almas”.

### *El orden espontáneo creado por el mercado*

Según Hayek, el funcionamiento de un mercado en el que exista competencia genera un orden espontáneo; tal mercado es visto como un continuo intercambio de información por el cual los objetivos de los individuos se ajustarían espontáneamente los unos a los otros. Naturalmente, la información se transmite a través de los precios. En el seno del mercado, cada uno (consumidores y productores) persigue sus propios objetivos, sin ninguna otra limitación a sus iniciativas que las del respeto a reglas jurídicas concernientes a la propiedad y el cumplimiento de los contratos, reglas que tienen por única función proteger el orden espontáneo de este mercado y asegurar el auto despliegue de sus leyes inmanentes. “De esta forma el individuo persiguiendo así sus objetivos propios, recibe del mercado informaciones sobre la integración, posible o no, de sus proyectos en el orden social; las ganancias que estos esfuerzos valen al productor, constituyen una señal que le informa que sus productos contribuyen a la satisfacción de las necesidades que el no conoce y que no tiene para qué conocer; el precio del bien de consumo que el comprador busca adquirir es un indicador que lo informa que su deseo es compatible o no (según que el precio sea accesible o muy elevado) con el orden del mercado, es decir, con los datos de un proceso de producción que él tampoco conoce. Así, a través de una información codificada de la información, el mercado logra funcionar sin que tenga que poner orden del exterior, por el

intermediario de una razón planificadora con conocimientos siempre insuficientes para lograrlo”<sup>8</sup>.

Para Hayek, el mecanismo de mercado es más que un instrumento de asignación de recursos y de formación de precios, pues en condiciones de competencia éste crea un orden espontáneo de dimensión económica y social, en la medida que la competencia de mercado lo consagra como el mejor mecanismo de coordinación de los esfuerzos individuales. En esta concepción, la intervención del Estado sólo introduce desorden y obstáculos a la autorregulación del mercado. Sin embargo, Hayek no excluye la intervención estatal cuando se trata de la preservación de la competencia “Prohibir el uso de sustancias tóxicas o exigir precauciones especiales para su utilización; limitar las horas de trabajo o prescribir ciertas instalaciones sanitarias, todo ello es plenamente compatible con la preservación de la competencia. La única pregunta que se plantea en este tema es la de saber si las ventajas así procuradas son más grandes que los gastos sociales que ellas implican.

La preservación de la competencia no es tampoco incompatible con un vasto sistema de servicios sociales, siempre que la organización de éstos no sea concebida para hacer inoperante la competencia<sup>9</sup>. Tampoco excluye la intervención para mejorar la competencia, como en el caso de las leyes sobre las sociedades y las patentes “que no solamente limitan el juego de la competencia; más aún, la han destruido en muchos dominios”. Por último, Hayek admite que “el sistema de precios se hace inoperante cuando los perjuicios causados a otros por ciertos usos de la propiedad, no pueden ser puestos a la carga del propietario. En todos estos casos, hay una divergencia entre los elementos que entran en los cálculos individuales y aquéllos que afectan el bienestar social; y cada vez que esta divergencia se hace importante, es necesario quizás imaginar un método distinto que la competencia para proporcionar los servicios en cuestión”<sup>10</sup>.

Pero no sólo preocupa a Hayek la intervención del Estado en el mecanismo de mercado. Tanto o más preocupante es la intervención de la “organizaciones sindicalistas y corporativas de la industria o monopolios” pues ellas destruyen la competencia y precipitan una centralización com-

<sup>8</sup> Renault, Alain. *Dictionnaires des oeuvres politiques*. resse Universitaire de France, Paris, 1995, p. 438.

<sup>9</sup> Hayek, F. “La route de la servitude”, *Presse Universitaire de France*, Paris, 1985, p. 34.

<sup>10</sup> *Ibid* pág 34.

pleta de la dirección de la actividad económica. En ningún momento este autor se detiene a examinar el carácter asimétrico que hay en las relaciones entre el capital y el trabajo, predominando en él una visión “clasista” donde “las asociaciones obreras se han convertido en instituciones privilegiadas a las que no se aplican las reglas generales del derecho”<sup>11</sup>.

### *La imposibilidad de la justicia social*

Es muy sugerente que Hayek haya escogido como epígrafe a su capítulo “Igualdad, valor y mérito” en su libro “Fundamentos de la libertad”: “No tengo ningún respeto por la pasión de la igualdad, que se me antoja mera idealización de la envidia” O. Wendel Colmes.

Este autor es un crítico acérrimo de las ideas redistributivas o de justicia social. Para ello usa dos argumentaciones. Una, de carácter seudo antropológico, en la que se sostiene que en la sociedad primitiva, familiar o de cazadores, predominan instintos y sentimientos tribales que corresponden al altruismo y la solidaridad y que con el desarrollo de la economía de mercado llamado “orden extenso” entran en conflicto. Por tanto, tales instintos deben ir siendo superados a favor del progreso económico de este “orden extenso” cimentado en el mercado, la propiedad privada y la especialización del trabajo<sup>12</sup>.

Por ser una argumentación extremadamente ideologizada, sin prueba alguna en la propia antropología, no abundaremos en él. La segunda argumentación es aquella que el autor deriva de su propia concepción filosófica del mercado, y nos parece más interesante de discutir.

En efecto, para el autor el concepto de justicia social no tiene ningún significado, cuando afirma: “Si sostenemos que los esfuerzos de los individuos están guiados por sus propios puntos de vista acerca de las oportunidades y probabilidades que les interesan, al ser el resultado de tales esfuerzos necesariamente impredecibles, carece de significado el problema de si la consecuente distribución de renta es justa o no”<sup>13</sup>. De tal suerte, que el sentimiento de injusticia social sería un “fantasma o un espejismo”.

<sup>11</sup> Hayek, F. “El trabajo y los sindicatos obreros”. En: *Los Fundamentos de las libertades*, Unión Editorial, Madrid, 2006.

<sup>12</sup> Véase: Hayek, F. “El atavismo de la justicia social”. En: *Revista Estudios Públicos* N° 36, Santiago de Chile, 1989.

<sup>13</sup> Hayek, F. *Los fundamentos de la libertad*. p. 137.

La intervención del Estado en honor de una mayor justicia distributiva, es para este autor un grave error porque toda corrección exterior al orden espontáneo del mercado engendra desorden y una eficacia menor. Más aún, limita los efectos de la autorregulación que conduce a “acrecentar las oportunidades de satisfacer sus necesidades”. Luego, tal intervención sólo privilegia el interés de algunos individuos. En este sentido Hayek es coherente consigo mismo, independiente que lo sea con la realidad, pues el permanece como defensor de la igualdad de todos los individuos en derecho, es decir, todos disponen de un derecho igual de mejorar su situación respecto a los resultados obtenidos en el mercado, puesto que desde allí pueden acrecentar sus oportunidades de satisfacer sus necesidades. El orden espontáneo del mercado abre a todos oportunidades iguales de mejorar sus condiciones. No cabe en el modelo hayekiano la reproducción de las desigualdades por el mercado o el sistema social.

Sin embargo Hayek, a pesar de su radicalidad, sostiene que “no hay razón para que el gobierno de una sociedad libre deba abstenerse de asegurar a todos una protección contra la indigencia extrema bajo la forma de un ingreso mínimo garantizado o de un nivel de recursos debajo del cual nadie debería caer; es un deber moral para todos en el seno de la comunidad organizada en ir en ayuda de aquellos que no pueden subsistir por ellos mismos”<sup>14</sup>. Pero Hayek, para guardar coherencia deberá precisar que tal mínimo sea proporcionado fuera del mercado, de tal suerte que en ese caso no se altera el orden espontáneo del mercado ni se genera una restricción a la libertad. Llegamos así finalmente al viejo tema que por muy noble que sea la caridad, ello no constituye un acto de justicia. Pero más importante que esta reflexión casi filosófica, es que el desarrollo del sistema de protección social en sociedades democráticas, aún cuando ha enfrentado muchos obstáculos, no ha puesto en juego el ejercicio de la libertad, incluida la de Hayek.

Habiendo hecho un examen crítico de los principales planteamientos de Hayek, que conforman parte sustantiva del discurso neoliberal, todas ellas tienden a separar las decisiones colectivas que se dan en la esfera del sistema político de las decisiones individuales que se toman en el ámbito del intercambio económico o mercado. En otras palabras, separar a los ciudadanos de las decisiones económicas que tienen implicancias

<sup>14</sup> Hayek, F. “*Droit, legislation et liberté*”.

colectivas. La imposibilidad de pensar la economía y el funcionamiento de mercado en términos de sus efectos colectivos o sociales, es la impronta del discurso neoliberal. Este acto de castración está fundado en la filosofía política de Hayek.

Por otra parte, no debemos olvidar que toda estas ideas dicen relación a cómo “debe” funcionar una economía y una sociedad según una visión filosófica radical del liberalismo, pero ninguna esta vinculada al “cómo” funcionan realmente las economías y sociedades capitalistas realmente existentes. La historia económica indica que ellas funcionan con ciclos y monopolios o competencia oligopólica debido al progreso técnico y desarrollo del proceso de innovación, así como con grandes sindicatos y una no menor intervención estatal en el campo de la protección social y políticas distributivas. Lo que resulta sorprendente, es la importancia que ha tomado esta visión hayekeana en la derecha y el mundo empresarial de países desarrollados, como Estados Unidos e Inglaterra, donde existía una tradición muy relevante del liberalismo clásico. En Chile ocurre lo mismo, pero en este caso la desconfianza y la visión instrumental que Hayek tiene de la democracia probablemente facilitó la penetración de sus ideas en las derechas y el mundo empresarial que apoyaron dictaduras como la chilena o argentina.

### *El asalto al “Estado liberal” y la “nueva economía política”*

Las ideas hayekeanas han inspirado buena parte de las reformas neoliberales, cuando el desarrollo de las políticas keynesianas y el Estado de Bienestar entraron en serias dificultades. Hasta ese momento el liberalismo de inspiración democrática, ya sea en su versión neoclásica o keynesiana, había levantado un cuerpo teórico donde se reconocía un espacio a la intervención estatal, cada vez más importante<sup>15</sup>. Ambas versiones desde distintos ángulos fueron delimitando teóricamente las condiciones bajo las cuales se producían las “fallas” insolubles de mercado.

En la práctica, y principalmente después de la segunda guerra mundial, el desarrollo capitalista llevó consigo una elevada presencia del Estado en la economía por la vía del aumento del gasto público (y de la carga tributaria) el que llegó a representar cerca de la mitad del PIB. Obviamente, es difícil en este contexto suponer que el Estado es sólo

<sup>15</sup> La teoría neoclásica toma curso con los trabajos de Walras y Marshall en la segunda mitad de del siglo XIX.

un simple garante de las reglas del juego. No es extraño entonces que la crítica al intervencionismo haya tomado cada vez más cuerpo. Nosotros acotaremos este tema analizando sólo las críticas más radicales al intervencionismo económico del Estado, casi todas de las cuales remiten a los fundamentos planteados por Hayek.

El análisis de las decisiones públicas, conocido como la escuela del “Public Choice” asociado a los economistas Buchanan y G.Tullock<sup>16</sup>, es posiblemente el que en el ámbito económico y político ha tenido una mayor influencia; éste además forma parte del núcleo duro del pensamiento conservador en economía. Su análisis tiene que ver con el funcionamiento de la política y sus principales actores: ciudadano-elector, dirigentes políticos, y los funcionarios o burócratas. Para tales efectos, esta teoría aplica las herramientas del comportamiento racional del análisis económico, a los fenómenos políticos. En esta perspectiva, los supuestos microeconómicos respecto a la centralidad del interés personal se aplican a todos los actores políticos. Esto es lo que algunos llaman “la nueva economía política”.

En este enfoque, las fallas del mercado no se corrigen de la mejor manera por el intervencionismo o la regulación estatal. Cuando hablamos de “fallas” del mercado se está haciendo mención a que trabajando el mercado en condiciones de estricta competencia, éste no puede producir con la eficiencia supuesta. Esto último sucede en dos casos considerados clásicos. El primero, cuando existen externalidades, es decir, efectos secundarios positivos o negativos que no pueden ser atribuidos o cobrados al productor de los mismos. Ejemplo: la contaminación ambiental. El segundo, cuando se trata de producir lo que se llama “bienes públicos” es decir, aquellos cuyos beneficios no son apropiables individualmente. Por ejemplo, los gastos en defensa.

En ambos casos, el problema se ha resuelto de hecho por una intervención estatal vía subsidios, impuestos o gasto público. Sin embargo, según G.Tullock<sup>17</sup>: “No hay razón para creer que el Estado llegue a soluciones ideales. Numerosos son los casos donde los economistas han argumentado de la imperfección de los mercados para luego aconsejar al Estado el cuidado de arreglar los problemas. Ellos plantean la hipótesis a

<sup>16</sup> Ver Tullock, G. “Le marché politique”. Ed. Economica. París, 1978, p. 18. (Referencia incompleta) y Buchanan, J. “Democracia limitada o ilimitada”. En: *Revista de Estudios Públicos* N° 6, 1982.

<sup>17</sup> Tullock, G. Op. cit. p. 18.

priori de que el Estado obtiene una solución perfecta. Nosotros deberíamos comparar las aberraciones previsibles de los dos sistemas en el mundo tal cual es, y recurrir a la institución que se muestre la menos ineficaz, ya sea el Estado o el mercado”. Proposición razonable siempre que se considerara de manera equilibrada tanto las fallas de mercado como las del intervencionismo estatal, cuestión que por razones ideológicas no hace la escuela del Public Choice.

Una crítica más radical al intervencionismo estatal en este ámbito, lo proporciona el economista R. Coase<sup>18</sup>, quien sostiene que el problema de las fallas de mercado no están en las externalidades o el carácter de los bienes públicos sino en que los derechos de propiedad privada no están bien definido, si ellos lo estuvieran y pudiesen hacerse respetar, el causante y el receptor de una externalidad tendrán motivos para negociar entre sí. En ese caso los mercados logran la mejor solución posible. Sin embargo, es bien sabido que existen externalidades como los de la contaminación que no pueden recurrir a este método por los elevados costos de transacción y sólo el Estado puede imponer una solución adecuada.

Cabe observar, sin embargo, que las fallas de mercado han resultado ser más numerosas y más profundas de lo que este enfoque da cuenta. Las “nuevas fallas de mercados”, en torno a la cual existe una profusa literatura, son: información imperfecta y asimétrica, mercados imperfectos e incompletos, externalidades dinámicas, rendimientos crecientes a escala que tienden a elevar el tamaño de la empresa y crear situaciones monopólicas u oligopólicas, equilibrios múltiples, y dependencia de senda. Todo lo cual también justifica un amplio margen para una mayor regulación estatal.

La segunda línea de argumentación de Public Choice, es que existe un sesgo contra el interés general. En efecto, los ciudadanos-electores, los funcionarios o burócratas, así como los políticos son todos individuos que al igual que los consumidores o productores en un mercado, son racionales en sus conductas y todos tratan de maximizar su interés individual y no el interés general. En esta óptica, el interés general sólo es la suma de los intereses particulares. Desaparecen los ciudadanos con autonomía política y en la sociedad sólo existirían consumidores y productores.

<sup>18</sup> Coase, R. “La empresa, el mercado y la ley”. Ed. Alianza, Madrid, 1994.

En el caso de los burócratas o funcionarios, ellos tienen sus propias preferencias y objetivos y buscan maximizar su utilidad en términos de poder, de prestigio, en sus condiciones de trabajo, de ganancias monetarias, dejando también un espacio para apreciar los beneficios que obtienen los usuarios. En consecuencia “ellos tomarán la mayoría de sus decisiones en función de las ventajas que podrán derivar y no en función de los beneficios que reportara a la sociedad en su conjunto.” La actitud en consideración del interés general es una excepción. En este contexto, los servicios públicos tenderán a crecer cada vez más por el más grande prestigio de sus dirigentes y puesto que ellos trabajan en condiciones monopólicas, es muy difícil medir la eficacia del gasto. La conclusión de este enfoque es que hay que introducir más mercado en los servicios públicos vía subcontratación o competencia en la gestión burocrática, por intermedio de subsidios a la demanda, como los bonos a la educación escolar.

¿Cómo atar las manos al Leviatán? Aquí nos encontramos de nuevo con Hayek, quien plantea que un sistema político no puede quedar al arbitrio de mayorías circunstanciales, sino sujetas a restricciones constitucionales. En particular, se trata de limitaciones a los poderes de las mayorías legislativas para fijar impuestos. A propósito de ello, J. Buchanan acotaba: “La sabiduría del siglo XVIII incorporo una actitud muy escéptica hacia los gobiernos y hacia las personas colocadas en cargos burocráticos para actuar en representación de la colectividad. Casi por progresión natural esta actitud engendró un énfasis en la necesidad de límites o controles constitucionales respecto a los poderes y la autoridad de los gobiernos. Ese gran descubrimiento del siglo XVIII, la capacidad de los mercados libres para coordinar espontáneamente las actividades de las personas dentro de un orden legal mínimamente protector e independiente de un control gubernamental detallado, se entendió al menos parcialmente, que ofrecía un medio a través del cual se podía controlar la extensión de los poderes gubernamentales. La función política de la economía de mercado fue ampliamente comprendida”<sup>19</sup>.

Es evidente que en este discurso el mercado es mucho más que un mecanismo de asignación de recursos escasos: es la limitación del sistema democrático para ir transformando democráticamente su economía en honor de una visión integrista del mercado como hacedor espontáneo

<sup>19</sup> Buchanan, J. Op. cit.

de un orden social de carácter conservador, por cierto. En consecuencia, la economía queda cautiva de una visión ingenua y dogmática del mercado y separada profundamente de lo que los ciudadanos decidan. Reglas uniformes y simples para hacer trabajar el mercado, instituciones económicas independientes del poder político, pilotos automáticos, son todas variantes de esta concepción.

Al separar a la economía de la política a este extremo, lo que se hace es despolitizar a la sociedad y limitar la política exclusivamente a los temas relacionados con el cumplimiento de la ley. (El Estado Gendarme). El mercado se come a la sociedad, y ésta se transforma en una sociedad de mercado donde todo es mercancía y el ciudadano quedaría hipotéticamente subsumido en conductas racionales propias del mercado, incluso en ámbitos que no son económicos. Por cierto, la alternativa de mover el péndulo en el otro sentido, donde el Estado se come a la sociedad, tampoco es la solución. El viejo problema ¿cuánto Estado y cuanto mercado? es el tema permanente de la política y de la política económica. La teoría del Public Choice entrega una visión ingenua de la política.

Sin embargo, justo es reconocer que la teoría recién expuesta aborda un problema real; es decir, los hombres políticos no están sólo guiados por el interés general, ellos no son más altruistas que las otras personas. Además, no es posible identificar las preferencias colectivas, pues cuando el interés general se confunde con el de la mayoría, no está asegurado poder determinar preferencias colectivas coherentes<sup>20</sup>.

Pero la teoría del Public Choice no es la única que puede explicar la relación entre economía y política. Existe otra tradición en la economía política, una que es pasada por alto o descartada por los economistas. “Esta tradición tiene sus orígenes en la teoría sociológica y en los trabajos de Karl Marx, Max Weber, Talcott Parsons y otros que trabajan en área de la política comparada. Ellos se inspiran en la sociología más que en la economía y se enfocan en los conceptos de conflicto, concientización de los grupos, instituciones y poder. En esta tradición, la causalidad es casi siempre compleja y multifacética, y las exploración de las hipótesis generalmente involucran una considerable inmersión en casos históricos”<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> Ver Arrow K.J. *Choix collectifs et préférences individuelles*. Calman-Levi, París, 1974.

<sup>21</sup> Grindle S. Merilee. “En busca de lo político: la economía política en la formulación de políticas de desarrollo”. En: *Fronteras de la economía del desarrollo*. Ed. G. Meier y J. Stiglitz. Banco Mundial, Alfaomega, Bogotá, 2002, p. 344.

Podríamos agregar a los “nuevos institucionalistas”, particularmente Douglas North, que también buscan una comprensión de la política más allá del mercado<sup>22</sup>.

Para aquellos que trabajan al interior de esta tradición, los modelos económicos inspirados en la elección racional de electores y políticos, producen banalidades políticas y análisis históricamente inexactos que ignoran la evidencia empírica<sup>23</sup>.

## II. DISCURSO NEOLIBERAL Y LOS CAMBIOS DE LA REALIDAD SOCIO-POLÍTICA CHILENA

En el caso de la experiencia chilena, el discurso neoliberal más radical y la arquitectura central de la institucionalidad que le acompaña, cubre el período de la primera etapa de la dictadura militar (1973-82), que termina con una crisis económica y social de proporciones. Sin embargo, esta crisis no cambia los pilares básicos de la institucionalidad neoliberal creada durante este período, expresadas en leyes laborales, sistema de pensiones, privatización de servicios públicos, Constitución del '80, entre otros.

La segunda etapa es calificada como una política económica de mayor pragmatismo para enfrentar la crisis de 1982-83, y un menor dogmatismo en cuanto a la gestión macroeconómica (se suben los aranceles, se aplica una política fiscal contra cíclica) acompañado de un avance sustantivo en la reestructuración del poder económico por la vía de las privatizaciones y las operaciones de rescate del sistema bancario en quiebra.

Finalmente, la institucionalidad y el discurso neoliberal transitan por todo el período de la Concertación y la transición democrática, con reformas que sólo dan cuenta parcialmente de la arquitectura señalada, particularmente en lo que se refiere a la separación entre la economía y la política; más aún, esa separación tiende a ampliarse con el correr de los años. (1990-2008).

La Concertación heredó una institucionalidad funcional al discurso neoliberal en lo económico, que fue reformando parcialmente sin llegar a tocar la raíz de dicha institucionalidad. Ello no significa que la Con-

<sup>22</sup> North, Douglas. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. FCE, México, 2006.

<sup>23</sup> Véase: Evans, Peter; *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton University Press 1995.

certación tuviera como objetivo volver a restablecer la institucionalidad pre-neoliberal. De lo que se trataba, y no se pudo, era ampliar el espacio democrático eliminando los enclaves autoritarios, lo cual en el ámbito que nos interesa, consistía era vincular la economía con la política democratizadora.

Lo que inspiró en un comienzo a la Concertación, fue poner la economía al alcance de las decisiones ciudadanas dentro de un sistema crecientemente democrático y no cautiva en una tecnocracia que se escuda en supuestas leyes inmutables de la economía. Cuando la Concertación acuerda con el régimen militar un cierto tipo de independencia del Banco Central, o introduce reglas fijas para la gestión macroeconómica (piloto automático) o mantiene a un Estado impedido ideológicamente para dar incentivos discriminatorios a fin de alcanzar objetivos estratégicos, significa que esta coalición se automutila. Una de las razones para explicarlo es su cautiverio parcial de una cierta concepción neoliberal de la relación entre economía y política.

Sin embargo, a nuestro entender sería un error desprender de lo anterior que la Concertación sólo se ha dedicado a administrar el modelo neoliberal. Aceptar esta tesis es vivir a espaldas del país. La economía chilena ha cambiado fundamentalmente en muchos aspectos en estas dos últimas décadas. La Concertación ha ido reformando todos los ámbitos donde la institucionalidad neoliberal limitaba el ejercicio de los derechos sociales.

Sin embargo, ella no ha podido alcanzar un sistema no excluyente e integrador como el existente en los modelos socialdemócratas. En la salud, la educación, la previsión, leyes laborales se ha avanzado respecto a la herencia dejada por el régimen militar, pero no lo suficiente como para dar un salto a la modernidad y al desarrollo.

El desempeño económico ha sido notable en términos del crecimiento y reducción de la pobreza, pero se mantiene una heterogeneidad estructural de proporciones en la economía, que reproduce la exclusión y señala desde el punto de vista productivo que aún esta anclado en la “periferia” de la economía global. En todas las reformas emprendidas por la Concertación, siempre se llega a un punto donde se paraliza, pues no hay acuerdo en su interior. Ello ocurre cuando hay que enfrentar aquellos nudos gordianos donde la institucionalidad heredada separa la economía de la política: por ejemplo, cuando se trata de abordar el tema del lucro en la educación o la salud (no para abolirlo sino para hacerlo aceptable dentro de la sociedad democrática); el derecho a huelga y la negociación colectiva en el campo laboral; la intervención del Estado en el sistema de

pensiones o en los servicios públicos privatizados (transporte, la energía, la gestión de las aguas), o en la propia gestión macroeconómica que cubre un amplio campo en donde se encuentran los temas de la carga tributaria, el gasto público y la responsabilidad política y social del Banco Central.

La derecha se ha transformado en una fuerza conservadora de envergadura que se ha refugiado en la parte dura de la institucionalidad neoliberal que separa la economía de la política, alimentada ideológicamente por sus maestros M.Friedman y F.Hayek, o la escuela del Public Choice. Que por cierto no es el liberalismo que puede recoger el socialismo democrático o el social cristianismo progresista. La envergadura de esta fuerza radica en que sus ideas también han penetrado parcialmente el campo de la Concertación.

La Concertación se confunde cada vez que emprende el camino de la reforma y pretende abordar la institucionalidad dura del neoliberalismo. Cuando ello ocurre, la derecha y el liberalismo económico existente al interior de la Concertación la acusan de populista, término que muchas veces significa simplemente heterodoxia. Pensar distinto al “establisment”. El “cambio” que ofrece la derecha es que ella lo puede hacer mejor que la Concertación dentro de la institucionalidad vigente. Para lograrlo, lo que ella propone es dejar más espacio al mercado pues gracias a ello podríamos tener mejor calidad de la educación, salud y alcanzar el desarrollo. Este discurso y su aplicación ya son bien conocidos en Chile y en el mundo. Tomemos dos ejemplos de la experiencia chilena que hablan por sí solos de los esfuerzos del liberalismo por mantener o ampliar la brecha entre economía y política. En otras palabras, separar a los ciudadanos de las decisiones económicas con implicancias colectivas. Esos ejemplos son los de la independencia del Banco Central chileno, y los obstáculos para el logro de un salto al desarrollo.

### *La práctica de la independencia del Banco Central Chileno*

La existencia de bancos centrales independientes era una excepción hasta la década del noventa, cuando esta modalidad se expande a muchos países. Los ejemplos clásicos son el del Banco Central de Estados Unidos (Federal Reserve) con mandato de conseguir precios estables y el máximo de empleo y cuyo presidente sólo puede ser revocado por el Congreso aprobando una ley que debe ser firmada por el presidente de la república; el segundo ejemplo es el del Banco Central de Alemania

(Bundensbank) que está obligado por ley a mantener la estabilidad de precios, y finalmente el banco Nacional Suizo. Otros países aunque tenían leyes especiales para sus bancos centrales, su grado de autonomía era más reducido. Los ejemplos clásicos señalados son aquellos con una fuerte influencia de los Ministerios de Finanzas (Italia, España, Chile). Todos ellos las han ido corrigiendo hacia mayores grados de autonomía, particularmente en el período en que el monetarismo jugó un rol dominante. Por otra parte, el Banco Central Europeo (BCE) recientemente creado goza de una independencia total en el cumplimiento de su misión y el Banco del Japón lo hace desde 1998. Asimismo, muchas economías emergentes se han ido incorporando a este ciclo de bancos centrales independientes con modalidades propias<sup>24</sup>.

¿Qué significa la independencia del Banco Central? ¿Independencia frente a qué y por qué? El concepto de independencia del Banco Central dice relación a la voluntad de despolitizar las decisiones económicas atinentes a la política monetaria dentro del sistema democrático. Para tales efectos, el poder ejecutivo (gobierno) y el poder legislativo delegan su soberanía en una agencia autónoma, llamada Banco Central, por la vía de una ley especial que garantiza tal autonomía. Con el fin de asentar esta autonomía o mayor independencia, la ley establece que las decisiones del Banco Central así como sus autoridades son muy difíciles de revocar por cualquier otra instancia política. Por otra parte, prohíbe la monetización del déficit, es decir, el financiamiento del déficit fiscal por el Banco Central así como al otorgamiento indiscriminado de crédito al sector privado no financiero.

La creación de un poder monetario independiente se ha concebido con el principal propósito de lograr la estabilidad de precios. Las razones para alejar lo más posible la política monetaria del ejercicio democrático está basada en el supuesto que en el ámbito de las decisiones políticas existente, en el gobierno o el parlamento, se da una tendencia a permitir el aumento irrestricto del gasto público generando presiones inflacionarias, especialmente en la etapa alta del ciclo político cuando se trata de elegir nuevas mayorías o nuevas autoridades políticas. Un segundo supuesto, es que en condiciones inflacionarias, las políticas monetarias restrictivas que se aplican castigan rápidamente el empleo, y la estabilidad toma plazos más largos debido a los rezagos propios a este tipo

<sup>24</sup> Por ejemplo, Nueva Zelandia y Chile.

de política. Se concluye, de este razonamiento, que el sistema político democrático tiene un sesgo inflacionista al cual hay que contraponer un cuerpo autónomo, de carácter técnico y fuera del control político, donde predomine una aversión a la inflación<sup>25</sup>. Según el economista Blinder: “el Banco Central tiene que tener independencia para tomar medidas impopulares”<sup>26</sup>.

Durante las décadas del ochenta y noventa, se produjo una prolífica literatura sobre el tema de la independencia o autonomía del Banco Central. Las referencias a la historia económica, en particular en los países desarrollados, no siempre acreditaron la idea recién expuesta. El ejemplo de la economía del Japón, donde el Ministerio de Hacienda tenía una gran influencia en el Banco Central, muestra que no obstante ello la inflación durante un largo período fue un tema menor. Por otra parte, los arreglos institucionales para enfrentar períodos de elevada inflación no han pasado siempre por la independencia del Banco Central.

Varios países han adoptado el sistema de “caja de libre convertibilidad” o Currency Board, (Argentina, 1991); otros han dolarizado su economía (Ecuador) y cuando la movilidad de los capitales no tenía la fluidez actual, algunos países adoptaban el tipo de cambio fijo (Chile 1979-82). En cada caso, estos arreglos institucionales tuvieron éxito en la lucha contra la inflación, pero con consecuencias económicas negativas que no es del caso de analizar aquí. Tampoco son ajenos a esta literatura los esfuerzos por medir estadísticamente una correlación entre independencia del Banco Central y tasa de inflación. Tratándose de países desarrollados existe una correlación negativa pero no muy robusta<sup>27</sup> y cuando se incluye en la muestra aquellos países emergentes o de menor desarrollo, dicha correlación no es tan evidente.

Por otra parte, como es bien sabido, pero no por ello menos olvidado, la existencia de una correlación entre dos variables no significa causalidad<sup>28</sup>. Finalmente, no es evidente que siempre la mayoría del sistema po-

<sup>25</sup> Véase Cukierman. *Central Bank Strategy* - MIT Press, Estados Unidos, 1992.

<sup>26</sup> Blinder, A. *El banco Central. Teoría y práctica*. Antoni Bosh Ed., Barcelona, 1999.

<sup>27</sup> Véase: Alesina, Alberto; Summers, Lawrence H. “Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence” *Journal of Money, Credit and Banking*. Vol. 24 pp. 151-162, May 1993.

<sup>28</sup> Véase: Hayo, B.; Hefeker, C. *Do we really need central bank independence? A critical Re-examination*. University of Bas, Basilea, 2001.

lítico evalúe más el empleo que la baja inflación. La historia muestra que en ciertos períodos la lucha contra la inflación puede ser más relevante para una mayoría de la clase política. Es el caso de los países europeos frente a la inflación generada por el shock de los precios del petróleo, en la segunda mitad de los años setenta.

En un régimen democrático, la responsabilidad y la transparencia es la contrapartida de la independencia del Banco Central, sobretodo si se tienen en cuenta que este organismo tiene el poder de sancionar a los gobiernos que no pusieran en práctica las políticas que preconizan y que giran en torno a la reducción del gasto. Pero lo inverso no es posible; no hay simetría entre el Banco Central y el gobierno, de lo que se desprende la necesaria coordinación de la política fiscal con la política monetaria, cosa difícil de hacer en época de turbulencias. Dado el status de independencia que el poder político ha otorgado al Banco Central para asumir una función pública, la contrapartida es la de dar cuenta de su acción a los poderes del Estado (parlamento) y al público en general. Es esta obligación por la cual la lengua inglesa utiliza el término de “accountability”.

Por último, en esta breve presentación cabe destacar dos observaciones del economista Blinder vinculada a la experiencia del Banco Central de los Estados Unidos y que, como veremos más adelante, tienen bastante pertinencia para el caso de Chile.

La primera observación es que el Banco Central debe tener independencia para elegir los instrumentos, pero no para elegir los objetivos de la política monetaria, los cuales son dados por el parlamento. Sin duda, el primer objetivo para todo Banco Central es la estabilidad de precios, pero eso no impide hacer consideración del nivel de empleo como un objetivo también relevante. La segunda observación es la independencia relativa que el Banco Central debe alcanzar respecto a los mercados financieros, toda vez que los gestores de dicho organismo “sienten la tentación de seguir a los mercados, es decir, establecer los tipos de interés implícitos en los precios de los activos tal como lo establece el mercado, en tal caso seguir a los mercados generaría una política monetaria muy pobre pues ellos tienen un componente especulativo con reacciones excesivas y que se alejan de las variables económicas fundamentales y además con horizontes ridículamente cortos”<sup>29</sup>.

<sup>29</sup> Alan S. Blinder. Op. cit. p. 57.

*La política monetaria sin rendimiento de cuentas*

En Chile, la independencia del Banco Central quedó consagrada en la Constitución de 1980, y en la Ley Orgánica Constitucional de fines de 1989; por cierto, en ambos casos sin que le precediera un debate democrático, por darse dentro de una dictadura militar: el poder Legislativo “sui generis” que aprobó esta ley estaba formado por los cuatro comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas. Por otra parte, la ley orgánica del Banco Central tiene rango constitucional, cuando en todas partes los bancos centrales se rigen por leyes especiales pero son pocas las que tienen el rango indicado; el tenerlo, en el caso de Chile, significa el uso de quórum calificado de 4/7 para su aprobación o modificación.

La Constitución del 80 consagra una autonomía irrestricta al Banco Central cuando establece que el Banco Central “es un organismo autónomo con patrimonio propio, de carácter técnico” (artículo 97) y cuando define que este organismo “...sólo podrá efectuar operaciones con instituciones financieras sean públicas o privadas. De manera alguna podrá otorgar a ellas su garantía ni adquirir documentos emitidos por el Estado, sus organismos o empresas. Ningún gasto público podrá financiarse con créditos directos o indirectos del Banco Central” (Art 98). Asimismo, la Constitución deja a una Ley Orgánica Constitucional la misión de precisar la autonomía, así como sus funciones y atribuciones; misión que tomo 9 años.

Esta ley orgánica en su artículo 3, fija los objetivos de la institución que son: la estabilidad de la moneda y el normal funcionamiento de los pagos internos y externos (lo cual involucra implícitamente una política cambiaria y control de los movimientos de capital). Además, establece que el Banco Central será dirigido por un Consejo de cinco miembros designados por el Presidente de la República con la ratificación de los dos tercios del senado, los que durarán diez años en sus funciones y son designados en forma escalonada uno cada dos años. El Presidente designa libremente al presidente del Banco de entre los cinco consejeros. El Presidente podrá destituir al presidente del Banco Central “a petición fundada de, a lo menos tres de sus miembros, en razón de incumplimiento de las políticas adoptadas o de las normas impartidas por el Consejo, procederá a la destitución señalada previo consentimiento del Senado” (art.16).

Según el artículo 17, el Presidente de la República, por causa justificada y previo consentimiento del Senado, podrá remover a alguno o la tota-

lidad de los miembros del Consejo. “La remoción sólo podrá fundarse en la circunstancia de que el consejero afectado hubiere votado favorablemente acuerdos del banco que impliquen un grave y manifiesto incumplimiento de su objeto, según lo define el inciso primero del artículo 3°, y siempre que dicho acuerdo haya sido la causa principal y directa de un daño significativo a la economía del país”.

Al producirse la transición hacia el régimen democrático, se creó una breve pero importante incertidumbre respecto a la herencia que dejaba el régimen militar respecto al Consejo del Banco Central. Nada más pertinente que reproducir la opinión de quien tuvo una destacada actuación en ese período: “Cabe señalar que la Concertación antes de asumir el gobierno, era contraria a la autonomía irrestricta del Banco, con la argumentación de que la política económica debía estar en una sola mano, la del Ministro de Hacienda”<sup>30</sup>.

Además de esa postura sustantiva, asistía a la Concertación el temor que el Consejo del Banco pasara a ser un enclave de partidarios de Pinochet, puesto que éste debía nombrar el primer Consejo antes de abandonar el poder. El tema se resolvió en el curso del año 1989 mediante una negociación entre el gobierno saliente y los líderes de la Concertación que concordaron en un Consejo formado por dos economistas de prestigio de las filas de la Concertación, otros dos que sintonizaban con el equipo económico del gobierno militar y un presidente de consenso que, afortunadamente, no resultó difícil de encontrar. Además, se tomó el compromiso verbal pero formal, de que como norma permanente el Consejo debería estar siempre integrado por tres economistas afines al gobierno de turno, y dos afines a la oposición. De ese modo, se pudo resolver el problema de coordinación Hacienda y Banco Central, otorgándole al gobierno una mayoría operativa de 3 por 2<sup>31</sup>.

En el ejercicio democrático, los gobiernos de la Concertación se han acomodado a la autonomía del Banco Central, toda vez que éste no ha sido un obstáculo al buen desempeño macro económico del país y en particular a una reducción gradual de la inflación que el régimen militar dejara en 27% anual. Sin embargo, sería un reduccionismo ingenuo atribuir este hecho sólo a la independencia del Banco Central o a las bonda-

<sup>30</sup> Boeninger, Edgardo. *Políticas Públicas en democracia*. Uqbar Ed., Santiago de Chile, 2007, p. 94.

<sup>31</sup> Op. cit. p. 95.

des de la política monetaria que ella cobija. Una necesaria consideración de la disciplina fiscal implementada desde 1990 juega también un papel relevante, así como la mayor oferta de financiamiento externo disponible y su regulación de la década del noventa.

Es evidente que en condiciones de normalidad la prohibición de financiar el déficit del sector público por parte del Banco Central, es un aspecto positivo de la administración macroeconómica, por cuanto ello induce a una mayor disciplina fiscal pero no impide que el fisco pueda endeudarse en el mercado de capital doméstico o en el exterior. De hacerlo en el primero, y en condiciones en que éste es poco profundo, la consecuencia es un aumento de la tasa de interés real castigando al sector privado. Por tanto, se puede acomodar un déficit fiscal con Banco Central independiente. El problema es que si este último se encuentra en un período de una política monetaria restrictiva, la coordinación de política se hace extremadamente necesaria.

Por otra parte, no toda la política cambiaria pasa por el Banco Central. De acuerdo a la experiencia chilena, donde la presencia estatal en una de las principales empresas del cobre le permite al fisco contar con sus excedentes, es evidente que el fisco y el Banco Central pueden afectar la determinación del tipo de cambio aún cuando sea responsabilidad del Banco Central su regulación. Naturalmente, ello puede verse mitigado por las decisiones respecto al ahorro fiscal, que en el caso chileno están reguladas por la regla del Superávit estructural. En la práctica, la política fiscal de los gobiernos de la Concertación han contribuido de manera relevante a la estabilidad macroeconómica y, entre otras, a la de precios, toda vez que ella ha mantenido un casi permanente superávit fiscal, con la excepción del los años de la crisis asiática (1998-1999).

En efecto, “el superávit fiscal promedio desde los noventa es equivalente a 1% del PIB (sin considerar el período 2005 y 2006, cuando fue extraordinariamente alto por los excedentes del cobre). Esta cifra es el doble del superávit promedio durante el régimen militar, que sólo llegó al 0,5% del PIB”<sup>32</sup>. Gracias a esta política, el gobierno central pudo disminuir su deuda neta externa de alrededor de 10.000 millones de dólares en 1991, a 4167 millones en el 2005. Posteriormente, a causa de los importantes aumentos en el precio del cobre, el gobierno se constituyó en

<sup>32</sup> Muñoz, Oscar. *El modelo económico de la Concertación*. Editorial Catalonia, Santiago de Chile, 2007.

acreedor con el exterior alcanzando el 2008 una suma de 23.000 millones de dólares.

En su origen, la disciplina fiscal de los gobiernos de la Concertación no ha impedido un importante crecimiento del gasto social, en parte debido a la reforma tributaria de comienzos de la década del noventa, y a un importante crecimiento económico en el período 1990-1997. Dicha disciplina se debe también en buena medida a la “regla de oro” que se auto impusieron los gobiernos de la Concertación desde un comienzo, en el sentido de que los aumentos de gastos debían ser financiados con ingresos corrientes y sólo excepcionalmente recurriendo al crédito. Más tarde, en la década del 2000, se estableció la regla de 1% de superávit estructural que consolida la disciplina alcanzada, quedando la discusión sólo en lo que se refiere a la flexibilidad de la regla misma, pero no respecto a su existencia. En el fondo, es difícil encontrar un “uso populista del presupuesto fiscal” como gustan decir los economistas neoliberales.

Desde el comienzo de los gobiernos de la Concertación, la política monetaria del Banco Central chileno ha seguido el método de la fijación anual de metas de inflación, continua y gradualmente declinantes, hasta situarse en torno a la de países desarrollados (3%). Finalmente, la trayectoria de la inflación efectiva ha venido siguiendo de muy cerca las metas de inflación, lo que ha significado que la política monetaria ha ido ganando credibilidad o reputación ante el mercado financiero. Naturalmente, el uso de este instrumento de control inflacionario no es atributo de la independencia del Banco Central, dado que existen otros bancos que también la usan sin por ello reclamarse de una estricta independencia.

Como es sabido, desde que la realidad mostrara en forma persistente que la relación entre la inflación y el crecimiento de la cantidad nominal de dinero no tenía validez general, debido a la inestabilidad de la demanda de dinero, gran parte de los bancos centrales han ido adoptando un esquema donde fijan un objetivo de inflación a mediano plazo en lugar de uno para la tasa de crecimiento de la cantidad nominal de dinero. Dicho sea de paso, esta es la primera derrota de la visión más ortodoxa del monetarismo en el campo de la política monetaria.

La fijación de un objetivo para la inflación es sin duda un avance en el diseño de la política económica, siempre y cuando se tenga en cuenta el contexto en el que se realiza y tratándose de una economía como la chilena, en sus consecuencias para el desarrollo económico futuro. Por cierto, hay quienes piensan que lo único importante es estar en línea con los grandes operadores del mundo financiero.

La política monetaria basada en el método de fijar metas de inflación, tiene por objeto anclar las expectativas inflacionarias, es decir, compromete a las autoridades monetarias a mantener una política en la materia de acuerdo a reglas que garanticen la estabilidad de precios<sup>33</sup>. El método está concebido fundamentalmente para hacer frente a cambios bruscos de la demanda doméstica o sobrecalentamiento de la economía, y eventualmente en caso de shocks externos.

Puesto que el Banco Central puede influir en el gasto o la demanda doméstica a través de la tasa de interés (real), debe fijar una tasa de interés según alguna regla (la más conocida es la regla de Taylor). En términos generales, establece que el Banco Central actuará sobre su tipo de interés nominal, conocida en Chile como tasa de política monetaria (TPM), en respuesta a la desviación de la tasa de inflación efectiva con respecto a su objetivo (o desalineadas en relación a las expectativas de inflación) y a la desviación entre la producción efectiva y la producción potencial.

En el caso de los países desarrollados donde tiene sentido hablar de una tasa de desempleo natural, se usa la desviación de la tasa de desempleo con respecto a esta tasa natural. Cabe observar, sin embargo –a fin de entender plenamente este razonamiento– que lo importante para reducir el gasto o la demanda agregada, es que suba la tasa de interés real y no sólo la nominal; por tanto, el Banco Central precisa subir la tasa de interés nominal más que la inflación. Sin embargo, con un agregado teórico importante: que en la regla que el Banco Central chileno usa para fijar la tasa de interés se considera, además de lo ya mencionado, las expectativas de inflación futura. Por consiguiente, las consecuencias de esta política para alcanzar la meta de inflación cuando la efectiva se aparta de ella, es que provocará una desaceleración en el ritmo de crecimiento del gasto y de la producción acompañada de un mayor desempleo. En tales circunstancias, es probable que reproduzca además tendencias al endeudamiento externo de los privados, habida cuenta de la diferencia de tasas de interés local e internacional.

### *La política monetaria frente a las turbulencias*

Para una economía pequeña y abierta como la chilena, su vulnerabilidad esta asociada en buena medida con lo que ocurra en la evolución de su entorno comercial y financiero internacional. Es en esos momentos

<sup>33</sup> Véase: Posen, Adam. “The future of inflation targeting”. En: *Challenge*. July-August, 2008.

de turbulencia que se prueban las políticas económicas y particularmente la monetaria que nos interesa.

La economía chilena ha tenido que enfrentar dos crisis importantes de su entorno económico internacional: la crisis Asiática (1998-1999) y la crisis global que estamos viviendo, la que se manifestó con mucha fuerza el último trimestre del 2008.

En la crisis asiática, la desaceleración de la actividad económica global con epicentro en el Sur Este de Asia, afectó especialmente el precio de nuestras exportaciones como el cobre y otras materias primas. Su principal impacto fue sobre las cuentas externas de la economía chilena, dado el deterioro de los términos de intercambio superior al 10% en 1998 y, por otra parte, a una menor demanda por nuestros principales productos de exportación. Un efecto secundario, pero no por ello menos importante, fue una reducción en la entrada de capitales, que había sido abundante en el período precedente.

Este complejo escenario internacional encontró a la economía chilena en un ciclo de gran expansión de su demanda interna –especialmente de la inversión– la que no fue acompañada por un mayor esfuerzo de ahorro interno, sino por una ampliación en el déficit en cuenta corriente (déficit externo) provocada por el fuerte impulso en el crecimiento de las importaciones. Los síntomas de un recalentamiento de la economía interna con presiones inflacionarias en bienes no transables (servicios), se venía dando antes de la crisis asiática. Para algunos, fue consecuencia de la fuerte entrada de capitales y apreciación del peso, para otros, de una descoordinación entre la política fiscal y la política monetaria.

Sin entrar en esta controversia, el hecho es que el Banco Central en el transcurso de 1998, tuvo que aumentar las tasas de interés a fin de que el gasto interno convergiera a una mayor estabilidad tanto en precios como en equilibrio externo, todo ello en un entorno internacional más deprimido. El problema es que al hacerlo produjo un verdadero terremoto en las pequeñas y medianas empresas, pues en su trayectoria restrictiva mantuvo por casi un mes una tasa de interés real de 14%, todo lo cual elevó la tasa de desempleo al 10,1% el 1999, la que se mantuvo por casi cuatro años en torno a 9% cuando la política monetaria ya había abandonado esta sobre reacción que la originó<sup>34</sup>. Tal vez se trató de una medida innecesaria. ¿A quién rinde cuenta el Banco Central por el enorme costo

<sup>34</sup> Véase Cuadro 1.

social de sus políticas excesivas hechas, al parecer, para ganar credibilidad en el mundo financiero?

La segunda onda de turbulencia generada desde el entorno económico internacional, fue el elevado aumento del precio mundial de los alimentos y del petróleo, iniciada el primer semestre del 2007 y que continuó con fuerza hasta fines del primer semestre del 2008. Inmediatamente después, irrumpió una crisis financiera de proporciones inusitadas con epicentro en la economía norteamericana que arrastró una caída de actividad en los principales mercados de la economía global.

Durante el período indicado, la inflación importada encontró en la economía chilena los mecanismos de propagación ya conocidos de la indexación, con especial incidencia de la energía y de los precios regulados de los servicios públicos, en su mayoría hoy monopolios naturales. La inflación anualizada alcanzó un máximo en octubre de 9,9%, impulsada en sus inicios por este shock de precios venidos desde fuera, lo cual hizo reaccionar al Banco Central continuando con el aumento gradual en la tasa de interés nominal de referencia (TPM), llevándola a 8,25% el mes de septiembre desde 5,75% el mismo mes del año precedente.

CUADRO 1:  
EVOLUCIÓN MACROECONÓMICA EN PERÍODOS DE TURBULENCIA  
(PROMEDIO ANUAL PARA EL PERÍODO)

	1997	1998	1999	2000	2007	2008
Crecimiento PIB (anual) <sup>(0)</sup>	6,6	3,2	-0,8	4,5	4,7	3,2
Desempleo (promedio anual)	6,1	6,4	10,1	9,7	7,1	7,8
Crecimiento Gasto Gobierno (anual) <sup>(1)</sup>	4,6	5,8	7,0	4,2	8,7	7,8
Inflación (anual)	6,0	4,7	2,3	3,5	7,8	7,1
Saldo Cta. Cte./PIB (anual) <sup>(2)</sup>	-4,4	-4,9	2,3	3,5	7,8	7,1
Precio del Cobre (US\$) <sup>(3)</sup>	103,2	75,0	71,4	82,3	323,2	315,3
Máxima TPM en el período <sup>(*)</sup>	7,5	14	7,8	5,5	6,0	8,25
Duración aprox. máxima TPM (en días)	38	27	26	165	17	86

Fuente: Departamento de Estudios e Informaciones, DIRECON, sobre la base de datos del Banco Central de Chile, COCHILCO y FMI.

<sup>(0)</sup> En pesos 1996 hasta el año 2000. Año 2007 en adelante en pesos de 2003.

<sup>(1)</sup> Gasto en base devengada.

<sup>(\*)</sup> Real hasta el año 2000.

La economía chilena antes de esta última turbulencia, ya venía aplicando una política monetaria restrictiva pues, a partir de julio del 2007, comienza un ciclo de alzas persistentes en la tasa de interés del Banco Central, que duró hasta comienzos de enero del 2009 cuando se produce una moderada inflexión. Sólo en febrero una toma de conciencia mayor acerca de la crisis internacional determinó una reducción fuerte de la tasa de interés, cuando ya el shock de la inflación importada había desaparecido.

En este aspecto es importante destacar tres hechos. Primero, que dado el rezago que existe entre el movimiento de la tasa de interés del Banco Central y su impacto en el ritmo de la actividad económica (estimado entre 9 y 12 meses), se supuso que esta política golpearía recesivamente a la economía a partir del segundo semestre del 2008.

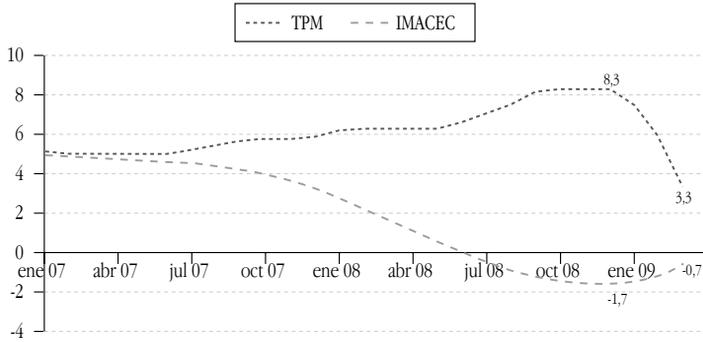
Sin embargo, si uno observa la evolución de la actividad económica según la variación mensual anualizada del Imacec de tendencia, se podrá constatar que dicha actividad ya estaba fuertemente castigada durante el primer semestre del año indicado, incluso antes que la TPM volviera a subir en 0.50 puntos base (Gráfico 1).

Segundo, las expectativas de inflación medidas por el Banco Central ya muestran una clara trayectoria descendente a partir del mes de septiembre. (Gráfico 2) Por último, el Banco Central, al persistir en aumentar y mantener elevadas tasas de interés se desacopla respecto a las políticas monetarias de los países más desarrollados, pues ellos inician un ciclo contrario de baja de tasas de interés.

Lo curioso no es la reacción del Banco Central frente a esta inflación, sino su sobre reacción o falta de anticipación frente al movimiento recesivo de la economía global y la desaceleración de la inflación importada, castigando inútilmente actividad y empleo de la economía chilena, al sostener en forma prolongada una tasa de interés contractiva. En efecto, a partir del segundo semestre del 2008 se revierte rápidamente el movimiento de aumento de los precios de los alimentos y del petróleo, estalla la crisis financiera y bursátil en Estados Unidos, y le sigue una contracción en la actividad de los países desarrollados.

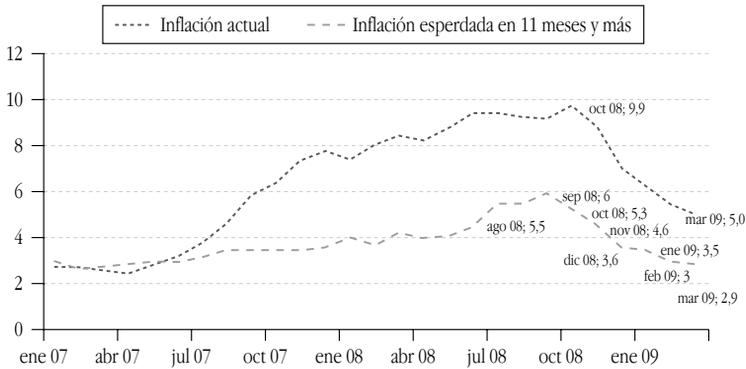
Todo ello crea un entorno aún más recesivo para la economía chilena, que obliga a la política fiscal a salir con un plan de reactivación a comienzo del 2009, como muchas otras economías. Se da así la paradoja que en un entorno internacional claramente recesivo de comienzos del 2009, se tiene una política fiscal expansiva acompañada de una política monetaria restrictiva, además fuertemente desalineada con las políticas monetarias

**GRÁFICO 1:**  
**TASA DE POLÍTICA MONETARIA (TPM) E IMACEC TENDENCIA CICLO.**  
 (VARIACIÓN MENSUAL ANUALIZADA)



Fuente: Departamento de Estudios e Informaciones, DIRECON, sobre la base de datos del Banco Central de Chile.

**GRÁFICO 2:**  
**INFLACIÓN ACTUAL Y ESPERADA EN ONCE MESES MÁS**  
 (VARIACIONES A 12 MESES)



Fuente: Departamento de Estudios e Informaciones, DIRECON, sobre la base de datos del Banco Central de Chile.

del resto del mundo, incluso en un momento en que las expectativas de inflación futuras comenzaban a mostrar una inflexión a la baja, y cuando la crisis golpeaba fuertemente el acceso al crédito. El Banco Central pone las agujas del reloj a la hora sólo a mediados de febrero, cuando baja su tasa en 250 puntos base, dejándola en 4,75% anual.

Lo que interesa destacar aquí, es que el Banco Central frente a situaciones críticas como las comentadas y de manera muy similar a lo ocurrido con la crisis asiática, tiene tendencias a sobre reaccionar o reaccionar con lentitud cuando la evolución de la coyuntura económica exige más agilidad. Obviamente, las consecuencias que se pagan por esta conducta en términos de menor producción y empleo, son considerables. Sin embargo, aquí resulta relevante destacar un problema de fondo que dice relación con “la estricta independencia” que se ha dado este organismo: ¿a quién rinde cuenta el Consejo del Banco Central? Lo que hace este organismo es informar trimestralmente al Senado, el cual no tiene un staff técnico que le permita apoyar sus observaciones, y a la opinión pública de sus decisiones con un informe técnico muy valioso, pero sin siquiera una sanción moral de aprobación o rechazo del cuerpo político, en este caso el Senado.

En el fondo, el Consejo del Banco Central tiene el comportamiento de un déspota ilustrado que está fuera de todo rendimiento de cuenta. Es notable la observación que hacia uno de los autores de la ley orgánica del Banco Central gestada durante el régimen militar al señalar: “El tema de la responsabilidad pública tampoco es de fácil solución: ¿ante quién responde un Banco Central autónomo?, ¿qué incentivos ha de recibir para el cumplimiento de su función? La ley estableció ciertas condiciones de transparencia para hacer a la opinión pública (y al mercado) juez de su desempeño. Dispuso que el Banco Central informara al gobierno y al Senado de sus planes y resultados, dándole a este último una suerte de capacidad evaluadora. Sin embargo, las responsabilidades constitucionales impidieron hacer de esta función una rendición de cuentas propiamente tal”<sup>35</sup>. En esta afirmación, lo que hay es una clara adscripción ideológica al enfoque de Hayek que, como ya analizamos, tiene una desconfianza profunda a la democracia, pues los jueces del desempeño del organismo en cuestión no son los ciudadanos y las instituciones políticas que generan, sino la opinión pública y el mercado.

<sup>35</sup> Fontaine, Juan Andrés. “Banco Central autónomo en pos de la Estabilidad”. En: *La transformación económica de Chile*, de Larrain, Felipe y Vergara, Rodrigo. Libros del CEP, Santiago 2001, p. 408.

En este contexto, una autonomía del Banco Central, que es necesaria por cierto, debiera impulsar a sus autoridades a exponerse a la evaluación periódica y sanción si fuera necesario, sin que por ello se viera afectada su permanencia a la cabeza del banco, de parte del Senado u otra instancia de representación política. Junto a ello, una manera de equilibrar sus reacciones en períodos de turbulencias, es incorporar como un segundo objetivo de su política la consideración del empleo o nivel de actividad. Ello, por cuanto el instrumento que utiliza, la tasa de interés, afecta simultáneamente precios y empleo. Todo ello sin olvidar que el principal objetivo es la estabilidad de precios, incluido el de los activos y la creación de burbujas especulativas. En consecuencia, de lo que se trata es de una independencia del Banco Central no a cualquier costo, y mucho menos cuando éste se debe a la falta de realismo de las autoridades monetarias.

### III. DIFICULTADES PARA EL SALTO AL DESARROLLO DE LA ECONOMÍA CHILENA

El Estado neutro o subsidiario es una construcción ideológica cuya existencia práctica sólo se ha dado parcialmente en la historia económica, lo que no significa que no haya jugado un papel importante en el diseño de las políticas económicas en muchos países y durante ciertos períodos de tiempo. Un Estado neutro es aquel que para dejar funcionar el mecanismo de mercado a plenitud, no tiene políticas discriminatorias sino reglas generales de aplicación común. Estas reglas permiten a los mercados emitir señales económicas que le facilitan al sector privado tomar las decisiones más eficientes. Además, son reglas cuya misión fundamental es hacer cumplir los contratos y garantizar la propiedad privada. Esta visión del Estado desde el punto de vista de la historia, es sólo retórica.

A título ilustrativo cabe señalar que el desarrollo económico de los Estados Unidos a fines del siglo XIX y comienzos del veinte, se hizo con un discurso favorable al libre comercio cuando este fue un país altamente proteccionista y discriminador en cuanto a sus políticas internas. Más tarde, en el período del auge del neoconservadurismo en el gobierno de Reagan, la sola e importante presencia del complejo militar industrial en su economía hizo de la intervención estatal vía gasto en defensa un elemento clave en su desarrollo, además del continuado proteccionismo a su agricultura, problema que arrastra hasta el día de hoy. En el caso del Chile actual, con un discurso económico bastante ortodoxo e influido

por esta visión del Estado neutro, excluye cualquier reducción focalizada del impuesto al valor agregado –a los libros por ejemplo– pero otorga a la actividad de la construcción una importante exención del pago de este impuesto.

Sin embargo, también hay países que durante ciertos períodos y bajo condiciones políticas propicias –generalmente después de una etapa de un fuerte intervencionismo estatal acompañado de una importante inestabilidad económica– adopta la retórica del Estado neutro con incidencia determinante en el diseño de la política económica. Un ejemplo clásico son los preceptos del Consenso de Washington, que generarían las “políticas correctas” y que se conocen como: “liberalice el comercio y las finanzas, privatice, siga los lineamientos de los precios de mercado y apriétese el cinturón”. Gran parte de América Latina hizo suyo estos mandatos en la década del noventa, que Chile adoptó mucho antes durante el régimen militar.

En este diseño de políticas se pone más el énfasis en las fallas del Estado que en las del mercado, y se recurre al análisis neoclásico para justificar la eliminación de las distorsiones de precios en los mercados del trabajo, del crédito y el de la divisa, así como el de los aranceles elevados que impiden un aprovechamiento de las ventajas comparativas estáticas. De esta forma, el eje de esta “nueva política económica” lo constituyen los precios, esta vez “correctos” y los incentivos de mercado. Como veremos, es este eje el que también asume la Concertación con lo cual deja de lado, inconsciente o ex profeso los problemas del desarrollo, entre los cuales está la transformación productiva y la equidad. Es cierto que hoy en día ya no se habla de los precios correctos sino de las “instituciones correctas”, término ambiguo si no se precisa su autonomía relativa respecto al mercado.

La tesis que se defiende en este capítulo, es que la visión de un Estado neutro, que ha tenido una importante influencia en las decisiones del sector público chileno –tan neutro que no pueda ser capturado por los “perdedores” (como si los “ganadores” no lo capturaran igual a través de sus lobbies) no obstante que ello sea sólo retórica– le ha impedido a esta economía dar un “salto hacia el desarrollo”, entendiendo que el concepto involucra un proceso de transformación de algunos parámetros estructurales del funcionamiento de la economía en condiciones de crecimiento.

Desde el ángulo estrictamente económico, los cambios de estos parámetros dicen relación con los patrones de distribución del ingreso,

y particularmente aquéllos que comprimen la distribución primaria del ingreso; la heterogeneidad estructural de su sistema productivo y la relación entre crecimiento económico y la protección del medio ambiente.

El salto al desarrollo tiene que ver con el abordaje de al menos estos tres parámetros, y no con una meta de crecimiento del ingreso por habitante en equis años, en la perspectiva, por ejemplo, de alcanzar el nivel de España o el de Portugal pues, en ausencia de la consideración de lo anteriormente señalado, no se sabe con qué distribución de ingreso, o con cuál estructura productiva y deterioro del medio ambiente se alcanzaría dicha meta. El hecho de que la economía chilena no haya podido aún dar un salto al desarrollo, no significa que ella no haya avanzado hacia el punto del despegue.

En efecto, desde la instauración del sistema democrático, se ha registrado un avance importante en los temas del desarrollo, como por ejemplo la reducción de la pobreza; el aumento de la cobertura de la educación; las políticas sociales que han corregido la mala distribución primaria del ingreso vía prestaciones y subsidio; la reducción progresiva de la inflación; el desarrollo de la infraestructura; la reforma parcial aunque insuficiente en las relaciones laborales y una mayor penetración en los mercados de destino de la canasta exportadora.

Sin embargo, también es cierto que en casi dos décadas estos avances en el desarrollo han tenido que cargar con dos “mochilas” (heredadas), que en buena medida han impedido el salto al desarrollo: la heterogeneidad de su estructura productiva y el anclaje de su canasta exportadora en recursos naturales con limitados encadenamientos que incorporen conocimiento y valor agregado.

### *La heterogeneidad productiva*

El concepto de heterogeneidad productiva tiene su origen en los trabajos de CEPAL en la década del sesenta, y dice relación a las diferencias pronunciadas de la productividad por trabajador ocupado que caracteriza en general a los sistemas económicos de países que no han alcanzado el status de país desarrollado. La importancia de ello es que la coexistencia de diferentes estratos productivos con elevadas brechas de productividad condiciona la distribución primaria del ingreso y la calidad del empleo.

Una radiografía del sistema productivo chileno para el año 2003, según datos de insumo producto de ese año y otras informaciones permite apreciar que si la economía se divide en tres estratos de productividad de tal modo que el producto por ocupado del estrato de alta productividad (que agrupa las empresas con 200 o más ocupados y concentra el empleo en los sectores de la minería, electricidad, luz, agua y servicios financieros) es 12,3 veces superior al estrato de productividad baja (que agrupa empresas con 6 hasta 9 ocupados, micro empresas y cuenta propias) y 3,2 veces mayor que el promedio de la economía. Cabe observar que en el estrato intermedio se agrupa la pequeña y mediana empresa que genera casi el 30% del empleo; en el estrato bajo, donde se concentra la mayor parte del empleo, se agrupa lo que se denomina empleo informal, es decir, los ocupados en la microempresa y los que trabajan por cuenta propia que no son profesionales ni técnicos, que representan el 47,6% del empleo en el año indicado<sup>36</sup>.

Lo que resulta tanto o más interesante son los datos del Cuadro 2, que registra la evolución de los ocupados según estrato de inserción productiva para el período 1990-2006. Según es posible apreciar, la proporción de los ocupados en el estrato de actividades de más baja productividad sigue siendo elevada y con una ligera reducción de 3,3 puntos porcentuales, y el empleo informal con 1,3 puntos porcentuales, después de 16 años<sup>37</sup>. Por otra parte, la ocupación en el sector de más alta productividad aumenta en 6.6 puntos porcentuales, y el intermedio lo reduce en 2,4 puntos porcentuales. Es decir, la elasticidad de absorción de la mochila más atrasada de la economía en términos de productividad del empleo o calidad del mismo, no obstante el dinamismo del estrato de empresas de alta productividad, sigue siendo limitada en un horizonte de largo plazo, pues la tasa de absorción de empleo en este estrato es un 1,8% promedio anual, y a esa tasa demoraríamos 22 años más para alcanzar una proporción de 40% de absorción.

<sup>36</sup> Véase Infante, Ricardo y Sunkel, Osvaldo. "Chile hacia un desarrollo inclusivo". En: *Revista de Cepal* N° 97 abril del 2009.

<sup>37</sup> Véase Infante, Ricardo. "Una política de distribución de ingresos desde la perspectiva de la heterogeneidad estructural". En: *Perspectivas económicas para el Chile del bicentenario. Desafíos y oportunidades*. PNUD, Santiago de Chile, 2007.

CUADRO 2:  
EMPLEO SEGÚN ESTRATO DE INSERCIÓN PRODUCTIVA  
Y RAMAS DE ACTIVIDAD ECONÓMICA

	Participación (%)	
	1990	2006
<b>Productividad alta</b>	<b>20,6</b>	<b>27,2</b>
Empleados y obreros (E. 200 y más personas)	14,9	24,8
Empleadores (E. 200 y más personas)	0,1	0,1
Cuenta propia (prof. y técnicos)	5,6	2,3
<b>Productividad intermedia</b>	<b>35,4</b>	<b>33,0</b>
Empleadores (E. 6 a 199 personas)	1,0	0,7
Empleados y obreros (E. 10 a 49 personas)	21,0	18,2
Empleados y obreros (E. 50 a 199 personas)	13,4	14,1
<b>Productividad baja</b>	<b>44,0</b>	<b>39,7</b>
Empleados y obreros (E. 6 a 9 personas)	7,9	5,2
Empleadores (E. 6 a 9 personas)	0,9	0,6
Informal	35,2	33,9
Empleadores (E. > 5 personas)	0,9	2,0
Empleados y obreros (E. > 5 personas)	11,3	9,3
Cuenta propia (no prof. y técnicos)	22,9	22,6
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Ricardo Infante "Una política de distribución de ingresos desde la perspectiva de la heterogeneidad estructural", en: *Perspectivas económicas para el Chile del bicentenario. Desafíos y oportunidades*, PNUD/CED, Santiago de Chile, 2007

### *La calidad de la inserción comercial de la economía chilena*

El segundo obstáculo estructural que inevitablemente debe enfrentar una política que se plantee el logro de un salto al desarrollo, dice relación con la calidad de la inserción comercial de la economía chilena en la economía mundial. Sin duda, ha habido un esfuerzo notable en las últimas dos décadas por diversificar la canasta exportadora y ampliar las preferencias por las exportaciones chilenas en el mercado internacional a través de la construcción de una red de acuerdos comerciales impulsados por el Estado. Los trabajadores y los empresarios han dado pruebas de sus capacidades en este ámbito, y los incentivos de mercado también han hecho lo suyo.

Existen actualmente alrededor de seis mil empresas que exportan (1% del total de empresas); algunas lo hacen con toda su producción

(empresas mineras) y otras tanto al mercado doméstico como al mercado externo. Las empresas exportadoras son heterogéneas y sólo 27 son responsables del 50% de las exportaciones, excluido el cobre.

Desde el ángulo de la estructura productiva, las empresas de alta productividad representan un 85% de las exportaciones totales y las pequeñas empresas lo hacen con el 6,5% y las medianas con el 8,5% (2003). Por otra parte, se exportan cinco mil productos a 142 países: se trata de una canasta exportadora bien diversificada en cuanto a los mercados de destino. Además, la actividad exportadora genera directa e indirectamente cerca del 18% del empleo asalariado, y los salarios allí pagados son 30% superiores al salario promedio del país (2007)<sup>38</sup>.

Sin embargo, los logros alcanzados en la diversificación de la canasta exportadora, permanecen aún anclados sobre su plataforma de recursos naturales, con eslabonamientos productivos crecientes pero aún limitados, y lejos todavía de los segmentos de demanda internacional más dinámicos, donde el proceso de innovación juega un rol decisivo. En efecto, casi dos tercios del valor de las exportaciones se explican por seis agrupaciones: cobre, molibdeno, fruta, salmones, celulosa, vinos.

CUADRO 3:  
EVOLUCIÓN EXPORTACIONES CHILENAS POR SECTOR PRODUCTIVO Y PARTICIPACIÓN  
(MILLONES DE DÓLARES, FOB Y PORCENTAJES)

Sectores	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Participación 2002-2008
I. Minero								
Cobre	6.275	7.473	14.357	17.595	32.685	37.293	36.390	50,1
Molibdeno	232	311	1.266	2.804	2.215	3.109	2.517	4,1
II. Frutícola	1.589	1.842	2.142	2.334	2.610	3.049	3.833	5,7
III. Celulosa	817	894	1.215	2.201	1.354	2.350	2.626	3,4
IV. Salmonicola	787	899	1.100	1.359	1.704	1.683	1.764	3,1
V. Vitivinícola	610	680	845	885	968	1.262	1.383	2,2
VI. Otros	7.367	8.530	10.535	13.075	16.220	17.971	21.307	31,3
<b>Total Exportado</b>	<b>17.676</b>	<b>20.627</b>	<b>31.460</b>	<b>39.252</b>	<b>57.757</b>	<b>66.719</b>	<b>69.820</b>	<b>100</b>

Fuente: Departamento de Estudios e Informaciones, DIRECON, sobre la base de datos del Banco Central de Chile.

<sup>38</sup> Véase *Empleo y Salarios en las empresas exportadoras chilenas*. Departamento de Estudios, DIRECON, Santiago de Chile, 2008.

Además, si observamos la actual canasta exportadora desde el ángulo de la dinámica de la demanda de largo plazo (1967-1996), dos tercios de las exportaciones chilenas corresponden a productos en regresión, 24% a productos estables y casi 10% a productos en progresión. Por otra parte, mirando la canasta exportadora según el grado de intensidad tecnológica incorporada, ella muestra que sólo un 7,5% de las exportaciones chilenas corresponden a bienes industriales no basados en recursos naturales, y de ellos sólo un 5,6% utiliza tecnología media y alta<sup>39</sup>.

Sin duda el importante crecimiento de las exportaciones chilenas en términos de volumen, número de productos, de empresas y de mercados de destino es un activo para el desarrollo exportador futuro y el salto al desarrollo. Sin embargo, no obstante la incorporación de tecnologías en las actuales exportaciones, aún se trata de un crecimiento extensivo, gracias a nichos y alguna diferenciación de productos en la industria agro-alimenticia y forestal, con un aprovechamiento primario de las oportunidades que ofrece el mercado y la red de acuerdos comerciales logrados. Además –y tal vez lo más significativo– es que exportar en base a los recursos naturales que son difíciles a diferenciar, no contribuye a resolver el problema de la distribución primaria del ingreso: para lograrlo hay que crear empleos de calidad exportando bienes que incorporen mayores eslabones y conocimiento.

Pero la diversificación de la canasta exportadora, aunque todavía asentada en la explotación y procesamiento de recursos naturales en sus primeros eslabones, ha generado un cambio importante por la vía de la creación de “clusters” en los sectores de minería, forestal, pesca, lácteo, vino etc. El concepto de cluster es definido como una aglomeración de empresas relacionadas entre sí, en una zona geográfica relativamente definida, creando con ello un centro productivo especializado con ventajas competitivas. Son las economías externas que hacen que las empresas tiendan a situarse cerca las unas de las otras, con el objeto de beneficiarse de menores costos de información, acceso a la mano de obra calificada, y vinculo con productores de servicios de investigación y desarrollo de universidades regionales.

<sup>39</sup> Véase Guardia, Alexis. *Lineamientos de una estrategia exportadora para el aprovechamiento de los acuerdos comerciales y las cadenas productivas*. CED-PNUD, Santiago de Chile, 2007.

Por cierto, no toda aglomeración de empresas, aún estando relacionadas, constituye un cluster industrial. Para que ello ocurra deben darse externalidades de distinta naturaleza asumidas por las empresas, y generación de economías de escala que permiten alcanzar un elevado nivel de eficiencia al conjunto de empresas que participan del cluster.

Teóricamente, este contexto es el más propicio para los aumentos de productividad y generación de innovaciones tecnológicas, sin olvidar que las relaciones entre empresas de la misma actividad son de competencia, o bien son empresas que orientadas hacia el mercado mundial, están sometidas también a una intensa competencia y, por tanto, no se trata de una economía administrada. Además, esta modalidad de crecimiento exportador abre espacio a las pequeñas y medianas empresas como parte del eslabonamiento, con lo que se impulsa hacia una mayor convergencia productiva pues para participar como proveedor de un núcleo exportador, ellas deben alcanzar también elevados niveles de eficiencia pues son sustituidores de importación pero esta vez en una economía abierta.

#### IV. CONDICIONES PARA UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO

Actualmente en la economía chilena existen desafíos o problemas estratégicos que son ampliamente conocidos: mejorar la calidad de la educación y fomentar la capacitación de la mano de obra, desarrollar la innovación tecnológica y enfrentar las limitaciones planteadas por la actual matriz energética. Estos desafíos abordados separadamente no hacen una estrategia de desarrollo; para ello es necesario llegar a prioridades, objetivos cifrados, senderos estratégicos (pasos intermedios), escenarios alternativos, recursos implicados del sector público y privado y un marco institucional adecuado. Tanto o más importante que lo anterior es la identificación de los agentes clave de la estrategia, lo que supone el acuerdo mancomunado de empresas privadas, trabajadores y sector público en los objetivos, o una alianza público-privada de largo aliento, prioridades, incentivos y recursos. El papel del Estado consiste en crear capacidades e incentivos para desarrollar y sostener las ventajas competitivas, ya sea para que lo haga el sector privado o, en su defecto, el sector público para más tarde ser privatizado.

Hoy en día es más difícil hacer este ejercicio debido a que la globalización exige mayor desregulación, creándose una intensa competencia en el sector transable y limitando los márgenes de las políticas fiscal, monetaria y cambiaria. Además, las decisiones de inversión en Chile, práctica-

mente en un 80% las hace el sector privado. Esto exige un mayor uso de incentivos por parte del Estado, muchos de los cuales pueden pasar por el mecanismo de mercado, para inducir decisiones estratégicas.

Las experiencias siempre citadas de Finlandia, Irlanda, Nueva Zelanda, Asia y otros, es que el Estado no puede hacer abandono de su función promotora de una estrategia de desarrollo, pues este es un rol insustituible que el sector privado no puede abordar. El sector privado hace también estrategia de largo plazo, pero orientada a la penetración de mercado, algo muy distinto a los objetivos de desarrollo de un país. Diferente es la estrategia de desarrollo donde lo central es resolver colectivamente los obstáculos estructurales, como los señalados, que limitan avanzar a etapas superiores de desarrollo.

Pasar a un crecimiento intensivo en el sector exportador, en el sentido de un mayor eslabonamiento productivo –reduciendo con ello aún más la brecha de productividad existente entre distintos sectores– es una exigencia propia de un país que se propone dar un salto en su desarrollo. Pero ello supone una concepción estratégica de éste, con un grado de intervencionismo mayor en el uso de los incentivos de mercado, combinado con el carácter selectivo que tiene toda política que se propone avanzar a nuevas etapas del desarrollo. Todo lo cual no excluye que el Estado se rija por contratos de desempeño de largo plazo.

Lamentablemente, en la economía chilena ha predominado en forma creciente una concepción liberal del desarrollo, es decir, el mercado se encarga de resolver el tema. Sin embargo, justo es reconocer que a comienzos del primer gobierno de la Concertación estuvieron muy presentes en la agenda los temas sobre el fomento de exportaciones con mayor eslabonamiento y conocimiento así como los de la estructura productiva y el desarrollo. Desgraciadamente tal perspectiva fue abandonada posteriormente.

Tales temas fueron quedando opacados por otros vinculados a la estabilidad macroeconómica, la regulación financiera o de tarifas de los servicios públicos en manos privadas, las políticas sociales, todos importantes sin duda, pero que prácticamente tiende a confundir el desarrollo con el crecimiento. Se opta crecientemente por establecer reglas no discriminatorias, pues se supone que el Estado es miope o tiene fallas tan grandes como para hacer políticas de fomento y mucho menos para hacer política comercial estratégica como propone P.Krugman, personaje que pasó a ser subversivo en este clima, pues según el pensamiento económico convencional, no es posible escoger actividades ganadoras a futuro en el

mercado mundial debido a la miopía señalada. La paradoja, desde el punto de vista de la historia económica de las últimas décadas, es que casi todos los países que han dado un salto al desarrollo –y no sólo el sureste asiático también los países escandinavos– han recurrido a la “miopía” de las políticas públicas para alcanzarlo.

El primer síntoma que reveló la tendencia indicada, fue el hecho ocurrido a mediados de la década del noventa cuando la Corporación INTEL demostró interés de instalarse en Chile, para lo cual se contactó con las autoridades de la época. INTEL, que cuenta hoy con cerca de 80 mil empleados en más de 45 países, es la mayor productora de procesadores a nivel mundial y un fabricante líder de productos para computadoras, redes y comunicación. La reacción de las autoridades fue contraria a dicha instalación, pues la empresa pedía facilidades que eran incompatibles con la política no discriminatoria que seguía el país. Finalmente, la empresa se instaló en Costa Rica, creando una transformación de proporciones en el sector exportador de ese país.

Lo curioso de esta historia es que la literatura relacionada con las experiencias de países exitosos en su desarrollo señala para todas ellas una política activa, es decir, con incentivos para atraer el capital extranjero de acuerdo a una estrategia<sup>40</sup>. El caso de Irlanda, Singapur, China, Nueva Zelanda son posiblemente los más estudiados.

En Chile el Comité de Inversiones Extranjeras durante 20 años sólo se ha remitido a registrar la inversión directa extranjera, cuidando que se cumplan con las normas legales que regulan la entrada de esos flujos. Con el tiempo, dicha institución se ha transformado en una mediocre agencia de publicidad para atraer, con poco éxito además, la inversión extranjera.

Por otra parte, la política fiscal anticíclica, según la norma en sus inicios del 1% de superávit estructural que de por sí es muy meritoria, genera también una opacidad frente a los problemas del desarrollo. El planteamiento de que en épocas de bonanza el fisco debe ahorrar para luego gastar en períodos de restricciones, aparece razonable aunque simplista y propio en principio para economías ya desarrolladas. Por el contrario, para economías que están al borde de dar un salto al desarrollo, en las épocas de bonanza hay que ahorrar, pero también gastar en inversión en una proporción que exige alguna flexibilidad a la regla fiscal. Pero para

<sup>40</sup> Véase Devlin, R. y Moguillensky. *Alianza público-privada para una nueva visión estratégica del desarrollo*. CEPAL, 2009.

que esto tenga sentido, es necesario que exista una estrategia de desarrollo y una cartera de proyectos de inversión que lo justifique. De no existir, naturalmente el riesgo que se dilapide el ahorro fiscal es grande.

¿Tiene Chile un Estado capaz de asumir tareas estratégicas como las mencionadas? Difícil, no sólo porque en las últimas décadas lo que ha predominado en forma sistemática es una transferencia de muchas funciones del Estado al mercado y al sector privado, sino también porque este Estado no tiene una estructura moderna para abordar los temas vinculantes a una estrategia de desarrollo. Pero lo más grave tampoco tiene un discurso para ello.

## V. CONCLUSIONES

1. El peso de las ideas de Hayek y de la mal llamada “nueva economía política” ha sido y es aún de una gran influencia en el establishment chileno. Muchas de sus concepciones están incorporadas en la Constitución Política de Chile de 1980, donde se consagra el esfuerzo por separar la economía de la política a través de la exigencia de quórum calificado en muchas materias de orden económico. En el presente trabajo sólo analizamos las referentes a la autonomía del Banco Central y su ejercicio práctico, así como a las consecuencias que tienen para el desarrollo económico, como es el caso el concepto del “Estado subsidiario” o “Estado Neutro”.
2. Se podría argumentar que la economía chilena durante el período democrático ha logrado avanzar en su desarrollo económico, no obstante la vigencia de estas ideas conservadoras y la Constitución del ochenta. Sin embargo el salto al desarrollo, es decir, cuando verdadera y no sólo virtualmente se logre pasar a “jugar en las ligas mayores, no es posible dentro de esa camisa de fuerza; como tampoco es viable continuar con la democratización de la sociedad sin resolver la relación entre la política y la economía y la propia democratización en la política.
3. El tener una estrategia de desarrollo económico para un país como Chile, que se encuentra a medio camino en este ámbito, es un tema central. Chile ha tenido principios orientadores de su política, como por ejemplo “crecer con equidad” u objetivos estratégicos dispersos sin cuantificar, como “mejorar la calidad de la educación”, “promover la innovación tecnológica”. Todo ello no hace una estrategia, porque cada uno de estos objetivos tiene efectos sistémicos y se relaciona

con otros. Una estrategia supone prioridades y objetivos cifrados en el tiempo, y recursos coherentes con el logro de ello. Supone que la política monetaria y fiscal debe darle el espacio necesario para implementar la estrategia sin necesidad de quebrar los equilibrios macroeconómicos, sino resituarse los mismos. Supone también una institucionalidad donde se puedan discutir estos problemas y acordar compromisos con las grandes y pequeñas empresas, así como con los trabajadores.

La estrategia es una tarea colectiva. Así lo hizo España, Portugal y Grecia cuando la Comunidad Europea otorgó los fondos estructurales para que estas economías, que estaban transitando hacia la democracia, pudieran nivelarse con el resto de Europa. Naturalmente, lanzarse en una empresa que exige un emprendimiento colectivo supone abandonar una concepción liberal del desarrollo (automaticidad de los mercados) y del Estado (Estado neutro o subsidiario). Una parte de la Concertación, cautiva de estas concepciones, ha limitado fuertemente poder avanzar por este camino. Por último, una estrategia no se hace contra el mercado o la iniciativa privada: el éxito depende de los incentivos que permiten que el mercado trabaje para el logro de los objetivos estratégicos.

4. Este trabajo plantea asentar la estrategia de desarrollo en la transformación de la canasta exportadora, introduciéndole más valor agregado y conocimiento. Para ello, es necesario aprovechar tanto la red de acuerdos comerciales que ha construido el Estado con una parte del empresariado, como el encadenamiento productivo que ya el sector exportador ha desarrollado. Todo ello permite atacar a la heterogeneidad estructural existente que marca el carácter todavía subdesarrollado de nuestra estructura productiva. Por cierto una estrategia de desarrollo podría también asentarse en otras consideraciones que tienen que ver con el largo plazo, como es el caso de una matriz energética más favorable para una economía como la chilena a futuro, o bien el potencial del desarrollo del sector servicio o el encadenamiento hacia fuera de nuestras propias redes comerciales con el mundo.
5. Hoy, las ideas económicas conservadoras o neoconservadoras están en repliegue en el mundo, pues la creencia en la auto regulación de los mercados, particularmente en las finanzas, terminan llevando al sistema a crisis cada vez más profundas. Una reevaluación del paradigma neoclásico está en juego, así como una nueva mirada a las fallas de mercado y del Estado.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alesina, Alberto y Summers, Lawrence H. "Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence". *Journal of Money, Credit and Banking*. Vol. 24, (Ciudad) May 1993, pp. 151-162.
- Blinder, A. *El Banco Central. Teoría y práctica*. Antoni Bosh Ed, Barcelona, 1999.
- Boeninger, Edgardo. *Políticas Públicas en democracia*. Uqbar Ed. Santiago Chile, 2007.
- Buchanan, J. "Democracia limitada o ilimitada". En: *Revista de Estudios Públicos* Referencia incompleta: falta número, volumen y lugar.
- Cukierman, A. *Central Bank Strategy, credibility and independence: Theory and Evidence*. MIT Press, Estados Unidos, 1992.
- Devlin, R. y Moguillensky. *Alianza público-privada para una nueva visión estratégica del desarrollo*. CEPAL, 2009.
- DIRECON. "Empleo y Salarios en las empresas exportadoras chilenas". *Departamento de Estudios*, Santiago de Chile, 2008.
- Evans, Peter. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton University Press, 1995.
- Fontaine, Juan Andrés. "Banco Central autónomo en pos de la estabilidad". En: *La transformación económica de Chile*, de Larraín, Felipe y Vergara, Rodrigo. Libros del CEP, Santiago, 2001.
- Grindle S., Merilee. "En busca de lo político: la economía política en la formulación de políticas de desarrollo". En: *Fronteras de la economía del desarrollo*. Editores: G. Meier y J. Stiglitz; Banco Mundial Alfaomega, Colombia, 2002.
- Guardia, Alexis. *Lineamientos de una estrategia exportadora para el aprovechamiento de los acuerdos comerciales y las cadenas productivas*. CED-PNUD, Santiago de Chile, 2007.
- Hayo, B. y Hefeker, C. *Do we really need central bank independence? A critical Re-examination*. University of Basel, Basilea, 2001.
- Hayek, F. *Los fundamentos de la libertad*. Unión Editorial, Madrid, 2006.
- "El atavismo de la justicia social". En: *Revista Estudios Públicos* N° 36, Santiago de Chile, 1989.
- La route de la servitude*. Presse Universitaire de France, Paris, 1985.
- "Droit, legislation et liberté".
- Infante, Ricardo y Sunkel, Osvaldo. "Chile hacia un desarrollo inclusivo". En: *Revista de Cepal* N° 97, abril del 2009.
- Muñoz, Oscar. *El modelo económico de la Concertación*. Editorial Catalonia, Santiago, 2007.
- North, Douglas. faltan referencias bibliográficas.
- Posen, Adam. "The future of inflation targeting". En: *Challenge*. July-August, 2008.
- Renault, Alain. *Dictionnaires des oeuvres politiques*. Presse Universitaire de France, Paris, 1995.
- Tullock, G. *Le marché politique*. Ed. Económica, París, 1978. Referencia incompleta.

# Balance crítico de la política exterior de Chile 1990-2009

CRISTIÁN FUENTES

*Un viaje de mil millas comienza con el primer paso.*

LAO TSÉ

## INTRODUCCIÓN

La coalición política denominada “Concertación de Partidos por la Democracia” gobierna Chile desde hace ya diecinueve años. Este extenso período, sin paralelo en toda nuestra historia republicana, permite evaluar con una perspectiva de más largo plazo tanto los indudables éxitos obtenidos como los errores y debilidades observados, así como proyectar tendencias y escenarios que surgen del análisis de los complejos procesos involucrados en el despliegue de nuestra política exterior.

Nuestra reflexión no puede evitar el tono crítico, ya que pretende problematizar cada tema y apreciar correctamente iniciativas y estrategias, todo ello en un marco que facilite deducir conclusiones plausibles, basado en instrumentos teóricos propios de las relaciones internacionales y de la política exterior como política pública, requisitos esenciales para promover eficazmente los intereses nacionales en el incierto panorama de la globalización.

En todo caso, debemos valorar el esfuerzo por insertarse en un mundo caracterizado por el cambio permanente y, al mismo tiempo, estabili-

zar la democracia luego de la dictadura más prolongada y de efectos más persistentes de la que el país tenga memoria. Por eso, alcanzar las metas propuestas ha representado un sorprendente ejemplo de adaptación al incierto sistema internacional post guerra fría.

Por su parte, pasar de una apertura unilateral de la economía con resultados parciales, a jugar un rol dinámico en el capitalismo globalizado gracias a una extensa red de acuerdos de libre comercio, constituye una buena muestra de como una política exterior puede convertirse en palanca fundamental para el desarrollo.

Sin embargo, se observa cierto desbalance con los aspectos políticos, sesgo que algunos califican de “fenicio”. También hay quienes piensan que la estrategia comercial no es neutra, pues proyecta un modelo caracterizado por la concentración económica, una deficiente distribución del ingreso y profundas desigualdades sociales, sin que existan medidas efectivas de fomento a las pequeñas y medianas empresas, por lo que el aumento de las exportaciones de commodities sólo favorece a los grandes empresarios.

Para otros, incluso, un país pequeño y carente de los recursos suficientes para participar en cualquier juego de poder relevante, debería abstenerse de tomar la iniciativa, privilegiar las relaciones con la potencia dominante (léase Estados Unidos) y dedicarse a acumular ganancias provenientes del comercio<sup>1</sup>.

No obstante, los logros acumulados desde 1990 nos colocan ante un conjunto de oportunidades y nuevos retos que debemos enfrentar si queremos potenciar el desarrollo nacional, ya que un proyecto integral incluye no sólo el reparto equitativo de cada vez mayor riqueza, sino que también una idea concreta sobre la presencia de Chile en el exterior y desde donde se quiere desplegar determinadas conductas que puedan traducirse en la influencia necesaria para viabilizar los objetivos que se propongan.

Llevar a la práctica estos fines depende de las circunstancias históricas, culturales y políticas vigentes, en un país caracterizado por un conjunto de singularidades y contradicciones. La colonia más pobre del Imperio Español fue capaz de convertirse en el primer Estado en forma

<sup>1</sup> Este enfoque fue llamado “realismo periférico” por el internacionalista argentino Carlos Escudé, en un análisis de la política exterior de Carlos Menem, realizado en su libro “El Realismo de los Estados Débiles”. GEL. Buenos Aires, 1995.

de América Latina. El desierto, la cordillera y el mar han dotado a sus habitantes de un carácter insular, a pesar de que como los agricultores de los valles interiores formaron la nación, prevalecen las costumbres campesinas. Es el país más integrado al mundo de América Latina, pero su dirigencia política posee todavía una mentalidad demasiado provinciana. Tampoco ha delineado una matriz estratégica de política exterior, ni un sistema que oriente coherentemente las acciones de la administración estatal.

Desde su nacimiento nuestra república se destaca por su “excepcionalismo” y un “espléndido aislamiento” al estilo inglés, que la diferencia del resto de sus pares de la región. La estabilidad, la democracia, o los experimentos políticos y económicos originales de Chile, le han servido como protección contra lo distinto que se divisa como una amenaza más allá de las fronteras, por lo que la política exterior tradujo esas percepciones en alianzas pragmáticas que no pasaban del plano táctico.

Por otro lado, no deja de sorprender que las encuestas siempre favorezcan la gestión internacional, independiente del gobierno de turno. Pareciera, en todo caso, que la explicación tiene que ver más con la ausencia de dificultades importantes, la atracción por los viajes a países exóticos, el brillo de personajes ilustres y las expectativas de beneficios que puedan traer los acuerdos comerciales, que con el interés que tiene la opinión pública sobre materias que considera demasiado lejanas.

Entre la gente más informada se escucha a menudo que Chile no tiene política exterior. Tal afirmación es falsa si entendemos como tal al conjunto de acciones que realiza un Estado para defender y promover sus intereses en el mundo. Distinto es si coincidimos con ella, o si creemos que debiera ser más proactiva, o si pensamos en un perfil definido, o en una conducta claramente identificable. Lejos de aquello, nuestro país se ha limitado a sostener ciertos principios y a cuidar algunos equilibrios básicos que aseguren su supervivencia.

Más allá de evaluaciones positivas o negativas, el país requiere construir un posicionamiento internacional inteligente y una diplomacia renovada que le permita responder a las demandas de su desarrollo, articulando el liderazgo comercial que hemos conseguido como “global traider”, con uno más político que nos convierta en “regional player”, en una Latinoamérica fortalecida cuya voz se escuche en el mundo, y otro de “constructor del orden global” que sitúe a Chile como un actor destacado en el propósito común de gobernar la globalización.

## I. LA REINSERCIÓN INTERNACIONAL DE CHILE

La vuelta a la democracia implicó hacer frente a la obligación de reingresar a la comunidad internacional, luego de diecisiete años de aislamiento. El gobierno del Presidente Patricio Aylwin (1990-1994) puso en marcha una política exterior sustentada en recobrar el lugar que tradicionalmente había tenido Chile en el concierto de las naciones, defendiendo los mismos principios que históricamente el país ha propugnado en las relaciones entre los Estados<sup>2</sup>.

Al mismo tiempo, bien al inicio del período del Presidente Aylwin pudieron observarse debilidades aun no superadas, tales como la ausencia de liderazgo en determinadas materias por parte de la Cancillería, un atraso evidente en su gestión y estilo profesional, una deficiente coordinación con el resto de la Administración y complicaciones innecesarias en casos de gran relevancia pública, como por ejemplo el asilo del ex Presidente de Alemania Oriental Erich Honecker en la Embajada de Chile en Moscú<sup>3</sup>.

Regularizar nuestra presencia en un mundo inmerso en profundas transformaciones, enfrentar escenarios virtualmente conflictivos y validar la actuación del país en las instancias multilaterales no era fácil, aunque de acuerdo a las circunstancias y a la simpatía que provocaba la experiencia chilena, era bastante lógico plantearse tales fines.

En los ámbitos bilateral y multilateral, estos propósitos podían resumirse en la promoción de la paz y la seguridad, el respeto a los derechos humanos y a los valores democráticos, el progreso de las relaciones económicas y la cooperación internacional<sup>4</sup>.

Asimismo, las innumerables visitas oficiales, los viajes al exterior y la participación del Jefe del Estado en la Organización de las Naciones Unidas y en el Parlamento Europeo se sucedieron aceleradamente, sorprendiendo a una población acostumbrada a que el General Augusto Pinochet no saliera del país por ser persona non grata para el resto del planeta.

Pero el gobierno trató constantemente de no confundir tales esfuerzos con una política de prestigio, o de impulsar actuaciones protagónicas y de alto perfil pues las consideraba inconvenientes<sup>5</sup>. Esta actitud nos

<sup>2</sup> Aylwin, Patricio. Mensaje Presidencial. 1990.

<sup>3</sup> Wilhelmy, Manfred y Fuentes, Cristián. "De la reinserción a la diplomacia para el desarrollo: política exterior de Chile 1992-1994". En: *América Latina en el Mundo*. Van Klaveren, Alberto (Editor), Los Andes, Santiago, 1995.

<sup>4</sup> Aylwin, Patricio. Mensaje Presidencial. 1993.

<sup>5</sup> Wilhelmy, Manfred y Fuentes, Cristián. Op. cit.

merece más de un comentario adverso, conviniendo que aparte de la sobriedad necesaria en una democracia recién conquistada, el prestigio ha sido habitualmente un recurso de poder para las naciones débiles y que Chile debía responder a las expectativas de un mundo ansioso por escuchar a un pueblo en el que había invertido enormes cantidades de solidaridad durante la larga noche de la dictadura.

Del mismo modo, los triunfos más sustantivos en la historia diplomática de Chile han sido aquellos que se distancian del peso específico del país, como por ejemplo la creación de la CEPAL, iniciativas que convierten en influencia para la nación el talento particular de un hombre o de un grupo de hombres.

La mayor prueba de este argumento es que el gran hito multilateral de la administración Aylwin fue proponer la realización de una Cumbre Social, realizada más tarde en la ciudad de Copenhague, Dinamarca, muestra evidente de la más pura política de prestigio.

Tal conducta corresponde a las tradiciones diplomáticas expresadas más arriba, las cuales recomiendan abstenerse de cualquier iniciativa que implique correr riesgos demasiado altos, norma que tampoco es un consenso incontestado ni ha sido elevada a la condición de doctrina, puesto que carece de la coherencia requerida para su formulación y aplicación.

Además, el primer gobierno concertacionista recordó que América Latina era el espacio dentro del cual el país había ejercido históricamente un rol de equilibrio y una disposición moderadora, destacando el ámbito vecinal<sup>6</sup> donde es justo reconocer avances inéditos.

De esta manera, aprovechando las profundas coincidencias existentes entre ambas administraciones y en el marco dispuesto por el Tratado de Paz y Amistad de 1984 sobre solución pacífica de las controversias, cooperación e integración, los Presidentes Patricio Aylwin y Carlos Menem inauguraron una nueva etapa en las relaciones binacionales.

Es así como, en agosto de 1991 fueron resueltas de mutuo acuerdo 22 de las 24 disputas fronterizas vigentes en esa época, conviniendo un arbitraje para resolver el diferendo de Laguna del Desierto y una línea poligonal para delimitar la zona de Campos de Hielo Sur.

Al mismo tiempo, comenzaron a construirse un oleoducto entre Neuquén y San Vicente, y varios gasoductos para suministrar gas natural trasandino. El comercio se acrecentó sustancialmente y se produjo un aumento extraordinario de nuestras inversiones en Argentina.

<sup>6</sup> Aylwin, Patricio. Op. cit. 1990.

Fuera de todo cálculo, el Congreso argentino rechazó la poligonal y fue necesario negociar tanto con el oficialismo como con la oposición, esta última fortalecida luego de los primeros años de completa hegemonía menemista, una fórmula alternativa que dejó para el trabajo de la Comisión Mixta de Límites la zona norte de Campos de Hielo Sur o para un futuro arbitraje si no había acuerdo.

Cuando comenzó a agotarse el gas el entusiasmo se transformó en desilusión. Nunca se tomaron en cuenta los informes que indicaban el pronto agotamiento de este combustible limpio, barato y cercano, estimándose que las ventajas para el contaminado Santiago eran tan evidentes y el negocio era tan bueno que bastaba la palabra de las autoridades de Buenos Aires, sin reparar que se requería la aprobación parlamentaria para el Protocolo correspondiente. Como era lógico prever, al escasear este hidrocarburo y cambiar las condiciones políticas, el Presidente Néstor Kirchner invocó la ley que privilegia el consumo interno y procedió a disminuir los envíos de gas hacia nuestro país.

En el marco de la Cumbre Iberoamericana de Cartagena de Indias (1994), los Jefes de Estado de Chile y Bolivia acordaron solucionar 11 divergencias limítrofes, facilitar la circulación de personas y mercaderías entre ambas naciones, pavimentar la ruta Arica-Tambo Quemado-La Paz, suprimir las visas, permitir la adquisición de propiedades en zonas fronterizas (en el contexto de la ley para el desarrollo de Arica), incrementar las relaciones entre empresarios bolivianos y chilenos, firmar un Acuerdo de Complementación Económica y robustecer las relaciones políticas bilaterales.

Sin embargo, una vez más la aspiración marítima de Bolivia quedó pendiente, persistiendo como piedra de tope para normalizar las relaciones. La recuperación democrática en Chile no ha aportado mejores condiciones para resolver las diferencias y la lógica de vinculación sigue consistiendo en fases sucesivas de acercamiento y crisis.

A pesar de que un diálogo sostenido se ha demostrado eficaz para lograr mayor confianza, apostar a estrategias de más largo plazo y a fórmulas creativas de solución a los problemas, todavía no se constata la voluntad y la audacia suficientes para encontrar puntos de convergencia entre el perfeccionamiento del libre tránsito y la integración económica, criterios sustentados por Chile, y la posición de La Paz en torno a la obtención de una salida soberana al mar, como objetivo fundamental de cualquier negociación.

El gobierno del Presidente Aylwin dio cumplimiento a las cláusulas pendientes del Tratado de 1929 y de su Protocolo Complementario. Así,

se terminó la construcción de un muelle y un almacén aduanero para el servicio del Perú en Arica, y la nueva estación de Ferrocarril de Arica a Tacna, se erigió el Monumento al Cristo de la Paz en el Morro y se avanzó en la regularización del terreno peruano llamado “el Chinchorro” en Arica.

No obstante, el trámite parlamentario de las “Convenciones de Lima” se interrumpió por razones de política interna peruana, pudiendo ser ratificadas tiempo después con algunas modificaciones. Sólo años más tarde se firmaron acuerdos de complementación económica y protección de inversiones, tomando en consideración la importante presencia de capitales chilenos en Perú, situación que no ha sido suficiente para mejorar las relaciones.

En resumen, la afinidad política y las semejanzas en el modelo económico con Argentina permitieron impulsar un proceso de integración profundo y sostenido, no así con nuestros vecinos del norte, lo cual exige tomar riesgos, pagar ingentes costos y dar continuidad a las políticas diseñadas, factores considerablemente difíciles de implementar.

En el plano multilateral, Chile reactivó su participación en los foros continentales, siendo admitido en el Grupo de Río y sirviendo de sede a la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, realizada el 3 de Junio de 1991. Tal reunión sirvió para actualizar la OEA como entidad promotora de la gobernabilidad democrática regional, propósito refrendado por un compromiso hemisférico de promoción y defensa de la democracia.

Nuestro país se convirtió en un activo protagonista de la llamada “diplomacia de Cumbres”, modalidad aplicada para abrir un espacio de encuentro informal que facilitara el consenso y la acción sin la rigidez propia de las instituciones. Pasado el tiempo, se ha perdido la iniciativa y estos encuentros se están volviendo rutinarios, debido a la ausencia de objetivos claros, de una agenda sustancial y del cumplimiento efectivo de sus compromisos.

La política exterior chilena reivindicó su histórico pluralismo, reanudando relaciones diplomáticas con las naciones del antiguo bloque soviético, y los países latinoamericanos, de África, Oceanía y El Caribe que habían cortado o disminuido sus vínculos con la dictadura. Cuba constituyó un caso singular, ya que al comienzo sólo se recompusieron los lazos consulares, pues la condición de paradigma revolucionario de la isla y su supuesta conexión con el asesinato del senador Jaime Guzmán, hizo que la derecha demorara hasta algunos años más tarde el restablecimiento pleno de las relaciones.

Los gobiernos europeos reafirmaron su solidaridad con la transición chilena, concretando trascendentales acuerdos de cooperación, estableciendo una fundación empresarial, y promoviendo todo tipo de intercambios, las inversiones y la transferencia de tecnología, no obstante persistieron divergencias en el plano comercial hasta la posterior firma de un Acuerdo de Asociación.

En una perspectiva similar, recibimos gran cantidad de recursos por parte de los países escandinavos, Japón y Canadá, siendo un aporte fundamental para impulsar proyectos de desarrollo científico-tecnológico y social.

Asimismo, Estados Unidos levantó la enmienda Kennedy, permitió el reingreso de Chile al Sistema de Seguros de Inversiones (OPIC) y al Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), y aceptó suscribir un Acuerdo Marco sobre Comercio e inversiones. Obviamente, no hubo solución para el diferendo sobre las uvas envenenadas detectadas en un cargamento chileno, en Marzo de 1989.

La “Iniciativa para las Américas” del Presidente George H. Bush, la cual pretendía establecer una zona de libre comercio entre Alaska y Tierra del Fuego, concitó una entusiasta respuesta del entonces Ministro de Hacienda, Alejandro Foxley, quien declaró en Washington que Chile estaba dispuesto a “sumarse de inmediato”. Más allá de la anécdota, tal conducta refleja la preferencia de un sector del gobierno y de la coalición gobernante por privilegiar las relaciones con la Casa Blanca, ya que valora significativamente los vínculos con la primera potencia mundial, considerándola el principal socio político del país y un puntal estratégico para el desarrollo nacional.

Tempranamente, la nueva Administración decidió continuar y profundizar la internacionalización de la economía chilena, enfatizando la promoción de las exportaciones y vinculando el comercio con la inversión extranjera.

De la misma manera, la apertura unilateral impulsada por el régimen autoritario fue complementada por un activo bilateralismo, estimulando procesos de negociación que desembocaran en la suscripción de Tratados de Libre Comercio con Estados Unidos y la Unión Europea, así como Acuerdos de Complementación Económica con México, Bolivia, Colombia, Venezuela y Argentina.

El tercer elemento de esta estrategia fue el plano multilateral, donde Chile firmó los acuerdos de la Ronda Uruguay del GATT, ingresó a la Conferencia de Cooperación Económica del Pacífico (PECC) e inició los

preparativos para alcanzar la membresía plena en el sistema de cooperación del Asia Pacífico (APEC), lograda en Noviembre de 1994.

Finalmente, los gobiernos de la Concertación no han considerado pertinente establecer un diseño rígido y explícito de alianzas, preferencias y prioridades políticas en las relaciones con las grandes potencias. La excepción han sido los asuntos comerciales, cuestión que ha teñido la política exterior de tonos corto placistas y un acento economicista, aunque ciertos sectores sospechen que la insistencia por asociarse económicamente con Estados Unidos, obedezca a una orientación favorable de mayor extensión y profundidad.

## II. INSERCIÓN MÚLTIPLE O DIPLOMACIA PARA EL DESARROLLO

La creciente dependencia internacional de la economía chilena convenció a la Administración del Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000) que la política exterior era un instrumento para el desarrollo nacional, por lo que debía lograr una “inserción múltiple y equilibrada con los principales socios comerciales del país”<sup>7</sup>, que otorgara seguridad a nuestras exportaciones en un mundo cada vez más transnacionalizado, interdependiente y global.

Del mismo modo, la política exterior de Chile reafirmó principios tradicionales como el respeto al derecho, la solución pacífica de las controversias, la cooperación y la promoción de la democracia, agregando la participación selectiva en iniciativas de paz, el respeto de los derechos humanos y el desarrollo con equidad social<sup>8</sup>.

Por su parte, la plena adhesión al llamado “regionalismo abierto” soslayó una definición precisa sobre un concepto que tiene, a lo menos, dos formas de interpretarse. Una favorece la suscripción de acuerdos regionales, pero como mecanismos para favorecer el libre comercio y competir mejor en los mercados mundiales. La otra fórmula, en cambio, promueve aperturas económicas unilaterales y concertadas, sin reciprocidad aunque con intensas corrientes de cooperación.

El ingreso como miembro pleno al MERCOSUR fue rechazado invocando este principio, pues restringía la autonomía del país para convenir con otras naciones y el arancel externo común del bloque era más alto y escalonado que el chileno (entre 2% y 20%, menos algunas

<sup>7</sup> Frei Ruiz-Tagle, Eduardo. Mensaje Presidencial. 1999.

<sup>8</sup> Frei Ruiz-Tagle, Eduardo. Mensaje Presidencial. 1994.

excepciones), contraviniendo nuestra política de aranceles bajos y parejos.

Sin embargo, no quedó claro cual fue la modalidad de regionalismo abierto que justificó esta medida, ya que tal decisión se parece más a una preferencia por la asociación y la lógica bilateral, con un Estado o un conjunto de Estados sin que necesariamente tengan correlato geográfico.

En su reemplazo fue suscrito un Acuerdo de Complementación económica, conformado por una zona de libre comercio para bienes y servicios, mejor acceso y protección a las inversiones, desregulación de los mercados financieros, impulso a la construcción de infraestructura física, facilitación del transporte y las comunicaciones, solución de controversias, normas técnicas y de control zoo y fitosanitario, resguardo de la competencia y protección del medio ambiente.

Tal esquema privilegió la economía por sobre la política, apostando a que podía actuar como un marco para la integración física, ayudaría a dar viabilidad al desarrollo industrial y permitiría sumar fuerzas en la arena internacional. Sin embargo, no se previó un diseño que permitiera superar obstáculos por cauces paralelos, como por ejemplo el impacto negativo de este acuerdo en el sector agropecuario, problema que ha traído consecuencias persistentes en el tiempo por la debilidad estructural de estos rubros en Chile.

América Latina continuó como primera prioridad de la política exterior, aunque se insistió en precisar la integración comercial como principal instrumento, salvo en foros como el Grupo de Río donde se profundizó la concertación política.

Con los países vecinos se buscó intensificar la integración física y las coincidencias en todos los ámbitos, impulsando una estrategia de acercamiento que resultó exitosa con Argentina, no así con Perú y Bolivia pues todavía prevalecen los conflictos históricos.

En el plano hemisférico, la Cumbre de Miami (1994) trató materias vinculadas a la preservación y consolidación de la democracia y los derechos humanos, el fortalecimiento de la OEA, el combate a la delincuencia, la modernización del Estado, la lucha contra la pobreza, y la promoción del libre comercio y la economía de mercado.

Asimismo, se acordó constituir una zona de libre comercio hemisférica (ALCA), a más tardar en el año 2005, objetivo que no pudo cumplirse debido a la negativa de Brasil y otros países de abrir sus mercados, sin la correspondiente reciprocidad por parte de Washington, quien respondió

que la eliminación de barreras a las exportaciones y de los subsidios agrícolas sólo podía ser negociado en la OMC.

Por otro lado, los miembros del Tratado de libre Comercio de América del Norte (NAFTA) invitaron a Chile a sumarse al pacto, pero Estados Unidos prefirió iniciar negociaciones sobre un Acuerdo bilateral de Libre Comercio. El Presidente Frei consideró esta iniciativa como una meta fundamental de su política exterior, estipulando que se debía lograr una equilibrada apertura de mercados, establecer un mecanismo eficaz de solución de controversias, estimular las inversiones, y proteger adecuadamente la propiedad intelectual, el medio ambiente y la legislación laboral.

Otra área relevante para el país fue Europa. Luego de constatar profundas coincidencias valóricas y políticas, prevaleció el hecho de ser uno de los socios comerciales más importantes, para decidimos a insistir ante la Unión Europea en el establecimiento de un esquema bilateral y desechando la idea inicial de un acuerdo que nos incluyera en el MERCOSUR. Afortunadamente, no sólo se logró suscribir un Tratado de Libre Comercio, sino que un tipo de asociación más amplio que incluye también mecanismos de concertación política y cooperación.

Las relaciones con Europa se vieron perturbadas, aunque no esencialmente, debido a la detención de Augusto Pinochet en Londres, por orden de la justicia española. A pesar de las divisiones internas y la perplejidad de muchos, Chile defendió la preeminencia de su marco jurídico por sobre la extraterritorialidad para juzgar casos de violación a los derechos humanos, pretendiendo una inmunidad de jurisdicción que fue rechazada por los tribunales ingleses, hasta que el gobierno de Tony Blair liberó al personaje por razones de salud.

Independiente de las razones esgrimidas, el caso Pinochet se convirtió en un tema difícil para nuestra diplomacia pues involucraba costos de legitimidad e imagen internacional que, por suerte, fueron rápidamente superados tras la comprensión de la comunidad mundial acerca de las complejidades del proceso de transición democrática que vivía el país.

El ingreso al APEC coronó un proceso de acercamiento al Asia-Pacífico, considerado desde los años ochenta como uno de los ejes centrales de la política exterior de Chile. La extraordinaria continuidad de estas acciones pueden explicarse porque surgió de funcionarios pragmáticos que estimaron posible romper el aislamiento de la dictadura militar, acercándose a una región cuyo espectacular crecimiento abría posibilidades para incrementar las exportaciones y la naturaleza autoritaria de sus go-

biernos permitía establecer relaciones sin exigencias políticas o presiones sobre las violaciones a los derechos humanos.

Ya en democracia, fue más sencillo intensificar los vínculos con las economías más dinámicas del planeta, emergiendo planes más ambiciosos como ofrecer un conjunto de servicios que transformaran a Chile en puente entre Asia y el cono sur de América, así como plataforma para que los productos de nuestros vecinos pudieran llegar a los mercados de oriente. No obstante, quedan muchas tareas pendientes para realizar este proyecto, tales como la estandarización de normas, la facilitación fronteriza, la construcción de grandes obras de interconexión, y la formación de los mecanismos necesarios para concretar un sistema de transporte y comunicaciones, capaz de unir las orillas de ambos Océanos.

Por otro lado, las relaciones políticas se han demostrado difíciles pues la mayoría de sus regímenes son autoritarios y las diferencias culturales son demasiado profundas, por lo que los evidentes beneficios en el plano económico han vuelto a caracterizar los vínculos con esta región.

Chile reiteró su compromiso con el multilateralismo participando en el sistema de desarme de Naciones Unidas, adhiriendo a la Convención para la Proscripción de Armas Químicas, y firmando los Acuerdos de Tlatelolco y los Tratados de No Proliferación Nuclear, Proscripción Total de los Ensayos Nucleares y Proscripción de las Minas Antipersonales.

Durante el gobierno del Presidente Frei aparecieron por primera vez los chilenos que viven fuera de su patria como tema de la política exterior. No obstante, el reconocimiento de sus derechos políticos se encuentra con el rechazo de la oposición, pues si bien aprobó la posibilidad de que hijos y nietos de chilenos opten a la nacionalidad, ha bloqueado constantemente la participación en las elecciones presidenciales de los compatriotas que viven en el extranjero.

### III. EL CIERRE DE UN CICLO

El gobierno del Presidente Ricardo Lagos (2000-2006) cerró un ciclo en la política exterior de Chile, cumpliendo con la casi totalidad de los objetivos formulados desde 1990, destacándose la suscripción del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Libro de Política Exterior. Ministerio de Relaciones Exteriores. 2005.

Tal proceso se llevó a cabo en un sistema internacional complejo, cambiante e incierto, donde al mismo tiempo una sola gran potencia hegemoniza el ámbito político-militar y tres bloques comparten el poder económico. Además, el 11 de septiembre de 2001 un nuevo terrorismo transnacional hizo su aparición en el escenario mundial, atentando contra las Torres Gemelas y el Pentágono.

Ante el predominio unilateral y el terrorismo, la política exterior de Chile apuntó a fortalecer el derecho internacional y crear las normas necesarias para gobernar la globalización, como única protección posible para los débiles. Esta definición respaldó el rechazo del gobierno chileno a apoyar la invasión a Irak, demostración cabal del compromiso nacional con la paz y el multilateralismo.

América Latina continuó siendo la primera prioridad ya que la región era la plataforma natural desde la cual el país podía proyectarse al resto del planeta, con una voz potente en el proceso de reconstrucción del orden internacional y en los asuntos más importantes de la agenda global<sup>10</sup>.

Por cierto, estas acciones eran viables en una región estable y socialmente cohesionada, permitiendo nuestra proyección internacional como “País Puente y Plataforma”, en una zona llena de potencialidades para generar un desarrollo más integral y enfrentar tanto los problemas como las oportunidades que ofrece la globalización<sup>11</sup>.

Es así como, la Administración Lagos consideró necesario desplegar el principio de “solidaridad activa” con los demás países latinoamericanos, transformando a la cooperación en un eje transversal de política exterior<sup>12</sup>, pues los éxitos de Chile comprometían su apoyo a las naciones que lo requirieran.

Iniciativas como las anteriores surgieron de una percepción sobre la necesidad de ejercer cierto tipo de liderazgo, posición reforzada por la opinión del entonces Secretario de Estado norteamericano, Colin Powell, en torno a que la estabilidad política, económica y social de Chile le otorgaba un “liderazgo de concepto”.

<sup>10</sup> Lagos Escobar, Ricardo. Mensaje Presidencial. 2000.

<sup>11</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Chile. Posicionamiento de Chile en el escenario regional. Notas para la intervención del Ministro de Relaciones Exteriores, don Ignacio Walker, en la inauguración del año académico de la Academia de Guerra de la Fuerza Aérea. Santiago, miércoles 22 de junio de 2005.

<sup>12</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Chile. Op. cit.

Esta apreciación, que no ha logrado materializarse, obedece al vínculo entre la política interna y el rol que juegan las naciones en el sistema internacional, definido por el realismo clásico como la disposición de un conjunto de recursos de poder que permiten al Estado sobrevivir y prevalecer. En un análisis más heterodoxo, podríamos decir que se requiere articular variables externas y domésticas para llevar a la práctica un proyecto de desarrollo integral.

Por su parte, en una lógica de círculos concéntricos, América del Sur reunía los elementos principales para la integración, tanto en sus dinámicas vecinales como paravecinales, destacándose la Comunidad Sudamericana de Naciones, primero, y la Unión Suramericana de Naciones (UNASUR), después, como espacio de convergencia complementario y no alternativo a una instancia que incorporara al resto de América Latina.

Sin embargo, luego de fracasar un nuevo intento por incorporarse como miembro pleno al MERCOSUR, debido a que Chile insistió en su rechazo a perder su libertad para suscribir acuerdos comerciales con terceras naciones, las relaciones con la región pasaron a un nivel de importancia menor, privilegiándose las negociaciones para suscribir un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos.

La política vecinal mantuvo las definiciones tradicionales, priorizando el diálogo, la continuidad, la flexibilidad sin renunciar a los principios, el realismo y la superación constructiva de situaciones difíciles, axiomas que lamentablemente muchas veces se confunden con la justificación del statu quo con Perú y Bolivia, juego de suma cero donde no se avanza pero tampoco se pierde nada.

El año 2000 los Presidentes Hugo Banzer y Ricardo Lagos convinieron en el paraje portugués de El Algarve, comenzar a dialogar para reestablecer confianzas y ayudar a Bolivia a exportar su recién descubierta riqueza gasífera, cuidando que la reivindicación marítima no obstaculizara las relaciones.

En este marco, se iniciaron negociaciones para otorgar a La Paz un terreno en concesión por un período de entre 50 y 99 años, en el puerto de Patillos (al sur de Iquique) donde funcionaría una planta de licuefacción de gas natural, con un vasto régimen especial, aunque sin soberanía.

Pero, el General Banzer falleció y sus sucesores no fueron capaces de mantener las conversaciones. El gobierno de Gonzalo Sánchez de Losada fue destituido por una intensa movilización popular y su Vicepresidente, Carlos Mesa, ocupó el Palacio Quemado reivindicando la fórmula “gas

por mar” y la necesidad de incluir a Perú en la solución a la mediterraneidad boliviana, propuesta que como se preveía fue objetada por Chile.

La inestabilidad política continuó con la caída de Carlos Mesa y el interinato del Presidente de la Corte Suprema, Eduardo Rodríguez Beltzé, hasta que Evo Morales fue electo por mayoría absoluta, emergiendo por primera vez un interlocutor con fuerza, legitimidad y voluntad para sustentar un proceso de acercamiento con Chile a más largo plazo.

Los gestos se sumaron: Lagos fue a la asunción a la Presidencia de Morales, Evo vino a la transmisión del mando de la Presidenta Michelle Bachelet. Ambos gobiernos acordaron una agenda de 13 puntos que incluye la aspiración marítima de Bolivia, aunque sin ninguna garantía que el problema pueda ser superado.

La relevancia de las relaciones con la república Argentina se vio reafirmada con la especial afinidad política de los Jefes de Estado de ambas naciones, coincidiendo en la necesidad de construir una mirada de futuro común, a partir de coincidencias sustantivas en los ámbitos político, económico y de seguridad.

Esta “Alianza Estratégica” no pudo concretarse debido a una aguda crisis que comenzó con la renuncia del Vicepresidente y siguió con el embargo a las cuentas en dólares (“corralito”), múltiples protestas populares, la dimisión del Presidente Fernando De la Rúa, la rotativa de cinco Presidentes y la devaluación del peso. Tales hechos impidieron el desarrollo del marco bilateral acordado, derivando en un estado de latencia donde primó la continuidad, hasta que la falta de suministro de gas natural argentino abrió una nueva fase de mayor conflictividad bilateral.

No obstante, la integración mantuvo las tendencias más de fondo<sup>13</sup>, a la espera de nuevos estímulos políticos que el proceso, amplíen sus contenidos, refuercen los mecanismos de concertación y doten de mayor certidumbre a las iniciativas conjuntas. En esta perspectiva, el nuevo Tratado de Integración y Cooperación, firmado en Maipú en octubre de 2009, constituye una gran oportunidad de reimpulsar los vínculos.

<sup>13</sup> Entre otros datos podemos citar que a junio de 2009, las inversiones chilenas alcanzan los US\$ 15.528 millones, en 16 provincias trasandinas, y el intercambio comercial llegó a los US\$ 6.132 millones (ProChile). Además, funcionan siete Comités de Integración que canalizan las demandas por mayor integración de las sociedades y gobiernos subnacionales, 600 estudiantes universitarios chilenos han sido becados por Argentina y un millón de turistas chilenos viajan al otro lado de la cordillera al año, lo que representa un 20% del total argentino.

Pese al aumento significativo del comercio y de las inversiones en Perú<sup>14</sup>, algunas dificultades como el caso de la planta de Luchetti en Lima se mezclaron con la política contingente peruana. Los famosos “vladivideos”, donde aparecían empresarios chilenos pagando al lugarteniente de Fujimori, Vladimiro Montecinos, para ganar el juicio que le permitiría mantenerse en los Pantanos de Villa, así como la compra de aviones F16 por la Fuerza Aérea chilena, terminaron por ensombrecer las auspiciosas relaciones existentes al comienzo del gobierno del Presidente Alejandro Toledo.

Estos problemas estimularon la reaparición del reclamo peruano sobre los límites marítimos, frontera sin delimitar según Lima, pues el paralelo que actualmente separa ambos territorios habría sido establecido en simples acuerdos pesqueros, usándose como argumento contra Chile y como obstáculo para cualquier acercamiento con Bolivia.

Por otro lado, la necesidad de equilibrar los lazos con el resto de América Latina y de subrayar las coincidencias con México, estimularon la firma de una “Asociación Estratégica”, compuesta por una comunidad de valores, concertación política, relaciones económicas y comerciales, cooperación y cultura. No obstante, el enfrentamiento suscitado por las candidaturas de José Miguel Insulza y Ernesto Derbez para la Secretaría General de la OEA, enfrió las relaciones hasta el final del gobierno de Ricardo Lagos y casi hizo fracasar esta iniciativa la que, de todas maneras, no ha adquirido el realce esperado.

Los vínculos con Brasil fueron en general positivos, con una excelente interlocución con el Presidente Cardoso y un acercamiento que se fue incrementando con la Administración de Inacio Lula da Silva, haciendo posible la profundización de diversos aspectos bilaterales y la concertación en todos los planos.

Como muestra del compromiso con la paz y la democracia en el hemisferio, Chile participó en la organización de la misión de paz de la ONU en Haití (MINUSTAH). A pesar de las dudas y desconfianzas en la forma en que el ex Presidente Aristide abandonó su cargo, nuestra presencia en la isla ha resultado una experiencia valiosa para fortalecer la disposición a ser parte de este tipo de operaciones y la conciencia nacional con respecto a nuestras responsabilidades internacionales, aunque se eche de menos un plan de salida de las tropas y su eventual reemplazo por una misión de cooperación civil.

<sup>14</sup> En el 2008 el intercambio comercial fue de US\$ 3.328.038 millones (Pro Chile) y a junio del 2009 las inversiones chilenas alcanzaban US\$ 7.203 millones (DIRECON).

Después del 11 de septiembre de 2001 se hizo más difícil mantener las negociaciones para suscribir un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, pues Chile decidió apoyar en el Consejo de Seguridad la opción de dar un plazo mayor a los inspectores de la ONU en Irak para encontrar armas de destrucción masiva, cuya existencia la Casa Blanca se obstinaba en afirmar.

El no de Ricardo Lagos complicó el trato con la Administración Bush, pero el acuerdo salió adelante ya que representaba un gesto difícilmente desechable para Washington, pues nuestro país se destacaba por ser una democracia estable y una sólida economía de mercado, que cumplía cabalmente el modelo propuesto por los organismos internacionales de crédito y Wall Street.

Es así como, la audacia del Presidente no alcanzó a empañar la imagen del país ante la Casa Blanca, dedicándose, por lo demás, a equilibrar rápidamente la situación, cuestión que no entendió el Embajador chileno en Ginebra cuando votó contra la opinión estadounidense, desobediencia que le costó el cargo.

Una tarea que queda pendiente es implementar y administrar la red de Tratados y Acuerdos de Asociación y Libre Comercio suscritos por Chile, con el objeto de aprovechar sus ventajas, sobre todo en el ámbito de las PYMES, reforzando la asociatividad pública y privada con los países vecinos. Asimismo, el éxito de esta estrategia requiere con urgencia reorientar la política de comercio exterior del país.

Finalmente, la política exterior incorporó nuevas dimensiones como la búsqueda de autonomía energética, de recursos científicos, tecnológicos e innovativos, profundizando la coordinación y fomento de las actividades internacionales de los gobiernos subnacionales (regiones y municipios) y el fortalecimiento de los lazos con los chilenos en el exterior, ejercicio que demuestra la viabilidad y los beneficios de adaptarse proactivamente a las transformaciones del sistema mundial.

#### IV. EL NUEVO CICLO QUE NUNCA COMIENZA

En la gestión exterior de la Presidenta Michelle Bachelet (2006-2010) pueden distinguirse dos etapas. La primera se caracteriza por la reiteración de la estrategia desplegada desde 1990<sup>15</sup>, sin tomar en cuenta que sus metas ya se habían cumplido, y que enfatiza una visión optimista de

<sup>15</sup> Presentación del Ministro Alejandro Foxley ante el Senado. 2006.

la globalización<sup>16</sup>, el comercio, los vínculos con el Asia-Pacífico y los países afines (like minded countries). Mientras, la segunda manifiesta un comportamiento más proactivo y preocupado de los asuntos latinoamericanos, sobre todo después de que Chile asumiera la presidencia de UNASUR.

En un comienzo se hizo evidente la ausencia de un diagnóstico certero sobre los cambios en el escenario internacional. El fracaso norteamericano en Irak, el surgimiento de la República Popular China como gran potencia y la crisis subprime, demuestran la pérdida de influencia norteamericana y el inicio de un proceso de ajuste del capitalismo mundial, que se plantea como un gran desafío para el nuevo Presidente de los Estados Unidos.

Con mayor razón, el poco interés por Latinoamérica se redujo y Washington concentró su interés a casos de seguridad como Colombia y México, a una revisión de su conducta hacia Cuba y a una política de contención con Hugo Chávez. El golpe de Estado en Honduras vino a variar un poco la situación, aunque prevalecieron las visiones más conservadoras.

Mientras tanto, en Sudamérica, la reacción contra los efectos del neoliberalismo, la crisis de democracias como las de Venezuela, Bolivia y Ecuador, la formación de nuevos regímenes de reemplazo y la irrupción de los pueblos originarios como actor político, han conformado un entorno muy diverso que requiere diseños específicos para vincularse con ellos e influir, obviamente, si es que se estima necesario o provechoso hacerlo.

En sus inicios, el gobierno de Michelle Bachelet mostró un cierto descuido por América Latina, hasta que la propia realidad impuso una mayor atención por la región con un dejo, eso sí, negativo, donde primaban los problemas y amenazas, más que las oportunidades.

Por el contrario, la política comercial mantuvo su protagonismo, con especial énfasis en las relaciones con el Asia-Pacífico, incluyendo la materialización de un “eje del Pacífico” (Chile, Perú y Colombia), como alternativa a la influencia chavista que fue negada en su oportunidad, pero nunca descartada por completo.

Vale la pena destacar el interés por los países afines (like minded countries), aunque primó la duda de cooperar o imitar sus experiencias, en vez de consolidar una línea de trabajo en aspectos de mutua conveniencia.

<sup>16</sup> Presentación del Ministro Alejandro Foxley. Op. cit.

Por su parte, la política exterior de Chile identificó como fenómenos internacionales relevantes el surgimiento de nuevas potencias como Brasil, China e India, afirmando que “marcan con su presencia la evolución económica y política de la globalización”<sup>17</sup>, resaltando la suscripción del Tratado de Libre Comercio con China y de alcance parcial con India. El evidente sello economicista de esta afirmación nos sirve para comprobar la tendencia ya identificada en este ensayo.

La cancillería chilena expresa un punto de vista bastante optimista de la globalización, atribuyéndole prerrogativas como “facilitar la convergencia entre los actores internacionales, promover los derechos de los pueblos indígenas, la protección del medio ambiente, los derechos humanos y la lucha contra el terrorismo, entre otros, siendo los beneficios de la globalización evidentes para Chile”<sup>18</sup>. Contradictoriamente, salvo en la cuestión de Irak, el país tiene una conducta coincidente, pasiva o no conflictiva con las grandes potencias en asuntos como la descolonización y los derechos humanos.

Asimismo, a pesar del apoyo casi unánime para el ingreso al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, surgieron críticas con respecto a los mapuches juzgados por la ley antiterrorista, y a la demora en la ratificación parlamentaria del Tribunal Penal Internacional y otros acuerdos.

Si bien se insistió en la prioridad latinoamericana, el ámbito vecinal aparecía con un acento estratégico preferente, soslayando la importancia de sus interrelaciones con el entorno subregional. En todo caso, se admite su calidad de mayor comprador de nuestras exportaciones con alto valor agregado, destino predominante de las inversiones privadas y lugar donde se encuentran los socios para llevar adelante proyectos de infraestructura, minería y energía.

La confianza en Argentina sufrió un marcado deterioro por los cortes al suministro de gas natural, aunque el proceso de integración posee el suficiente vigor como para autosustentarse. De todas maneras, se requiere fortalecer la institucionalidad y la concertación política, elaborando líneas de acción a largo plazo capaces de articular alianzas flexibles, incluyendo a Brasil. La Presidenta Bachelet resumió bien este objetivo, expresando que era necesario “pasar de la cooperación a la asociación”<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> Presentación del Ministro Alejandro Foxley. Op. cit.

<sup>18</sup> Presentación del Ministro Alejandro Foxley. Op. cit.

<sup>19</sup> Bachelet, Michelle. Mensaje Presidencial. 2008.

En la senda de fortalecer el diálogo y la negociación, reconociendo múltiples ámbitos de interacción en el proceso de integración binacional, han cobrado gran relevancia los Comités de Integración, pues son espacios donde el conjunto de las sociedades subnacionales revisan problemas comunes e impulsan iniciativas de mutuo beneficio, mucho más allá de los temas estrictamente de frontera.

Sin embargo, aun no contamos con una mirada de carácter estratégico que ordene las acciones de estas instancias de acuerdo a un plan determinado y que oriente una reforma profunda que permita adaptarlas a los avances que se están produciendo en la práctica integracionista. Tales iniciativas se toparán, necesariamente, con el amplio y complejo problema de la descentralización, hito político del proceso de democratización chileno que también debe alcanzar a la política exterior, así como diferencia que provoca desbalances en la relación entre los actores subnacionales chilenos y argentinos, estos últimos dotados de mayor autonomía debido a la naturaleza federal del Estado al cual pertenecen.

Es interesante resaltar que el mayor avance en los lazos bilaterales concretado en el último tiempo, ha sido la formación de la Fuerza Binacional de Paz Cruz del Sur, con mando único. Tal iniciativa no corresponde a la Cancillería, sino al Ministerio de Defensa, demostrando la necesidad de que Relaciones Exteriores se muestre más activo que pueda consolidarse un sistema de relaciones exteriores que perfeccione y guíe la coordinación con las demás áreas del Estado.

Por su parte, las relaciones chileno-peruanas se han visto alteradas por el recurso sobre los límites marítimos, interpuesto por Lima ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya, sin que ambos gobiernos pudieran materializar su estrategia de encapsular dicho tema y fortalecer el resto de la relación.

Los errores cometidos son públicos y notorios. La reacción de Chile ha sido lenta y no ha podido evitar situaciones como la aprobación del Congreso de un artículo que fijaba el límite marítimo nacional en la ley que creó la región de Arica y Parinacota, hecho que reanimó el diferendo y que, luego del reclamo peruano, debió ser eliminado por el Tribunal Constitucional, justo cuando comenzaba la Administración del Presidente Alan García y las condiciones eran favorables para encapsular el conflicto.

En los vínculos con Bolivia prevalece la confianza mutua y el diálogo sin exclusiones, logrando la profundización del Acuerdo de Complementación Económica, el tránsito de personas sólo con la cédula de identi-

dad, el incremento y profundización de los convenios sobre pasos fronterizos, la cooperación y el perfeccionamiento del libre tránsito.

Aunque el principal problema de las relaciones no ha sido resuelto y no se observa una solución cercana para terminar con la mediterraneidad, es preciso apuntar que la disposición del puerto de Iquique para la carga boliviana, pero sobre todo la construcción de una carretera bioceánica entre Brasil, Chile y Bolivia, permitirá al país altiplánico un acceso mucho más expedito al Pacífico, lo que profundizará el clima positivo con Chile, sin que por ese motivo modifique sus aspiraciones, hasta que se den las condiciones para avanzar en el tema de fondo.

Las relaciones con la Venezuela de Hugo Chávez son complejas, pero mantenemos un *modus vivendi* en base al reconocimiento de las diferencias y el respeto mutuo. No obstante, hace falta delinear una estrategia que mezcle la comprensión a los procesos que allí se viven y nuestros propios intereses, capaz de proyectar fines y medios a largo plazo.

Asimismo, aunque en un principio la idea de UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas) no nos convencía, el amplio consenso alrededor de su creación eliminó cualquier opción de quedar fuera, salvo del Banco del Sur, institución que manejará una importante cantidad de recursos y que, por lo mismo, debería contar con nuestra presencia como miembros plenos o como observadores.

Más adelante, la negativa colombiana y la insistencia de Brasil hizo posible que Michelle Bachelet fuera elegida como la primera Presidenta de este organismo, estimulando una actuación protagónica inédita del país, incluyendo la mediación de UNASUR en el conflicto producido en Bolivia a raíz de la matanza de Pando. A pesar de tal actitud, falta un compromiso de continuidad con la integración y la formulación de un programa que ordene las acciones a seguir.

Esta activa diplomacia presidencial logró poner en funcionamiento las estructuras básicas de la Unión de Naciones Suramericanas, entre ellas el Consejo de Defensa Sudamericano, avance destacable en la difícil geometría subregional, pero sin que se observe una acción institucional del conjunto de Ejecutivo que la sostenga y le de la necesaria continuidad.

En síntesis, resulta conveniente y necesario elaborar un diagnóstico, acordar propósitos y construir una visión de futuro que nos aleje de la cotidianidad, superando los planteamientos basados únicamente en la contención, con la intención de adelantar situaciones, articular actores, instrumentos y mecanismos, y proyectar el liderazgo de Chile a partir del acuerdo y la cooperación.

## V. PROYECCIONES A MANERA DE CONCLUSIÓN

Para concluir este balance crítico parece pertinente agregar cierto sentido de proyección a opiniones y deducciones derivadas del interesante período que nos ha tocado analizar. Paralelamente, los fenómenos estudiados merecen incluir proposiciones de solución a sus problemas, sin obviar la importancia de tradiciones que han determinado la política exterior chilena y que demandan ser corregidas con el objeto de potenciar la inserción de Chile en el mundo de la globalización.

Del espléndido aislamiento a la integración como objetivo prioritario

Si aplicamos una óptica basada en las “fuerzas profundas”<sup>20</sup>, siguiendo el enfoque constructivista en relaciones internacionales, los chilenos se enorgullecen cuando son identificados como “los ingleses de América del Sur”. Tanto por el tono aristocrático y de superioridad que encierra la frase, como por el carácter isleño de un país rodeado por el desierto de Atacama, el océano Pacífico, la cordillera de Los Andes y los mares australes, constituyen rasgos psico-sociales y culturales que han determinado la conducta del Estado.

La política exterior de Chile se ha inspirado históricamente en el “espléndido aislamiento” británico, debido a la necesidad permanente de afirmar su existencia y a la desconfianza que siente hacia un entorno visto como hostil y distinto.

Esta actitud junta la percepción de encierro con la certeza de la “excepcionalidad” con respecto al vecindario, distinción que puede comprobarse en el tiempo mediante dicotomías tales como Estado en forma cuando los demás se sumían en la anarquía; población blanca contra mestizos, indígenas, negros e inmigrantes poco asimilados; o la estabilidad, el orden, la honestidad y el progreso frente a la miseria, la corrupción y el caos circundante.

Tal como Inglaterra, quien consideró hasta su ingreso a la Comunidad Europea en 1973 que si emergía un poder hegemónico en el continente europeo su existencia se encontraba en riesgo, la persistencia de ciertos intereses superiores definidos por una clase dirigente muy homogénea y aislada geográficamente en el valle central, ha guiado la actuación externa de Chile, sin que ello significara contar con definiciones más comple-

<sup>20</sup> Colacrai, Miryam y Lorenzini, María Elena. “La política exterior de Chile: ¿Excepcionalidad o continuidad?. Una lectura combinada de ‘fuerzas profundas’ y tendencias”. *CONfinés* 1-2 agosto-diciembre 2005.

tas y persistentes acerca de nuestra posición en el mundo, primando más que nada algunas preferencias, intuiciones y aspiraciones que nos hacen parecer reactivos ante los distintos fenómenos internacionales.

Esta situación permitió al Ministro Diego Portales consagrar el equilibrio del poder como garante de nuestra supervivencia, noción que junto al respeto al derecho internacional como protección de los más débiles, de Andrés Bello, y algunas estimaciones relativas a la democracia y el desarrollo económico pueden ser considerados como los únicos componentes de un perfil estratégico de política exterior nunca estructurado.

A poco de comenzar el siglo XXI esta conducta se encuentra en revisión, ya que las dimensiones y distancias se han hecho relativas gracias a los avances tecnológicos, a la inserción de Chile en la economía mundial, a nuestra participación en la comunidad internacional y a la necesidad de sumar fuerzas para aprovechar las oportunidades que ofrece la globalización, enfrentando adecuadamente sus inequidades, peligros y amenazas.

Por otro lado, las fronteras del país han sido delimitadas luego de un largo proceso de negociaciones y conflictos, originando principios que forman parte de la tradición diplomática, tales como la “intangibilidad de los Tratados”, precepto cuyo sentido fundamental es afirmar derechos originados en acuerdos territoriales trabajosamente conseguidos, aunque imponen siempre el “statu quo” y los “juegos de suma cero”, bloqueando cualquier iniciativa que contenga un mínimo de audacia.

Modificar esto no significa, por cierto, negar el derecho o dejar de defender nuestros legítimos intereses, aunque estas acciones debieran realizarse en un contexto que privilegie los aspectos positivos de la integración, incluyendo el conocimiento mutuo y la convivencia fronteriza en un proyecto común capaz de solucionar los problemas de fondo y potenciar el desarrollo de cada una de las naciones involucradas.

Asimismo, aun muchos aprecian con recelo o franca suspicacia a la integración latinoamericana, pues estiman que no pasa de ser una utopía, un mal negocio, o un producto ideológico convertido en mera excusa para entregarlo todo sin pedir nada a cambio.

Dudando sobre la existencia misma de América Latina como región, estos grupos olvidan los lazos entre la geografía y sus consecuencias culturales, sociales, políticas y económicas. A lo anterior se suma una coyuntura considerada poco favorable, diferencias de política económica, intereses enfrentados y experiencias nacionales de signo contradictorio, las cuales impedirían que Chile tenga un diseño que vaya más allá del comercio, la contención y el control de daños.

Según esta visión, la historia demostraría los costos que pagamos cuando nos alejamos de la defensa irrestricta de los intereses nacionales. Así fue cuando participamos en la guerra contra España, ya que sólo logramos que la flota hispana bombardeara Valparaíso en 1866. Por ello, nuestra actuación internacional debería ceñirse a los principios más básicos del realismo, adoptando plenamente la famosa frase de Lord Palmerston: “Inglaterra no tiene ni amigos permanentes, ni enemigos permanentes, sólo tiene intereses permanentes”.

### *Transformaciones en el escenario*

Los cambios radicales operados en el escenario mundial, las transformaciones sustanciales en la geometría política sudamericana y el avance de la democracia, nos exige superar cualquier lógica aislacionista.

La globalización es causa y efecto de mutaciones estructurales en el capitalismo y los Estados-Nación, encontrándonos hoy con un sistema internacional considerablemente plural, formado por una diversidad de circuitos, actores y procesos, amplificadas por la revolución tecnológica.

De cualquier manera, se mantiene la mala distribución del poder y la riqueza, necesiándose reunir fuerzas para competir en la economía global y para hacerse oír en los distintos espacios multilaterales. Tal situación estimula la constitución de sociedades desde la cercanía geográfica, reposicionando la integración regional como clave para hacer frente a un planeta cada vez más interdependiente.

Por otro lado, el antiguo sistema de alianzas estratégico-militares de América del Sur terminó en 1985, cuando Brasil y Argentina dejaron de ser rivales y pasaron a ser socios en una plataforma de cooperación política desde la cual construyeron posteriormente el MERCOSUR. Esta iniciativa, por tanto, supera con largueza la economía y el comercio, persistiendo tal esquema a pesar de las diferencias que puedan surgir entre sus integrantes.

Por último, la materialización de ejes de interconexión entre el Pacífico y el Atlántico plantea el reto geopolítico de una potencia brasileña de proyección mundial y alcance bioceánico, y de una relación mucho más cercana con China, India y las naciones emergentes del Asia, perspectiva desde la cual las antiguas rivalidades y los conflictos del siglo XIX pierden relevancia, requiriendo el diseño de un nuevo esquema de interrelación.

*El umbral: ¿espejismo o desafío con final abierto?*

Cuando las naciones se encuentran a punto de traspasar el umbral del desarrollo o, a lo menos, pasar a una situación sustancialmente mejor, se requiere transformar percepciones subjetivas en realidades objetivas, si no se quiere pasar del entusiasmo a la frustración. A diecinueve años del retorno a la democracia, con estabilidad política, paz social y una economía pujante y abierta al mundo, aun no construimos las certezas imprescindibles para dar el salto que necesitamos, prevaleciendo más preguntas que respuestas.

Como la experiencia internacional lo indica, ningún proyecto de desarrollo es viable sin un esquema adecuado de inserción internacional, que vaya más allá de la apertura económica, construyendo un perfil propio de inclusión en el mundo y una matriz política que indique los pasos a seguir a corto, mediano y largo plazo.

Desde una base estructurada alrededor de la participación activa en la globalización y una integración con nuestros vecinos realista pero sostenida, debemos ser capaces de presentarnos al resto del planeta como un país dispuesto a jugar determinados roles y no a pasar simplemente desapercibidos, recogiendo beneficios con el menor costo posible.

Para su materialización se requiere construir un sistema de relaciones exteriores que articule de manera coherente cada instancia del Estado, evitando la duplicidad de funciones y la preeminencia de culturas organizacionales contrarias a los objetivos trazados.

*Liderazgo y costo de oportunidad en política exterior*

La política exterior es la suma de herramientas con las que cuentan los Estados para proteger y promover sus intereses en el mundo. Para el realismo clásico, los países están determinados por la cuantía de recursos que pueden ser convertidos en poder, tales como la extensión de su territorio y la cantidad de habitantes.

Sin embargo, en el sistema internacional contemporáneo estas circunstancias son relativas, pues las naciones pequeñas y distantes pueden encumbrarse sobre sus restricciones, gracias a los avances tecnológicos y a una proyección inteligente de sus ventajas competitivas.

Asimismo, una imagen subvalorada de las capacidades propias, emanada de la cultura, de las divisiones políticas o de la tendencia a concentrarse en los problemas internos, son factibles de ser superados con decisión, ciertos consensos básicos que permitan unidad y fortaleza en

la acción y el uso de las herramientas disponibles en el mundo globalizado.

Cuando a estas sociedades les va bien, generan potencialidades que deben ser utilizadas en su proyección externa, en una dinámica que forma parte de su desarrollo y, consecuentemente, se convierten en variables influyentes en sus aspectos positivos, si se aprovechan, o negativas si se dejan escapar.

Pero existe la tentación de pasar inadvertido, de buscar siempre el empate, arrimarse al más poderoso y esperar que las situaciones positivas se den para después cosechar los beneficios. Por el contrario, esta fórmula de “riesgo cero- costo cero”, no toma en cuenta el factor que en economía se denomina “costo de oportunidad” y que tiene que ver con lo que se pierde cuando no se aprovecha el momento en que se producen condiciones favorables.

Del mismo modo, si cualquier nación se destaca por sobre el promedio aparecen rápidamente fuertes incentivos para alejarse de su entorno. Pero los ejemplos que prueban lo contrario son abundantes, ya que el éxito de países como Finlandia, Irlanda, Australia y Nueva Zelanda se debe, más bien, a políticas diferenciadas dentro de esquemas regionales.

Lo lógico es adecuarse a los factores que surgen del ambiente y, al mismo tiempo, usar las singularidades que se poseen, pues de su adecuada mixtura surgen las fortalezas requeridas para proyectar aquel liderazgo que encadena necesariamente las dimensiones interna y externa del desarrollo, sobre todo en un mundo donde la carta de presentación de un país comienza por el continente al cual pertenece.

El producto más directo de ordenar objetivos e instrumentos a partir del rol que Chile quiere jugar en la región y el mundo, es adquirir identidad y eso es suficiente para desarrollar algún tipo de liderazgo, no de tamaño, pretensión absurda delante de gigantes como Brasil o México, pero sí de ideas, de propuestas, de un “saber hacer”, valorado significativamente sobre todo en los tiempos difíciles en que vivimos.

Algunos llaman a esta forma de destacarse ante los demás “liderazgo de concepto”, aunque lo plantean como una suerte de modelo más flexible. La verdad es que Chile no está dispuesto a exportar recetas o pautas de conducta, tal como lo hicimos en el pasado con la “revolución en libertad”, del Presidente Frei Montalva, y con la “vía chilena al socialismo”, de Salvador Allende, condiciones que hoy no se repiten por la ausencia de consenso sobre la naturaleza, evolución y consecuencias del esquema que se aplica en Chile.

Pero existen otras opciones plausibles para ejercer liderazgo, como destacarse en un tema, al estilo de la diplomacia canadiense o la de los países nórdicos, activas en la resolución de conflictos o como podría ser en nuestro caso: un país comprometido con la paz, la integración y el desarrollo de la región.

También podríamos desplegar un liderazgo de posición, convirtiéndonos en factor de equilibrio y de convergencia, promotor de acuerdos, bisagra y buen componedor, complemento entre potencias como es Holanda en relación a Francia y Alemania, agregando la oferta de una plataforma de servicios, si queremos ampliar las similitudes.

### *Los encadenamientos productivos como parte de un proyecto estratégico*

La idea de convertir a Chile en un “País Puente y Plataforma” sigue vigente, a pesar de que se prefirió el concepto más modesto de “Encadenamientos Productivos”. Una parte importante de nuestro desarrollo pasa por especializarnos como prestador de servicios para los vecinos del Cono Sur y por transformarnos en un socio que pone a disposición del resto de América Latina los Tratados de Libre Comercio suscritos, aprovechando en conjunto sus ventajas a través de mecanismos como las reglas de origen.

Tal idea se ha ido imponiendo debido a múltiples elementos de una realidad que ya es imposible desconocer. La economía moderna no permite que los países alcancen altos niveles de desarrollo basándose únicamente en las exportaciones de materias primas o productos sin mayor elaboración, tampoco una nación pequeña como la nuestra puede lograr una inserción adecuada en la globalización mediante la oferta de mano de obra abundante y barata que no tiene.

Por cierto, se trata de un proceso en el que el desvío de corrientes comerciales desde el Atlántico al Pacífico es básico. La existencia de puertos eficientes y competitivos, y de una red de transporte y comunicaciones que permita traer productos desde el otro Océano, permiten, por ejemplo, acceder en mayor escala a las enormes oportunidades disponibles en Asia, Europa y Estados Unidos, impulsando asociaciones tecnológicas, captando más inversión y construyendo cadenas productivas que involucren a regiones limítrofes, lo cual facilita el crecimiento y lo distribuye de una manera territorialmente equilibrada.

La integración latinoamericana es, por tanto, un imperativo y no un eslogan demagógico. En el plano político, son los países que nos rodean aquellos que determinan nuestra posición en el mundo, ya que sólo concertadamente podemos hacer oír la voz de la región en los foros internacionales, sobre todo ante un escenario donde cuentan casi exclusivamente los intereses de los más poderosos.

Si queremos convertir a América Latina en el cuarto actor global, tras Europa, América del Norte y Asia, debemos empeñar toda nuestra voluntad para construir un espacio político común, que vincule los distintos procesos de integración regional en curso, respetando las diversas realidades y velocidades existentes.

Este horizonte nos plantea la trascendencia de incorporar la dimensión política a un proyecto que, aparentemente, es de naturaleza económico-comercial. Las dos orillas del puente que pretendemos ser no son hitos geográficos aislados, sino regiones completas que se unen a través de interrelaciones en todos los niveles, por lo que Chile fortalece su opción si aumenta la integración en nuestro entorno.

Asimismo, habilitar los corredores bioceánicos implica profundizar los vínculos con los demás países del área. Sólo con acuerdos sólidos es factible crear un verdadero sistema de interconexión que permita construir la infraestructura y definir los procedimientos administrativos necesarios para transportar mercaderías entre el Pacífico y el Atlántico, de manera expedita y conveniente para todos los países involucrados.

La convergencia de estos criterios nos induce a afirmar la necesidad y la urgencia de definir un posicionamiento activo y distinto, que traduzca la voluntad de convertirnos en un actor regional protagónico, caracterizado por la fuerza de sus convicciones, la creatividad y el talento para ayudar a concretar las propuestas que defina el conjunto de la región.

El papel de Chile como bisagra de cooperación; la superación de los obstáculos que persisten en las relaciones con nuestros vecinos; una mirada siempre clara y resuelta sobre como avanzar en el proceso de integración; la condición de buen componedor, árbitro o mediador al cual se puede recurrir en medio de las dificultades; y una posición que nos facilite ser motor de alianzas amplias y flexibles, nos permitiría romper el determinismo que surge de nuestro tamaño relativo, mediante la formación de una potente reserva del llamado “poder blando”, que los especialistas en relaciones internacionales ubican como alternativa o complemento al poder militar de una nación.

*¿Normalidad o excepcionalismo en las relaciones con Estados Unidos?*

Los vínculos entre Chile y Estados Unidos se han caracterizado por transitar entre opciones extremas. Rivalidad, equilibrio, alineamiento y conflicto son términos que han marcado el devenir de una historia compleja, signada por el excepcionalismo de países con trayectorias paralelas y no siempre convergentes.

Hoy, luego del fin de la guerra fría y en medio del proceso de globalización, la experiencia nos indica que es más conveniente consolidar relaciones normales, donde se puedan hacer valer las coincidencias y procesar positivamente las diferencias, en un marco de respeto mutuo, amistad y cooperación.

El siglo XIX fue testigo de las disputas chileno-norteamericanas por la hegemonía en el Océano Pacífico, llegando incluso hasta el borde de la guerra a raíz del “incidente del Baltimore”, barco anclado en la bahía de Valparaíso al cual pertenecía un marinero muerto en una riña callejera. Washington desconfiaba del Ejército más poderoso del sur del continente, hace poco victorioso en la contienda con Perú y Bolivia, y con la riqueza recién adquirida del salitre, recurso que lo situaba en la esfera de influencia de Inglaterra y que motivaba la perentoria necesidad de neutralizar su fuerza.

Pero no poco tiempo, la revolución de 1891 vino a debilitar al “díscolo” y circunstancias posteriores dieron ocasión de mantenerlo a raya, puesto que no volvió a recuperar la situación expectante en que alguna vez se encontró y la crisis de 1929 terminó con el ciclo del nitrato, inaugurando con el cobre la era del dominio de los Estados Unidos.

Los años venideros fueron testigos del comienzo de la guerra fría, pasando por el alineamiento del gobierno de González Videla, la Alianza para el Progreso y la consideración de la antigua democracia chilena como el modelo para enfrentar a la Cuba revolucionaria. Después, el gobierno de Salvador Allende se convirtió en el experimento a derrotar para que no sirviera de paradigma a países similares del resto del mundo.

El golpe de 1973 pasó a ser el símbolo de la intervención de la Casa Blanca y su imagen internacional se vio afectada por su apoyo inicial a la dictadura del General Augusto Pinochet, las violaciones de los derechos humanos y el terrorismo de Estado.

Tras la caída del muro de Berlín se inició un nuevo período, esta vez guiado por la promoción de la democracia, la economía de mercado y los

Tratados de Libre Comercio, situación que una vez más encontró a Chile como un alumno aventajado.

En la actualidad vivimos el mejor momento de las relaciones bilaterales, una vez superado el caso de Irak y a la expectativa de lo que pueda significar el nuevo gobierno de Barack Obama. Esta situación estimula a connotados representantes de la política criolla a opinar que debemos constituir una “Alianza Estratégica”, pues requerimos como única opción pragmática transformarnos en los mejores socios de la mayor potencia del planeta, consideraciones que hacen coincidir el excepcionalismo de Chile con el establecimiento de vínculos excepcionales con Estados Unidos.

La verdad es que estrategias como esta siempre han terminado mal, pues no obedece a los intereses nacionales de un país al que le conviene integrarse con su vecindario, y participar en un sistema internacional que contenga una pluralidad de poderes y se rija por el derecho.

El mundo actual es interdependiente, complejo y fragmentario, por lo que si bien en el plano militar y político existe una sola gran potencia, en los demás se encuentran múltiples actores y procesos que permiten contar con márgenes de autonomía, los cuales deben ser aprovechados por las naciones de menor tamaño relativo.

En todo caso, evitar los “pro” no significa privilegiar los “anti”, ya que tampoco nos conviene el enfrentamiento, razón por la cual es preferible relaciones maduras y previsibles entre dos países de dimensiones muy disímiles. Abrirse al exterior implica tener la capacidad de construir vínculos plurales y balanceados que permitan manejar distintas opciones según los escenarios que se planteen, partiendo de un cálculo costo/beneficio que, más allá de cualquier perspectiva autorreferente, pueda sustentar las metas nacionales a partir de una presencia regional activa.

Del mismo modo, es necesario construir un nuevo enfoque de política exterior que facilite la actuación de Chile dentro de la complicada red institucional en la que se toman las decisiones en Washington. No podemos perder de vista el aumento de la influencia latina en los Estados Unidos y el correspondiente incremento progresivo de su poder de lobby, factor que debiera estimular acciones que fortalezcan nuestra presencia.

En resumen, debemos ser capaces de plantear los lazos con el gigante del norte en términos de normalidad, equidad y fluidez, fortaleciendo la cooperación para la gobernabilidad democrática y la cohesión social del hemisferio.

*El Titanic que no termina de hundirse*

Una de las tareas que se derivaban de la recuperación de la democracia era adaptar la Cancillería a las nuevas realidades. La dictadura expulsó a los funcionarios que le eran contrarios, abriendo la carrera diplomática a sus partidarios y estableciendo una forma de hacer las cosas acorde con el aislamiento internacional en que se encontraba, prevaleciendo una vocación ideológica inserta en una autoproclamada “cruzada anticomunista mundial”<sup>21</sup>.

Por su parte, reinsertar al país en el concierto internacional requería despejar los temas pendientes al interior del Ministerio, predominando una orientación coincidente con la naturaleza de la transición, signada por un proceso cerrado de negociación entre las élites.

Su resultado, como era fácil de prever, fue mantener a casi todos los elementos heredados, que por lo demás gozaban de inamovilidad asegurada por la ley, descartando cualquier posible acción que pudiera ser catalogada como una “cacería de brujas”. Más adelante, tal situación se ha mantenido gracias a la inercia y el desinterés de la clase política.

Ante esta realidad, las autoridades prefirieron no pagar costos y fortalecer la Dirección Económica (DIRECON), estructura más flexible y abierta a las influencias externas, que actuaba en el plano comercial donde radican las acciones internacionales más importantes.

Además, se establecieron alianzas con sectores de los funcionarios, aunque para administrar y no para cambiar el orden existente, dejando de lado a las nuevas generaciones que si poseen las competencias y conocimientos pertinentes para enfrentar los retos del siglo XXI.

La inercia ha hecho que la parte política de la Cancillería se deteriore sin pausa. El planeta se transforma aceleradamente, pero los diplomáticos siguen dedicados a lo mismo que en el siglo XIX, su formación es deficiente, no existe la especialización necesaria en los tiempos de la globalización, los salarios pierden capacidad adquisitiva y faltan incentivos.

Pero, a pesar de todo, el Ministerio de Relaciones Exteriores sigue cumpliendo con sus objetivos, no se hunde, flota. Es como ese viejo transatlántico que chocó con un iceberg en pleno océano, pero aun se mantiene estoico en la superficie. A lo mejor es así porque está diseñado

<sup>21</sup> Muñoz. Heraldo. *Las relaciones exteriores del gobierno militar chileno*. PROSPEL-CERC, Las ediciones del Ornitórrinco. Santiago, 1986.

para defender el statu quo y solo dejarse llevar por la corriente hasta la otra orilla.

### *Una Cancillería para el siglo XXI*

La diplomacia moderna nació como instrumento para superar limitaciones de tamaño y fuerza, mediante la captación eficiente de la información clave y la capacidad de representar intereses fundamentales.

La constitución de los Estados nacionales implicó centralizar el poder político, creando una organización especializada, dirigida por una burocracia permanente. Pero, tal modelo ha entrado en crisis debido a la dispersión del poder internacional, obligando a tomar en cuenta múltiples regímenes, actores y circuitos que atraviesan cotidianamente las fronteras.

Tales cambios han afectado, como es lógico, a todos los servicios exteriores. La interdependencia, la descentralización y la desmonopolización de la gestión internacional por parte de las Cancillerías, repercuten en la necesidad de fortalecer la capacidad de coordinación ante nuevas formas de diplomacia tales como la presidencial, la parlamentaria y la de los entes subnacionales.

Asimismo, la revolución de las comunicaciones obliga a transformar la tradicional función de informar por la de analizar, la gran cantidad de conflictos existentes releva la necesidad de fortalecer la diplomacia preventiva y prever escenarios posibles, así como el número de intereses nacionales implicados en la gestión exterior lleva a incrementar sustancialmente las habilidades para representarlos y negociar adecuadamente sus demandas.

La dinámica democratizadora de la sociedad chilena y el ritmo vertiginoso de la mundialización, imponen la urgencia la modernización del Estado y dentro de ésta, la del Ministerio de Relaciones Exteriores. En esta perspectiva, aunque la Ley que inició su trámite parlamentario en agosto de 2008 es un avance, su alcance es muy parcial, faltando la decisión para llevar a cabo los cambios que se requieren.

Uno de los riesgos presentes en todo impulso transformador es el corporativismo. Concebir de manera estrecha el profesionalismo ahonda en extremo la separación con una ciudadanía que los ignora o tiene una imagen distorsionada de los diplomáticos. A su vez, resulta inconducente convertir principios básicos de buen gobierno como el respeto a la carrera funcionaria y la promoción de competencias técnicas, en sinónimos de inamovilidad y concentración del poder en un círculo cerrado.

Por el contrario, criterios como la flexibilidad, la pluralidad, el trabajo en equipo, el incremento de la productividad y la apertura a una forma diversa a la tradicional de hacer las cosas, son hitos insoslayables de cualquier servicio exterior moderno.

Males cotidianos como el anacronismo de ciertas prácticas, el verticalismo, la discrecionalidad y la falta de un adecuado gerenciamiento, deben ser neutralizados por una política de recursos humanos que promueva una administración eficiente y eficaz, y una capacitación permanente que provea de los insumos técnicos para desempeñar las funciones que establece la ley, con estabilidad y normas claras.

Iniciativas como la reforma a la justicia son ejemplos concretos de que la modernización es viable. Allí se rompió la resistencia estableciendo alianzas con los sectores proclives a las nuevas prácticas, demostrando determinación y disponiendo los recursos necesarios.

Debemos reconocer que el Ministerio de Relaciones Exteriores cuenta con un conjunto de funcionarios que cumplen con su labor de manera abnegada, aunque con disímiles niveles de formación y eficiencia; que desde 1990 posee una carrera diplomática sin interrupciones, con uno de los concursos de ingreso más exigentes de la Administración Pública; y que ha cumplido con los objetivos que se propuso el gobierno en materia internacional.

Pero esto no es suficiente. Se requiere de un esfuerzo mayor para afrontar los desafíos que tenemos por delante, convocando a los mejores elementos disponibles a construir un nuevo horizonte estratégico de política exterior y al instrumento que haga viable esa tarea.

Para cumplir con las tareas propias de una nación que pretende alcanzar niveles de desarrollo compatibles con el bienestar creciente de su población, se necesita un Ministerio ágil y moderno, que sea capaz de representar el interés de la mayoría en un mundo incierto.

De aquí surge la urgencia de transformar hábitos, procedimientos y mecanismos obsoletos, aplicando una lógica que sume energía y creatividad para construir una institución acorde con el perfil internacional renovado que el país reclama, para lo cual se requiere invertir voluntad política en un proceso de actualización a todas luces indispensable.

Esta verdadera refundación debe ser capaz de convocar no sólo a la comunidad de expertos, pues es indispensable tomar en cuenta que se trata de un objetivo del conjunto de la sociedad chilena y que su principal motivo es el progreso de la gente.

La nueva Cancillería se construye a partir de la especialización de la diplomacia en aquellos temas que dirigen la globalización, de la flexibilidad en métodos e instrumentos, de la coordinación con los demás órganos públicos y con los actores sociales, y de una política exterior descentralizada que otorgue a las regiones las herramientas para un desarrollo potente y territorialmente equilibrado.

Todo esto demanda con urgencia una conciencia particular por parte del Estado y de la sociedad chilena sobre la importancia de la política exterior y de su principal instrumento, condición básica para una gestión exitosa en el mundo del siglo XXI.

## SÍNTESIS

¿Cuanto puede demorar la sociedad chilena en asumir a plenitud las transformaciones que la han situado como una nación emergente en el sistema internacional post guerra fría?. La respuesta a esta inquietud es fundamental, pues forma parte de las condiciones básicas para el desarrollo. Dar un paso fuera del umbral produce temor a lo desconocido, pero si no se es capaz de actuar a tiempo, la ventaja que una vez se tuvo desaparece.

Esta encrucijada no es inédita. Sucedió cuando la riqueza del salitre impulsó a la república a una situación expectante, que se frustró porque la clase dirigente no supo materializar un proyecto de país acorde con los recursos disponibles.

Crear, reformar y adaptar es el reto. Por cierto, las condiciones son distintas a los albores del siglo XX, la globalización elimina fronteras y acerca realidades distantes mediante dispositivos tecnológicos y corrientes de intercambio que cruzan el orbe, facilitando una conciencia universal sobre el hombre y su medio ambiente.

En Chile, por su parte, aun prevalece el parroquialismo y la desconfianza hacia el extranjero, radicada sobre todo en el vecindario. Si tal situación no mejora será imposible pasar a una etapa donde los factores de progreso y bienestar se potencien.

Emprendimientos industriales, de bienes y de servicios a la escala requerida por la amplitud de los mercados abiertos por el libre comercio no serán viables sin nuestros socios más cercanos, al igual que productos con mayor valor y estrategias comunes que nos permitan enfrentar las dificultades y peligros inherentes a la economía globalizada.

La medida de nuestro éxito son las responsabilidades que adquirimos. Una región atomizada y en crisis hipoteca el desarrollo del país, disminuye nuestras posibilidades y nos deja fuera del juego de poder mundial, convirtiendo al “continente de la esperanza” en la “geografía del desengaño”.

También la democracia incluye una visión del sistema internacional y de la inserción de las naciones en una comunidad que debe regirse por la razón y el derecho. La forma y quienes ingresan al servicio diplomático, los fines de nuestra actuación externa, el estilo, la gestión, la administración, la imagen, las alianzas y los contenidos deben guardar estrecha relación con las decisiones que tomen los ciudadanos, por lo que su participación es clave para cualquier política que pretenda ser legítima.

Del mismo modo, la internacionalización de las regiones y los poderes locales coadyuvan a presentar una oferta nacional más atractiva, y a un crecimiento más potente y equilibrado territorialmente, evitando la generación de pobreza y su concentración en lugares que previamente han sido determinados como perdedores de la globalización.

Mezclar adecuadamente política y economía permite manejar una variedad de opciones en la escena planetaria, sabiendo como, cuando y donde invertir para promover nuestros intereses nacionales. Continuar prefiriendo una de estas dimensiones es navegar con un norte equivocado, restringir las oportunidades e impulsar un modelo inviable.

En lo inmediato, tenemos la necesidad de avanzar en la solución de los problemas pendientes con los países fronterizos, profundizar la integración, rentabilizar los acuerdos de libre comercio suscritos, mediante la asociación con el resto de América Latina, liderar el fortalecimiento de UNASUR, coordinar de manera coherente los espacios de concertación política regional y construir un nuevo instrumento de política exterior que despliegue el enfoque que Chile demanda.

Hacerlo implica ocupar un sitio protagónico en los tiempos por venir. Ignorar el desafío significa repetir el fracaso.

## BIBLIOGRAFÍA

- Escudé Carlos. *El Realismo de los Estados Débiles*. GEL, Buenos Aires, 1995.
- Aylwin Patricio. Mensaje Presidencial. 1990.
- Wilhelmy Manfred y Fuentes Cristián. De La Reinserción a La Diplomacia para El Desarrollo: Política Exterior de Chile 1992-1994. En *América Latina en el Mundo*. Alberto Van Klaveren (Editor), Los Andes, Santiago, 1995.
- Aylwin Patricio. Mensaje Presidencial. 1993.
- Frei Ruiz-Tagle Eduardo. Mensaje Presidencial. 1999.
- Frei Ruiz-Tagle Eduardo. Mensaje Presidencial. 1994.
- Libro de Política Exterior. Ministerio de Relaciones Exteriores. 2005.
- Lagos Escobar Ricardo. Mensaje Presidencial. 2000.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Chile. Posicionamiento de Chile en el escenario regional. Notas para la intervención del Ministro de Relaciones Exteriores, don Ignacio Walker, en la inauguración del año académico de la Academia de Guerra de la Fuerza Aérea. Santiago, miércoles 22 de junio de 2005.
- Foxley Alejandro. Presentación ante el Senado. Abril, 2006.
- Bachelet Michelle. Mensaje Presidencial. 2008.
- Colacrai Miryam y Lorenzini María Elena. *La política exterior de Chile: ¿Excepcionalidad o continuidad?. Una lectura combinada de "fuerzas profundas" y tendencias*. CONfines 1-2 agosto-diciembre 2005.
- Muñoz Heraldo. *Las relaciones exteriores del gobierno militar chileno*. PROSPEL-CERC, Las ediciones del Ornitórrinco. Santiago, 1986.

# Algunos resultados de la política social chilena desde 1990

GONZALO MARTNER

## INTRODUCCIÓN

En el período de dictadura (1973-89) se impuso en Chile un modelo de desarrollo liberal-autoritario con un modo de crecimiento hacia afuera basado en la liberalización del mercado de bienes y de capitales, una relación salarial desregulada e informalizada y un modelo productivo de empresa jerárquica y centralizadora en pocos conglomerados de gran tamaño y de micro y pequeñas empresas precarizadas<sup>1</sup>. Las fuentes del

<sup>1</sup> Siguiendo un método de análisis histórico, Robert Boyer y Michel Freyssenet, en *Les modèles productifs*, Editions La Découverte, Paris, 2000, distinguen unos ocho *modos de crecimiento de la economía*, según el ingreso nacional sea prioritariamente dinamizado por la inversión, el consumo interno o las exportaciones, y según sea la forma de distribución de ese ingreso y las maneras de regular el mercado de bienes y de capitales y el uso de la fuerza de trabajo. Distinguen también seis *modelos productivos* a nivel de la empresa (según la política de producto, la organización productiva y la relación salarial). A pesar de la diversidad de las distinciones ofrecidas por estos autores, ninguna describe bien nuestra realidad económica. Definiremos para nuestros propósitos un “modelo de desarrollo” como *una modalidad de interacción estable entre las esferas políticas y sociales y un modo de crecimiento económico*, asociado éste a su vez a un modelo productivo de organización predominante de las empresas y de las relaciones salariales. Esto nos lleva a diferenciar “estrategia” de “modelo de desarrollo”, en tanto la primera (con el conjunto de políticas y programas públicos que la componen) puede ser congruente para mantener el segundo, o bien proponerse modificarlo, lo que solo es posible si tiene la extensión en el tiempo requerida y la intensidad suficiente, o bien, alternativamente, puede no lograr alterar el modelo vigente si su extensión es limitada y su intensidad es baja y llegar a mantener una configuración híbrida e inestable.

crecimiento fueron básicamente las exportaciones, en un contexto de estancamiento del consumo promedio y de disminución del gasto público, así como de privatización parcial o total de los servicios sociales de educación, salud y pensiones. Estos procesos deterioraron la distribución del ingreso y del consumo.

A partir de 1990, la estrategia de crecimiento con equidad ha tenido importantes resultados promedio, duplicando el crecimiento del período de dictadura y reduciendo la brecha con los países desarrollados, acompañado de un mejoramiento de la magnitud y del impacto de las políticas sociales. Sin embargo, ha sido lento en alterar el patrón distributivo y el modo de crecimiento, generando un modelo de desarrollo híbrido, con un potencial de transformarse en uno de orden integrador en tanto persista en políticas de expansión de la demanda interna, de ampliación de la protección social y de consolidación de la competitividad productiva –como ha ocurrido en los últimos años– o bien de experimentar una regresión hacia un modelo liberal, según sean las opciones de política económica que prevalezcan en el futuro<sup>2</sup>.

En este texto se describe la nueva política económica y social aplicada desde 1990, y se reseña el proceso de construcción progresiva de un sistema de protección social en base a una nueva política fiscal. Se describen los resultados de estas políticas en materia de indicadores sociales básicos, del mercado de trabajo y de pobreza y distribución del ingreso. Se constata la importancia de los progresos obtenidos y el mejoramiento absoluto de las condiciones de vida, el cual se ha extendido a las principales esferas de la vida social y a todos los estratos de ingresos, sin embargo, con logros redistributivos aún tenues y recientes.

## I. LA NUEVA POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL

La nueva política económica y social aplicada desde 1990, se propuso ampliar la provisión de servicios sociales, restablecer moderadamente la presión tributaria existente en la década de 1980 –que venía disminuyendo fuertemente–, hacer más competitivo y regular con mayor intensidad el mercado de bienes y los monopolios naturales, y modificar en parte el modelo productivo a nivel de la empresa, aumentando el costo del despido y formalizando el mercado de trabajo.

<sup>2</sup> Martner, Gonzalo D. *Remodelar el modelo*. LOM, Santiago, 2006.

Los elementos principales de la nueva política económica y social aplicada, con variantes en las prioridades en cada uno de los cuatro gobiernos que se han sucedido desde 1990, han sido:

- la política de superávit fiscal (en la década de 1990) y de superávit fiscal estructural anticíclico (desde 2000), complementada con la creación, gracias a los excedentes fiscales, de fondos de garantía de pensiones, de estabilización social, de combustibles y de educación superior en el extranjero, con un leve incremento del gasto público del 20,4% del PIB en 1990, al 21,2% en 2008;
- la disminución desde el 50% al 40% y luego su mantención del tramo más alto del impuesto a la renta; el aumento del 10% al 17% del impuesto a las utilidades; la aplicación más tarde de un royalty minero (2005), luego de graves pérdidas tributarias por un largo período de sustancial subtributación de la minería privada, no abordada por las autoridades económicas en nombre de la promoción de inversiones en el sector, y el aumento del IVA desde un 16% a un 19%, lo que junto a la disminución de la evasión ha redundado en un incremento de la presión tributaria (18,6% del PIB en 2008, contra 13,8% en 1990);
- la política monetaria insuficientemente contracíclica en manos de un Banco Central autónomo desde 1989, así como la política cambiaria de devaluación programada, de flotación sucia y luego de libertad cambiaria, entidad que no ha demostrado gran habilidad en la atenuación de los ciclos económicos y ha cometido gruesos errores, en especial en la coyuntura de la crisis asiática de 1998-1999 y en la actual crisis, con una política monetaria en exceso conservadora, que implicó mantener una alta tasa de interés incluso hasta fines de 2008 y un tipo de cambio con fuertes oscilaciones;
- la apertura comercial unilateral (rebajas sucesivas del 20% al 6% del arancel parejo) y luego múltiples acuerdos de libre comercio, primero con América Latina y Canadá en los años 1990 y luego con Estados Unidos y la Unión Europea en 2003, con cláusulas laborales y ambientales, y posteriormente con diversos países asiáticos;
- la política concertada de ingresos, incluyendo el reajuste de salarios públicos, la fijación del salario mínimo y asignaciones familiares negociados anualmente con agrupaciones sindicales; la concesión de la operación a privados en materia de infraestructura, pero también de cárceles y hospitales;

- el fortalecimiento de algunas de las regulaciones sobre el sector privado, en especial de los procesos de fijación tarifaria en lo que se refiere a servicios básicos, los que aún terminan con frecuencia en disputas ante los tribunales, promovidas por las empresas reguladas (especialmente en el ámbito telefónico y eléctrico), antes que en una subordinación a sus intereses, por mucho que quede un largo trecho por avanzar en defensa de los usuarios (la creación del Tribunal de la Competencia y la promulgación de mayores derechos de los consumidores han ido en la buena dirección);
- la construcción de espacios de colaboración público-privada, especialmente en el sistema de concesiones de obras públicas y servicios sanitarios, que han permitido realizar importantes inversiones financiadas privadamente en base a los ingresos futuros constituidos por las tarifas pagadas por los usuarios y no ya por los impuestos generales, con un efecto distributivo no medido presumiblemente positivo, dada la composición por estratos de ingresos del consumo de los hogares;
- el fortalecimiento del acceso a la educación, mediante la reforma educacional y su fuerte incremento de infraestructuras e insumos educativos; la jornada escolar completa y la educación obligatoria de 12 años; los programas de reforzamiento de la enseñanza en lectoescritura y matemáticas; la ampliación de los sistemas de becas para educación superior y el fortalecimiento de los sistemas de capacitación de jóvenes y adultos, que ha permitido lograr incrementos en la productividad del trabajo, aunque se mantenga un sistema excesivamente segmentado de educación y formación profesional;
- el inicio, en el ámbito de la salud, de una reforma de gran magnitud que otorga mayor énfasis a la salud primaria y preventiva y establece progresivamente garantías exigibles por toda la población con un sistema de acceso en condiciones de calidad, oportunidad y cobertura financiera con copagos restringidos para los principales problemas de salud en una primera fase, y para la mayoría de ellos en etapas sucesivas. Esto supone un fortalecimiento del sistema público de salud, una reingeniería compleja de los sistemas de gestión y de compras al sector privado y de regulación de los prestadores de servicios de salud. En todo caso, junto a la reforma al sistema de seguro de desempleo, la reforma de la salud constituye un gran paso en el fortalecimiento de la protección social chilena, más allá de las controversias que una reforma de esta significación naturalmente suscita;

- la construcción progresiva de un sistema de protección social a grupos excluidos, con capacidad de impactar en la estructura de ingresos y de proveer garantías crecientes a la población más vulnerable a la hora de enfrentar la enfermedad, la cesantía y la vejez.

La nueva estrategia, compuesta por este conjunto amplio de políticas, logró cambiar las fuentes de dinamización de la actividad económica mediante un mayor crecimiento de la demanda interna tanto en inversión como en consumo. Entre 1973 y 1989, como se observa en el cuadro 1, el crecimiento fue impulsado por las exportaciones y la inversión, mientras en promedio el consumo de los hogares y del gobierno permaneció estancado, especialmente desde 1982, con consecuencias negativas para el bienestar de una mayoría de la población que vio caer su nivel de vida de manera dramática en las crisis de 1975 y de 1982-83.

En cambio, a partir de 1990 el crecimiento también se debió al consumo de los hogares, que ha experimentado una mejoría considerable al crecer sistemáticamente durante un período prolongado y a una tasa que ha permitido más que duplicar. Este crecimiento del consumo es incluso levemente superior a la del PIB, en contraste con su estancamiento previo, generando un patrón de comportamiento más equilibrado entre los grandes componentes de la demanda agregada. El consumo de gobierno (y con él el gasto en educación y salud) también se recuperó sustancialmente, aunque con tasas de expansión promedio moderadas e inferiores al crecimiento del gasto global y del consumo de los hogares. No obstante, a partir de 2006 se observa un comportamiento mucho más dinámico del consumo de gobierno.

Mientras entre 1973 y 1990 la inversión creció menos, a precios constantes, que las exportaciones –lo que también ocurrió en la década de 1990– desde el año 2000 la formación de capital se incrementó a un alto ritmo anual promedio, superior al de las exportaciones, manteniendo el consumo de los hogares un buen ritmo de crecimiento, especialmente desde 2006 en adelante. Se configura, así, un cambio en el modo de crecimiento de la economía, que dejó de depender casi exclusivamente de las exportaciones y la inversión.

CUADRO 1:  
VARIACIÓN ANUAL DEL GASTO DEL PIB (%), 1974-2008

Composición del gasto del PIB	1974-1981	1982-1989	1990-1999	2000-2005	2006-2008
Gasto en Consumo Final de Hogares	3,3	-0,1	5,6	4,6	6,1
Gasto en Consumo Final de Gobierno	1,7	0,1	3,2	3,7	6,1
Formación Bruta de Capital Fijo	9,6	6,2	5,6	9,5	11,3
Exportaciones de Bienes y Servicios	12,7	8,0	9,3	6,4	5,3

Fuente: A partir de Banco Central de Chile, valores a precios constantes en base 1977 hasta 1985, base 1986 en 1985-2000, base 1996 en 2000-2005 y base 2003 en 2006-2008.

En efecto, la salida de la crisis de 1999, lenta y dificultosa, se encaminó a reforzar el peso de la demanda interna en la dinámica económica, provocando un vuelco en el modo de crecimiento más centrado en el consumo privado y público y la inversión, aunque manteniendo un razonable desempeño exportador. La crisis de 2008 ha puesto en cuestión el dinamismo exportador y de la demanda interna, con consecuencias aún difíciles de evaluar. No obstante, la política fiscal contracíclica ha sido fundamental para mantener un aumento sistemático del gasto social en términos absolutos, y que no se haya producido un derrumbe del gasto social frente a la recesión, como ha sido la lógica tradicional de los ajustes macroeconómicos neoliberales en Chile y América Latina, especialmente si se considera una crisis global tan grave como la prevaleciente desde el cuarto trimestre de 2008.

## II. LOS CAMBIOS EN LA POLÍTICA FISCAL Y DE GASTO SOCIAL

Una política fiscal apropiada es aquella que en el ciclo económico actúa a través de déficit presupuestarios, se endeuda (o utiliza sus activos acumulados) cuando la demanda efectiva se encuentra deprimida respecto al producto potencial, y que actúa a través de superávit (es decir desendeudamiento público) cuando la demanda excede el producto potencial. Se produce, así, un balance global en el ciclo completo<sup>3</sup>. Puede

<sup>3</sup> Una política de este tipo es la que recomienda la Unión Europea a sus países miembros, con un límite de déficit de 3% del PIB.

tener también sentido una política de superávit estructural si el ahorro de este modo generado se emplea en sustentar tareas sociales futuras, como las pensiones y fondos de ahorro para la educación, como también puede tenerlo financiar la inversión pública con deuda y no con impuestos si los mercados de capitales funcionan apropiadamente, sin efectos desestabilizadores, y los retornos sociales de la inversión son mayores que el sacrificio que el endeudamiento impone a las futuras generaciones. Lo que no es recomendable desde el punto de vista del interés general, en tanto sólo atiende las urgencias del corto plazo hipotecando el futuro, es desestabilizar la economía mediante déficit fiscales recurrentes, ni es equitativo acumular deudas improductivas que las generaciones posteriores habrán de pagar sacrificando su nivel de vida.

En Chile, se optó desde 2000 por una política de superávit estructural anticíclica, que ha permitido mantener un crecimiento sistemático del gasto público y del gasto social en coyunturas desfavorables (no inferior al 5% anual, lo que es considerable), aunque hubiese sido deseable una mayor flexibilidad para atacar el desempleo agudo provocado por la crisis de 1999 y la equivocada política de tasas de interés elevadas practicada por el Banco Central, mediante, por ejemplo, metas multianuales, para acentuar la capacidad de acción contracíclica y establecer una trayectoria, a medida que la regla ganaba credibilidad, como lo ha hecho, de tránsito del superávit al balance estructural.

Esto no ocurrió por temor a déficit fiscales superiores a 1% del PIB, que hubieran eventualmente sido mal recibidos por los mercados financieros globales, poco dados a diferenciaciones sutiles entre países en un continente más bien sospechoso de proclividad al endeudamiento endémico y a episodios periódicos de crisis de deuda. No obstante, la técnica de la concesión de inversiones amplió la capacidad de financiar infraestructura. Chile ha aumentado desde el 13,8% del PIB en 1990 al 18,6% en 2008 la carga tributaria (excepto cobre, de evolución volátil y exógena). Aunque el grueso de la tributación es a las transacciones y de carácter indirecto, en su estructura ha crecido el peso del impuesto a la renta (la tasa marginal más alta al impuesto a la renta se disminuyó innecesariamente, pero se mantiene en un 40%, que está entre las más elevadas de América Latina y del mundo), junto al establecimiento en 2005 de un *royalty* a la minería.

CUADRO 2:  
INDICADORES FISCALES DEL GOBIERNO CENTRAL (% DEL PIB)

Período	Ingresos	Ingresos Tributarios	Cobre Bruto	Gastos	Balance Fiscal
1990	22,8	13,8	4,7	20,4	2,4
Aylwin (1990-93)	22,3	15,6	2,4	20,4	1,9
Frei (1994-99)	21,3	16,1	1,2	20,1	1,2
Lagos (2000-05)	21,8	16,3	1,6	21,2	0,6
2006	25,9	17,0	5,7	18,2	7,7
2007	27,5	18,9	4,8	18,7	8,8
2008	26,5	18,6	3,6	21,2	5,3

Fuente: A partir de Dirección de Presupuestos, Informes de las Finanzas Públicas, [www.dipres.cl](http://www.dipres.cl).

Esta política, junto al incremento de la recaudación tributaria fruto del propio crecimiento, ha permitido que el gasto social haya aumentado sustancialmente en términos absolutos.

En el cuadro 3 se reseñan los gastos públicos a partir de su clasificación funcional, la que indica que el gasto del gobierno central, si bien ha aumentado sustancialmente en términos absolutos, es en proporción del PIB algo más alto en 2008 que en 1990, pero en todo caso un 4,4% menor que en 1987. La disminución del gasto en intereses sobre la deuda pública (de 1,9% del PIB en 1990 a 0,2% en 2008) y del peso de las funciones tradicionales del Estado gendarme (de 3,9% del PIB en 1990 –último año en que el presupuesto fue fijado por la dictadura– a 3,6% en 2008, gracias a la disminución del peso relativo del gasto en defensa militar en un contexto de aumento del peso relativo del gasto policial y de gendarmería, fue absorbida casi íntegramente por el incremento equivalente del peso de las funciones económicas (de 2% a 3,5% del PIB), es decir, básicamente del gasto en infraestructura.

Las funciones sociales en 1987 alcanzaban un 15,3% del PIB (año inicial de la serie actualmente disponible en la materia) y fueron disminuidas en la etapa final del régimen militar hasta llegar a apenas un 12,3% del PIB en 1990. El peso del gasto social fue incrementado en relación al tamaño de la economía desde 1990 por las nuevas autoridades democráticas, llegando a representar un 14,2% del PIB en el año 2000, para volver a caer en 2007 hasta 11,6% del PIB y recuperarse hasta un 13,7% del PIB en 2008.

Esta caída se explica por una relajación del esfuerzo de gasto fiscal durante algunos años en educación y sobre todo por la disminución de la carga fiscal originada en el sistema previsional de reparto, que desde 1981 no genera ingresos por parte de los nuevos integrantes de la fuerza de trabajo. Lo que resulta notorio es que las holguras liberadas no se han utilizado en incrementar de modo significativo las pensiones asistenciales y mínimas, como podría haber sido posible y será objeto de corrección parcial con la reforma al sistema de pensiones, que a partir de 2008 ha inaugurado las nuevas pensiones básicas solidarias (que abarcarán hasta un 60% de la población) y los aportes previsionales solidarios.

No se alteró, sin embargo, el carácter del sistema de pensiones por capitalización para la mayor parte de los asalariados, cuyos fondos –y por tanto sus futuras pensiones– se han visto severamente disminuidos durante la crisis de 2008, sin que exista certeza razonable sobre su rendimiento de largo plazo. Pequeñas modificaciones en el rendimiento provocan grandes cambios en las pensiones por renta vitalicia y en su tasa de reemplazo de los ingresos promedio en la vida activa.

La seguridad social mantendrá en Chile, de momento, el carácter inseguro que adquirió a partir de la reforma de 1981 para el grueso de los asalariados, aunque la reforma del gobierno de la presidenta Bachelet mejorará sustancialmente las pensiones más bajas. El nuevo sistema de pensiones solidarias constituye un acierto conceptual pero un enano financiero, pues ha sido programado para funcionar a razón de 1% del PIB en régimen, a contrastar con, por ejemplo, el 1,4% del PIB que se seguirá destinando año a año al financiamiento por la colectividad de las pensiones militares.

El gasto público en salud incrementó su peso desde un 2% a un 3,5% del PIB entre 1990 y 2008, gracias a las reformas realizadas durante los gobiernos de Lagos y Bachelet y las nuevas garantías financieras establecidas, pero sigue siendo más bien modesto en la comparación internacional.

El gasto público en educación, con frecuencia señalado por todos los actores políticos como la prioridad de las prioridades, ha pasado del 3% al 4% del PIB entre 1990 y 2008, lo que no constituye un esfuerzo demasiado considerable.

CUADRO 3:  
DISTRIBUCIÓN DEL GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL (% DEL PIB), 1987-2008

Funciones del Estado	1987	1990	1994	2000	2005	2007	2008
<b>Funciones tradicionales</b>	<b>5,3</b>	<b>3,9</b>	<b>3,2</b>	<b>3,6</b>	<b>3,4</b>	<b>3,3</b>	<b>3,6</b>
Organos centrales	1	0,7	0,7	0,9	0,8	0,8	1,0
Defensa militar	3,3	2,3	1,5	1,7	1,3	1,2	1,1
Orden y seguridad	1	0,9	1	1,2	1,3	1,3	1,5
<b>Funciones económicas</b>	<b>3,1</b>	<b>2,0</b>	<b>2,7</b>	<b>3,0</b>	<b>2,5</b>	<b>2,7</b>	<b>3,5</b>
Transporte	1,3	0,8	1,4	1,5	1,6	1,6	1,7
Agricultura	0,1	0,1	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3
Investig. y desarrollo	0,5	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Otros económicos	1,2	1	0,9	1	0,4	0,6	1,3
<b>Funciones sociales</b>	<b>15,3</b>	<b>12,3</b>	<b>11,7</b>	<b>14,2</b>	<b>12,2</b>	<b>11,6</b>	<b>13,7</b>
Edad avanzada	8,1	6,7	5,4	6,1	4,8	4,1	4,5
Educación	3	2,3	2,5	3,7	3,2	3,2	4,0
Salud	2	1,9	2,4	2,8	2,8	3,0	3,5
Vivienda social	0,8	0,7	0,9	0,8	0,8	0,7	1,0
Familia e hijos	0,9	0,7	0,5	0,7	0,5	0,5	0,6
Desempleo	0,5	0	0	0,1	0,1	0,1	0,1
<b>Funciones ambientales</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,3</b>	<b>0,4</b>	<b>0,3</b>	<b>0,4</b>	<b>0,5</b>
Urbanización y servicios	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2	0,3	0,4
Protección del Medio Ambiente	0	0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
<b>Deuda pública</b>	<b>2,0</b>	<b>1,9</b>	<b>1</b>	<b>0,4</b>	<b>0,4</b>	<b>0,3</b>	<b>0,2</b>
Otros	0,4	0,4	1	0,7	0,3	0,4	0,4
<b>Total</b>	<b>26,3</b>	<b>20,7</b>	<b>19,9</b>	<b>22,3</b>	<b>19,1</b>	<b>18,7</b>	<b>21,9</b>

Fuente: A partir de Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, Estadísticas de las Finanzas Públicas, 1987-2003 y 1996-2008.

Por su parte, los gastos en subsidios familiares y en empleo, así como en urbanismo y medio ambiente, mantienen un peso sorprendentemente bajo en relación a las capacidades de la economía y a la experiencia comparada.

El Cuadro 4 señala que el gasto social chileno es, respecto a diversos países de América Latina, comparativamente bajo en relación a la magnitud del PIB (está más cerca del esfuerzo social de México que del de Brasil, Uruguay o Argentina) y que por tanto conserva, a pesar de los incrementos observados desde 1990, un potencial importante de expan-

sión futura si se plantea alcanzar los estándares de los países emergentes de ingreso medio, con mayor desarrollo presupuestario de sus políticas sociales.

CUADRO 4:  
GASTO PÚBLICO SOCIAL EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA (A)

País	Per cápita en dólares del 2000		% del PIB	
	1990/1991	2005/2006	1990/1991	2005/2006
Argentina	1103	1587	18,1	18,8
Brasil	604	917	18,1	23,0
Chile	380	719	12,0	12,4
Cuba	864	1220	27,6	33,2
Guatemala	49	123	3,7	7,7
Honduras	80	152	7,5	11,4
México	355	724	6,5	10,6
Nicaragua	45	95	6,6	11,1
Paraguay	45	121	3,2	8,7
Uruguay	820	1370	16,8	20,9

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2007.

a) Incluye el gasto público en educación, salud y nutrición, seguridad social, trabajo y asistencia social, vivienda, agua y alcantarillado.

La suma del gasto público social en relación al PIB no es especialmente alto en Chile, y es sustancialmente inferior al existente en los Estados de bienestar de los países desarrollados y su capacidad de disminución de las desigualdades mediante impuestos y gastos progresivos, como se observa en el Cuadro 5.

Los impuestos suelen ser en América Latina y en Chile globalmente regresivos, dado el peso de los impuestos indirectos, como se observa en el Cuadro 6 y en el 7. El gasto total, a pesar de sus componentes progresivos, es a su vez globalmente regresivo por el peso de las pensiones (se paga mediante el presupuesto público las del sistema anterior a 1981), como ocurre en el resto de América Latina y se ilustra en el gráfico mediante curvas de Lorenz por tipo de gasto social, en base a nueve estudios de países realizados por el BID y sintetizados por la CEPAL.

Existen, por tanto, sólidos argumentos para postular que toda estrategia redistributiva de importancia en las condiciones actuales de Chile y la mayoría de los países de América Latina, no puede sino tener como instrumento de corto plazo la asistencia social condicionada para alcanzar mínimos de ingresos (subsidios familiares, salarios y pensiones no contributivas) y de inserción en la vida económica y social (vivienda, salud, educación y empleo) a los grupos sociales marginados.

## CUADRO 5:

ESTIMACIONES DE EFECTOS DISTRIBUTIVOS DE LA POLÍTICA FISCAL  
(COEFICIENTES DE GINI DE LOS INGRESOS ANTES Y DESPUÉS DE IMPUESTOS  
Y TRANSFERENCIAS) EN PAÍSES DE LA OCDE, 1994

País	Gini ingreso de mercado (*)	Gini ingreso disponible (**)
Dinamarca	0,420	0,217
Finlandia	0,392	0,230
Suecia	0,488	0,234
Países Bajos	0,421	0,253
Alemania	0,436	0,282
Australia	0,463	0,306
Estados Unidos	0,455	0,344
Italia	0,510	0,345

(\*) *Ingresos antes de impuestos y transferencias*

(\*\*) *Ingresos después de impuestos y transferencias*

Fuente: Tony Atkinson, Michel Glaude; Lucile Olier, *Les Inégalités Économiques, La Documentation Française, Paris, 2001.*

En el mediano y largo plazo, son fundamentales la extensión universal de la cobertura mediante sistemas públicos de los riesgos individuales mayores: el desempleo temporal (mediante el seguro de desempleo y capacitación); la enfermedad e invalidez (vía prevención y cobertura de seguro con garantías explícitas) y la vejez sin ingresos (a través de pensiones básicas garantizadas y sistemas contributivos a lo largo de la vida activa).

CUADRO 6:  
ESTIMACIONES DE EFECTOS DISTRIBUTIVOS DE LA POLÍTICA TRIBUTARIA  
(COEFICIENTES DE GINI DE LOS INGRESOS ANTES Y DESPUÉS DE IMPUESTOS)  
EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA, 1997-2003

Países	Año	Gini ingreso pre impuestos	Gini ingreso post impuestos	Impacto distributivo
Argentina	1997	0,548	0,567	3,50%
Brasil	2000-01	0,581	0,579	-0,30%
Chile	1996	0,488	0,496	1,60%
Costa Rica	2000	0,482	0,483	0,10%
Ecuador	1998-99	0,663	0,67	1,10%
Salvador	2000	0,502	0,517	2,90%
Honduras	2000	0,543	0,571	5,30%
México	1989	0,506	0,55	8,70%
Nicaragua	2003	0,51	0,692	35,70%

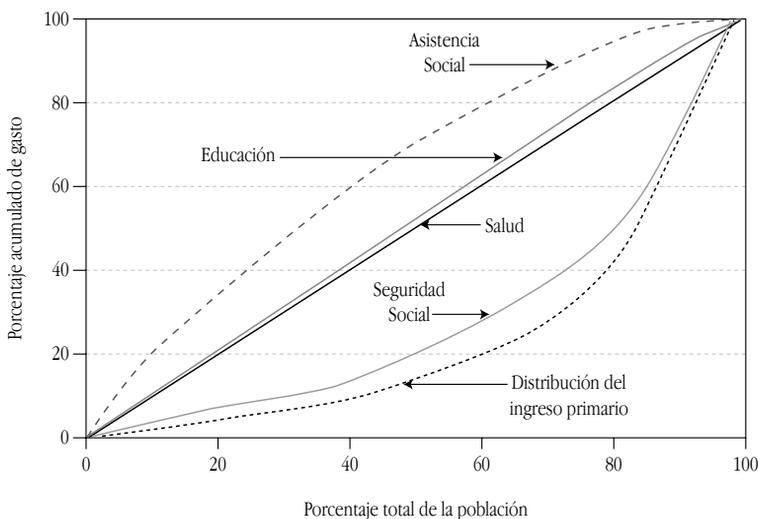
Fuente: Juan Carlos Gómez Sabaini, *Modelos de Protección Social*, presentación en Seminario Protección Social en América Latina, FES, Montevideo, marzo 2008.

CUADRO 7:  
IMPACTO DISTRIBUTIVO DEL SISTEMA TRIBUTARIO  
Y DEL GASTO SOCIAL EN CHILE, 1996

Decil de ingreso	Distribución primaria del ingreso (% del total)	Distribución del ingreso después de impuestos (% del total)	Distribución del gasto social (% del total)
1 (10% más pobre)	1,45	1,40	8,26
2	2,74	2,63	8,41
3	3,77	3,61	8,46
4	4,73	4,59	9,00
5	5,57	5,47	9,49
6	6,76	6,64	10,48
7	8,22	8,20	10,61
8	10,6	10,61	10,53
9	15,42	15,75	11,03
10 (10% más rico)	40,75	41,09	13,73
Relación 10 a 1	28,1	29,4	1,7

Fuente: Eduardo Engel, Alexander Galetovic, y Claudio Raddatz, "Reforma tributaria y distribución del ingreso en Chile". Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile, agosto 1998, y Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza, *Propuestas para la futura política social*, julio de 1999, para gasto social.

GRÁFICO 1:  
AMÉRICA LATINA: DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO PRIMARIO  
DE LOS COMPONENTES DEL GASTO SOCIAL



Fuente: CEPAL y BID.

Finalmente, será el incremento de la capacidad de generar ingresos de los segmentos sociales con inserción precaria –y su formalización progresiva que permita su acceso a la seguridad social– así como el aumento de la productividad y de las remuneraciones de los trabajadores con menor calificación, lo que permitirá alcanzar una situación distributiva más equilibrada. La igualación universal de oportunidades tiene como instrumentos la educación obligatoria, el financiamiento de la educación superior para todos los estudiantes talentosos sin recursos y la formación a lo largo de la vida. Completan los sistemas de bienestar la provisión amplia de bienes públicos de consumo colectivo, especialmente la justicia y seguridad, los bienes públicos urbanos y los bienes ambientales.

### III. LA CONSTRUCCIÓN PROGRESIVA DE UN SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL EN CHILE

En Chile se debió enfrentar, a partir de 1990, el elevado grado de pobreza y desigualdad distributiva que dejaron como secuelas las reformas neoliberales. La encuesta de ingresos de 1987 indicaba que un 45,1% de la población se encontraba en situación de pobreza, y que la distribución del ingreso había experimentado un importante retroceso respecto de la década del setenta.

La tarea más urgente del nuevo gobierno fue reestablecer el nivel del gasto social, en fuerte caída en la década de 1980. Luego los sucesivos gobiernos democráticos han puesto en práctica las reformas de la justicia y la educación en 1996 (incluyendo la extensión de la jornada escolar y más tarde la ampliación de la educación obligatoria a 12 años en 2004); el establecimiento del seguro de desempleo en 2002; la reforma de la salud en 2004 y la reforma del sistema de pensiones y de protección a la infancia en 2006. Se ha configurado así progresivamente un sistema de protección social, en el que también han tenido un rol muy importante en los dispositivos de lucha contra la exclusión social, la creación de nuevos programas de transferencias condicionadas.

El primer programa de transferencias condicionadas se creó en 1990, como *Fondo de Solidaridad e Inversión Social*. Se trata de un servicio público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, llamado a financiar –en todo o en parte– proyectos y actividades de desarrollo mediante fondos concursables. Trabaja en comunas y territorios focalizados por su alto grado de concentración de pobreza y/u otros índices de exclusión social. En 1994 se crea el *Programa Chile Barrio*, con el específico fin de erradicar los campamentos y otorgar subsidios asociados.

Para enfrentar, a partir de 1998, los problemas de cesantía derivados del empeoramiento del ciclo económico, el FOSIS diseñó un *Programa de Reinserción Laboral y Empleo* que apoyó iniciativas de emprendimiento económico individual para mejorar los ingresos de personas pobres de diferentes segmentos de edad. A partir de 2001, el FOSIS inició en cuatro regiones un programa piloto de apoyo psicosocial denominado *Puente, entre las familias y sus derechos*, que atiende a cada grupo familiar en su hogar, con un método y sistema de seguimiento estandarizados, por un período de dos años.

En el año 2002, el presidente Lagos convocó a erradicar la pobreza extrema, creando el sistema *Chile Solidario* que atendería todo el universo de extrema pobreza detectado hasta ese momento: 210.000 familias y 15.000 adultos mayores solos, sin previsión social, es decir alrededor de 850.000 personas en situación de pobreza extrema. A partir de esa fecha, el Programa Puente, que impulsa el FOSIS con las municipalidades, se convirtió en la puerta de entrada al sistema de protección social *Chile Solidario*. Su aplicación se extendió a todo el país, abarcando 332 comunas en convenio con igual número de municipios.

A partir del año 2003, los diferentes programas del FOSIS fueron actualizados para atender preferentemente a las familias incluidas en el dispositivo de Chile Solidario y cumplir con las 53 condiciones mínimas establecidas por el Programa Puente, cuyo cumplimiento les significa dejar atrás las condiciones de pobreza extrema en que vivían al momento de ser contactadas e invitadas a participar en el Programa. En 2004, se promulgó la Ley de Chile Solidario, que contempla que las familias participantes del Programa Puente reciban por tres años un apoyo del Estado consistente en subsidios específicos e incentivos para mantener las metas logradas por las familias. Los recursos se traspasan a los beneficiarios de los programas a través de organismos ejecutores especializados, quienes se adjudican los recursos mediante procedimientos transparentes y claramente normados, siendo el principal las licitaciones públicas, las cuales se calendarizan regionalmente.

El primer paso en el programa Chile Solidario fue seleccionar a familias de extrema pobreza –en base a la información de la Ficha CAS y luego la Ficha de Protección Social que aplican los municipios– e invitarlos a incorporarse. En una primera etapa, participan en el Programa Puente y se comprometen a trabajar con un/a profesional del área social denominado “apoyo familiar”. Este los acompaña durante 24 meses. Unos 2.750 Apoyos Familiares trabajan en coordinación con el municipio con las familias participantes, en sus hogares. El Gobierno entrega un Aporte Solidario (bono monetario) –de carácter decreciente– a las mujeres jefas de hogar y/o a la pareja del jefe de familia. Después de los 24 meses en el Programa Puente, éstas reciben un Bono de Egreso durante tres años, por un monto equivalente a un Subsidio Único Familiar mensual. En forma paralela al Programa Puente, las familias también reciben en forma preferencial los subsidios monetarios tradicionales del Estado:

- Subsidio Único Familiar (SUF, creado en 1980), para los niños y niñas menores de 18 años;

- Pensión Asistencial de Vejez (PASIS, creada en 1980), para los mayores de 65 años, reemplazada por la reforma de pensiones a partir de 2008;
- Pensión Asistencial de Invalidez (creada en 1980) para quienes corresponda;
- Subsidio de Agua Potable (SAP, creado en 1992), para cubrir el 100% de la cuenta hasta 15 metros cúbicos de consumo mensual.

Distintas instituciones y organismos de las áreas de Salud, Educación, Trabajo, Vivienda y Justicia dan prioridad a los beneficiarios de Chile Solidario. A fines del año 2006, Chile Solidario había superado las metas iniciales e incorporado a 268.246 familias, 14.623 adultos mayores de 65 años que viven solos y 7.254 personas sin domicilio fijo. Se había logrado en la fecha mencionada cubrir con estos subsidios y acciones sociales a un total de 290 mil familias, es decir, cerca de un millón de personas (un 7% de la población) con recursos equivalentes a un 0,2% del PIB.

El instrumento tradicional para la focalización ha sido la Ficha CAS, diseñada a inicios de los años ochenta. Aunque tuvo cambios en los años noventa (Ficha CAS 2) y 2005 (Ficha CAS Familia), su función primordial es detectar a las familias con mayores necesidades de acuerdo a un puntaje, determinado primordialmente por la calidad de la vivienda y la posesión de equipamientos del hogar.

Este enfoque sufrió cambios con la nueva Ficha de Protección Social (2007), que deja primar los criterios de los programas específicos que forman parte del sistema de protección social, cuyas coberturas se proponen avanzar hacia la universalización de derechos.

Las variables utilizadas en la Ficha de Protección Social pertenecen a tres tipos de categorías. En primer lugar, las relacionadas con los recursos económicos (ingresos efectivos y capacidad de generación de ingresos que deriva de las competencias laborales de las personas en edad de trabajar, incluyendo a quienes están ocupados, como a los que podrían estarlo –los actuales inactivos y desocupados–. Luego, las que miden las necesidades de las familias –tamaño del grupo familiar; estructura de edades de los miembros de la familia, pues las necesidades de los niños son distintas a las de sus padres y todos ellos, a su vez, tienen necesidades distintas a las de los adultos mayores– y la composición de la familia y rasgos de sus miembros y la relación entre perceptores de ingreso y dependientes –niños, adultos mayores, miembros de la familia con enfermedades crónicas o discapacidades–. Se agregan las variables rela-

cionadas con los riesgos que enfrentan las familias: individuales, como factores de salud, dependencia, discapacidad y precariedad laboral, y riesgos del territorio, como la variable urbano-rural, por una parte, y la comparación de la situación laboral de los miembros de la familia con las tasas de desempleo regional, por otra.

El sistema mantiene antecedentes de nueve millones de personas, que corresponden a 2,5 millones de familias, que representan a más del 50% de la población total del país. Permite obtener en línea y en forma gratuita un certificado de constancia de la Ficha de Protección Social, que es la puerta de ingreso a las prestaciones sociales que entrega el Estado. Permite, también, al Instituto de Normalización Previsional (INP) certificar los requisitos de elegibilidad la Pensión Básica Solidaria (PBS) y el Aporte Previsional Solidario (APS), de la Reforma Previsional que debutó en julio de 2008.

De esta forma, los adultos mayores que integraban hogares pertenecientes al 40% más pobre de la población, según lo estableciera la Ficha de Protección Social, comenzaron a recibir ya sea una pensión básica solidaria (PBS) de \$60.000, o bien obtener con el aporte previsional solidario (APS) del Estado una pensión de \$70.000. Mientras la PBS corresponde a una pensión para los adultos mayores que no han cotizado en el sistema, el APS es un beneficio dirigido a los que sí han cotizado alguna vez en el sistema, pero que al jubilar el cálculo de su pensión base resulta inferior al valor de una “pensión máxima con aporte solidario”. De esta forma, el APS es un premio a los individuos que cotizaron, los que recibirán un mayor aporte por parte del Estado mientras mayor sea el monto de su pensión autofinanciada. La siguiente tabla muestra el calendario de la transición establecido en la reforma previsional, esto es, la gradualidad en la que la PBS y la pensión máxima con aporte solidario llegarían a \$75.000 y \$255.000, respectivamente, y a los adultos mayores que integren el 60% de los grupos familiares más pobres de nuestro país.

CUADRO 8:  
SISTEMA DE PENSIONES SOLIDARIAS

Fechas	Pensión Básica Solidaria	Pensión Máxima con aporte solidario	Cobertura (% de la población) <sup>(*)</sup>
1 de julio de 2008	\$ 60.000	\$ 70.000	40%
1 de julio de 2009	\$ 75.000	\$ 120.000	45%
1 de sept. de 2009	\$ 75.000	\$ 150.000	50%
1 de julio de 2010	\$ 75.000	\$ 200.000	55%
1 de julio de 2011	\$ 75.000	\$ 255.000	60%

(\*) Determinado según Ficha de Protección Social al menos durante los dos primeros años.

Fuente: Ministerio del Trabajo y Previsión Social. [www.reformaprevisional.cl](http://www.reformaprevisional.cl)

A mayo de 2009, el sistema de pensiones solidarias cubría 609 mil beneficiarios. De ellos, sólo un 21% representa a nuevos receptores: 18% a nuevas PBS y 3% a APS. El 79% restante (alrededor de 480 mil beneficiarios) corresponde a adultos mayores que antes de la entrega de los beneficios del nuevo sistema de pensiones solidarias recibían pensiones asistenciales, para quienes la entrega de la pensión básica solidaria a partir del 1 de julio de 2008 fue automática. A partir del 1 de julio de 2009, comenzó la segunda etapa de beneficios del sistema de pensiones solidarias: una PBS y una pensión máxima con aporte solidario de \$75.000 y \$120.000, respectivamente. Por su parte, aumentó el porcentaje de cobertura desde 40 a 45%.

La presidenta Bachelet decidió, el 21 de mayo de 2009, acelerar la transición de la Reforma Provisional: además de adelantar a septiembre de 2009 el cambio a producirse en julio de 2010, se trasladó todos los cambios restantes en doce meses, por lo que la reforma entrará en régimen el 1 de julio de 2011 y no el año 2012. Con el adelantamiento habrá 168.000 nuevos beneficiarios y se terminará beneficiando a 950 mil personas en 2009.

Finalmente, la innovación más reciente en materia de protección social es el programa *Chile Crece Contigo*, creado en 2007 como Sistema de Protección Integral a la Infancia destinado a “acompañar, proteger y apoyar integralmente, a todos los niños, niñas y sus familias, a través de acciones y servicios de carácter universal, así como focalizando apoyos especiales a aquellos que presentan alguna vulnerabilidad mayor”. El propósito de este programa es apoyar el desarrollo en la primera infancia (desde la gestación hasta los 4 años). Hay consenso científico acerca de

que en esta etapa se modelan y estructuran las bases fundamentales de las características físicas, cognitivas y psicológicas que se consolidarán en sucesivas etapas del desarrollo. En ninguna otra etapa del desarrollo de las personas, se repiten niveles semejantes de desarrollo cerebral como los existentes durante la primera infancia. Algunas medidas son de carácter universal, otras destinadas a los niños y niñas que se atienden en el sistema público de salud, y otras a aquellos niños y niñas que pertenecen a hogares del 40% de menores recursos del país, o que presentan alguna situación de vulnerabilidad especial.

#### IV. EL FUNCIONAMIENTO DEL MERCADO DE TRABAJO

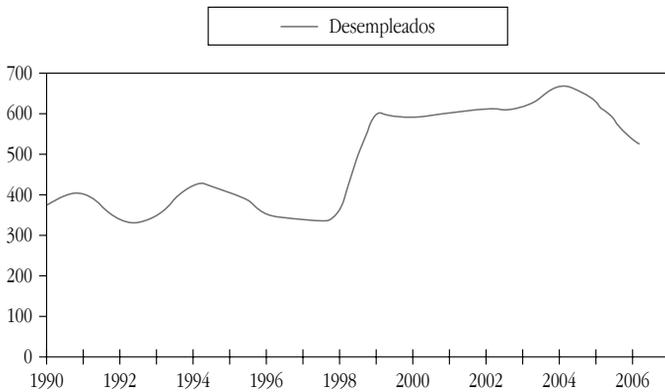
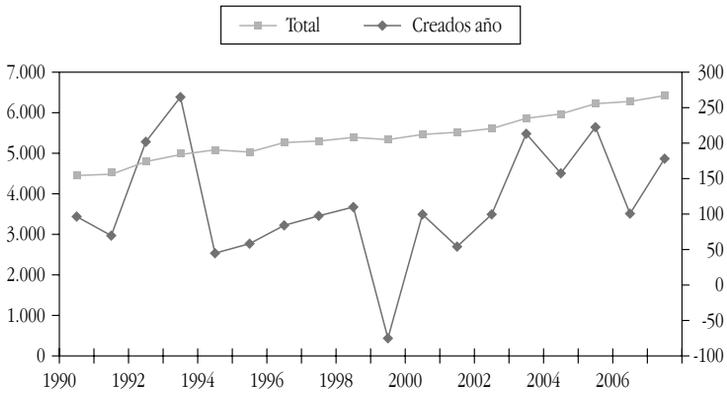
En materia de funcionamiento del mercado de trabajo, se ha producido un continuo crecimiento de los salarios reales y un aún mayor incremento del salario mínimo, contrariamente a las clásicas políticas neoliberales de contención salarial para supuestamente promover la competitividad y el empleo. La productividad (la llamada productividad total de los factores) se ha incrementado en un 2-2,7% anual desde 1990, (explicando más o menos un tercio del crecimiento) y los salarios reales lo han hecho en un 3,5% anual entre 1992 y 2002 (y cerca del 2% en 2002-2006), hecho también inédito en América Latina<sup>4</sup>.

El salario mínimo –que afecta en forma directa al 8% de los asalariados– lo ha hecho, con excepción de 2007, a una tasa sistemáticamente mayor (pasando de un 31% a un 43% del salario promedio), alcanzando uno de los niveles más altos en su historia, para gran escozor de los economistas neoliberales que le atribuyen un impacto negativo en el empleo de los trabajadores con menos calificación, lo que no se ha podido probar de manera fehaciente, mientras con certeza constituye una base de remuneración que protege a los trabajadores más vulnerables en la relación laboral<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Ver: “Estudios Económicos de la OCDE, Chile”, vol.19, Paris, 2005, y Ramos, Joseph. “Los vulnerables”. En: *Cómo ha cambiado la vida de los chilenos*. Instituto Nacional de Estadísticas, Santiago de Chile, 2004.

<sup>5</sup> El trabajo de Cowan, Kevin; Micco, Alejandro; Mizala, Alejandra; Pagés, Carmen y Romaguera, Pilar. *Un diagnóstico del desempleo en Chile*, Departamento de Economía Universidad de Chile, Santiago, 2005, plantea conjeturas en este sentido sin probarlas, al no haber un grupo de control en sus observaciones estadísticas, como bien observa en el mismo volumen David Bravo. Respecto a las economías industriales. Ver: Fitoussi, Jean Paul. *El debate prohibido*, Paidós, Madrid, 1996, p.125, quien recalca que sobre esta materia existe una multitud de estudios y “siempre resulta posible oponer a un estudio serio,

GRÁFICOS 2 Y 3:  
EMPLEO Y DESEMPLEADOS, CHILE 1990-2007



Fuente: Banco Central de Chile e INE, 2007.

que demuestre que un incremento en el salario mínimo tiene como efecto un incremento en el paro, otro estudio que demuestre lo contrario. Sin embargo, algo resulta evidente: el efecto del salario mínimo, como la mayoría de los elementos rígidos que caracterizan el mercado de trabajo, no debe ser despreciado, ni en un estudio ni en otro. Una vez demostrada su existencia, resulta tener una influencia menor de la prevista”.

Por su parte, el gobierno de Patricio Aylwin encareció el despido, aumentando la indemnización de un mes por año trabajado, desde un tope de 5 a uno de 11 meses. En el gobierno de Ricardo Lagos, se estableció un seguro de desempleo y se mejoraron las condiciones de formación de sindicatos y de negociación colectiva, aunque de manera insuficiente si se considera la recurrencia de la baja prevalencia de la negociación colectiva en la economía chilena, prácticamente limitada a las grandes empresas y en condiciones generalmente asimétricas, con excepción de algunas empresas públicas.

El desempleo mantuvo una trayectoria de disminución hasta 1997, para luego deteriorarse por un prolongado período como consecuencia de una política macroeconómica que amplificó en exceso los efectos de la crisis asiática de 1998-99, y recuperarse recién a partir de 2004, acompañando el ciclo económico en un rango de 7,5 -10% de la fuerza de trabajo.

Se ha pasado de 4,45 millones de ocupados a 6,45 millones, con dos millones de empleos creados entre 1990 y 2007. Mientras, la tasa de participación continúa siendo baja pero ha crecido en mujeres (de 33 a 43% entre 1990 y 2006, siendo la de hombres de 73%). El empleo en actividades de baja productividad ha disminuido de 39% a 31%, lo que revela un retroceso de las actividades informales en el país, tendencia a la que probablemente no es ajeno el sistema de subsidio temporal al empleo utilizado desde la crisis de 1999-2000 en adelante, sistema que presumiblemente no genera muchos empleos netos pero sí tiende a aumentar su formalización. La recesión de 2008, por su parte, afectó a la economía chilena y la situación del empleo, con especial virulencia a partir del cuarto trimestre. Es aún prematuro evaluar sus consecuencias de corto y largo plazo, las que seguramente serán considerables, como en muchas otras partes del mundo.

CUADRO 9:  
INDICADORES DE EMPLEO Y SALARIOS, 1990-2007

Años	Desempleo Urbano (porcentaje)	Variación anual del índice de precios al consumidor	Variaciones promedio anuales del período				
			Período	PIB por habitante	Ingreso por habitante	Remuneración media real	Salario mínimo real
1990	9.2	27,3	1990-99	4,9	5,0	4,0	5,5
1999	10.1	2,3	2000-07	3,3	5,4	1,8	3,0
2000	9.7	4,5	2000	3,2	3,8	1,4	7,1
2001	9.9	2,6	2001	2,2	0,1	1,7	3,8
2002	9.8	2,8	2002	1,0	1,7	2,0	2,9
2003	9.5	1,1	2003	2,8	2,4	0,9	1,4
2004	10.0	2,4	2004	4,9	9,1	1,8	2,8
2005	9.2	3,7	2005	4,6	8,1	1,9	1,9
2006	7.7	2,6	2006	3,3	10,8	1,9	2,5
2007	7.1	7,8	2007	4,0	7,0	2,8	1,8

Fuente: CEPAL, Informe Social 2008.

## V. LOS RESULTADOS SOCIALES BÁSICOS

La combinación de un alto crecimiento promedio y de la política fiscal, de protección social y laboral descrita, explica que se haya logrado desde 1990:

- triplicar el gasto social en salud y establecer desde 2002 un sistema de derechos de acceso universal garantizado para las principales patologías;
- multiplicar por más de dos el gasto social en educación, mientras la cobertura pre-escolar pasó entre 1990 y 2003 de 21% a 32%; a nivel de enseñanza básica, de 97% a 99%; en la educación media de 80% a 90% y en la educación superior del 16% al 32%;
- hacer crecer sustancialmente la vivienda social, con más de un millón y medio de nuevas soluciones construidas, disminuyendo por primera vez en décadas el déficit habitacional;
- ampliar, especialmente a partir de la reforma previsional de 2008, el derecho a una pensión no contributiva garantizada no sólo a las personas de muy bajos ingresos, sino al 40% primero y luego al 60% de la población.

Por todo el territorio se han levantado nuevas escuelas, consultorios, hospitales, áreas verdes y campos deportivos, cambiando el paisaje social de Chile. De acuerdo a las cifras censales más recientes, el 73% de los chilenos era en 2002 dueño de la casa en que vive. Mientras en 1982 un 27% de los hogares disponía de TV en colores, un 49% de refrigeradores, un 35% de lavadoras y un 11% de teléfono fijo, en 2002 lo hacía un 87%, un 82%, un 79% y un 51% de los hogares respectivamente. La escolaridad media de la fuerza de trabajo pasó de 7,7 a 10,4 años. El 98% de los hogares tiene hoy electricidad, un 92% agua potable y alcantarillado. La infraestructura productiva (caminos, puertos, aeropuertos, telecomunicaciones, banda ancha internet) se ha modernizado de manera considerable.

Los indicadores sociales básicos han experimentado una evolución especialmente favorable. La mortalidad infantil había disminuido a la mitad hacia 2005 desde 1980-85 (14 a 7 por mil). Este indicador sintético de la situación sanitaria se situaba entonces por encima del de países como Argentina, Uruguay, Costa Rica, Brasil, Honduras y Nicaragua. Hoy está por debajo de aquel prevaleciente en los países mencionados y es del nivel de países desarrollados, gracias al eficaz sistema de salud pública en materia de programas materno-infantiles, creado en 1952, y reactivado con fuerza desde 1990.

La esperanza de vida, otro indicador sintético de la situación de salud de la población, es hoy la más alta de la región (78 años), junto a Costa Rica y Cuba, y similar a la de EE.UU. En 1980-85 era inferior a la de estos países.

El analfabetismo ha disminuido a la mitad desde 1990, y se sitúa en rangos marginales. La cobertura educacional es, por su parte, casi completa –como en el resto de América Latina– en el rango etario de 7 a 12 años, aunque con una desigual distribución de resultados según la condición socioeconómica de los hogares. La cobertura ha subido en el rango entre 13 y 19 años hasta 82%, es decir, se sitúa en un nivel superior al de Argentina, Brasil y Costa Rica. En cambio, la cobertura en el rango entre 20 y 24 años ha subido hasta 36%, especialmente en los más pobres (con un salto de cobertura de 8% a 19% entre 1990 y 2006), nivel que es menor al de países como Argentina y Costa Rica.

En materia de pobreza, cabe consignar que la absoluta (medida como el porcentaje de las personas con ingresos familiares per cápita inferiores a una línea de pobreza equivalente al costo monetario de una misma canasta de bienes de alimentación, diferenciada por sector rural y urba-

no, multiplicado por dos) ha disminuido del 38,6% al 13,7% entre 1990 y 2006, lo que constituye una reducción considerable, en línea con el crecimiento continuo experimentado por el PIB y por los ingresos agregados del país desde 1990 (con excepción de la recesión de 1999), aunque la actualización de la canasta de consumo probablemente arrojará en futuras mediciones una disminución algo inferior.

CUADRO 10:  
INDICADORES SOCIALES BÁSICOS EN CHILE

Quinquenios	Esperanza de vida al nacer (años de vida)			Tasa de mortalidad infantil (por 1000 nacidos vivos)			Tasa de analfabetismo de la población de 15 años y más (porcentaje)		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
1980-1985	70,7	67,4	74,2	24	26	22	8,6	7,7	9,5
1985-1990	72,7	69,6	75,9	18	20	17	6,0	5,6	6,4
1990-1995	74,3	71,5	77,4	14	15	13	5,1	4,8	5,3
1995-2000	75,7	72,8	78,8	12	13	10	4,2	4,1	4,4
2000-2005	77,7	74,8	80,8	8	9	7	3,5	3,4	3,6
2005-2010	78,5	75,5	81,5	7	8	6	2,9	2,8	2,9

Fuente: CEPAL.

Por su parte, la indigencia o extrema pobreza ha disminuido de manera sustancial, medida como el porcentaje de personas con ingresos familiares per cápita inferiores a una línea equivalente al costo monetario de la misma canasta de bienes de alimentación, diferenciada por sector rural y urbano, del 13,0% al 3,2%.

La pobreza relativa es otra medida de pobreza, menos vinculada al crecimiento de los ingresos y más a su distribución, para evitar la cierta arbitrariedad que tiende a existir en la fijación de la línea de pobreza absoluta: los cálculos chilenos difieren de los del Banco Mundial por ejemplo, y así sucesivamente. La medición de pobreza relativa es la utilizada oficialmente por la Comisión Europea. Se trata del porcentaje de personas con ingresos familiares per cápita inferiores a una proporción (usualmente 50% o bien 60% según los llamados indicadores de Laeken concordados por la Unión Europea) de la mediana de ingresos (valor a partir del cual la población se divide en 50% por arriba y 50% por debajo del mismo). La CEPAL ha realizado este cálculo y en el Cuadro 12 se observa que la disminución de la pobreza monetaria relativa ha comenzado

a producirse más tarde que la pobreza monetaria absoluta, bajándose del umbral de 1990 recién a partir del año 2000.

En el caso de la pobreza absoluta se constatan sustanciales avances, y en el de la pobreza relativa se observan pocos progresos, pues el ingreso ha aumentado pero la distribución de éste no ha mejorado demasiado y, por tanto, la posición relativa de los peor situados en términos de ingresos, no se modifica de modo importante.

CUADRO 11:

EVOLUCIÓN DE LA POBREZA MONETARIA ABSOLUTA Y RELATIVA, 1990-2006

Año	Población bajo la línea de pobreza	Población bajo la línea de indigencia	Personas con ingreso per cápita menor al 50% de la mediana
1990	38,6	13,0	20,4
1994	27,6	7,6	20,3
1996	23,2	5,7	20,3
1998	21,7	5,6	21,0
2000	20,2	5,6	20,3
2003	18,7	4,7	19,5
2006	13,7	3,2	18,5

Fuente: Ministerio de Planificación y CEPAL, 2007.

Hemos definido también una *línea de personas de muy bajos ingresos* al considerar un límite de sólo 30% del ingreso mediano entre 1990 y 2003. Se ha hecho un símil con el cálculo convencional de la indigencia. Debajo de esta línea de muy bajos ingresos se situaba en 2003 un 6,8% de la población, cifra algo inferior a la de 1990 (7,3%) y de 1994 (7,1%). Por su parte, los “indigentes absolutos” eran en 2003 un 4,7% del total de la población, cifra inferior al 12,9% de 1990 y al 7,6% de 1994, también en coincidencia con la trayectoria del crecimiento.

Adicionalmente, un 26% de las familias vive con más de dos personas por dormitorio. Un 9% vive en chozas o mediaguas; un 5% es analfabeto; un 50% de los adultos carece de competencias apropiadas, pues no entiende bien lo que lee ni maneja adecuadamente las operaciones aritméticas básicas. El objetivo de aliviar la situación de las personas de

muy bajos ingresos es entonces exigente, aunque desde 1998 se observa una leve disminución del número de personas en esta condición (y su proporción en la población total).

En vínculo con la extrema pobreza, se experimenta una extensión del consumo y del microtráfico de droga que generan redes de delincuencia con nuevas características disruptivas del tejido social tradicional, mientras ha emergido una delincuencia más dura, lo que explica que Chile presente hoy tasas de personas encarceladas en relación a la población que están entre las más altas del mundo (comparable con la de Rusia).

Si una aproximación a la exclusión social puede estar dada por la carencia de ingresos, medidos estos en función de la posición relativa en la escala de ingresos en la sociedad, el cruce entre esta condición y la situación de desempleo nos ofrecerá una aproximación todavía más directa. Entre el año 1990 y el año 2003, (el cálculo no se ha hecho aún para la encuesta de ingresos de 2006), se constata un cierto incremento de la tasa de ocupación global en el país.

No obstante, para el 30% de menores ingresos no ha aumentado y para el 60% de menos ingresos lo ha hecho en una proporción inferior a la tasa promedio. En 2003, la tasa de ocupación es sustancialmente inferior para la población de bajos ingresos y de muy bajos ingresos, los que no han experimentado progreso en la materia, contrariamente a los estratos más altos de ingresos y al propio promedio. Se observa el brusco salto experimentado por la desocupación a partir de 1998, de acuerdo a la serie de las encuestas CASEN, hasta 2003. No obstante, el deterioro es especialmente agudo para los segmentos de bajos ingresos (inferiores a 60% de la mediana) y especialmente para los de muy bajos ingresos (inferiores al 30% de la mediana).

Cabe hacer notar el incremento experimentado por el número de trabajadores sin contrato laboral (de un 17% en 1990 a un 23% en 2003), aumento que está fuertemente concentrado en los trabajadores de ingresos muy bajos y bajos, con tasas de 54% y 37% respectivamente, contra una media de 22%. La proporción de trabajadores que no cotiza en los sistemas de seguridad social contributiva y obligatoria es aún mayor, siendo este problema más agudo nuevamente en el segmento de trabajadores de bajos y muy bajos ingresos. No obstante, su incremento es menos pronunciado que en el caso de los trabajadores sin contrato, y se observa también un quiebre de tendencia entre 2000 y 2003.

## VI. LOS RESULTADOS DISTRIBUTIVOS

Los resultados distributivos son el talón de Aquiles del desempeño económico-social desde la recuperación de la democracia. A pesar de debates recurrentes en la materia, se ha tendido a eludir una respuesta precisa a la pregunta: ¿Equidad entre quienes y de qué manera?, ¿Igualdad de qué y en qué magnitud? ¿Con qué nivel de ingresos básicos universales, con qué nivel de protección frente a los riesgos sociales (desempleo, enfermedad, vejez, invalidez), con qué nivel de igualación de oportunidades educativas?

Más allá del auténtico y sistemático cambio de ritmo en materia de políticas sociales reseñado, no ha habido parámetros y metas de enunciado específico en materia distributiva, porque para algunos no era viable o para otros muy riesgoso hacerlo, como para poder evaluar sus resultados de acuerdo a objetivos previos y a una trayectoria de cambio prevista.

Más aún, la necesidad de consensos para el despacho de las leyes ha llevado a la coalición de gobierno durante tres lustros a compromisos muchas veces inconvenientes para el interés general, y a limar sistemáticamente los ángulos de las opciones gubernamentales comprometidas ante el sufragio universal.

Citemos como ejemplos particularmente negativos, la no modificación suficiente de la ausencia de derecho efectivo a la negociación colectiva de los asalariados, especialmente a nivel superior a la empresa; la aprobación de algunas normas de regulación de las tarifas de servicios básicos que han permitido elevadas utilidades a los prestadores privados en detrimento de los consumidores; la persistencia de normas poco efectivas de control ambiental que afectan la calidad del aire y de las aguas; la aceptación en 1993, a cambio de la mantención de la reforma tributaria de 1990, del “financiamiento compartido” en la educación que agravó la segmentación escolar; la no modificación de la ley que otorga subsidios a las escuelas privadas sin contrapartidas suficientes en materia de derecho a la educación y fragmenta la educación pública en municipios que poco pueden o logran ocuparse de ella; la no modificación, sino parcialmente en 2005, de la política de concesiones mineras prácticamente sin pago por el uso del recurso; la mantención de las cuotas de pesca sin licitación ni pago adecuado por el uso de los recursos del mar; la disminución injustificada en 2001 del impuesto a la renta de los más ricos a cambio de un reforzamiento de la fiscalización de la evasión tributaria; el abandono en 2005, a cambio de la aprobación del régimen de garantías en salud, del fondo de compensación de riesgos entre sistemas de seguros de salud.

Además, han coexistido de manera más o menos conflictiva diferentes convicciones en la propia coalición de gobierno respecto a la magnitud de la política redistributiva necesaria para lograr grados significativos de inclusión social, desde la de quienes no otorgan a la disminución de la brecha distributiva importancia alguna en tanto mejore la situación de los más pobres, hasta la de quienes creen necesario establecer un Estado democrático y social de derecho con un sistema de impuestos-transferencias sustancialmente mayor al existente para acortar dicha brecha<sup>6</sup>.

Todo esto explica que en Chile persistan ancestrales y abismantes desigualdades, con el desempleo que afecta a una proporción inaceptable de la fuerza laboral, con las prolongadas y muchas veces poco productivas jornadas de trabajo, con la incertidumbre y la desprotección que sufre la mayor parte de las familias que viven de su trabajo, junto a una cierta desorientación propia del individualismo negativo respecto al lugar de cada cual en la sociedad y al ejercicio de los derechos y los deberes personales y cívicos.

CUADRO 12:

INDICES DE CONCENTRACIÓN EN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO, 1990-2006

Países	Años	Índices de concentración		
		Gini	Theil	Atkinson (e = 1,5)
Argentina	1990	0,501	0,555	0,473
	2002	0,590	0,742	0,609
	2006	0,510	0,561	0,513
Bolivia	1989	0,538	0,574	0,600
	2002	0,614	0,776	0,738
Brasil	1990	0,627	0,816	0,664
	2001	0,639	0,914	0,665
	2006	0,602	0,807	0,621
Chile	1990	0,554	0,644	0,545
	2000	0,559	0,666	0,550
	2003	0,550	0,668	0,533
	2006	0,522	0,568	0,497
Costa Rica	1990	0,438	0,328	0,412
	1999	0,473	0,395	0,457
	2006	0,478	0,427	0,475

Fuente: CEPAL., 2007.

<sup>6</sup> Por ejemplo, el ex Ministro de Hacienda, Eyzaguirre, Nicolás en: "Reflexiones sobre crecimiento y equidad", *Aportes para el debate*, Chile 21, Santiago, 2005, p. 150, sostiene

Además de la desigualdad, se constata una ausencia de movilidad social. En Chile, la movilidad económica intergeneracional es baja: la correlación de ingresos entre padres e hijos es de 0,6, a comparar con 0,15 a 0,4 en los países más avanzados<sup>7</sup>. El 10% de hogares de más altos ingresos tiene una baja probabilidad de salir de esa categoría de ingresos, como baja es la del 90% restante de incorporarse a ella, mientras la movilidad es alta entre los 7 primeros deciles hacia arriba o abajo de la frontera de pobreza absoluta, especialmente para las personas que experimentan sobresaltos en su condición de salud o que tienen menores niveles educativos<sup>8</sup>. Agreguemos la magnitud de la discriminación clasista prevaleciente en Chile para quienes logran obtener ascender en la escala social: por razones que nada tienen que ver con el mérito, un estudiante aventajado, pero de origen social modesto, obtendrá un 25% menos de ingresos que un alumno poco aventajado, pero de estrato social alto<sup>9</sup>.

Este panorama distributivo no muy alentador parece estar cambiando en el período reciente. La medición de ingresos de 2006 revela que en comparación con 2003 ha empezado a ceder la desigualdad monetaria. El coeficiente de Gini pasó de 0,55 a 0,52. La razón 20/20 pasó de 18,4 a 15,7, siempre en el mismo período. Esta medición, según la metodología seguida por la CEPAL y los diversos organismos internacionales, se realiza sobre la base del ordenamiento de los hogares de acuerdo a los ingresos por persona y difiere de la presentación más optimista del Ministerio de Planificación chileno, pues los hogares más pobres son en promedio más numerosos, aunque la base de datos (la Encuesta CASEN) es la misma.

La situación distributiva está aún lejos de ser satisfactoria, si se toma como parámetro de comparación los países menos desiguales de América Latina como Uruguay y Costa Rica, o más aún los países asiáticos, para

---

“parecería necesario, en el corto plazo, elevar la carga tributaria para enfrentar los temas de equidad, pero esto se contraponen uno a uno con la tasa de ganancia que necesitan los negocios para poder internacionalizarse. Este es un hecho que no podemos desconocer”. Lo cual es discutible desde diversos ángulos, empezando por los impuestos correctores de ineficiencias asignativas aplicables a la explotación de recursos naturales y a las externalidades ambientales que afectan sobreutilidades ilegítimas y sin justificación económica.

<sup>7</sup> Núñez, Javier y Risco, Cristina. “Movilidad intergeneracional del ingreso en Chile”. En: *En Foco* N° 56, Expansiva, Santiago, 2005.

<sup>8</sup> Contreras, Dante; Cooper, Ryan; Hermann, Jorge y Nielsen, Christopher. “Movilidad y vulnerabilidad en Chile”. En: *En Foco* N° 58, Expansiva, Santiago, 2005.

<sup>9</sup> Núñez, Javier y Gutiérrez, Roberto. “Classism, discrimination and meritocracy in the labor market: the case of Chile”, *Documento de trabajo* N° 208, Departamento de Economía, Universidad de Chile, Santiago, 2004.

no mencionar los desarrollados. Pero pasar de la contención del deterioro previo a 1990 a un mejoramiento de los indicadores, es un logro digno de destacar, al que no es ajeno el proceso de construcción progresiva del sistema de protección social con mayores grados de integración y consistencia.

CUADRO 13:

DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO PER CÁPITA DE LOS HOGARES (a), 1990-2006

Países	Años	Participación en el ingreso total del:				Relación del ingreso medio per cápita (b)	
		40% más pobre	30% siguiente	20% anterior Al 10% más rico	10% más rico	D10/D (1 a 4)	Q5/Q1
Argentina	1990	14,9	23,6	26,7	34,8	13,5	13,5
	1999	15,4	21,6	26,1	37,0	16,4	16,5
	2006	16,9	23,6	25,4	34,1	13,8	14,9
Brasil	1990	9,5	18,6	28,0	43,9	31,2	35,0
	1999	10,1	17,3	25,5	47,1	32,0	35,6
	2006	12,2	18,8	25,2	44,0	24,9	27,2
Chile	1990	13,2	20,8	25,4	40,7	18,2	18,4
	1996	13,1	20,5	26,2	40,2	18,3	18,6
	2000	13,8	20,8	25,1	40,3	18,7	19,0
	2003	13,7	20,7	25,5	40,0	18,8	18,4
	2006	14,6	21,5	26,7	37,2	15,9	15,7

Fuente: CEPAL, 2007.

(a) Hogares del conjunto del país ordenados según su ingreso per cápita.

(b) D(1 a 4) representa el 40% de los hogares de menores ingresos, en tanto que D10 es el 10% de los hogares de más altos ingresos. La misma notación se usa en el caso de los quintiles (Q), que representan grupos de 20% de los hogares.

## VII. ALGUNAS CONCLUSIONES

La disminución de la brecha distributiva constatada por primera vez en la medición de ingresos de 2006 (última disponible), coincide con la maduración de los nuevos programas de protección social. No obstante, las sucesivas de medidas sociales hacen que el sistema haya adquirido una diversidad de prestaciones, muchas de ellas de escaso monto. Una simplificación de dispositivos permitiría evaluar con más claridad el im-

pacto de los programas. La idea de conformar un Sistema de Protección Social va en este sentido.

La magnitud relativamente limitada de los recursos involucrados en relación al PIB (aunque como hemos subrayado en términos absolutos el incremento los ha más que duplicado), sigue siendo el problema esencial para aumentar la capacidad redistributiva del sistema tributos-gasto social público a niveles de los países de la OCDE. A su vez, la estructura de retribuciones salariales y del capital sigue siendo polarizada en extremo, y persiste en Chile una especialmente desigual distribución del ingreso monetario de las familias y una ausencia manifiesta de igualdad de oportunidades para desarrollar los proyectos de vida de cada cual, con una educación notablemente segmentada. Estos hechos mantienen en un alto nivel en la agenda pública la preocupación por la justicia distributiva y obligan a una reflexión más amplia sobre la viabilidad de la democracia sin una suficiente regulación social y ecológica de los mercados capaz de actuar frente a las incertidumbres que, junto al impulso de acumulación, éstos generan en todos los intersticios de la sociedad.

Se requiere mantener y ampliar el esfuerzo de creación de prosperidad económica, entendido como un medio y no un fin. Un nuevo modelo de desarrollo en Chile debe permitir en plazos abordables seguir reequilibrando mediante políticas y acciones públicas de mayor envergadura, la distribución de ingresos que resulta del proceso económico de mercado y, al margen de éste, aumentar el capital humano y social que incremente la productividad; proveer ingresos básicos garantizados a las personas que no están en condiciones de obtenerlos o no deben hacerlo; empleos sociales a quienes no obtienen un trabajo e ingresos temporales para quienes pierden su trabajo o sufren de enfermedad, así como proveer de manera extendida bienes públicos de consumo colectivo y otorgar protección y educación a la infancia y a la juventud.

Afirmar que en Chile se lleva adelante una continuidad neoliberal, con un Estado que ha cambiado sustancialmente su tamaño absoluto y en una proporción modesta su peso relativo desde la recuperación democrática en 1990; que ha pasado desde el signo de la disminución al del incremento de su rol, no refleja la realidad de los hechos. Las grandes inversiones sociales y en infraestructura (con una no ortodoxa cooperación público-privada) no se habrían realizado con gobiernos neoliberales, y eso marca una diferencia sustancial con la trayectoria anterior a 1990.

Valga una observación: no porque una opción no tenga la intensidad y velocidad suficientes de aplicación de acuerdo a parámetros exigen-

tes, entonces estaríamos en presencia de la opción contraria. Estamos simplemente en presencia de una opción que va en una dirección con una intensidad y/o velocidad que no permite avanzar sino con lentitud respecto a metas distributivas de alta exigencia.

En este plano, la estrategia seguida, como conjunto más o menos ordenado de políticas que se orientan en una misma dirección, no ha consolidado aún un nuevo modelo de desarrollo (éste es tal cuando su reversibilidad es difícil y costosa), entre otras razones, porque así como se han desarrollado políticas orientadas a la equidad, no se han modificado otras que se orientan en un sentido contrario.

En efecto, el desarrollo reciente no es caracterizable, de acuerdo a lo argumentado, como la “continuidad neoliberal”, sino como el resultado de una reconfiguración que combina una pesada herencia, especialmente en materia de exclusión social, con modificaciones de esa herencia en variados aspectos que dan lugar, si de modelística se trata y simplificando el argumento, a un “modelo híbrido”, donde conviven componentes de capitalismo salvaje y de Estado social.

¿Cuál de esos componentes prevalece o prevalecerá sobre el otro? Materia de discusión, llamada a perdurar si se prolonga el empate político en el país, o a evolucionar, si ese empate se desanuda hacia una trayectoria de transición a un modelo crecientemente incluyente de desarrollo o a sufrir una regresión hacia el modelo neoliberal de Estado mínimo, mercado máximo y sociedad civil dispersa, socialmente polarizador, como el que conocimos hasta 1990.

Esta segunda transición, además de la político-institucional a un “modelo de desarrollo de democracia social”, supondrá una mixtura de mayor intensidad entre mayores grados de ciudadanía social y políticas públicas explícitamente igualitarias. Mientras, convengamos que la sociedad chilena es hoy heterogénea y fragmentada y está en muchos sentidos todavía desconcertada frente a un incremento de expectativas de bienestar, especialmente de las nuevas generaciones, y de cara a la carencia de sentidos fuertes que acompañen los procesos de cambio que experimenta. Mantener la actual “configuración híbrida” consagraría un fuerte déficit de cohesión social, en un país persistentemente dominado por oligarquías económicas concentradas y poderosas y que funcionaría de modo cada vez más desigual y polarizado, fruto de las múltiples velocidades entre ganadores y perdedores de la dinámica económica de mercado.

## BIBLIOGRAFÍA

- Atkinson, Tony; Glaude, Michel y Olier, Lucile. *Les Inégalités Économiques*, La Documentation Française, Paris, 2001.
- Contreras, Dante *et al.* “Movilidad y vulnerabilidad en Chile”. En: *En Foco* N° 58, Expansiva, Santiago de Chile, 2005.
- Cowan, Kevin *et al.* *Un diagnóstico del desempleo en Chile*. Departamento de Economía Universidad de Chile, Santiago de Chile, 2005.
- Engel, Eduardo; Galetovic, Alexander; Raddatz, Claudio. “Reforma tributaria y distribución del ingreso en Chile”. En: *Centro de Economía Aplicada*, Universidad de Chile, agosto, 1998.
- Eyzaguirre, Nicolás. “Reflexiones sobre crecimiento y equidad”. En: *Aportes para el debate*, Chile 21, Santiago de Chile, 2005.
- Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza. *Propuestas para la futura política social*, Santiago de Chile, julio, 1999.
- Fitoussi, Jean Paul. *El debate prohibido*, Paidós, Madrid, 1996.
- Gómez Sabaini, Juan Carlos. “Modelos de Protección Social”. En: *Seminario Protección Social en América Latina*, FES, Montevideo, marzo 2008.
- Martner D, Gonzalo. *Remodelar el modelo*, LOM, Santiago de Chile, 2006.
- Núñez, Javier y Risco Cristina. “Movilidad intergeneracional del ingreso en Chile”. En: *En Foco* N° 56, Expansiva, Santiago, 2005.
- Núñez, Javier y Gutiérrez, Roberto. “Classism, discrimination and meritocracy in the labor market: the case of Chile”, *Documento de trabajo* N° 208, Departamento de Economía, Universidad de Chile, Santiago de Chile, 2004.
- Ramos, Joseph. “Los vulnerables”. En: *Cómo ha cambiado la vida de los chilenos*, Instituto Nacional de Estadísticas, INE, Santiago de Chile, 2004.

# Progresismo y movimiento sindical en Chile

MARÍA ESTER FERES

## I. UN MARCO PARA EL ANÁLISIS

La voz “progresismo” refiere a un término ambiguo, controversial, demasiado amplio, gramaticalmente antónimo de conservadurismo, que pareciera en los hechos erigirse en una noción contestaria al *statu-quo* y a la ortodoxia neoliberal extrema que ha liderado, hasta la actual crisis, los procesos de globalización. Su mayor valor es el de forzar el debate político, dejando de manifiesto, al fin, la necesidad de pensar modelos nuevos de sociedad, distintos al neoliberalismo, y poniendo en cuestión los altisonantes y repetidos réquiems por la supuesta e inevitable muerte de las utopías.

Esta noción, como identificadora de un partido o de una coalición política, aún teóricamente poco elaborada, expresa las dificultades para utilizar las tradicionales clasificaciones de derechas, centros e izquierdas al igual que las diferenciaciones entre liberalismo y socialismo, producto de la ausencia de proyectos políticos de la izquierda, como resultado tanto de la caída de los socialismos reales como de los cambios de paradigmas consustanciales a los procesos de globalización. El progresismo se percibe, así, como una respuesta ecléctica frente una ideología neoliberal avasallante y fatalista, impuesta cual modelo único de globalización de la economía capitalista, remeciendo en sus cimientos los postulados históricos de la izquierda socialista, incluidas sus distintas vertientes socialdemócratas.

Frente a quienes planteaban como dimensiones objetivas e inmodificables de la post-modernidad los principales postulados neoclásicos, el progresismo pretendería interpretar una tercera vía, más allá del neoliberalismo extremo y de los postulados socialistas o socialdemócratas<sup>1</sup>, proyectando su diferenciación en base a la instauración o resguardo de algunas políticas sociales, al énfasis otorgado al reconocimiento de nuevos paradigmas e identidades culturales (o multiculturalismo), a la necesidad de resignificar el rol del Estado y la política, y ahora –en medio de la mayor crisis conocida del sistema capitalista– recuperando nociones de igualdad (aunque ligadas principalmente a una igualdad de oportunidades), más audazmente a la igualdad de trato, pero sin afectar en su esencia el modelo de acumulación económica imperante.

Uno de los problemas que se plantea con las respuestas “progresistas o de centro izquierda” europeas a más de tres décadas de globalización –junto a la creciente insatisfacción social y la desafección progresiva de sus bases políticas, de tradicional proveniencia del mundo del trabajo– sería la emergencia de una nueva estrategia de los partidos conservadores, los que también parecieran moverse hacia el centro político. Éstos ya no rechazarían tanto los objetivos de un proyecto de centro izquierda, que comienzan a integrar en sus propias plataformas políticas (cierto grado de previsión y solidaridad social, énfasis en las oportunidades educativas y en los derechos de las minorías), como los medios que el progresismo considera para su implementación. La polémica y los cuestionamientos se centrarían, de ese modo, en los contenidos y alcances de los planteamientos tendientes a resignificar y revalorizar el rol del Estado (Hillebrand), en función de la trilogía; política, sociedad y mercado.

<sup>1</sup> “En primer lugar, el concepto de la Tercera Vía es una crítica a la socialdemocracia tradicional de la era dorada. Aunque sus valores (justicia, equidad social, libertad e igualdad de oportunidades, solidaridad y responsabilidad por los demás) continúan siendo vigentes, los protagonistas de la Tercera Vía evitan la tarea de evaluar la realidad social, es decir, evitan plantear en qué medida los valores mencionados están presentes en esta sociedad y si esta sociedad requiere o no requiere de una reforma para poder hacerlos realidad. Desde la revolución francesa, el espectro político europeo se polariza frente a la interrogante si se puede mejorar el orden social (opción de izquierda, entre otros también la socialdemócrata) o si, tomando en consideración la naturaleza humana o las presiones económicas, éste estaría básicamente en su punto ideal (opción conservadora).” Ehrke, Michael “La Tercera Vía y la Socialdemocracia Europea”. [www.fes.cl/documentos/publfes/docehrke.pdf](http://www.fes.cl/documentos/publfes/docehrke.pdf).

El uso de la noción también se expande entre las élites académicas y políticas en Latinoamérica, en el Cono Sur, y en particular en Chile, si bien no se corresponde exactamente con las particularidades de sus procesos históricos, políticos y socioeconómicos en las últimas décadas.

Entre algunas de sus especificidades en relación a la experiencia europea, se destaca la existencia de más de una visión de izquierda, determinante en sus desarrollos históricos; la necesidad de diferenciar las izquierdas en el caso chileno, en cuanto a su tradicional composición entre los partidos socialista y comunista, así como en función de sus posiciones actuales<sup>2</sup>; su funcionalidad política, debido a que las categorías clásicas de derecha, centro e izquierda han perdido la nitidez de sus fronteras.

Ello, tanto por lo que se ha llamado la pérdida de los mapas cognitivos y de los mapas ideológicos que reglan la interpretación de la realidad política, económica y social durante el siglo XX<sup>3</sup>, como porque los propios partidos y segmentos dentro de ellos, así como sus adherentes individuales, no logran autodefinirse bajo las categorías tradicionales y por la existencia histórica de otras visiones del pensamiento humanista, expresadas particularmente en los partidos de origen o raigambre social cristiana.

A lo anterior cabría añadir, la revalorización de la democracia como régimen político por parte de las tendencias más dinámicas del pensamiento político latinoamericano, después de largos períodos y variadas experiencias de regímenes autoritarios, condenando la violencia y asumiendo los medios pacíficos o no revolucionarios para el acceso al poder y al gobierno; los temas pendientes de democratización del conjunto del sistema político; la forma brutal, indiscriminada, y los altísimos costos sociales y económicos resultantes de las políticas de ajuste estructural impuestas por los organismos financieros multilaterales a partir del Consenso de Washington, y la ola crítica cada vez más extendida en la región sobre los fracasos de las políticas neoliberales<sup>4</sup> la cual, aunque ha sido asumida por gran parte de los organismos multilatera-

<sup>2</sup> Garretón, Manuel Antonio. "Reflexiones en torno de la(as) izquierda(a) chilena(s) y el proyecto de país". En: *Revista Nueva Sociedad* N° 197, mayo-junio 2005, versión digital.

<sup>3</sup> Lechner, Norbert. "Los nuevos perfiles de la política. Un bosquejo". *Revista Nueva Sociedad* N° 130, 1994, versión digital.

<sup>4</sup> Ffrench-Davis, Ricardo. *Reformas para América Latina después del fundamentalismo neoliberal*. CEPAL. Editorial Siglo XXI, Buenos Aires, 2005.

les permitiendo la manifestación de disidencias hasta ahora silenciadas, no ha logrado acuerdos explícitos sobre el carácter estructural de la misma.

La consideración de este conjunto de factores permitiría entender bajo la noción de Gobiernos progresistas en América Latina, a todos aquellos sustentados por partidos y conglomerados que, revalorizando los regímenes políticos democráticos, se plantean tanto la necesidad de extender las instituciones democráticas a todas las esferas sociales, como en términos de la democratización social: reducir las desigualdades en sus múltiples dimensiones y avanzar en la construcción de actores sociales autónomos, capaces de movilizar y hacer presente sus demandas<sup>5</sup>.

Tampoco para el tema de la igualdad existirían referentes como en el pasado, donde la utopía de la sociedad socialista o sin propiedad privada se planteaba como modelo de sociedad igualitaria. Existiría una tendencia a convertir el tema de la equidad en sustituto ideológico del de la igualdad, a pesar que éste apunta sólo a una de sus dimensiones<sup>6</sup>. Igualdad y equidad aparecen como dos caras o dimensiones del viejo concepto de la “justicia social”. Se trataría de dos principios éticos distintos, que no pueden ser asimilados el uno al otro ni suplantados entre sí. En tanto la equidad apunta a la igualdad de oportunidades individuales para la satisfacción de un conjunto de necesidades básicas o aspiraciones definidas socialmente, la igualdad apunta a la distancia entre categorías sociales respecto del poder y la riqueza, o si se quiere, del acceso a instrumentos que determinan el poder sobre lo personal y el entorno.

De ese modo, una sociedad puede ser a la vez equitativa y desigual y es posible que aumente la equidad sin que disminuyan las desigualdades y al revés. Para la equidad, no importaría cuanta sea la distancia socio-económica, si es que los individuos tienen lo básico para enfrentar la vida. “Teóricamente el mercado con correcciones puede resolver los problemas de equidad, lo que no ocurre con la cuestión de la igualdad. En un mundo en que se debilitan los actores sociales, puede avanzarse en la equidad, pero éstos son indispensables para las luchas por las igualdades”<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> Garretón, Manuel Antonio. “Igualdad, ciudadanía y actores en las políticas sociales”. En: *Revista Ciencias Sociales* N° 9, pps. 44-46, 1999.

<sup>6</sup> *Ibíd.*

<sup>7</sup> Ver nota supra.

A lo anterior habría que adicionar los profundos cambios experimentados en la matriz socio-política tradicional en América Latina. Ésta refiere a la relación entre el Estado, los partidos políticos y los actores sociales. Históricamente, la forma preferente de acción colectiva era la política, con un fuerte rol referencial del Estado en los ámbitos del desarrollo, de la movilidad y las movilizaciones sociales, la redistribución, la integración de los sectores populares, entre otras<sup>8</sup>. Junto a esta matriz clásica existía un actor social particular y paradigmático: el movimiento obrero, reemplazado en algunos momentos por otros actores, tales como los campesinos, los estudiantes o las vanguardias partidarias<sup>9</sup>. Ello se complementaba con la referencia permanente al Estado como interlocutor de las demandas sociales, generando una compleja relación del movimiento social con la política, ya fuese de subordinación a los partidos, la instrumentalización de éstos o una relación más independiente. De ese modo, la debilidad estructural de los movimientos sociales aparecía compensada con una fuerte apelación ideológica y política<sup>10</sup>. La imposición del neoliberalismo, los intentos autoritarios por transformar el rol del Estado, junto a los profundos cambios en la economía y la sociedad, modificaron sustancialmente en la región los espacios de constitución de movimientos y actores sociales y sus bases institucionales y estructurales, ya fuese a través de la represión, la informalización y/o la precarización económica.

En cuanto a la relación entre partidos y sindicatos, si bien en sus declaraciones programáticas el sindicalismo histórico siempre proclamó teóricamente su neutralidad y/o autonomía, la gran mayoría del sindicalismo internacional, regional y nacional se planteó el cambio de las economías capitalistas, ya fuese en forma revolucionaria o de manera

<sup>8</sup> Garretón, Manuel Antonio. "La transformación de la acción colectiva en América Latina". En: *Revista de la CEPAL* N° 76, Santiago de Chile, 2002.

<sup>9</sup> En el caso chileno, la CUT histórica era en el imaginario colectivo, la voz y representación de las y los trabajadores. Su poder era político y social y su influencia se extendía mucho más allá del universo sindicalizado. Su liderazgo amplio se debía a su convocatoria, la que residía en la existencia de un proyecto histórico de cambio, en la búsqueda de una sociedad mejor. La promesa de otra sociedad más justa y democrática estaba sugerida tanto desde la perspectiva social cristiana, la revolución en libertad de Frei, hasta la vía chilena al socialismo de Allende; una sociedad en la que el pueblo sería protagonista. Ver: Espinosa, Malva; "Sindicalismo en Chile: actores de ayer y de hoy en la incansable búsqueda del sujeto". En: *Política y Sociedad en Chile: antiguas y nuevas caras*; Editorial Catalonia, Santiago de Chile, 2005.

<sup>10</sup> *Ibid.*

gradual (vía eleccionaria desde el interior del sistema). En lo concreto, las expresiones sindicales fueron específicas y heterogéneas, dependiendo de la cultura y el desarrollo de los países, y de su relación con los partidos de izquierda y los del centro político. No obstante, la característica general de las relaciones laborales estuvo marcada por la heteronomía (una mayoritaria regulación legal), y por una activa participación, articuladora de las demandas laborales y populares, de los partidos que propiciaban el cambio y la transformación social. En muchas circunstancias, la clara intervención de éstos al interior del sindicalismo así como la fuerte adscripción de grupos de dirigentes a una u otra corriente política, condujo a divisiones y fraccionamientos sindicales.

Tras el largo interregno de gobiernos autoritarios, los países de la región logran retornar a regímenes políticos democráticos, sufriendo –en paralelo o a posteriori– la imposición internacional neoliberal en materia de políticas de ajuste estructural y de modelo económico.

En efecto, a partir de la particular concepción del neoliberalismo sobre la economía, la sociedad y el mercado, funcional a la implantación de un nuevo patrón de acumulación, se impone un modelo económico “que aboga por la regulación de la vida social a través del mercado y por la prescindencia del Estado, o si se quiere poner en términos más amplios, por la prescindencia de la política en la regulación de los conflictos sociales”<sup>11</sup>. En el ámbito de las relaciones laborales, lo anterior esto se traduce en una ideología empresarial que postula el debilitamiento e incluso la desaparición de la acción colectiva, propicia la intolerancia sindical, y aspira a la desregulación normativa en el conflicto capital trabajo. A ello se suma un discurso y un accionar gubernamental que hace abstracción del conflicto, adjudicando su tratamiento y solución a la responsabilidad autónoma de las partes, las que se encuentran en un evidente desequilibrio contractual y de poder negociador. “A diferencia de los trabajadores el empresariado actúa en el sentido histórico de una clase: tiene proyecto, ideología, discurso, poder y presencia social y el gran empresariado mantiene un liderazgo hacia el sector privado, independientemente de las diferencias de intereses y heterogeneidad de sus componentes”<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Espinosa, Malva, 2005; “La representatividad de los actores sociales: las formas de representación de los trabajadores en el caso de Chile”. En: *Chile en la globalización. Relaciones laborales, Tratados de Libre Comercio y cláusulas sociales*; Jaime Ensignia, editor. Friedrich Ebert Stiftung. Santiago de Chile, 2007.

<sup>12</sup> *Ibíd.*

Las y los trabajadores, en cambio, se encuentran sometidos a procesos de desconstrucción de su carácter de sujeto histórico. Junto a la fragmentación social concurren cambios culturales que modifican su propia percepción en cuanto a su inserción en la vida económica, política y social. Desde la sociología, se ha tratado el tema como procesos de individuación o de cambio en las identidades –quiénes son y cómo se ven a sí mismos– los sujetos individuales y sociales y cómo se plantean frente a sus aspiraciones y demandas<sup>13</sup>. Incide fuertemente en ellos un discurso comunicacional muy potente que considera a las y los trabajadores como meros factores de producción, ignorando su condición de sujetos de derechos y despojando al trabajo de su carácter social. De ese modo, junto con dificultarse la transformación en demandas sociales de los malestares individuales –factor esencial para la participación social– se producen quiebres en la memoria histórica, es decir, en la experiencia social acumulada, generándose una sociedad civil de muy baja densidad.

Los embates contra el sindicalismo surgen, así, desde los más diversos ámbitos, contribuyendo a su desestabilización como actor social las grandes transformaciones económicas, particularmente los cambios en el mercado de trabajo y sus efectos en el empleo, generando pauperización e inmensa incertidumbre en gran parte de las masas asalariadas. El empleo se torna un bien escaso, y los nuevos empleos son mayoritariamente inestables, de corta duración y con bajos niveles de protección; en consecuencia, empleos precarios. Algunos de los impactos económico-productivos derivan de factores propios del nuevo paradigma tecnológico, aunque en su gran mayoría de una nueva estrategia de reproducción ampliada del gran capital transnacional y nacional.

Con Estados débiles y reducidos drásticamente en el ámbito de sus atribuciones históricas; con partidos políticos progresistas y de izquierda vaciados en sus contenidos ideológicos tradicionales, estremecidos por sus propias crisis internas y no siempre concientes de sus desafíos en torno a la reformulación de sus proyectos o incapaces de enfrentarlos, el colapso de la matriz socio-política tradicional o clásica afecta dramáticamente a uno de sus componentes paradigmáticos: el movimiento social y, muy en particular, al actor sindical.

Deberán transcurrir varias décadas desde los inicios del proceso de globalización de la economía y de una nueva era tecnológica, para que el

<sup>13</sup> Espinosa, Malva. 2007.

movimiento sindical comience su proceso de rearticulación programática y orgánica, haciéndose cargo de los profundos y vertiginosos cambios caecidos: tanto de los derivados objetivamente de la revolución tecnológica, como de aquéllos resultantes de la implantación de un modelo económico neoliberal, sólo funcional a la globalización del capital. La misión que se plantea es la construcción y desarrollo de un sindicalismo sociopolítico sobre la base de una estrategia sindical renovada conducente a incidir en la democratización de la globalización dando “una dirección progresista a lo que se conoce como auto revolución del capital”<sup>14</sup>.

El sindicalismo sociopolítico reconoce que, con la globalización –en particular la mundialización– la formación de regiones y la tercera revolución tecnológica, se han generado las bases para la constitución de un cuadro potencial de progreso histórico. De ese modo, el movimiento sindical sólo podrá recuperar su fuerza e iniciativa en la medida que asocie sus demandas político-laborales con los cambios producidos en el mundo del trabajo. Condena, a su vez, la conducción neoliberal de la globalización por la pobreza, discriminaciones e injusticias que ha significado. Se define, así, al sindicalismo sociopolítico como “un sindicalismo democrático e internacional, que se apoya en sus tradiciones, pero que se plantea ahora representar a diversas categorías de trabajadores, con epicentro en las empresas transformadas, pero también instalado en el mundo del trabajo precario e inestable, y entre los trabajadores que desarrollan sus actividades en el enorme y variado sector informal de la economía”<sup>15</sup> proponiéndose, de ese modo, dar cuenta de la gran heterogeneidad propia del mundo del trabajo actual.

Respecto a sus relaciones con el sistema político, se postula la autonomía sindical y el pluralismo ideológico (como parte de las tradiciones del sindicalismo latinoamericano), preservando su derecho a una cooperación estrecha con los partidos políticos afines, propiciando la alianza con los partidos progresistas y de izquierda, tendiente a exigirles la reformulación de sus concepciones y estrategias, a fin de avanzar –en los distintos países de la región y a nivel de los procesos de integración– hacia verdaderas democracias económicas, políticas y sociales<sup>16</sup>. El esfuerzo sindical se orienta a comprender y asumir nuevas categorías teóricas y

<sup>14</sup> Godio, Julio. “Sindicalismo sociopolítico: bases y estrategias para la unidad y renovación sindical”. OIT/CUT, Santiago de Chile, 2003.

<sup>15</sup> *Ibíd.*

<sup>16</sup> *Ibíd.*

programáticas, a fin de dar debida cuenta de las también nuevas realidades económicas, políticas, sociales y culturales. El objetivo es convertir al sindicalismo en un actor sociopolítico que propone un conjunto de políticas a la sociedad, las que representan innovadoras estrategias de desarrollo democrático, alternativas al modelo neoliberal.

Como propuesta central, se ha elaborado la categoría o concepto de sociedad del trabajo, a partir del convencimiento de que el trabajo productivo fue y seguirá siendo la práctica social que permite a los seres humanos constituir sociedades. Junto a su comprensión como una utopía movilizadora que aspira a verse realizada, en sustitución de los modelos social-darwinistas de sociedad de mercado que dominan la realidad de muchos países de la región, la sociedad del trabajo estaría destinada a convertirse en una herramienta fundamental para dotar de racionalidad progresista a la economía global y a la sociedad informacional. La sociedad del trabajo, como categoría abstracta, puede transformarse en una realidad socio-política a través de la aplicación de plataformas socio-laborales como la Plataforma Laboral para las Américas (PLA) y, sobre todo, mediante la democratización de los institutos normativos de los sistemas de relaciones laborales<sup>17</sup>.

Frente a un capitalismo globalizado, hegemonizado por las empresas transnacionales y el capital financiero, se plantea la necesidad de estrategias sindicales globales, demandando un nuevo marco de gobernabilidad internacional, conjuntamente con el objetivo de legitimarse como contraparte e interlocutor válido frente a los organismos financieros internacionales y para la construcción de redes de sindicatos en los sistemas de producción mundiales. En el caso de las empresas transnacionales, se rescata como una oportunidad para las y los trabajadores el concepto de cadena de valor, promoviendo el desarrollo de estrategias con miras a organizar y lograr negociaciones colectivas para el conjunto de ésta. El aumento de la coordinación de la actividad productiva entre países lograda por las empresas multinacionales, con el consiguiente fortalecimiento de la gobernabilidad empresarial; la creciente integración de las economías nacionales en un mercado único mundial; así como la aparición de nuevos sistemas de producción, entre varios otros factores, exigirían una mayor coordinación entre los programas nacionales e internacionales de

<sup>17</sup> Godio, Julio. "La importancia estratégica de la Plataforma Laboral de las Américas". *Nueva Sociedad* N° 211, 2007. ISSN: 0251-3552, [www.nuso.org](http://www.nuso.org).

los sindicatos, así como el desarrollo de alianzas con otros movimientos y organizaciones sociales<sup>18</sup>.

El sindicalismo sociopolítico recogería, así, antiguos postulados del movimiento sindical: la relación entre acción sindical y transformación política y social, y la de intercomunicación entre movimiento sindical y partidos políticos afines, resguardando la autonomía sindical, entre otros. Ello se combina con nuevos contenidos y estrategias: un énfasis en el pluralismo ideológico al interior del sindicalismo; la necesidad de transnacionalizar sus estrategias y acciones para enfrentar eficazmente la transnacionalización del capital; la ampliación de la base sindical y de su representatividad hacia sectores históricamente no representados, tales como la informalidad y los desempleados; la adecuación de sus demandas y la elaboración de políticas traducibles en estrategias alternativas de desarrollo al neoliberalismo, avanzando en modelos y propuestas político-sociales relacionadas con la profundización de la democracia y la democracia social; la ampliación explícita de su política de alianzas, hacia otras organizaciones del mundo social y político, entre otras.

Finalmente, parece necesario avanzar en una noción, aunque sea muy preliminar, sobre política laboral progresista. Siguiendo a Ermida<sup>19</sup>, la política laboral sería aquel aspecto de la política general, y de la política social en particular, referido a las relaciones laborales, con especial énfasis en la situación de las y los trabajadores y sus organizaciones. A partir de dicha definición, cabe preguntarse sobre ¿Qué componentes debiesen concurrir en la nueva era tecnológica e informacional y en esta fase de capitalismo globalizado, para que una política socio-laboral desde el Estado y desde el gobierno en particular, amerite ser calificada como progresista? Abarcando una óptica más general a la nuestra, Ermida se pregunta: ¿Puede ser considerada progresista una política que no aminora las desigualdades, no redistribuye la renta ni genera un aumento de la inclusión social?

La validez de tal interrogante, Ermida la funda –dentro del contexto de un análisis de algunos avances de la legislación protectora en gobiernos considerados como progresistas– en el hecho de que la continui-

<sup>18</sup> Schmidt, Verena (2007). Entrevista sobre nuevo libro OIT: “Sindicatos y Globalización: tendencias, desafíos y respuestas”. En: <http://www.cioslorit.net/espanol/noticia1.asp?id=1090>

<sup>19</sup> Ermida, Oscar. “La Política laboral de los gobiernos progresistas”. En: *Revista Nueva Sociedad* N° 211, 2007. ISSN: 0251-3552, [www.nuso.org](http://www.nuso.org)

dad de sus políticas económicas ha conllevado que las desigualdades se mantuviesen e incluso se incrementasen. Las causas las sitúa en el hecho de que estos gobiernos hayan mantenido, en lo sustantivo, una política económica neoliberal. Como factores incidentes en el fenómeno identifica entre otros, el peso de los intereses económicos, la incapacidad o el temor para elaborar políticas alternativas, y/o los compromisos preasumidos por el “progresismo” para gestionar desde la izquierda la política de la derecha. A ello agrega una colonización cultural o ideológica, habida cuenta del grado de penetración del discurso neoliberal que, aunque estaría perdiendo legitimidad en distintos ámbitos externos e internos, permanecería como una especie de conciencia colectiva en los equipos gubernamentales, cualesquiera fuese su orientación política.

## II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y CONTEXTO POLÍTICO EN LA RELACIÓN ENTRE SINDICALISMO Y GOBIERNOS DE LA CONCERTACIÓN

Si bien a comienzos del siglo XX la economía chilena se basaba principalmente en la agricultura, en la explotación de materias primas (el salitre) y en una muy incipiente producción industrial, al igual que en otros países de la región, ya desde mediados del siglo anterior<sup>20</sup> habían comenzado a gestarse organizaciones de trabajadores y conflictos sociales. Una constante y creciente conflictividad lleva a su reconocimiento e institucionalización, a partir de un modelo de relaciones laborales ligado fuertemente a la matriz sociopolítica que se consolida en el país.

Desde una perspectiva estrictamente laboral, la forma como se abordó históricamente la denominada “cuestión social”, determinó su sistema de relaciones laborales así como su evolución futura<sup>21</sup>. La respuesta consistió, a partir del reconocimiento y aceptación del conflicto social, en la decisión de controlarlo y regularlo a través de una legislación crecientemente protectora en materia de relaciones individuales, y de un importante intervencionismo estatal en el ámbito de las relaciones colectivas de trabajo; ello, tanto mediante la reglamentación y del enmarcamiento

<sup>20</sup> “Una excelente reseña sobre el desarrollo del movimiento sindical chileno”. En: Ulloa, Víctor (2003). *El movimiento sindical chileno del siglo XX hasta nuestros días*. OIT/CUT. Entre muchos otros antecedentes el autor señala que: entre 1902 y 1908 hubo más de 200 huelgas en el país; y, en 1910 existían más de 400 organizaciones mutuales.

<sup>21</sup> Feres, María Ester. 2005.

legal del conflicto preferentemente en el nivel de la empresa, como a través de la consagración de algunos mecanismos de intervención directa. Se trata, entonces, de un modelo eminentemente heterónomo o legalista, con espacios muy restringidos para la autonomía colectiva. En poco más de 50 años de vigencia, el sistema se caracterizó por su dinámica expansiva, con una fuerte proliferación normativa en sus dos ámbitos de regulación.

Al modelo de sociedad o matriz sociopolítica del país, fundamentalmente desde los años treinta, se le caracteriza por una fuerte imbricación entre política y sociedad civil, incluida la economía, y por un rol preponderante y articulador del sistema de actores políticos o sistema partidario en torno al Estado. Ello representó un consenso político y social básico en torno al esfuerzo modernizador y al papel del Estado como eje fundamental del desarrollo, una de cuyas expresiones fue el énfasis otorgado a la inversión pública, el pleno empleo y la redistribución, por la mayoría de los gobiernos del período<sup>22</sup>.

En otros términos, el régimen político democrático se habría estabilizado en Chile al conseguir institucionalizar el conflicto de clases como conflicto político electoral. De ese modo, la generación o producción de institucionalización política destaca como una cualidad del sistema político desde el período del Frente Popular (1938), a partir del cual el Estado comienza a operar como un eficiente regulador de los conflictos sociales, integrando a un sistema de negociaciones y de transacciones a la clase obrera organizada, a empresarios y a la clase media. Esto fue posible gracias a la organicidad y a la capacidad de representación de intereses de sectores sociales específicos que desplegaron los distintos partidos políticos. La permanente opción por la institucionalización, combinada con una fuerte valoración de la estabilidad mediante la compensación política, permitió a las fuerzas de centro izquierda fomentar la industrialización capitalista, apoyada en el Estado, más la democratización social, inaugurando en el país un determinado estilo de desarrollo<sup>23</sup>.

Desde una perspectiva sindical, también es posible constatar la interrelación existente entre la evolución del sindicalismo y los eventos y el desarrollo del sistema político, relación basada en una alternancia entre

<sup>22</sup> Garretón, Manuel Antonio. 2001.

<sup>23</sup> Moulian, Tomás (2003). "Estabilidad democrática en Chile: Una mirada histórica". Doce conferencias. [www.plataforma.uchile.cl/fg/semestre2/\\_2002/economía/modulo2/clase2/doc/moulian.doc](http://www.plataforma.uchile.cl/fg/semestre2/_2002/economía/modulo2/clase2/doc/moulian.doc)

la acción directa y transversal desde el movimiento sindical como modo de coaccionar a los partidos políticos y fases de conducción concertada, especialmente a partir del Gobierno del Frente Popular<sup>24</sup>. La férrea relación entre partidos de izquierda y de centro progresista (demócratas cristianos y radicales) con su base social sindical se mantiene y acrecienta progresivamente hasta el golpe militar, repercutiendo siempre en el interior del movimiento sindical las diferencias políticas e ideológicas partidarias externas.

El sindicalismo aumenta sustancialmente su base de representación a partir tanto de las constantes reformas de ampliación democrática, como de la incorporación del mundo campesino a la ciudadanía política y sindical. En los dos últimos gobiernos democráticos pre-dictatoriales, ambos de claro corte progresista, se incrementan exponencialmente los conflictos sociales y políticos, dinamizados por las políticas de reforma emprendidas en ellos, y se genera una progresiva polarización política que, acorde con la estrecha relación político-sindical, se refleja al interior del sindicalismo.

Reafirmando la existencia de un consenso político y social básico en torno al rol del Estado durante gran parte del siglo XX, se concluye que éste, cualesquiera fuera el signo político del gobierno de turno, jugó un papel central no sólo en la orientación del desarrollo y el ordenamiento de los actores económicos y sociales bajo un modelo desarrollista común, sino además fue un articulador social y político por excelencia.

La centralidad de la política se habría manifestado también en el ámbito de la cultura, en presencia de orientaciones que valorizaban la educación, la igualdad y la solidaridad, los proyectos colectivos de nación, el carácter mesocrático, conjuntamente con componentes meritocráticos y también clasistas y oligárquicos, provenientes de la cultura del campo o la hacienda.

La identidad chilena y el proceso de construcción de identidades colectivas en su interior, habrían tenido como eje central a la política. Ésta, mucho más que procesos que definen el gobierno y sus decisiones, habría sido “el modo particular de constituirse como sociedad, una forma de vida social, el principal lugar de respuesta a las preguntas por el sen-

<sup>24</sup> Ulloa, Víctor. *El movimiento sindical chileno del siglo XX hasta nuestros días*. OIT/CUT, 2003.

tido, y las instituciones el principal instrumento de esa respuesta”<sup>25</sup>. Esta matriz sociopolítica, con un rol central indiscutido de la política, con un Estado crecientemente interventor y con partidos políticos progresistas reforzados en sus funciones de mediación de las demandas sociales y en sus alianzas con el mundo sindical, es la que marca la memoria histórica, incide en las estrategias sindicales durante la dictadura militar, y mantiene en la actualidad sus rasgos fundamentales.

Las políticas represivas golpearon con igual fuerza al movimiento sindical y a los partidos políticos de izquierda y progresistas. La desarticulación social se agravó con la institucionalización de un modelo económico neoliberal que desreguló y desprotegió las relaciones de trabajo e intentó impedir toda injerencia sindical en ellas. El Estado no sólo se abstuvo en su rol tradicional, sino que asumió abiertamente, con sus políticas económicas y sociales, la protección y defensa del empresariado y de un modelo neoliberal inédito aún en el ámbito internacional.

Las principales características de renovación en el accionar sindical clandestino en pos de su recomposición se expresó en una revalorización del sistema democrático y, progresivamente, de la unidad de acción tanto en su interior como en alianza con otra diversidad de organizaciones que componían la resistencia antidictatorial. Esto último se generó fundamentalmente por el retorno de los partidos políticos y de los sindicatos a los espacios locales, en sus intentos por aminorar las políticas represivas y persecutorias de los grupos operativos de la dictadura. De ese modo, orgánicamente, el movimiento sindical se convirtió en actor decisivo en el proceso de aglutinación y conducción de las protestas ciudadanas desde las organizaciones de base.

Paralelamente, a mediados de los ochenta se elaboraron una serie de documentos sindicales, entre ellos una propuesta de proyecto de los trabajadores en la constitución de la democracia, los cuales evidenciarían la opción por fortalecer la organización sindical, pero también de incluir las propuestas de los trabajadores al interior de los referentes multipartidarios encargados de negociar una salida institucional de los militares en el Gobierno. Técnicamente hablando, desde mediados de 1986 las or-

<sup>25</sup> Sobre el rol del Estado y la centralidad de la política, ver el análisis de Garretón, Manue Antonio (2001) “El difícil reintento de un proyecto de país: la sociedad chilena a comienzos de siglo”, en Garretón et. al.: *América Latina en el siglo XXI. Hacia una nueva matriz socio-política*; Colección Ciencias Humanas. Ediciones LOM, Santiago de Chile, 2004.

ganizaciones sindicales enmarcan su accionar, lo mismo que los partidos políticos, en la institucionalidad vigente<sup>26</sup>.

Hacia fines de la dictadura, la longeva alianza partidos-sindicatos, la confianza sindical en los roles y capacidad de mediación de sus propuestas y demandas por parte de los partidos con el sistema político, continuaba prevaleciendo en la memoria y en el imaginario del mundo sindical. Ello, sin embargo, como se demuestra con posterioridad, no se reproduce en sus aliados políticos.

Estas visiones y proyecciones sindicales se reforzaban a partir de una serie de factores, la gran mayoría de ellos objetivos: empíricamente, la imposición de un modelo económico de libre mercado de concepción neoliberal dogmática y de apertura unilateral a los mercados internacionales conllevó, como uno de sus pilares sustantivos, modificaciones radicales al sistema de relaciones laborales y de seguridad social clásicos, junto a políticas específicas para la minimización y atomización del sindicalismo<sup>27</sup>; los enormes costos sociales en materia de pobreza, desempleo, precariedad e inestabilidad laboral y en general, respecto a protección social, así como de distribución regresiva de los ingresos<sup>28</sup>, si bien afectaron a la inmensa mayoría de la población, los principales impactos se sufrieron en el mundo del trabajo; el movimiento social y en particular el sindicalismo fueron actores relevantes en la articulación de la lucha contra la dictadura y en la desestabilización del régimen autoritario. Finalmente, el carácter mancomunado y de alianza social y política que se logra generar en pos de la democratización del país, produce una confluencia de demandas y propuestas provenientes tanto de líderes sindicales y sociales como de los partidos políticos, plasmadas materialmente en las formulaciones programáticas del primer gobierno democrático.

El construir un modelo socio-económico sustitutivo al neoliberal impuesto por la dictadura y la reformulación de una nueva estrategia de

<sup>26</sup> Ulloa, Víctor. Op. cit.

<sup>27</sup> Sobre el carácter estratégico de las reformas laborales y de seguridad social en el modelo neoliberal. Ver: Feres, María Ester. "El trabajo y las relaciones laborales en los programas de la Concertación". En: *Chile en la globalización. Relaciones laborales, Tratados de Libre Comercio y cláusulas sociales*. Jaime Ensignia, editor. Friedrich Ebert Stiftung. Santiago de Chile, 2007.

<sup>28</sup> La regresión de la economía chilena durante la dictadura en comparación con la dinámica de crecimiento económico y social experimentada desde los años cincuenta, se demuestra en muchos estudios. Ver en particular, Ricardo Ffrench-Davis, *Chile entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad. Reformas y políticas económicas desde 1873*; Cuarta Edición, Comunicaciones Noreste Ltda.; Santiago de Chile, 2008.

desarrollo, tenían tanta fuerza en el discurso de las fuerzas opositoras a la dictadura, como el de la recuperación y reconstrucción de un régimen democrático. La recomposición, idealmente mejorada, de la matriz sociopolítica prevalente en gran parte del siglo XX y desarticulada por la dictadura militar subyacía incluso a gran parte de los contenidos programáticos. Todo ello contribuía tanto a reforzar la renovada dimensión democrática del sindicalismo como aquellas proyecciones de su memoria histórica, en cuanto a su futura relación con el Estado y el sistema político.

### III. GOBIERNOS CONCERTACIONISTAS Y POLÍTICA LABORAL

La alianza política que conforma la Concertación de Partidos por la Democracia y que gobierna desde hace 18 años, conjuntamente con superar una antigua falencia de mayorías políticas de los gobiernos democráticos previos a la dictadura, otorgándoles una estabilidad político institucional de la que aquellos carecieron, cabe ser catalogada, tanto en sí misma como los gobiernos respectivos, como progresistas. Ello, más por sus logros políticos, macroeconómicos y sociales que por sus avances en el ámbito de las relaciones de trabajo.

Las formulaciones programáticas en lo laboral experimentaron evidentes modificaciones en los diversos programas de gobierno, debido no tanto a una concreción práctica, lo que amerita siempre pasar a etapas cualitativamente superiores, como a una creciente aceptación por las élites gobernantes de importantes dimensiones del modelo económico neoliberal heredado; especialmente, de los pilares del modelo de acumulación que se instaló bajo la dictadura, aunque con algunas correcciones sociales significativas. Sólo con fines analíticos nos centraremos en las dimensiones laborales y de participación social, a pesar de su íntima relación con las opciones políticas y económicas predominantes.

En lo que refiere a formulaciones programáticas en torno al sistema de relaciones laborales, se experimentan evidentes transformaciones. Desde un primer programa que le asigna gran importancia, definiéndolo como componente esencial de la democracia, con un claro compromiso de transformación de las bases estructurales del Plan Laboral de la dictadura, en los siguientes se obvian propuestas en tal sentido, llegándose en el actual a casi el desaparecimiento de su mención como tal.

Todos los programas se limitan a repetir conocidas formulaciones: una economía moderna tiene relaciones laborales modernas y un pleno

respeto por los derechos de los trabajadores, con amplia protección legal ante las prácticas antisindicales; las relaciones laborales deben estar basadas en la reciprocidad y la cooperación, pues las dos partes son socias en el desarrollo de la empresa y en el progreso de los trabajadores, etc.

Como se sabe, el sistema de relaciones laborales ha sido considerado históricamente un eje institucional relevante en las democracias más consolidadas, en especial en aquellas inspiradas en la social democracia europea. Este eje supone la existencia de actores sociales fuertes, constituidos y legitimados socialmente para establecer negociaciones, llegar a acuerdos y tratar los conflictos de intereses en un marco de diálogo –tripartito con los gobiernos o bipartitos entre sí– bajo la comprensión que la democracia es esencialmente un medio y un fin para la resolución política de las legítimas aspiraciones y diferencias de las fuerzas sociales en el reparto de los bienes económicos y simbólicos, así como de los derechos y deberes, de la reproducción social y económica de la vida en sociedad<sup>29</sup>. De ese modo, y desde la perspectiva de la calidad de la democracia, es tremendamente negativo que las ya imprecisas menciones a las relaciones laborales, aunque fuesen meramente formales, se marginalicen hasta hacerlas desaparecer de las grandes definiciones programáticas.

Más allá, e incluso de manera coherente con sus programas a partir de 1994, las sucesivas gestiones gubernamentales en materia laboral marcan una opción por las menores regulaciones posibles al mercado de trabajo, focalizadas en la consagración –en los hechos sólo formal– de derechos individuales. Al priorizar las dinámicas del mercado y su fluidez, el debilitamiento progresivo del actor sindical se constituye, incluso, en unos de sus supuestos implícitos. El formalismo se expresa en enunciados legales o de una normativa de jure a la que el propio gobierno, coherente con sus opciones económicas, termina implícitamente restándole eficacia.

Un ejemplo actual y muy contingente se manifiesta en la aplicación de la ley de subcontratación<sup>30</sup>, en que se permite, mediante el accionar de CODELCO –las más emblemática de las empresas públicas– que sean los tribunales de justicia, fuera del sistema político, los que anulen la eficacia del cuerpo normativo dirimiendo, en conformidad a las grandes orientaciones del orden económico, el importante conflicto social entre el capital y el trabajo. Si bien estas transformaciones se constatan con un mero

<sup>29</sup> Espinosa, Malva. 2006.

<sup>30</sup> Ley N° 20.123. DO.16.10.2006. Entrada en vigencia 14.01.2007.

análisis secuencial de los programas, es a través de las políticas públicas en el ámbito laboral, en especial de sus resultados, donde se perfila más nítidamente la pérdida progresiva de la importancia social del trabajo y la decisión implícita de prescindir del sindicalismo como actor social y político, en tanto objetivos de la gestión gubernamental.

De otra parte, desde la recuperación de la democracia destaca el carácter permanentemente controversial de los temas laborales. La única convergencia visible es la importancia estratégica que le asignan los distintos actores. Para el empresariado, todo cambio a la legislación laboral que no vaya en una línea de mayor desregulación del mercado de trabajo, implica poner en peligro las bases del modelo económico. Para el sector gubernamental, la centralidad estratégica del sistema de relaciones laborales y por lo tanto de su contención, deriva de la apreciación que su diseño y funcionamiento son claves para un país inserto en la economía global, que enfrenta importantes desafíos de competitividad, productividad y cambio tecnológico.

Desde este punto de vista, la agenda de políticas laborales seguidas por los gobiernos concertacionistas representaría una opción estratégica que pone en el centro, como una decisión fuerte de política, construir una articulación viable y sinérgica entre las relaciones de trabajo y las opciones de economía y políticas adoptadas<sup>31</sup>. Para el mundo sindical y para el pensamiento crítico, el tema adquiere una dimensión estratégica similar, en tanto se señala que a pesar de las medidas económicas y sociales correctivas al modelo neoliberal, al crecimiento económico y a los logros en la superación de la pobreza, no se ha avanzado en el debate ni en políticas de reformulación del modelo económico<sup>32</sup>, manteniendo el actual sistema de relaciones laborales, los principales enclaves neoliberales del Plan Laboral<sup>33</sup>.

Una interpretación de la evolución de la gestión gubernamental se sintetiza en un reciente e interesante estudio sobre las políticas laborales de los gobiernos de la Concertación en el período 1990-2006, realizado por Campero, quien participó, directamente en los equipos que diseñaron los tres primeros programas de gobierno así como en su implementación<sup>34</sup>.

<sup>31</sup> Campero, Guillermo. "La economía política de las relaciones laborales 1990-2006"; CIEPLAN; *Serie Estudios Socio/Económicos* N° 37; Santiago de Chile, mayo, 2007.

<sup>32</sup> Garretón, Manuel Antonio, 2003.

<sup>33</sup> Feres, María Ester, 2007; Espinosa, Malva, 2007.

<sup>34</sup> Campero, Guillermo. Op.cit. Por lo interesante de las conclusiones, éstas se transcriben casi textualmente.

Entre las consideraciones de mayor interés, destaca aquella sobre los contenidos asignados por el gobierno (1990) a la instalación de su estrategia, en tanto se trataba de lograr posicionar –no sin dificultades– una oferta de objetivos y estrategias que respondiera, en un rango razonablemente aceptable, a las tensiones entre las expectativas de los diversos actores socio-políticos, las posibilidades que ofrecía la relación de fuerzas entre gobierno y oposición y las condiciones que exigía la política de desarrollo económico y social. Su necesidad de éxito se la califica como un elemento fundamental en la construcción de legitimidad social y política del proceso de transición y de la capacidad de asegurar la vigencia permanente de los factores que habían hecho posible el cambio de régimen<sup>35</sup>. Se avala, también, el carácter estratégico de los temas laborales –al igual que en las formulaciones y compromisos programáticos de 1990– al reconocer que los disensos políticos que era necesario articular, y que convertían el tema laboral en central para la transición, tenían que ver en parte muy importante con los pilares del orden socio económico contruidos por el gobierno anterior: laboral, previsional y seguridad social. Es decir, con el conjunto de la institucionalidad socio-laboral.

Queda en claro del análisis que la experiencia de diálogo social durante la primera gestión gubernamental, con los consiguientes acuerdos marco que frecuentemente se recuerdan, fue exitosa en los objetivos esencialmente instrumentales que se propuso: facilitar la transición política y la política de acuerdos con la oposición. No obstante, ello no implica asignar exclusivamente a la instrumentalización del gobierno la responsabilidad que la experiencia no haya sido exitosa en otra dimensión que sí le es propia: en la generación de una cultura de diálogo social, carencia histórica entre los interlocutores sociales nacionales.

A nuestro juicio, lo que sí avala el estudio citado, es la tesis que, desde los inicios de una transición interminable, la gobernabilidad ha sido entendida como una contención de las demandas sociales que pudieran implicar una paralización de la normalidad institucional post dictadura. Ello condujo a que en el discurso oficial se percibieran las movilizaciones como una amenaza a la estabilidad democrática, con la consiguiente deslegitimación de las organizaciones sociales, en particular del sindicalismo, que es el único movimiento social que tiene cierta densidad histórica para el procesamiento de sus demandas en el sistema político.

<sup>35</sup> Boeninger, Edgardo. 1997, citado por Campero.

De ese modo, lo hizo perder paulatinamente el carácter de interlocutor válido para las definiciones más sustantivas de un proyecto político democrático<sup>36</sup>.

Desde otra perspectiva, es posible sintetizar los cambios en la gestión gubernamental como el de una política de incremento progresivo de las regulaciones en materia de relaciones individuales (heteronomía), cargando al Estado y a la tutela legal con todo el peso de la protección social al trabajo. Los cambios discursivos y de gestión se orientan hacia modificaciones, algunas en aspectos sustantivos otras procedimentales, en la relación laboral individual. Sin embargo, la creciente legislación, de diversa importancia, tiene la característica común de su ineficacia tanto en su cumplimiento natural como en los esfuerzos, fundamentalmente administrativos, para su aplicación efectiva<sup>37</sup>. En esta brecha entre norma y realidad incide, sin duda, el predominio de concepciones económicas: lo laboral se tematiza como un problema de mercados laborales o de factores productivos, donde la categoría de recursos humanos sólo se considera como un componente más en la actividad productiva, llevando a perder el sentido social del trabajo, y a sus portadores –las y los trabajadores– su condición de sujetos de derechos, menoscabando en muchos casos su dignidad humana. Ambos efectos se manifiestan tanto en la relación que se desarrolla en los centros laborales como en la representación simbólica a nivel de la sociedad.

La proliferación normativa deja fuera modificaciones a los aspectos más sensibles para el modelo de acumulación vigente, en particular las relativas a la retribución del trabajo. Así, junto a la variada y conocida gama de efectos sociales negativos en el mercado de trabajo, como certeramente señala Agacino<sup>38</sup>, los cambios en los procesos de trabajo en los regímenes salariales han facilitado la imposición de la regla de autofinanciación de los aumentos salariales; las mejoras remuneracionales en un mercado desregulado no se financian redistribuyendo las ganancias sino extrayendo más rendimiento directo o indirecto de la fuerza de trabajo. Como se comprueba estadísticamente, a pesar del crecimiento econó-

<sup>36</sup> Espinosa, Malva. 2007.

<sup>37</sup> Una reciente reforma al procedimiento judicial laboral, de aplicación territorial gradual, genera grandes expectativas en torno a un efectivo acceso a la justicia de las y los trabajadores.

<sup>38</sup> Agacino, Rafael (2002). "Notas sobre el capitalismo chileno y antecedentes para una plataforma de lucha por los derechos generales de los trabajadores". En: [www.redem.buap.mx/word/agacino11.doc](http://www.redem.buap.mx/word/agacino11.doc).

mico y que los ingresos de los ocupados puedan elevarse, la brecha entre remuneraciones y ganancias se ha incrementado, en especial desde 1998<sup>39</sup>.

En cuanto al sistema de relaciones colectivas, las reformas se han concentrado en aquella dimensión de la libertad sindical menos conflictiva, referida a la autonomía de las organizaciones sindicales, y en la protección frente a prácticas antisindicales. Los principios definitorios del actual marco regulatorio de las relaciones colectivas de trabajo muestran la mantención inalterada de la matriz del Plan Laboral, destinada a impedir interferencias sindicales en el funcionamiento del mercado de trabajo, a la protección a ultranza de las facultades discrecionales del empleador como proyección ilimitada de su derecho de propiedad, incluso más allá de los amplios alcances constitucionales, y a resguardar un sistema de determinación salarial sustentado, salvo mínimas regulaciones, en la teoría económica de la formación de los precios en los mercados de bienes. Así, salvo una reforma del primer gobierno eliminando el tope legal de días (90) para la huelga legal, todo el resto de las modificaciones no ha tenido incidencia alguna en los pilares estructurales del sistema; ello se comprueba en la total ineficacia práctica de las reformas y con la disminución progresiva de las tasas de negociación, hasta convertirla en un derecho meramente simbólico. Estas políticas representan la plena vigencia de un modelo de acumulación capitalista netamente neoliberal, que logra directamente anular la negociación colectiva e, indirectamente, restarle eficacia al conjunto de las regulaciones tanto en materia de protección individual como, muy principalmente, en lo relativo al fortalecimiento sindical.

En conclusión, si bien la matriz sociopolítica clásica chilena fue destruida por la dictadura militar conjuntamente con la implantación del proyecto neoliberal, ésta no ha sido sustituida hasta ahora por otra alternativa, producto de la persistencia de diversos enclaves autoritarios, tanto políticos como del modelo socio-económico.

Parte importante de las visiones que han predominado en la conducción económica del país se encuentran influenciadas, en un fenómeno político transversal, por la escuela norteamericana sobre el “análisis económico del derecho”<sup>40</sup> y por los postulados teórico-políticos de Federico

<sup>39</sup> Vega, Humberto. *En vez de la injusticia. Un camino para el desarrollo de Chile en el siglo XXI*. Random House Mondadori, Santiago de Chile, 2007.

<sup>40</sup> Ugarte, José Luis. *El nuevo Derecho del Trabajo*. Editorial Universitaria, Santiago de Chile, 2004.

von Hayek. Este último, defensor a ultranza del histórico “*minimal state*” anglosajón y padre del neoliberalismo, formula su teoría económica de la democracia, la cual como teoría política atribuye a la libertad individual y muy en especial a la libertad económica un valor intrínseco, en oposición a la democracia como sistema político a la que le asigna únicamente un valor instrumental<sup>41</sup>.

Conforme a los postulados liberales, que impregnan la Constitución Política del Estado, el funcionamiento de la economía no se encontraría al servicio de la sociedad y por tanto de la democracia política. Muy por el contrario, ésta debe sufrir limitaciones, incluso constitucionales, a fin de evitar la incursión de la soberanía popular o del propio sistema político en el incremento del gasto público, en el aumento de las funciones del Estado y en la fluidez de los mercados laborales y mercantiles. Ello, con el objetivo de impedir interferencias legales y/o institucionales, a su juicio perniciosas para la mantención y desarrollo del modelo. Lo anterior explica las normas constitucionales que sitúan exclusivamente en el Poder Ejecutivo las iniciativas de ley en materia de negociación colectiva, de seguridad social, de proyectos que impliquen gastos, de alza de impuestos, el rol subsidiario del Estado en materia de derechos económicos y sociales, las normas de quórum calificado, el sistema binominal y las dificultades de reforma constitucional, entre otras materias.

Si bien un resultado natural de este ordenamiento constitucional es el debilitamiento del sistema político, muy en especial de los partidos, éste no se explica sólo por dichas limitantes. La crisis de la política tiene raíces más hondas y se relaciona directamente con la falta de proyectos de país que la aqueja. Ello, de una parte, lleva a administrar en lo sustantivo, más allá de las progresivas mejoras sociales experimentadas, un modelo económico con fuertes resabios liberales. De otra, frente a la falta de proyecto transformador, se produce un natural y creciente distanciamiento de los partidos con su base social, conjuntamente con la anulación de capacidades para elaborar estrategias alternativas a los enclaves existentes. Como éstos no son sólo jurídicos o institucionales, sino también culturales, de poderes fácticos y comunicacionales, no se ha tenido capacidad, pese a percibir las crecientes insatisfacciones sociales, para sustraerse a la lógica gubernamental o intentar modificarla, en materia de relaciones laborales.

<sup>41</sup> Bobbio, Norberto. *Liberalismo y Democracia*. Fondo Cultura Económica, México, 1992.

El discurso antisindical ha sido recurrente durante los gobiernos de la Concertación, como reflejo de las estructuras autoritarias en los centros de trabajo, o explícita o implícitamente en los medios comunicacionales y en las imágenes públicas que proyectan ciertas políticas gubernamentales. Espinosa (2007), al analizar el sentido histórico de clase con que actúa el empresariado, plantea que el liderazgo empresarial creció a la par que se fue erosionando la influencia del sindicalismo. “La paradoja de la transición es que la clase empresaria fue constituida desde lo político, en la medida que gobierno, partidos y empresarios compartían el discurso del éxito económico y la complacencia por la performance de la economía chilena en el contexto internacional”.

El proyecto país, durante largos años, se habría centrado en los paradigmas empresariales: libertad para emprender y crecimiento económico. Drake caracteriza el nuevo modelo chileno como una economía neoliberal protegida de las intervenciones extensas del Estado y con una democracia liberal resguardada de la voluntad plena de los ciudadanos<sup>42</sup>. Aunque bajo la continuidad del neoliberalismo muchos/as trabajadores/as pueden haberse beneficiado del contexto económico general, las condiciones laborales se han deteriorado de manera significativa y no se ha alterado la gran desigualdad de ingresos. El movimiento sindical no habría recibido un tratamiento especial de parte de la concertación, manteniéndose “la lógica férrea” del sistema de relaciones laborales de 1979. Dado el modelo económico, la debilidad del sindicalismo, el poder desmesurado de los empresarios y la cautela de la Concertación, no se aprobaron reformas sustantivas. Ambos análisis confirman el planteamiento ya citado por Ermida, sobre lo difícil que resulta hablar de gobiernos progresistas y de política laboral progresista, cuando el modelo económico neoliberal juega un rol tan gravitante en todo el sistema político.

Por último, la relación gobiernos-sindicatos ha sido diferente en los distintos períodos de gobierno. Durante el primero, la preocupación especial fue manejar el proceso de transición política, económica y social, conjuntamente con las frustraciones sindicales, en tanto el gobierno, y también los partidos aliados, no manifestaron voluntad política o no pudieron cumplir con los compromisos programáticos. Las instancias de diálogo, muy acotadas en sus temas por la conducción gubernamental,

<sup>42</sup> Drake, Paul W. “El movimiento obrero en Chile: de la Unidad Popular a la Concertación”. En: *Revista de Ciencia Política*. Volumen XXIII / N° 2, 2003, ISSN 0718-090X versión online.

conjuntamente con calmar las inquietudes empresariales, se utilizaron como instrumentos de contención del sindicalismo, en sus expectativas y eventuales movilizaciones.

El siguiente gobierno asumió, dentro de una percepción política extendida debido al gran despliegue comunicacional realizado, que la estrategia de reformas laborales había sido muy exitosa, dando amplia satisfacción a las aspiraciones sindicales. Al darse por zanjado el conflicto en torno al sistema de relaciones laborales, la acción gubernamental se concentró en los temas de desarrollo productivo, creando nuevas instancias de diálogo, en las cuales los principales temas sindicales pendientes no tenían resonancia ni espacio real de discusión. Las relaciones se sectorializaron y hacia el término del período, frente al peligro de triunfo de la coalición opositora, operó nuevamente la subordinación sindical a la transición política.

En cuanto al tercer gobierno, éste centró su agenda tanto en el incumplimiento normativo, bastante generalizado (debido a la cultural empresarial reforzada con políticas económicas gubernamentales) como en la creación de un consejo de diálogo social. El debilitamiento sindical se intensificó debido a la crisis económica, el incremento de la cesantía, el alto endeudamiento individual, y el natural auto disciplinamiento de las y los trabajadores frente al temor del desempleo. El gobierno hizo un esfuerzo para lograr algún grado de acuerdo entre empresarios y trabajadores antes de enviar un proyecto de reforma laboral al parlamento; sin embargo, la falta de cultura de diálogo y la tendencia de las partes a vetar temas de debate, impidió que el esfuerzo tuviera éxito. Iguales causas empataron y finalmente paralizaron importantes esfuerzos por sacar adelante un proyecto consensuado tendiente a institucionalizar el Consejo de diálogo social. En este período volvió a ampliarse la interlocución gubernamental a parte del gabinete político.

En todos los gobiernos, incluido el actual, con la periodicidad respectiva, el Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Hacienda en forma conjunta negocian con la CUT el salario mínimo. Con las organizaciones del sector público, las mismas contrapartes gubernamentales negocian el reajuste, las mejoras salariales y las condiciones laborales del sector. No obstante, desde una dimensión socio-política, el sindicalismo fue perdiendo interés para el gobierno en paralelo a su debilitamiento progresivo como actor social. Las relaciones esporádicas se redujeron al tratamiento de eventuales reformas legislativas o a negociaciones en que el Estado era la contraparte empleadora. No fue incorporado en ninguna

decisión relevante de política pública, tampoco en las propiamente sociales. Junto con considerar bajo control las débiles y precarias manifestaciones de insatisfacción del mundo laboral, se relativizaban sus motivos, se reclamaba la falta de modernización sindical, estigmatizando implícitamente las movilizaciones sociales como dañinas para el orden público y la estabilidad del sistema democrático.

El tema de la participación social también experimenta significativas transformaciones. Desde una propuesta de visión estratégica de país muy diferenciada del régimen dictatorial, con referencias a los diversos actores de la vida nacional, incorporando tanto a los actores políticos como a los sociales, relevando las representaciones empresariales y sindicales, se transita hacia un desdibujamiento y posterior desaparición de la noción de interlocutores socio-laborales.

En efecto, el primer programa concibe la participación ciudadana como un elemento inherente al ejercicio de la democracia, y al diálogo social como un mecanismo esencial para canalizar positivamente los legítimos conflictos de intereses. Explicita nítidamente una voluntad de integración participativa de los actores socio-laborales tanto en la institucionalidad como en las políticas que se proponen (reforma educacional, definición de políticas sociales, en capacitación, fomento productivo, etc.); en particular, en la generación de las bases de un nuevo sistema de relaciones laborales y las reformas legales que ello implicaba.

En el segundo programa, los temas de participación social orgánica, así como el del diálogo social, se diluyen. Los interlocutores interpelados son el conjunto de la ciudadanía, en particular: jóvenes y mujeres en relación, principalmente, al desarrollo regional y comunal, manteniendo una acotada referencia a los actores laborales. Éste comienza a perfilar nociones tales como empoderamiento ciudadano, igualdad de oportunidades, fomento a la iniciativa individual y emprendimiento, todas de connotación individual. El fortalecimiento de las relaciones Estado-sociedad civil se expresa en la conexión entre los servicios públicos y sus usuarios. Se inicia la configuración programática del empresariado como actor socio-político, estatuyéndolo como pilar del desarrollo.

La tendencia, en cuanto a la falta de configuración de otros actores sociales, continuó en el tercer programa. El empoderamiento ciudadano y la participación social siguen ligándose a los procesos de descentralización, manifestándose la voluntad de otorgar más poder a la ciudadanía en las decisiones que atañen a su barrio, comunidad y región. Otorga carácter estratégico a las instancias de cooperación público privada, fun-

damentalmente con el sector empresarial, en temas tales como fomento productivo, investigación e innovación tecnológica; sólo plantea la intención de alcanzar “una alianza estratégica entre todos los actores del desarrollo”, y que la conducción económica fomente el diálogo entre ellos. En el actual programa, la participación ciudadana constituye uno de sus ejes centrales.

El empoderamiento se proyecta como la generación de espacios reales para expresar críticas, opiniones propositivas y evaluativas en los ámbitos respectivos; hay referencias específicas a “actores o sectores sociales involucrados” y a las organizaciones sociales como canales de expresión de la ciudadanía, particularmente en los niveles locales. Sin embargo, no se realizan como ejes de este proyecto ciudadano ni una concepción de la participación y del ejercicio de la ciudadanía a través de la promoción de la organización social, ni la participación como expresión de una sociedad civil organizada en los más diversos ámbitos, incluido el nacional, en torno a su diversidad de intereses; tampoco surge la noción ni el concepto de interlocutores sociales nacionales en las formulaciones programáticas.

A pesar de la poca elaboración o quizás precisamente por ello, al insertarse el empoderamiento de la ciudadanía en una concepción de “participación activa”, se generan espacios para una mayor estructuración y articulación de movimientos y actores sociales que los experimentados en los gobiernos anteriores. Adicionalmente, la lógica programática de síntesis de lo avanzado y de invitación al conjunto de la sociedad a comprometerse con un salto cualitativo al desarrollo —en una concepción integral— expresa implícitamente tanto una visión social integradora, como formas de conducción que relevan la participación, el diálogo y los acuerdos como elementos valiosos para la gestión pública y la resolución de conflictos sociales.

#### IV. MOVIMIENTO SINDICAL: BALANCE DE SU DESARROLLO EN LOS AÑOS DE GOBIERNO CONCERTACIONISTA

El progresivo debilitamiento orgánico experimentado por el movimiento sindical en los últimos quince años, se debe tanto a factores económicos y estructurales, políticos y culturales, como también a problemas y desafíos propios. Las situaciones adversas en su entorno político, social y laboral, históricas por lo demás en la constitución del movimiento sindical, se prestan tanto para crisis que acentúan su debilitamiento y

fragmentación, como para la renovación de sus estrategias orgánicas y de representación, discursos, métodos y programas de acción.

Su reconstitución como actor sociopolítico, con pretensiones de incidir en la reformulación de las estrategias de desarrollo, recuperando su representación simbólica, conjuntamente con fortalecer sus capacidades de interlocución y negociación para mejorar las condiciones laborales concretas de las y los trabajadores, se interrelaciona con la reconstitución del conjunto del mundo social y con su propia capacidad de recrear proyectos colectivos. Reflexionar sobre este dificultoso accionar sindical implica considerar las relaciones del sindicalismo con el Estado y con los partidos políticos; su relacionamiento con la sociedad civil así como sus políticas de alianza; sus avances en función de su aspirada transformación en un sindicalismo socio-político y, en paralelo, las fortalezas y debilidades propias que aún debe superar.

Desde los inicios de la transición, el sindicalismo representado exclusivamente por la CUT, detentando aún fortalezas propias de un actor social y político, mantuvo una posición de colaboración con el gobierno, en tanto priorizó la transición democrática por sobre la satisfacción de sus legítimas aspiraciones. La postergación de éstas generó los primeros conflictos en su interior, liderados principalmente por tendencias de izquierda no representadas en la coalición de gobierno.

Si bien la estrategia sindical desde 1990 se la auto califica “de movilización y de diálogo social”, hubo períodos de quiebre formal de las relaciones con el gobierno, con una creciente crítica al modelo neoliberal, denunciando el desfase entre crecimiento económico, políticas sociales e inclusión social. Se reclamaba el cumplimiento de los compromisos gubernamentales; se criticaban fuertemente las prácticas empresariales y se realizaron protestas y movilizaciones, las que fueron subsumidas hasta 1998 por el crecimiento económico y del empleo, las alzas salariales y los logros en la lucha contra la pobreza. Se hicieron también esfuerzos por integrar al discurso sindical los temas de modernización de la economía en función de los cambios y desafíos que implicaba la apertura comercial.

No obstante, durante ese período y los siguientes pesaron más las divisiones internas junto a la descalificación oficial de inconducencia y de falta de modernidad de las posturas sindicales. Esta última, en momentos parecía confluir con las críticas empresariales, las que centraban la ausencia de modernización sindical exclusivamente en sus posiciones negativas frente a una supuestamente necesaria mayor flexibilidad del mercado de trabajo.

El proceso de debilitamiento progresivo como actor social, incrementó las insatisfacciones en su interior, acabando con su política de colaboración, sin capacidad para transformarla en una de confrontación o de presión por sus demandas. Tampoco hubo capacidad de procesar estas últimas en propuestas que le permitieran aglutinar y representar a un mundo laboral cada vez más precarizado, disperso y fragmentado.

De ese modo, se transitó crecientemente hacia una posición meramente reivindicativa o defensiva, centrada –casi en forma exclusiva– en las eternamente postergadas reformas legislativas sustantivas a la negociación colectiva, y en el respeto efectivo a la libertad sindical. Más allá del discurso, la estrecha relación política, y en algunos casos personales, de las dirigencias sindicales con altos ejecutivos gubernamentales marcó una línea preferente de subordinación del sindicalismo frente a la manipulación política y financiera del gobierno. Las fallidas reformas al sistema político, con la dificultad y/o falta de voluntad para dar por concluido el proceso de transición democrática, implicó no sólo quiebres y mayor atomización al interior del movimiento sindical, proceso esperado implícitamente o anunciado por las tendencias más tecnocráticas al interior del gobierno, sino también sirvieron para revivir posiciones de subordinación en los momentos de definiciones electorales.

A pesar de los incipientes avances de la CUT por reformularse con discursos y estrategias más autonómicas, su relación con el gobierno no experimenta aún cambios relevantes. Paralelamente, emergen otras expresiones sindicales que, canalizando el amplio descontento social, sí logran perfilarse en posiciones más confrontacionales, críticas y preferentemente contestarias al sistema socio-económico actual.

En paralelo a la crisis del movimiento social, del cual el sindicalismo forma parte, se experimenta la de los partidos políticos. Éste se constituyó históricamente en Chile a partir de una estrecha alianza con los partidos políticos, en función de una común aspiración de transformación de la sociedad. La existencia de un horizonte utópico compartido, expresado en proyectos sociales de cambios a partir de la identificación de un sujeto social –“el pueblo”– permitió tanto la potenciación de los partidos en sus funciones de intermediación de las demandas del mundo social en el sistema político, así como la del sujeto social sindical. La estrecha relación en función de aspiraciones compartidas se mantuvo durante la lucha antidictatorial, en la que si bien se priorizó la recuperación democrática, ésta incluía sus dimensiones sociales.

Durante la transición, los partidos experimentan cambios trascendentales en su relación con la sociedad, subordinándose a una lógica restringida de gobernabilidad democrática, con predominio de visiones y liderazgos tecnocráticos. Frente a las profundas transformaciones tecnológicas, económicas y culturales, los partidos políticos no se han reorganizado en torno a proyectos políticos sustantivos; ya no ofrecen a la ciudadanía pautas interpretativas que le ayuden a estructurarse en torno a identidades colectivas; tampoco logran aglutinar los múltiples intereses segmentados, ni representarlos articuladamente en el sistema político.

Así, en la sociedad se deja sentir fuertemente la ausencia de un horizonte de futuro común en el imaginario colectivo. Desde comienzos de los noventa, los partidos abandonan la categoría histórica “pueblo”, sustituyéndola por el vocablo de “gente”, el cual no tiene connotación política alguna. De ese modo se neutraliza todo componente de clases en su discurso político simbólico, conjuntamente con interpelar a individuos o pluralidad de personas y no a sujetos sociales. Este discurso político no contribuye a la constitución de actores sociales, de sujetos ni de identidades colectivas, produciendo en paralelo la invisibilidad, tanto de las y los trabajadores y sus representaciones sindicales, como del conflicto capital trabajo. Así se crea la ilusión de que la desigualdad no es de clases sino de oportunidades individuales; que el cambio no se trata de una mayor distribución del poder y de la riqueza, sino de expresar y solucionar los problemas de personas o grupos en contraposición a los de categorías sociales o culturales. Todo ello ha generado un gran déficit de la política con la sociedad, sus organizaciones y la participación social, más cuando históricamente –también en el hoy y en el futuro– lo social se constituyó siempre desde la política<sup>43</sup>.

No obstante los profundos cambios y falencias que marcan la crisis de los partidos, las interferencias político partidistas al interior de las organizaciones sindicales han contribuido a agravar las crisis internas, las divisiones y la atomización sindical. Así, el pluralismo sindical, que junto a la adscripción al sistema democrático aparecía como uno de sus mayores logros y aprendizajes durante la lucha antidictatorial, vuelve a supeditarse a tendencias partidarias e incluso a personalismos de algunos liderazgos sindicales, en una disputa por el poder en núcleos cada vez más debilitados. Ello produce efectos negativos directos en

<sup>43</sup> Espinosa, Malva. 2007.

la unidad orgánica y funcional del movimiento sindical, e indirectos en términos de descrédito, desconfianza y pérdida de legitimidad ante la base social que, ambos en sus respectivos roles, debiesen aspirar a representar.

A su vez, las transformaciones tecnológicas, culturales y de globalización del capitalismo han permitido la emergencia de nuevos movimientos sociales y el reforzamiento de otros preexistentes. Surgen nuevas identidades, culturales o adscritas, como aglutinantes de la acción colectiva, ya sea en forma estructurada o en expresiones más flexibles o de menor permanencia en el tiempo. Se potencian las organizaciones de derechos humanos, incluidas las que luchan por la verdad y la justicia en los crímenes de la dictadura; las de etnias originarias, en particular el pueblo mapuche; las identidades de género, las de libertad sexual, las generacionales (jóvenes, estudiantes, tercera edad, etc.). Nacen los movimientos ecologistas, de consumidores, los antiglobalización, los regionalistas, las expresiones locales y poblacionales, de los sectores rurales, etc. En el mundo de los excluidos emergen asociaciones reivindicativas de diverso tipo, entre ellas la de trabajadores/as cesantes, deudores habitacionales, etc. El sindicalismo ha estado abierto a la confluencia, en actividades concretas, generalmente de apoyo a planteamientos y demandas, con estas variadas expresiones del mundo social, actitud que se enraíza con sus estrategias de sobrevivencia y de desarrollo en el período dictatorial y con su ideario de democracia, libertad, justicia e igualdad. Su adhesión ha sido principalmente a actividades públicas y movilizaciones.

Junto con la construcción de una crítica más sólida al neoliberalismo y a las insuficiencias políticas, sociales y culturales del actual sistema democrático, el sindicalismo ha participado en los foros sociales mundiales y en las actividades preparatorias de los grupos nacionales. El 2006, la CUT fue una activa organizadora y participante del “Parlamento Social y Político”. El protocolo de acuerdo suscrito incorporó temas en discusión y de interés para el conjunto de la sociedad chilena (cambio del sistema electoral binominal, reforma previsional y educacional y un nuevo marco para la negociación colectiva). En la búsqueda de una dimensión social de las políticas públicas, y en la lucha política, plantea avanzar en tres grandes líneas: protección social para el conjunto de la población, reforma profunda del sistema educacional, e impulso de cambios de fondo en el sistema de negociación colectiva. Para el logro de estos objetivos sería fundamental aunar fuerzas sociales y políticas para luchar por cambios

en el sistema electoral, en función de los principios de proporcionalidad, representatividad y eliminación de las exclusiones<sup>44</sup>.

En tanto, una de las manifestaciones de la enorme desestructuración productiva generada por el modelo de inserción del país en la globalización, es la heterogeneidad de intereses, en muchas circunstancias persistentemente contradictorios, entre el gran empresariado y las corporaciones transnacionales con las empresas nacionales de menor tamaño. Así, en enero del 2007 la CUT suscribió una alianza estratégica con la CONUPIA (Confederación Nacional Unida de la mediana, pequeña y micro industria, servicios y artesanado), con la finalidad de desarrollar propuestas conjuntas en el marco de un diálogo bipartito, constituyendo una mesa permanente de trabajo sobre temas de interés común, entre otros: mejoramiento de los procesos de capacitación para trabajadores/as y empresarios/as; soluciones para la importante deuda previsional existente, y fomento del trabajo decente y productivo. En cuanto a las alianzas intersindicales, a inicios de la transición la CUT se incorpora formalmente a la CIOSL-ORIT y en las instancias sindicales del MERCOSUR. Si bien suscribe la tendencia unitaria actual del sindicalismo internacional, su compromiso es tibio para implementarla en el ámbito regional, problema común al sindicalismo latinoamericano según Wachendorfer<sup>45</sup> y, nulo en términos de impulsar la unidad de acción con las otras centrales sindicales existentes, todas formadas por organizaciones y dirigencias desmembradas, en los últimos años, de la propia CUT.

No obstante las dudas y dificultades que debieron superarse, tras dos años de complejas discusiones dos de las más grandes organizaciones sindicales de América, la CLAT y la ORIT, acaban de disolverse para dar paso a una nueva organización unitaria: “La Confederación Sindical de Trabajadores y Trabajadoras de las Américas” CSA. El Congreso Fundacional (Panamá, 2008) contó con una representación de más de 24 millones de miembros pertenecientes a 65 centrales sindicales nacionales afiliadas, repartidas en 20 países de la región. La CAS se crea como la filial americana de la Confederación Sindical Internacional e implica una fuerte y esperanzadora señal de unidad sindical, en tanto compromiso de trabajo conjunto marcado por la solidaridad, la democracia y la igualdad

<sup>44</sup> Central Unitaria de Trabajadores de Chile. CUT Prensa. [www.cutchile.cl](http://www.cutchile.cl)

<sup>45</sup> Wachendorfer, Achim. “¿Hacia una nueva arquitectura sindical en América Latina?”. *Revisita Nueva Sociedad* N° 211, 2007. ISSN: 0251-3552. [www.nuso.org](http://www.nuso.org)

entre sus miembros. Seguramente, esta nueva realidad sindical internacional tendrá un positivo impacto en los desafíos que enfrenta el sindicalismo chileno.

Éste, en sus tres centrales orgánicamente estructuradas (aunque con muy distintos grados de representatividad entre ellas), se plantea la necesidad de su transformación en un actor sociopolítico. En dicha dirección y como en todo proceso de cambios, hay tendencias positivas y otras más corporativas en su interior. La concepción de sindicalismo socio político implica la creación de un sindicalismo democrático e internacional cuyo ideario se expresa en el logro de una democracia integral o sociedad del trabajo (verdaderas democracias económicas, políticas y sociales), que asume la representación del conjunto de los intereses de las y los trabajadores como ciudadanos/as miembros de una sociedad, conjuntamente con sus condiciones y derechos en sus relaciones concretas de trabajo.

Este planteamiento implica que en la nueva realidad productiva-laboral y apoyándose en sus tradiciones, visualiza representar a diversas categorías de trabajadores con epicentro en las empresas transformadas, pero también instalado en el mundo del trabajo precario e inestable, y entre los trabajadores que desarrollan sus actividades en el enorme y variado sector informal de la economía, proponiéndose, de ese modo, dar cuenta de una gran heterogeneidad de intereses como característica determinante del mundo del trabajo actual<sup>46</sup>.

Las distintas tendencias del movimiento sindical chileno comparten el diagnóstico de que el sindicalismo se encontraría en crisis, una de cuyas principales manifestaciones sería la brecha existente entre la dirigencia sindical y la base social que aspiran a representar. Las conclusiones de que la superación de la crisis requiere de una renovación sindical que asuma las principales dimensiones de un sindicalismo sociopolítico, aparecen también como compartidas. Sin embargo, en los hechos, su gran debilidad orgánica así como la profunda y extendida precariedad laboral, los arrincona a posiciones defensivas de derechos básicos en los lugares de trabajo, dificultándose su capacidad de convocatoria para temas que no sean los concretos y cotidianos de cada realidad laboral. Las dificultades se incrementan con el avasallante discurso neoliberal: con sus contenidos simultáneos de individualismo y de desesperanza aprendida.

<sup>46</sup> Godio, Julio. 2004. Op. cit.

La dualización del mundo del trabajo, entre un segmento pequeño de trabajadoras/es modernos beneficiados por las estrategias de inserción en la globalización, y una inmensa mayoría que sufre sus efectos más negativos, hace patente la pérdida de un valor esencial y de una práctica histórica irrenunciable del sindicalismo: la de la solidaridad al interior del mundo del trabajo. Los sindicatos de las pocas empresas grandes, que concentran gran parte de la tasa de sindicalización nacional, asumen con su actitud, y a veces en su discurso, que la defensa de sus conquistas pasa por la mantención de la precarización laboral; en lo específico, de aquellas y aquellos que conforman los núcleos subcontratados y suministrados.

Si bien estos sindicatos se encuentran generalmente afiliados a las centrales sindicales, el vínculo es pasivo y de apoyo formal a sus procesos de renovación. En estos segmentos la tendencia es a la fragmentación y atomización de las organizaciones, en tanto las prácticas antisindicales de las grandes empresas y corporaciones adquieren manifestaciones más complejas y sutiles que en el resto. De ese modo, las tendencias corporativas se refuerzan por causas y con objetivos muy diversos, dificultando la concreción de estrategias para los propósitos de renovación, expresadas en la construcción de un nuevo sindicalismo sociopolítico. A lo anterior se suma la incapacidad de los partidos progresistas de romper su inmovilidad y de emerger de su propia crisis, elaborando proyectos políticos alternativos al modelo socio-económico dominante.

## V. A MODO DE CONCLUSIÓN

Al igual que otros países de la región, Chile vive las tensiones de un doble proceso: la reconstitución del régimen político democrático y la modernización política, económica, social y cultural. Sus resultados hasta ahora son los de una democracia incompleta, por sus falencias tanto en el sistema de representación popular, en el político, como por su gran déficit en materia de democracia social. Su opción progresiva por un modelo económico-social con fuertes resabios neoliberales y con un Estado ausente en la formulación de políticas económicas nacionales, permite y valida la gran concentración del poder económico y político. Los sustentos ideológicos de sus valiosas y crecientes políticas sociales avalan concepciones individualistas de lo social, obviando la conformación de sujetos colectivos, la participación social organizada y la cada vez más desigual correlación de fuerzas en el conflicto capital-trabajo, producto

de la acción concertada y global del capital, con su expresión paradigmática: los grandes conglomerados y corporaciones transnacionales.

Históricamente en el país, las identidades sociales, el accionar de los movimientos sociales y la acción colectiva de los trabajadores se interrelacionaron íntimamente con la política. Sin pretender recrear condiciones del pasado, es dable sostener que la política y sus actores principales, los partidos, así como los gobiernos que los representan, son un factor insustituible de reconstitución de lo social. En otros términos, más allá de los grandes cambios tecnológicos, económicos y principalmente culturales, y de los problemas y desafíos propios del sindicalismo chileno, su crisis se explica en gran parte por las falencias del sistema político y del modelo socioeconómico prevalente.

Aunque el Estado y la política continúan siendo insustituibles en la reconstitución del mundo social y del movimiento sindical, sus roles ya no son los de antaño: el de constructores únicos de identidades o sujetos sociales, sino el de generadores de espacios para que éstos se construyan<sup>47</sup>. De mantenerse las políticas actuales sin cambios significativos, lo más probable es que se manifieste una creciente insatisfacción social, fuera de las organizaciones sociales estructuradas, respondiendo a liderazgos espontáneos, probablemente con fuertes características anti sistémicas y al margen de una racionalidad política democrática.

Una de las enseñanzas positivas del pasado es la demostración que la generación de canales institucionalizados para solucionar los conflictos sociales juega un rol importante en la estabilización y desarrollo del régimen democrático y de incentivación del crecimiento económico. Existen señales suficientes a nivel nacional e internacional de la reactivación paulatina de los movimientos sociales y de la capacidad de potenciarse a partir del uso de tecnologías que hasta ahora sólo habían redituado a favor de una globalización económica, liderada casi exclusivamente por las grandes corporaciones nacionales y transnacionales.

Sin una institucionalidad orgánica y normativa adecuada, la presión legítima de los movimientos sociales puede traducirse prontamente en estrategias confrontacionales, forzando al gobierno y a los partidos progresistas a propiciar o avalar políticas represivas que los distancien aún más de la representación de intereses ciudadanos, articulados por nuevas y legítimas organizaciones sociales. Si bien hasta ahora la gran mayoría de las crisis internacionales han sido producto de la financiarización y de los

<sup>47</sup> Garretón, Manuel Antonio. 2001.

vaivenes de la economía mundial, los análisis prospectivos permiten suponer que las crisis nacionales o regionales estarán cada vez más ligadas a problemáticas sociales internas o de grupos de países territorialmente cercanos.

Como ya se señaló, las posibilidades de la democracia en América Latina se encuentran condicionadas por los procesos de modernización. Si bien la tendencia es a abordarlos como procesos separados, privilegiándose por regla general el ajuste de las estructuras productivas y comerciales, a mediano plazo, empero, sólo serán viables las estrategias económicas que consideren, junto con las nuevas condiciones de la economía mundial, procesos incluyentes de ciudadanía<sup>48</sup>. “Imaginar que la ciudadanía pueda tener plena vigencia sin un esfuerzo efectivo en materia de competitividad resulta, (...) tan infundado como suponer que la competitividad –necesariamente de carácter sistémico– pueda sostenerse con rezagos importantes en el ámbito de la ciudadanía”<sup>49</sup>.

La democratización política chilena ha sido exitosa; no obstante, la calidad del régimen democrático se caracteriza por la precariedad institucional, la existencia de poderes fácticos (económicos y comunicacionales), la debilidad de representación resultante de las tensiones entre actores políticos y sociedad, la fragilidad de sus bases culturales producto de la ausencia de consensos básicos, y la falta de cohesión, unidad y dirección societal, debidas al resquebrajamiento del poder estatal<sup>50</sup>. Por tanto, las opciones del gobierno de la Concertación y de los partidos que la componen, si se aspira a continuar dirigiendo un proceso con sólido sustento en la base social, manteniendo e incrementando las dinámicas de crecimiento económico, deben plantearse ingresar a una segunda etapa, en que la preocupación central sea la profundización de la democracia, la efectivización de los derechos humanos, incluidos los económico-sociales, la institucionalización de la participación ciudadana organizada, y una estrategia a corto y mediano plazo de reducción de las desigualdades en la distribución de los ingresos.

Todos estos objetivos suponen relevar en sus políticas y programas la centralidad social del trabajo, el fortalecimiento del sindicalismo, la promoción de la asociatividad de los empleadores de empresas de menor

<sup>48</sup> Lechner, Norbert. 1994.

<sup>49</sup> CEPAL. Educación y conocimiento - eje de la transformación productiva con equidad, Santiago, 1992. Citado por Lechner. Ob. Cit.

<sup>50</sup> Garretón, Manuel Antonio. 2001.

tamaño y del diálogo entre los interlocutores sociales, para concordar con ellos los lineamientos y objetivos básicos de una nueva estrategia de desarrollo.

Sin embargo, no hay políticas de fortalecimiento del actor sindical, ni diálogo social posible, ni avances sustantivos en la disminución en la brecha de los ingresos, si no se modifican los pilares estructurales del sistema de relaciones laborales, muy especialmente en el ámbito de la negociación colectiva, poniendo, como lo señala la OIT, al “trabajo decente” como el objetivo central del desarrollo.

Cabe señalar que el debilitamiento del movimiento sindical afecta no sólo a la CUT, como su central más representativa, sino a las diversas orgánicas existentes. Desde esa perspectiva, la crisis sindical involucra a la figura misma del sindicato, es decir, a su representación simbólica como instrumento histórico y privilegiado del mundo del trabajo y de sus intereses de clase, en su tradicional base social: el trabajador/a asalariado clásico. No obstante, su pérdida de legitimidad se expande al conjunto de la sociedad, incluyendo a los amplios sectores sociales de excluidos. Es por ello que el remontaje de la crisis con su simultánea sustitución por una dinámica de fortalecimiento progresivo, pasa por un doble proceso de legitimación: frente a sus bases, así como al conjunto de la ciudadanía incluyendo el sistema político.

Con la reciente creación de la CSA, la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) y la Central Autónoma de Trabajadores (CAT) seguramente avanzarán en un proceso de coordinación, de unidad de acción y de estrategias conjuntas para enfrentar la crisis y recrearse en un sindicalismo sociopolítico. El apoyo internacional ya se dejó sentir en la instalación del también reciente Congreso de la CUT (4 y 5 de abril de 2008), con la asistencia del Secretario General de la CSA. Si bien, las tres organizaciones, pero principalmente la CUT y la CAT, adscriben al proceso de unidad y conforman la CSA, no parece factible, ni quizás recomendable, su avance en el corto plazo hacia una unidad orgánica; en especial mientras no se produzcan recambios dirigenciales importantes.

Las estrategias para remontar las crisis orgánicas y de legitimidad parecieran implicar el trabajar en dos grandes ejes que confluyen progresivamente en una sola vía. Un eje es orgánico: el de la democratización del sindicalismo en sus diversas dimensiones; este eje de democratización orgánica tiene una trascendencia esencial para recobrar credibilidad, confianza y adhesión en la base trabajadora.

En efecto, un actor que lucha por la democratización integral de la sociedad no puede continuar con prácticas internas que reproducen vicios y enclaves propios de una democracia restringida, ni con discursos y políticas de representación excluyentes de los intereses de grupos mayoritarios de trabajadores, sin expresar la actual y dinámica heterogeneidad del mundo del trabajo.

Un segundo eje se refiere a la elaboración de estrategias y de plataformas sindicales nacionales que den cuenta de los principales lineamientos de un sindicalismo socio político. Las propuestas de ideas fuerza, los contenidos de las políticas sindicales a sustentar nacionalmente, las estrategias propiamente tales para el fortalecimiento sindical así como para el posicionamiento de sus ideas y propuestas en el debate público, con los empleadores y con el sistema político, deben todas ser sancionadas en procesos participativos, ampliamente democráticos, estableciendo en paralelo, procedimientos para su cumplimiento, seguimiento y evaluación.

Ambos ejes se retroalimentan entre sí; tienen la misión, junto con sus objetivos concretos, de generar tanto una nueva cultura sindical, una validación interna y social del sindicalismo, avanzando progresivamente en la constitución de un sindicalismo socio-político. Para transitar exitosamente el camino propuesto existen muchos elementos de apoyo. El principal, es la unidad sindical interna, la solidaridad y apoyo conceptual y programático del movimiento sindical internacional, el trabajo conjunto con OIT y, en particular, las herramientas para utilizar la Plataforma Laboral de las Américas, la que apunta hacia los mismos objetivos del sindicalismo sociopolítico.

## BIBLIGRAFÍA

- Agacino, Rafael (2002). "Notas sobre el Capitalismo Chileno y Antecedentes para una Plataforma de lucha por los Derechos Generales de los Trabajadores"; en [www.redem.buap.mx/word/agacino11.doc](http://www.redem.buap.mx/word/agacino11.doc).
- Arrate, Jorge. La fuerza democrática de la idea socialista; Ediciones DOCUMENTA. Barcelona/Las Ediciones del Ornitorrinco; Santiago de Chile, 2005 y en: <http://www.salvador-allende.cl/Biblioteca/Arrate1.pdf>.
- (2006). "Socialistas (7) "Cultura, Democracia y Mercado"; en [www.archivochile.com/Ideas-Autores/arrate](http://www.archivochile.com/Ideas-Autores/arrate)
- Baeza, Manuel Antonio y Vallejos, Paul (2004). "Actores sociales y desarrollo de la regionalidad". <http://www.cidpa.org/txt/5artic04.pdf>

- Bobbio, Norberto. *Liberalismo y Democracia*; Fondo Cultura Económica, México, 1992.
- Campero, Guillermo. “La economía política de las relaciones laborales 1990-2006”. CIEPLAN. *Serie Estudios Socio/Económicos* N° 37, Mayo 2007.
- Castel, Robert. *Las trampas de la exclusión. Trabajo y utilidad social*; Editorial Topia. Colección Fichas del siglo XXI; Buenos Aires, 2004.
- Central Unitaria de Trabajadores de Chile. CUT Prensa. [www.cutchile.cl](http://www.cutchile.cl)
- Drake, Paul W. (2003). “El movimiento obrero en Chile: De la Unidad Popular a la Concertación”. *Revista de Ciencia Política*. Volumen XXIII/N° 2. ISSN 0718-090X versión on-line.
- Ehrke, Michael “La tercera vía y la socialdemocracia europea”. [www.fes.cl](http://www.fes.cl)
- Ermida, Oscar (2007). “La Política laboral de los gobiernos progresistas”. *Revista Nueva Sociedad* N° 211. ISSN: 0251-3552, [www.nuso.org](http://www.nuso.org)
- Espinosa, Malva (1994). “Fundamentalistas, mutantes y liberales: tres lógicas de pensamiento en la izquierda chilena actual. (A propósito del Seminario “La Izquierda en Transición”)”. Mimeo.
- (2000). “Chile: relaciones laborales para el Siglo XXI”. *Temas Laborales* N° 14. Departamento de Estudios. Dirección del Trabajo.
  - (2004). “Notas para una agenda sindical de la mujer trabajadora”. OIT/CUT. Chile.
  - (2004). “Trabajo Decente y Protección Social”. OIT/CUT. Chile.
  - (2005). “Hacia una cultura democrática en las relaciones de trabajo en Chile”; en: *Mitos y realidades del mercado laboral en Chile*. Varios autores. Editor Jaime Ensignia. FES. Chile.
  - (2005). “Sindicalismo en Chile: Actores de ayer y de hoy en la incansable búsqueda del sujeto”; en: *Política y sociedad en Chile: antiguas y nuevas caras*. Varios autores. Editorial Catalonia. Chile.
  - (2007). “La representatividad de los actores sociales: Las formas de representación de los trabajadores. El caso de Chile”; en: *Chile en la globalización. Relaciones laborales. Tratados de Libre Comercio y cláusulas sociales*. Varios autores. Editor Jaime Ensignia. FES. Chile.
- Feres N., María Ester (2007). “El trabajo y las relaciones laborales en los programas de la Concertación”; en: *Chile en la globalización. Relaciones laborales. Tratados de Libre Comercio y cláusulas sociales*. Varios autores. Editor Jaime Ensignia. FES. Chile.
- Feres, María Ester e Infante, Ricardo (2007). “La Negociación Colectiva del Futuro en Chile”. Fundación Chile 21. Colección Ideas. N° 79. Chile.
  - (2008) “Gobiernos progresistas y movimiento sindical”. FES. Chile.
- Fernández, Enrique (2007). “Progresismo”. Grupo Propolco (1998-2007). [www.propolco.cl](http://www.propolco.cl)
- Ffrench-Davis, Ricardo. *Reformas para América Latina después del fundamentalismo neoliberal*. CEPAL. Editorial Siglo XXI, Buenos Aires, 2005.

- *Chile entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad. Reformas y políticas económicas desde 1873*. Cuarta Edición Comunicaciones Noreste Ltda. Santiago de Chile, 2008.
- Frías, Patricio; “Transformaciones en el mundo del trabajo y sus impactos en el movimiento sindical. El caso de Chile”. Proyecto del Programa Becas CLACSO-ASDI, SENIOR, 2005. En prensa.
- Garretón, Manuel Antonio (1993). “La redemocratización política en Chile transición, inauguración y evolución”; en [www.archivochile.com/Ideas-Autores/garretonma](http://www.archivochile.com/Ideas-Autores/garretonma)
- (1999). “Igualdad, ciudadanía y actores en las políticas sociales”. *Revista Ciencias Sociales* N° 9. Págs. 44 a 46. [www.revistacienciasociales.cl/archivos/revista9/word/revista9\\_articulo3.doc](http://www.revistacienciasociales.cl/archivos/revista9/word/revista9_articulo3.doc)
- (2001) “El difícil reintentado de un proyecto de país: la sociedad chilena a comienzos de siglo.” Reproducida y publicada en: *América Latina en el siglo XXI. Hacia una nueva matriz socio-política*. Co-autoría de Garretón con Marcelo Cavarozzi, Peter S. Cleaves, Gary Gereffi, Jonathan Hartlyn. Colección Ciencias Humanas. Ediciones LOM, Santiago, 2004).
- (2001). “Balance y desafíos económicos a un año del gobierno de Lagos”. Informe N° 67. [www.asuntospublicos.org](http://www.asuntospublicos.org).
- (2002). “La transformación de la acción colectiva en América Latina”; en: *Revista de la CEPAL* N° 76. Chile.
- (2003). “Memoria y proyecto de país”; en: *Revista de Ciencia Política/ Volumen XXIII/ N° 2*. [www.scielo.cl/pdf/revsipol/c23v2/art10.pdf](http://www.scielo.cl/pdf/revsipol/c23v2/art10.pdf)
- (2005). Reflexiones en torno de la(as) izquierda(a) chilena(s) y el proyecto de país”; en *Revista Nueva Sociedad*. N° 197. Mayo-Junio 2005. Versión digital.
- (2008). “La doble tensión de Bachelet y la respuesta de los bloques. Balance del año político 2007”. *Revista Mensaje*. Chile.
- Giddens, Anthony (1998). *La tercera vía: la renovación de la socialdemocracia*. TAURUS, Buenos Aires, 2000.
- Godio, Julio (2003). “Sindicalismo sociopolítico: bases y estrategias para la unidad y renovación sindical”. OIT/CUT. Chile.
- (2007). “La importancia estratégica de la Plataforma Laboral de las Américas”. *Nueva Sociedad* N° 211. ISSN: 0251-3552, [www.nuso.org](http://www.nuso.org).
- Hausmann, Ricardo (2008). Entrevista en el *Diario Financiero* (4.02.2008). Chile.
- Hillebrand, Ernst (2007). “La izquierda después de la tercera vía”; en: *Revista Nueva Sociedad* N° 211. ISSN: 0251-3552. [www.nuso.org](http://www.nuso.org)
- (2007). “Entre las recetas de ayer y los desafíos de hoy: La izquierda europea debe reorientarse”. FES. Chile. Análisis y Propuestas-Diálogo Partidario. [www.fes.cl](http://www.fes.cl)
- Jakobsen, Kjeld (2007). “¿Cómo puede enfrentar el sindicalismo a las empresas multinacionales?”; en: *Revista Nueva Sociedad* N° 211. ISSN: 0251-3552, [www.nuso.org](http://www.nuso.org)
- Lechner, Norbert (1994). “Los nuevos perfiles de la política. Un bosquejo”. *Revista Nueva Sociedad* N° 130. Versión digital.

- (2002); *Las sombras del mañana. La dimensión subjetiva de la política*. LOM. Ediciones, Santiago de Chile.
- Lösche, Meter. (2003). *Las socialdemocracias europeas: ¿iba llegado el ocaso?*. ILDIS. www.fes.cl
- Martínez, Arturo (2005). “Estrategia sindical en una Chile internacionalizado”; en: *Mitos y realidades del mercado laboral en Chile*. Varios autores. Editor Jaime Ensignia. FES. Chile.
- Merkel, Wolfgang y Kück, Mirko (2005) “Justicia social y democracia: en búsqueda de una relación”; en: *Perspectivas Internacionales* N° 9. FES-ILDIS; La Paz, Bolivia.
- Moulian, Tomás. (2003) “Estabilidad democrática en Chile: Una mirada histórica”. Doce conferencias. www.plataforma.uchile.cl/fg/semestre2/\_2002/economía/modulo2/clase2/doc/moulian.doc
- OIT (2007) *Sindicatos y Globalización*, en www.oit.org
- Padrón, Alvaro (2007). “Los acuerdos de asociación entre América Latina y la Unión Europea: el papel del movimiento sindical”; en: *Revista Nueva Sociedad* N° 211. ISSN: 0251-3552; www.nuso.org
- Pfaller, Alfred (2001) *La Socialdemocracia en la sociedad globalizada post-industrial*. Traducción del inglés: Bet Gerber. FES. Argentina; en www.fes.cl
- Rojas, Eduardo (2007). *Teoría Crítica, Democracia y Trabajo*. Análisis y Propuestas-Relaciones Laborales FES. Chile; en www.fes.cl
- Sagardo y Bengochea, J.A. (1976) *Sindicatos y Partidos Políticos*; en: www.elpais.com/artículo/economía/Sindicatos/partidos.
- Schmidt, Verena (2007). Entrevista sobre nuevo libro OIT: “Sindicatos y Globalización: tendencias, desafíos y respuestas”, en: <http://www.cioslorit.net/espanol/noticia1.asp?id=1090>
- Touraine, Alain (1994). *¿Qué es la democracia?*. Fondo de Cultura Económica, 2000.
- Vitale, Luis. *Historia del Movimiento Obrero*; Editorial POR, Santiago de Chile, 1962.
- Ugarte, José Luis. *El nuevo Derecho del Trabajo*; Editorial Universitaria, Santiago de Chile, 2004.
- Ulloa, Víctor. *El movimiento sindical chileno del siglo XX hasta nuestros días*. OIT/CUT, Santiago de Chile, 2003.
- Vega, Humberto. *En vez de la injusticia. Un camino para el desarrollo de Chile en el siglo XXI*. Random House Mondadori. SASantiago de Chile, 2007.
- Wachendorfer, Achim (2007). “¿Hacia una nueva arquitectura sindical en América Latina?”. *Revista Nueva Sociedad* N° 211. ISSN: 0251-3552. www.nuso.org

SEGUNDO BLOQUE

*Los balances políticos sectoriales  
del proyecto concertacionista*



# Partidos progresistas en Chile: entre balances y deudas

MARÍA DE LOS ÁNGELES FERNÁNDEZ

MARÍA PAZ POBLETE

MARTÍN SCHUSTER

## I. SISTEMA DE PARTIDOS POLITICOS EN CHILE Y SITUACIÓN DEL PROGRESISMO: IMÁGENES Y PERCEPCIONES

Cuando se alude a Chile y a su sistema de partidos, se tiende a pensar en un sistema que presenta un alto grado de institucionalidad y de legitimidad. Así lo afirma el estudio *Funcionamiento interno de los partidos políticos en Chile. Un diagnóstico*<sup>1</sup> el que señala que “tradicionalmente, Chile se ha observado como un caso de alta continuidad en su sistema político, con partidos de alta institucionalización, alta y persistente identificación ideológica social, y mecanismos de representación política y socialmente legitimados”<sup>2</sup> (2007: 7). No obstante, la realidad reciente da cuenta de una situación un tanto diferente de los partidos políticos chilenos.

Es importante situar el debate en el marco del actual sistema de partidos y su desarrollo en los últimos cuarenta años, donde se evidencian al menos dos tesis fundamentales sobre su configuración.

<sup>1</sup> De FLACSO-Fundación Friedrich Ebert, 2007.

<sup>2</sup> Alude al trabajo de Mainwaring, Scott y Timothy Scully. *Building democratic institutions. Party systems in Latin America*. Stanford University Press, Stanford 1992.

La primera es de Samuel Valenzuela y Arturo Valenzuela (1964), quienes plantean que los partidos políticos chilenos tienen su origen en dos “fisuras generativas” fundamentales: una, constituida en torno a la polaridad estado vs. iglesia, y la otra configurada en torno a la polaridad *trabajadores vs. Empleadores*. Esta interpretación se inspira en la tesis de Lipset y Rokkan (1967) para explicar las variaciones en los sistemas de partidos europeos. La idea de fisuras (del vocablo inglés *cleavages*) generativas hace referencia a conflictos o divisiones importantes que producen un alineamiento de segmentos de la sociedad con una u otra de las posiciones enfrentadas, generando identidades políticas colectivas.

Por otra parte, está la tesis de Eugenio Tironi y Felipe Agüero (1999), quienes señalan que la discontinuidad del sistema de partidos se originó durante el gobierno militar, marcando el fin del “paisaje político” previo a la crisis política de 1973, caracterizado por la división en tres tercios: derecha, izquierda y centro. A partir de tal período, habría surgido una “nueva fisura generativa” de divisiones partidarias, facilitada por la forma plebiscitaria en 1988, denominada “autoritarismo / democracia” que ha dominado la competencia partidaria desde entonces.

A su vez, Timothy Scully (1992) argumenta que “los contornos básicos del panorama político que volvieron a surgir como resultado de la transición a partir del gobierno autoritario, a fines de la década de 1980, no fueron muy diferentes de los que predominaban a comienzos de la década de 1970. Tal como en el sistema de partidos previo al desmoronamiento que éste sufrió en 1973, es posible observar la reaparición de, básicamente, tres tendencias subyacentes en Chile: la derecha, la izquierda y el centro” (Scully 1992: 250). En su opinión, la principal fisura ordenadora del conflicto partidario en la década del noventa, se basaría en diferencias de clase, y no habría espacio para el surgimiento de una nueva “fisura generativa”.

Siguiendo esta línea argumentativa, Fuentes (1999: 3) afirma que el régimen militar funda una “nueva línea de división en el sistema de partidos, [que se conoce como] la división democracia versus autoritarismo” (1999: 6), en el entendido que tal clivaje dio origen a coaliciones que promueven la creación de alianzas bajo una lógica de pacto, aludiendo a la “noción de un acuerdo entre sectores que se reconocen distintos, pero que tienen la voluntad de resolver un conflicto específico o bajo la lógica de un proyecto político” no sólo un acuerdo instrumental para alcanzar ciertos objetivos específicos, sino que una *comunalidad* de intereses tal

que sea capaz de establecer cambios sustantivos (aunque progresivos) en la sociedad.

Sin embargo, esta afirmación no es compartida por Moulian (1997), para quien Chile pasó de un sistema de partidos orientado a la integración de los polos (partidos obreros, partidos de derecha), que orbitaban en torno a uno o varios centros con un bajo nivel de polarización y, por tanto, con una capacidad integrativa diferente (1997: 71-72). Para Moulian, el cambio ocurrido en el sistema de partidos luego de la vuelta a la democracia tiende a asimilarse inevitablemente al modelo de los tres tercios que se mantuvo hasta 1973. Así, “el sistema partidario del Chile actual reproduce, pese a sus pretensiones modernistas, algunos rasgos de la década del cuarenta” (1997: 72).

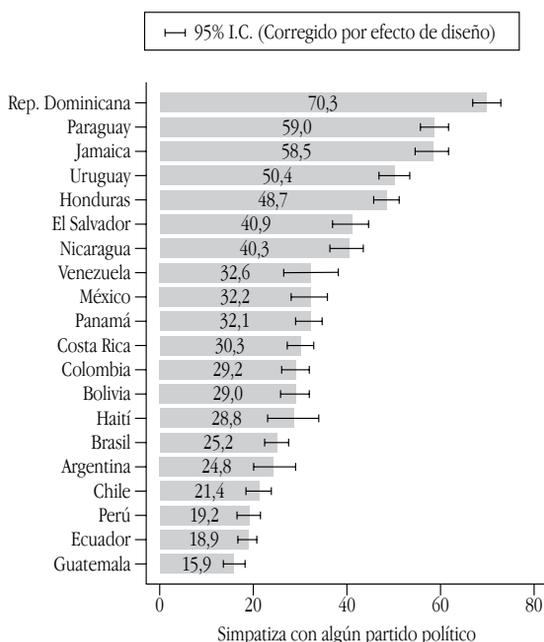
En conclusión, se evidenciarían dos corrientes interpretativas de la conformación del sistema político chileno. Una, vinculada a la estructura prevaleciente antes de 1973, caracterizada por una división política conocida como los “tres tercios”, que tendía a agrupar a los partidos políticos en esa estructura (izquierda, centro, derecha); y otra, que plantea la hipótesis de que el sistema de partidos se caracteriza por el clivaje “democracia vs. autoritarismo”, originado a raíz del régimen dictatorial.

Respecto a la representatividad e imagen que sobre los partidos tiene la sociedad chilena, es interesante el diagnóstico sobre la situación actual de los partidos políticos en Chile en términos de apoyo ciudadano que entrega la serie histórica de encuestas CEP<sup>3</sup> desde 1989 hasta 2007, la cual señala que los partidos políticos han disminuido consistentemente su adhesión. Comparativamente con los países vecinos en la región, Chile presenta bajos índices de identificación partidaria, compartiendo los últimos lugares junto a Perú, Ecuador y Guatemala. Esta situación se manifiesta entre encuestados jóvenes y no jóvenes, cuestionando uno de los supuestos instalados en el debate público, que señalaría la existencia de una opinión más radicalizada de los jóvenes frente a ciertos eventos políticos y que la baja en la adhesión a los partidos sería explicada principalmente por la desafección de este grupo.

Desde 1990, los partidos políticos en Chile han ido perdiendo la confianza y credibilidad ciudadana, situación compartida desde una perspectiva regional, donde la crisis de los partidos es ampliamente generalizada.

<sup>3</sup> Información obtenida desde las encuestas de opinión que realiza el Centro de Estudios Públicos-CEP. En adelante, se ocupará dicha sigla para denominar al Centro de Estudios Públicos.

GRÁFICO 1:  
ADHESIÓN A PARTIDOS EN PERSPECTIVA COMPARADA



Fuente: Barómetro de las Américas por LAPOP

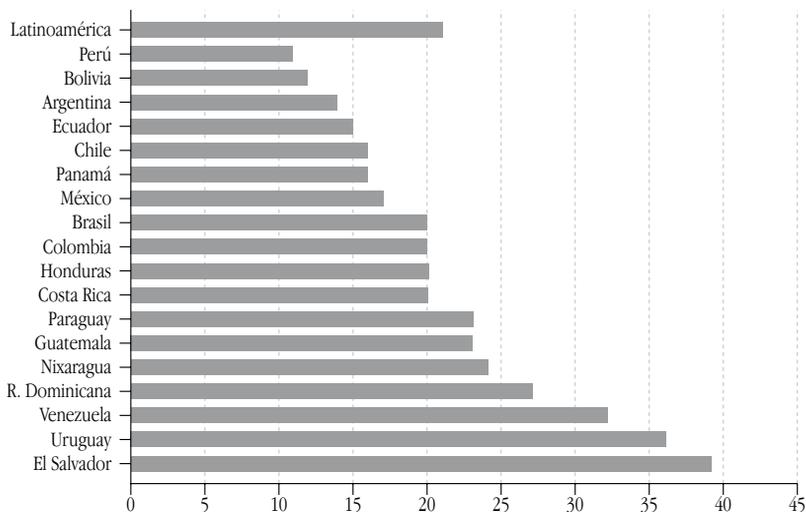
De acuerdo a los últimos resultados de la encuesta LAPOP<sup>4</sup>, Chile se ubica entre los países con más bajo porcentaje de adhesión a partidos. De hecho, sólo un 21,4% señala simpatía por alguno de ellos.

Resulta relevante comparar el caso de Chile en lo que dice relación a la confianza y evaluación que merecen los partidos políticos. Así, es posible observar que si bien el porcentaje es más bajo que el promedio para América Latina, sin embargo aumenta cuando se pregunta por la importancia de los partidos políticos. Esta distinción es importante por cuanto los chilenos parecen reconocer el rol que éstos cumplen en las democracias modernas, independientemente del juicio particular que merecen.

<sup>4</sup> Dichos datos provienen del estudio de Luna, Juan Pablo y Mitchell A. Seligson, 2007 (marzo). *Cultura política de la democracia en Chile: 2006*. Nashville: LAPOP-Universidad de Vanderbilt.

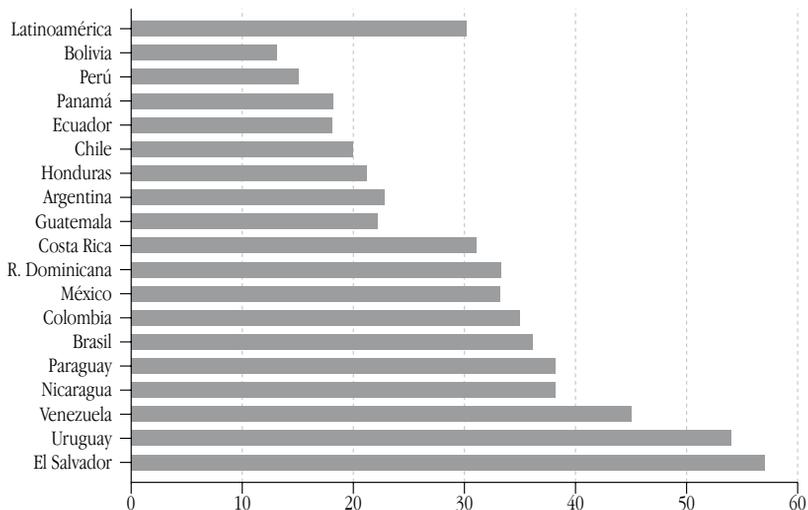
Por ejemplo, en términos de confianza, los partidos políticos sacan cuentas negativas. Según Latinobarómetro, la confianza hacia los partidos políticos en Chile se sitúa en el 20%. Si bien esta situación en nuestro país no es tan compleja –como en países vecinos donde la confianza en los partidos es mínima– tampoco es posible asegurar que los partidos políticos chilenos gozan de una confianza digna de una democracia más avanzada. Como muestra el gráfico 4, Chile se sitúa justo en la media de Latinoamérica pero muy por debajo de Uruguay, que es uno de los países que se tiende a comparar con Chile debido a su nivel de calidad democrática.

GRÁFICO 2:  
CONFIANZA EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN AMÉRICA LATINA 2008



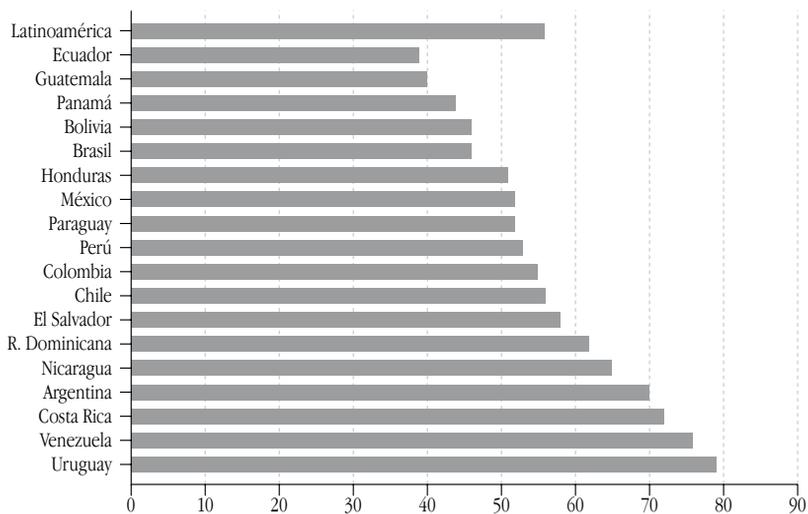
Fuente: Latinobarómetro 2008, [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)

GRÁFICO 3:  
EVALUACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN AMÉRICA LATINA 2008



Fuente: Latinobarómetro 2008, [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)

GRÁFICO 4:  
IMPORTANCIA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN AMÉRICA LATINA 2008



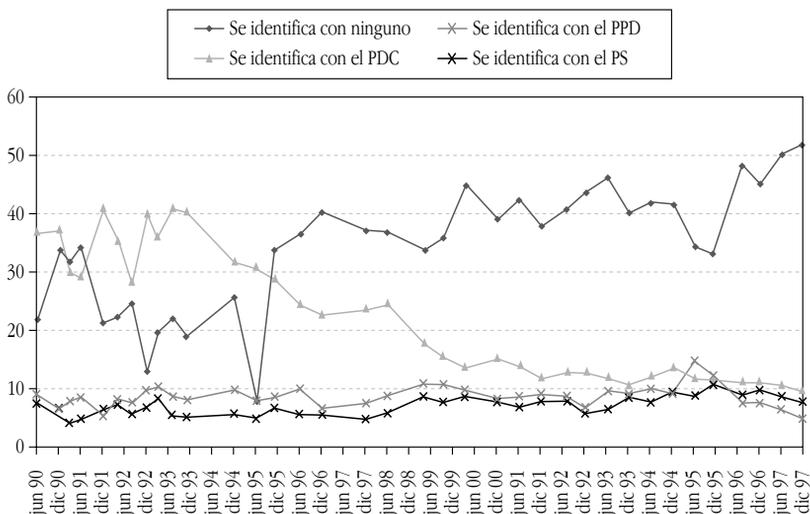
Fuente: Latinobarómetro 2008, [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)

En el caso particular de Chile, se advierte una disminución constante en la adhesión a partidos en la serie histórica del CEP (ver gráficos 5 y 6). Esta situación no es monopolio de alguna agrupación en particular, ni de los partidos de derecha ni de los de izquierda, sino una generalidad para todos los partidos del espectro. En la actualidad, los partidos en Chile bordean como tope el 10% de adhesión en las encuestas. Un caso significativo es el Partido Demócrata Cristiano (PDC). En 1989, tenía una adhesión popular superior al 40% y ahora presenta porcentajes cercanos al 10% en las mediciones más recientes.

Por su parte, las coaliciones políticas también están afectas a este contexto de desafección. Como es de esperar, frente a la baja identificación con los partidos políticos y las coaliciones, aumenta el apoyo a esta figura renombrada que es el “ninguno”. Resulta interesante apreciar que la adhesión que recibe el PS, si bien es baja, es consistente en el tiempo al igual que respecto al PPD, aunque éste ha experimentado un descenso.

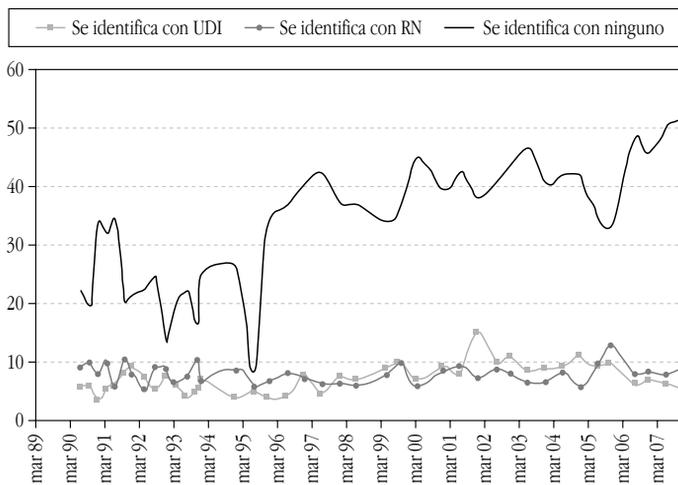
En ambos gráficos, la situación es similar: los partidos han perdido adhesión y el “ninguno” tomado fuerza. Generalmente, la identificación con los partidos aumenta durante las campañas electorales. Sin embargo, luego de las elecciones, la adhesión se reduce considerablemente. Es evidente que algo sucede entre períodos electorales. No están claros los motivos de este descenso ya que no se disponen de estudios cualitativos acerca de la percepción y de las expectativas que los ciudadanos chilenos tienen de la naturaleza y las funciones de los partidos políticos. A nivel del debate público, se esgrimen explicaciones tales como la falta de renovación partidaria (la ciudadanía siempre ve los mismos rostros) o la dinámica de competencia negativa que se produce intrapartido e interpartidos. Sin embargo, estas apreciaciones no están avaladas por evidencia concluyente.

GRÁFICO 5:  
IDENTIFICACIÓN PARTIDOS POLÍTICOS DE LA CONCERTACIÓN 1989-2007



Fuente: Centro de Estudios Públicos, [www.cepbile.cl](http://www.cepbile.cl)

GRÁFICO 6:  
IDENTIFICACIÓN PARTIDOS POLÍTICOS DE LA ALIANZA 1989-2007



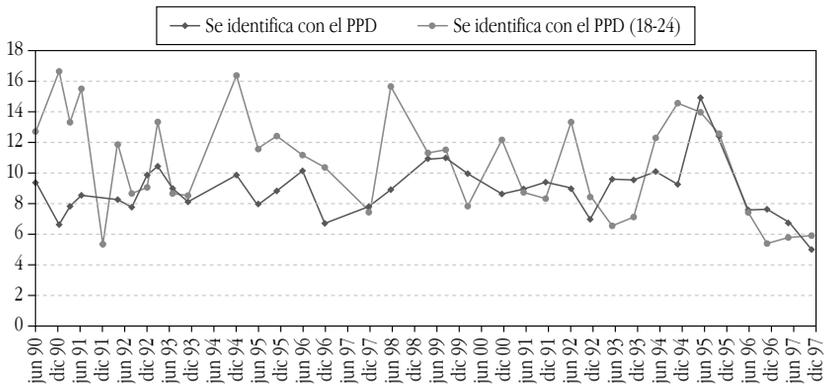
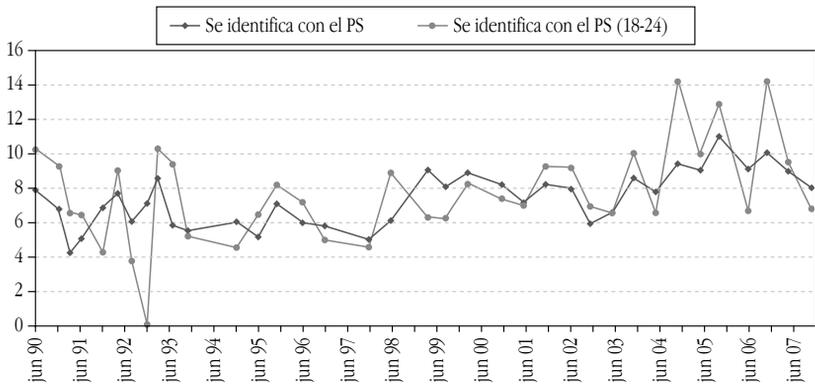
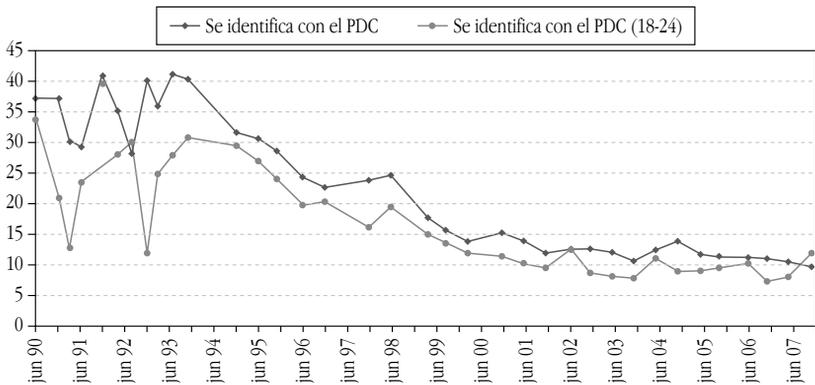
Fuente: Centro de Estudios Públicos, [www.cepbile.cl](http://www.cepbile.cl)

Otra dimensión a indagar es la existencia posible de diferencias entre los más jóvenes y el resto de la población. Si bien la literatura señala que los jóvenes son más críticos respecto a la política que el resto de la población, los datos para el caso chileno muestran lo contrario<sup>5</sup>. Al menos estadísticamente, es posible concluir que los jóvenes no tienen una percepción significativamente distante al resto de la población.

Como se muestra en los gráficos 5 y 6, los más jóvenes y el resto de la población se han identificado sin muchas diferencias con los partidos políticos. Es decir, en la medida que los jóvenes aumentaban su identificación, lo mismo ocurría con el resto de la población. Los jóvenes RN se identifican de forma similar a la población general y asimismo los jóvenes UDI con sus pares. Ambos partidos integran la oposición representada por la Alianza por Chile, integrada por el Partido de Renovación Nacional (RN) y la Unión Demócrata Independiente (UDI). Lo mismo sucede con los partidos de la Concertación, coalición de gobierno que integran la DC, el PRSD, PS y PPD, partidos objeto de esta reflexión.

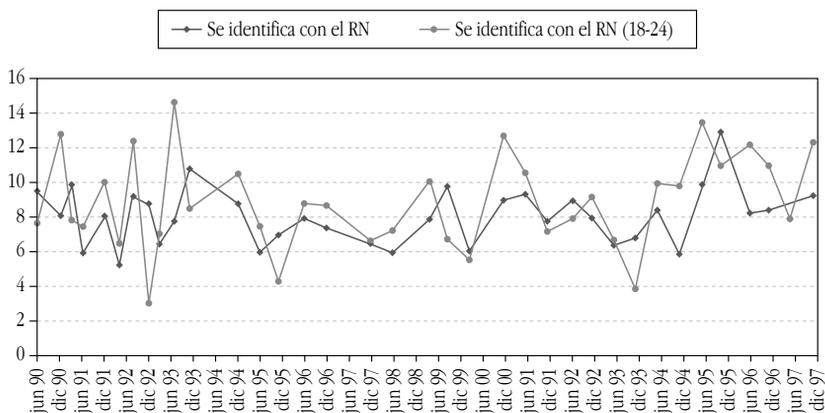
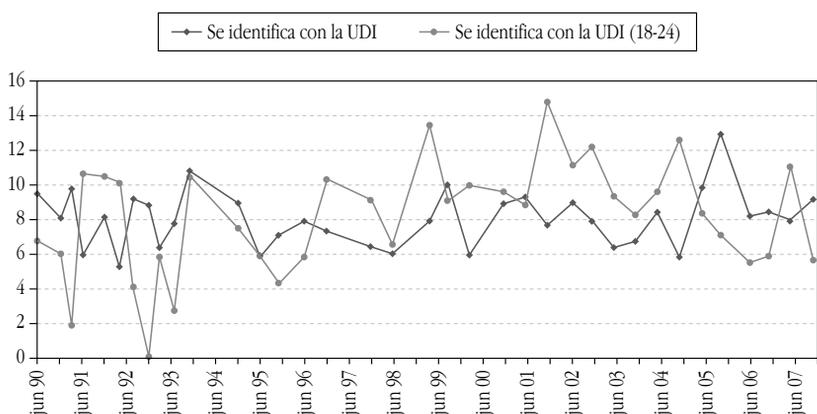
<sup>5</sup> Aravena, María Teresa; Aldunate, Nerea; De Tezanos, Pablo; Torres, David; Cortés, Flavio; Manzi, Jorge; González, Roberto; Saíz, José L. "Identidad y actitudes políticas en jóvenes universitarios: el desencanto de los que no se identifican políticamente". *Revista de Ciencia Política*/Volumen 25/N° 2/2005/65-90.

GRÁFICO 7:  
IDENTIFICACIÓN CON PARTIDOS POLÍTICOS DE LA CONCERTACIÓN  
ENTRE JÓVENES 18-24 AÑOS Y EL RESTO DE LA POBLACIÓN (1990-2007)



Fuente: Schuster 2008 a partir de datos del Centro de Estudios Públicos, [www.cepbile.cl](http://www.cepbile.cl)

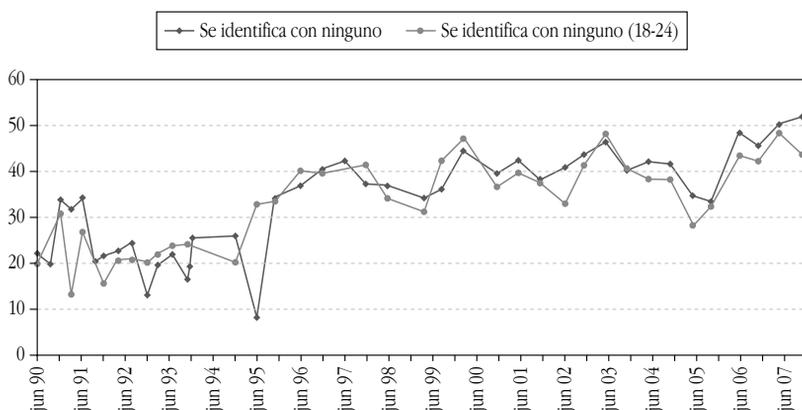
GRAFICO 8:  
IDENTIFICACIÓN CON PARTIDOS POLÍTICOS DE LA ALIANZA  
ENTRE JÓVENES 18-24 AÑOS Y EL RESTO DE LA POBLACIÓN



Fuente: Schuster 2008 a partir de datos del Centro de Estudios Públicos, [www.cepchile.cl](http://www.cepchile.cl)

Lo mismo ocurre a nivel de identificación con el partido “ninguno”. Tanto los jóvenes como el resto de la población han ido aumentando su identificación con esta opción. Entre ambos grupos, jóvenes y población en general, nuevamente las diferencias no son estadísticamente distintas en el tiempo. Como muestra el gráfico 7, la opción por el “ninguno” aumentó en la misma medida que la identificación con los partidos iba disminuyendo. De nuevo, es posible argumentar que la desafección no es propiedad de los más jóvenes, sino un fenómeno que ocurre a nivel nacional.

GRAFICO 9:  
IDENTIFICACIÓN CON “NINGÚN” PARTIDO POLÍTICO  
ENTRE JÓVENES 18-24 AÑOS Y EL RESTO DE LA POBLACIÓN



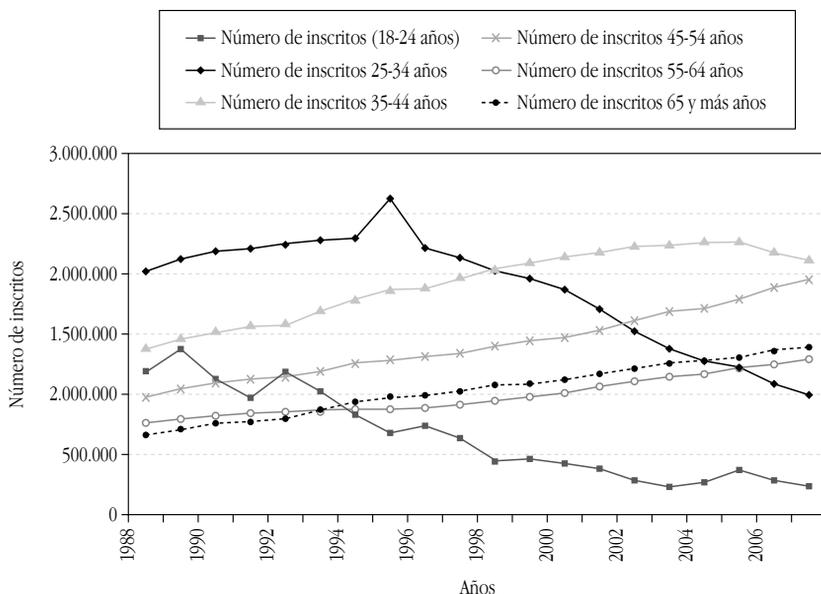
Fuente: Centro de Estudios Públicos, [www.cepcbile.cl](http://www.cepcbile.cl)

Uno de los efectos más evidentes que se desprenden de estos datos es la baja concurrencia de los más jóvenes a inscribirse en los registros electorales y, así, participar en el sistema político. El padrón electoral ha experimentado una baja en representatividad, lo que afecta sin duda la calidad de la democracia. Si los ciudadanos no participan en elecciones, si uno de los derechos básicos que las personas pueden esgrimir no está siendo fomentado o al menos practicado por los ciudadanos, no podemos hablar de una democracia consolidada. Si no existen incentivos desde el punto de vista institucional, es decir, si es que la gente no simpatiza (incentivo) con los partidos políticos (instituciones), que son los que fi-

nalmente desarrollan un rol relevante en el sistema político, entonces es difícil que los ciudadanos se interesen en participar.

El gráfico 8 nos muestra cómo año tras año los más jóvenes (18-24 años) van perdiendo presencia en el padrón electoral. Pero, además, los jóvenes adultos (25-34 años) también empiezan a participar menos. Existe un porcentaje muy alto de personas que en edad de votar no se interesan por registrarse en el padrón electoral. Si en 1988 los jóvenes correspondían al 16% de éste, en la actualidad sólo corresponden al 3%.

GRÁFICO 10:  
NÚMERO DE INSCRITOS POR EDAD 1988-2007

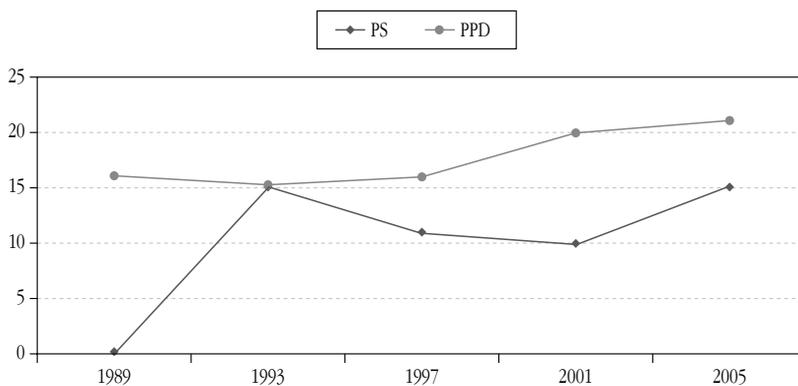


Fuente: Servicio Electoral, [www.servel.cl](http://www.servel.cl)

Los partidos progresistas en Chile, entendiéndose por ellos al PS y PPD<sup>6</sup>, presentan un desempeño matizado. Esta situación se puede evidenciar de dos formas: por la vía de los resultados electorales (gráficos 9 y 10) y por la aprobación e identificación ciudadana que reciben.

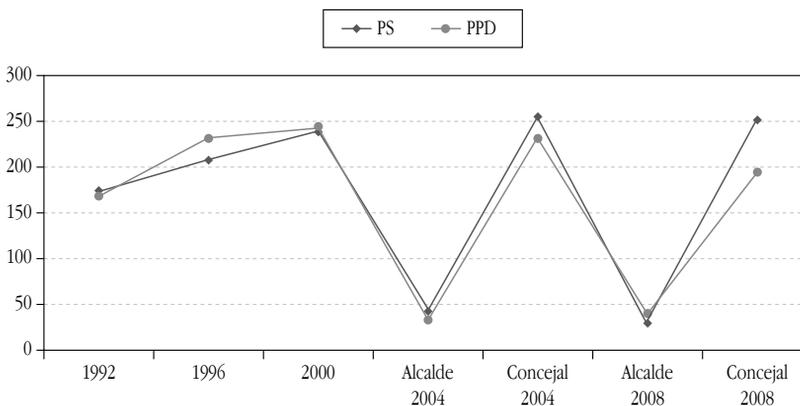
<sup>6</sup> También existe el Partido Comunista, aunque carece de representación parlamentaria.

GRÁFICO 11:  
EVOLUCIÓN DE CANDIDATOS A DIPUTADOS ELECTOS  
1989-2005 PS-PPD



Fuente: [www.elecciones.gov.cl](http://www.elecciones.gov.cl)

GRÁFICO 12:  
EVOLUCIÓN DE CANDIDATOS ELECTOS A NIVEL MUNICIPAL  
1992-2008 PS-PPD



Fuente: [www.elecciones.gov.cl](http://www.elecciones.gov.cl)

En la elección parlamentaria de 2001, específicamente de diputados, estos partidos obtuvieron en conjunto un 22,73%, lo que significó 30 diputados electos, de un total de 120. Es decir, el PS y el PPD entonces conformaban el 25% de la Cámara de Diputados. La situación mejoró en la elección de 2005, en la que obtuvieron un 25,47% de la votación total, logrando elegir a 36 diputados.

Entre ambos partidos, el PPD siempre ha tenido una leve ventaja. Por ejemplo, en la elección a diputados del 2001, el PPD obtuvo apenas un 2% más de votos que el PS. Sin embargo, esto significó diez diputados más que el PS (el PPD logró 20 escaños, mientras que el PS sólo diez). Dicho en otras palabras, el PPD tiene una eficacia electoral superior al PS, que no se relaciona con su votación nacional, sino a su capacidad de lograr candidatos electos. Para la elección de diputados de 2005, el PS logra 15 escaños, o sea 5 más que en 2001, mientras que el PPD (21) solo aumentó un escaño más respecto al 2001. En este caso, el PS no aumentó significativamente su votación nacional (apenas 0,5% más que en 2001); sin embargo, mejoró su eficacia electoral y logró más diputados.

En lo que se refiere al Senado, el PS y el PPD han sumado su representación de forma dispar desde 1989 hasta 2005. La tabla 1 muestra cómo se han ido ordenando los partidos para esta elección. A medida que el PPD ganaba en su conteo de senadores, el PS aumentaba la cantidad de senadores. Lo significativo es que entre la elección de 2001 y 2005, el PS logra mantener el número de candidatos electos entre períodos electorales. El PPD sólo logró un candidato electo en 2005, y además perdió un candidato electo en 2007, con la renuncia de Fernando Flores.

TABLA 1:  
COMPOSICIÓN DEL SENADO Y SU EVOLUCIÓN ENTRE EL PPD Y EL PS  
DURANTE LOS ÚLTIMOS 18 AÑOS

	1989	1993	1997	2001	2005
PS	0	3	1	4	3**
PPD	4	2	0	3*	2

Fuente: Autores a partir de datos [www.elecciones.gov.cl](http://www.elecciones.gov.cl)

\* 9/01/2007 Fernando Flores renuncia a PPD.

\*\* 5/11/2008 Alejandro Navarro renuncia al PS.

TABLA 2:  
LISTADO ACTUAL DE SENADORES PS-PPD

Partido	Nombre	Período
PS	Ricardo Núñez	2002-2010
PS	Carlos Ominami*	2002-2010
PS	Juan Pablo Letelier	2006-2014
PS	Jaime Gazmuri	2002-2010
PS	Jaime Naranjo	2002-2010
PS	Camilo Escalona	2006-2014
PS	Pedro Muñoz	2006-2014
PPD	Guido Guirardi	2006-2014
PPD	Roberto Muñoz	2002-2010

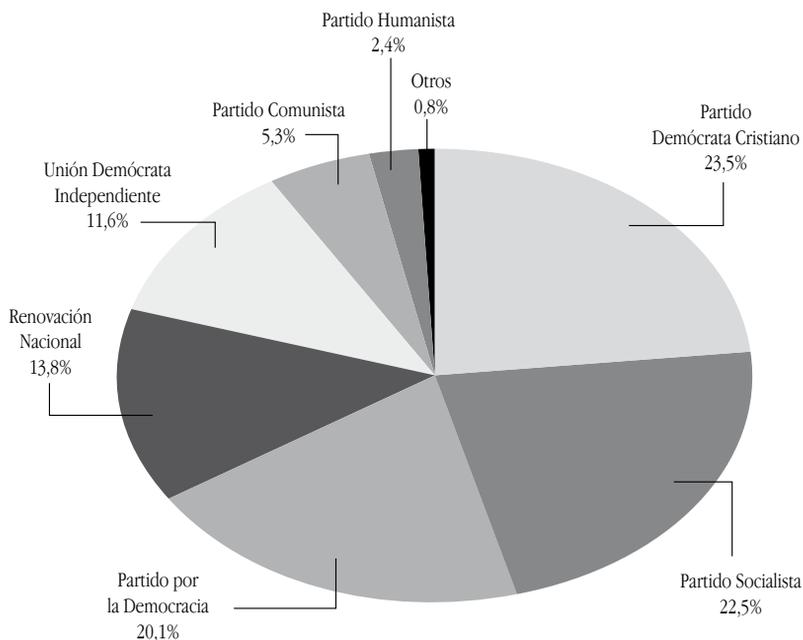
Fuente: Autores a partir de datos [www.senado.cl](http://www.senado.cl)

(\* ) Carlos Ominami renuncia al PS el 27 de junio de 2009.

Por otra parte, en la elección municipal (de alcaldes y concejales) el desempeño ha sido menos satisfactorio que en las parlamentarias. En la elección del año 2004, en lo que se refiere a alcaldes, ambos partidos obtuvieron el 18,21% del total de votos, y en cuanto a concejales un 20,87% del total. En cambio, en las municipales del 2008, en alcaldes representaron un 16,27% de la votación total, mientras que para concejales obtuvieron un 19,7%. Esto significó que tanto el PS como el PPD perdieran 15 comunas como alcaldes y tuvieron una baja de 41 concejales a nivel nacional.

Otra dimensión de interés es la relativa a la simpatía ciudadana que ambos partidos reciben. En la encuesta LAPOP (2007), desarrollada por la Universidad Católica de Chile, la Concertación recibe mayores retribuciones en cuanto a “simpatía electoral” en comparación con la Alianza o los pactos extraparlamentarios. Al observar el apoyo ciudadano a partidos por separado, el PS en conjunto con el PPD obtienen un porcentaje de simpatía partidaria de un 42,6% (20,1% para el PPD y un 22,5% para el PS), mientras que la Alianza en su conjunto obtiene un 25,4%. Por su parte, al observar el apoyo a cada partido, la DC obtiene una mayor votación, con un 23,5% de simpatía ciudadana. Estos datos, sin embargo, por lo general no se han reflejado en los resultados electorales.

GRÁFICO 13:  
¿SIMPATIZA UD. CON ALGÚN PARTIDO POLÍTICO?  
¿CON CUÁL DE ELLOS?



Fuente: LAPOP 2006.

Nota: Sólo se considera el informe de 2006, puesto que LAPOP 2008 aún no entrega los datos ni el informe correspondiente.

Es evidente que existe una contradicción entre el desempeño electoral y la simpatía ciudadana específica hacia los dos partidos analizados, y respecto a la adhesión ciudadana medida de manera más general y por conglomerados. Para explicar esta situación, es posible recurrir a la tesis señalada por Fuentes acerca de la “crisis de los socialismos reales”<sup>7</sup>. Según el autor, la llegada de la democracia y en particular de la tercera ola de democratización no ha hecho otra cosa que reformular los postulados de estos partidos. Este elemento se hizo evidente en la última elección municipal (2008), donde la presentación de las candidaturas de la Con-

<sup>7</sup> Op. cit.

certación en dos listas paralelas, Concertación Democrática (integrada por la DC y el PS) y Concertación Progresista (integrada por el PPD y el PRSD), generó una distorsión electoral, la que si bien afectó de manera más evidente al PDC, impactó también en el apoyo total de ambas colectividades.

Esta situación pudiera estar permeada, sobre todo, por el proceso de desmarxización de los partidos progresistas. Esta idea, acuñada por Moulian (2004) describe el traslado desde una ideología marxista, situada a la izquierda del espectro ideológico, a posiciones menos radicalizadas, a lo que hoy se conoce como socialdemocracia. A juicio del autor, “el partido socialista dejó de ser un partido marxista, alineado con la visión socialista de la revolución, y se convirtió en un partido de orientación socialdemócrata. Ese hecho ha sido trascendental para el cambio global del sistema. Ya el sistema de partidos no tiene una distancia ideológica antagónica entre los extremos” (2004: 244).

Lo concreto es que estamos ante un cuadro ambivalente: partidos que reciben apoyo electoral, pero que entre períodos eleccionarios no concitan la adhesión ciudadana. Si bien es probable que esta situación concuerde en cierto modo con la de las democracias modernas donde la insatisfacción respecto a los partidos es más bien intermitente, es importante preguntarse por las repercusiones de esta insatisfacción expresada en las urnas. América Latina está cubierta de ejemplos que así lo demuestran.

## II. RELACIÓN DE LOS PARTIDOS CON LA SOCIEDAD CIVIL: ¿AGENDAS PARALELAS O COMPLEMENTARIAS?

Históricamente, los partidos políticos y la sociedad civil de nuestra región han estado muy vinculados, al punto que los primeros han tendido a sofocar a la segunda. Tal fue el caso, por ejemplo, de lo sucedido en Argentina, país en el que en la década de los ‘50 y ‘60 el peronismo generó fuertes alianzas con los movimientos sindicales, convirtiendo a dichas agrupaciones en brazos políticos de la representación de la sociedad civil (Luna, 1994).

Autores como Garretón et al. (2004) afirman que existe un vínculo directo entre ambas formas de participación ciudadana, pero las evidencias existentes hoy en Chile muestran otro cuadro.

Para estos autores, “los partidos ideológicos han dirigido sus llamados electorales y sus esfuerzos de movilización hacia grupos sociales que po-

seen organización propia y asociaciones auxiliares. Estos sindicatos, asociaciones culturales y profesionales y ligas de campesinos, a su vez, con frecuencia han desempeñado un papel central en la organización de los intereses de la sociedad civil; el caso más claro en América Latina se da en Chile. En general, allí donde los partidos políticos se han consolidado como organizaciones electorales con representación parlamentaria antes del desarrollo de un estado fuerte o de intereses sociales bien organizados...los partidos han propendido a convertirse en poderosos intermediarios entre la sociedad civil y el estado”<sup>8</sup>.

Por otra parte, organismos internacionales como el PNUD afirman que, si bien la proximidad entre ambos actores se produjo en el pasado, hoy es casi imperceptible. La evidencia señala que, para Chile, el vínculo entre partidos políticos y organizaciones sociales es, en términos estrictos, inexistente. Ello se explicaría porque la sociedad civil en su conjunto representaría un actor altamente desideologizado, a diferencia de lo que se pueda pensar en otras latitudes.

Un estudio del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) señala que la sociedad civil en Chile se caracteriza por asociaciones de tipo instrumental que buscan el logro de fines específicos. Indica que “quienes forman la sociedad civil no aspiran a ejercer directamente el poder político ni económico, sino más bien a influir –sobre todo, a través de la comunicación pública– en las instituciones estatales, los partidos políticos y el ámbito privado”<sup>9</sup>. De esta forma, no pareciera prioritario actuar bajo el alero ideológico de un partido político para incidir en los cambios.

Arrate<sup>10</sup>, político de amplia trayectoria del Partido Socialista de Chile, ratifica lo anterior cuando constata que el vínculo existente entre partidos políticos y movimientos sociales y que jugó un papel importante durante el anterior al régimen militar, hoy es ya inexistente<sup>11</sup>. Señala el autor que existía un “estatuto anterior a 1973 en que [los partidos políticos] aspiraban a ser rectores de los movimientos sociales, incluso sin lograrlo a veces, pero siempre con legitimidad” Sin embargo, la desarticulación de toda forma de organización social durante el régimen distanció de manera irremediable a ambos sectores, desligando a los movimientos sociales de la estructura partidaria.

<sup>8</sup> Garretón, Manuel Antonio et al, 2004: 119.

<sup>9</sup> PNUD 2004: 219.

<sup>10</sup> Jorge Arrate abandona el PS el 14 de enero de 2009.

<sup>11</sup> Arrate, Jorge. 2007.

Asimismo, agrega que “en un cuadro de fuerte mercantilización de la política, los partidos no lograron reconstruir rápidamente bases sociales propias que los enraizaran de modo tal de enfrentar con más solidez los embates de una sociedad crecientemente individualista y absorta en el consumo y, por otra parte, no impulsaron tampoco el desarrollo, ni siquiera la sobrevivencia, de los viejos y nuevos movimientos sociales que requerían políticas *ad hoc*”. Concluye señalando que la agenda de los movimientos sociales hoy compete con el rol de los partidos políticos. Así, afirma que “los movimientos sociales se convirtieron, en cierto modo, de colaboradores, en competidores de los partidos”<sup>12</sup>. A esta situación, hay que añadir la incompatibilidad, establecida en el art. 23 de la Constitución de la República, entre cargos de dirigentes gremiales y políticos, con lo cual se instaura una discriminación que no ha podido ser corregida luego de 18 años de recuperación de la democracia.

Si algún vínculo es posible identificar en el Chile actual entre partidos y organizaciones sociales es el que establecen con la llamada “izquierda extraparlamentaria”<sup>13</sup>, particularmente con organizaciones sindicales, donde han surgido algunos liderazgos particularmente activos en la defensa de los derechos de los trabajadores a partir del año 2006.

Actualmente, las organizaciones sociales se encuentran desideologizadas, o no expresan de manera evidente una postura ideológica, ya que el divorcio que aconteció en el período de la dictadura se tradujo en un vaciamiento de los referentes civiles. De este modo, la situación actual es la de una pluralidad de grupos y organizaciones sociales que se estructuran y persiguen sus propios objetivos, en función de los cuales establecen vínculos con unos u otros partidos.

Afirma el PNUD que “esta asociatividad suele tener como norte un impacto que se concentra en sus propios miembros, sin que busque influir en el ámbito público. Por lo general, estas organizaciones no se constituyen como instrumentos de equilibrios ni de disputa del poder en la sociedad” (2004: 217). Asimismo, es importante destacar la imagen que estas instituciones proyectan por cuanto, según dicho estudio, “aparecen más lejanas

<sup>12</sup> Op. cit. p. 7.

<sup>13</sup> De esta forma se denomina al Partido Comunista y otras formaciones políticas pequeñas que, por las características del sistema electoral binominal que propende a la exclusión, no logran tener expresión parlamentaria a pesar de contar con un 7% del electorado en este tipo de elecciones. Para profundizar en la forma cómo los partidos pequeños no alineados están excluidos del poder legislativo en Chile, consultar Siavelis (2005), “Los peligros de la ingeniería electoral (y de predecir sus efectos)”, *Política*, 45: pp. 3-6.

a los círculos de poder de las actuales élites. Sindicatos, organizaciones no gubernamentales y colegios profesionales aparecen débilmente conectados a otras entidades de las élites, lo cual corrobora su pérdida de capacidad de incidencia en el conjunto de asuntos de la sociedad” (2004: 217).

Para el caso de Chile, esto tiene su explicación. De acuerdo a Díaz-Tendero (2006), por las características de la transición chilena, se habría impuesto la tesis del “gradualismo secuencial” que suponía, como fundamento, la necesidad de conciliación de opuestos, evitar la acumulación de conflictos, descartándose como método de presión la agitación social y la movilización, de modo de generar las condiciones para gobernar con eficacia y con sentido de largo plazo. El objetivo era evitar la acumulación de demandas, en base a una agenda recargada y de carácter agresivo. Ello desembocó en que la gestión del Estado quedara en manos de grupos reducidos, cupulares, de expertos por delegación que se ha traducido en una tecnocracia que controla la elaboración e implementación de políticas públicas en Chile hasta el día de hoy. Una anomalía en la organización interna del Estado se expresa en la hegemonía que ejerce el Ministerio de Hacienda sobre el conjunto del aparato público, al punto que en el debate público más reciente se considera que “la política estaría subordinada a la economía”.

En esta lógica, tuvieron un rol destacado figuras como Edgardo Boeninger y Enrique Correa, ex ministros ambos del gobierno de Aylwin. Para Boeninger (1997), el orden social se estructura en base a una relación de dominación-dependencia, dinámica en la que los movimientos sociales no tienen ni fundamento ni incentivo. En función de esta premisa, se origina el concepto de orden social que, según el autor, determina la estabilidad democrática de un país.

Así, establece que “no se pretende sugerir que significa la inexistencia de conflictos abiertos o larvados, una condición teórica que no parece estar al alcance de ninguna sociedad. Lo que sí pretendo sugerir es una situación en que la cooperación predomine sobre la confrontación en las relaciones sociales, en que los conflictos se resuelven de acuerdo con determinadas reglas y procedimientos de general aceptación y en que la mesa de negociaciones sustituye a las presiones de masas o amenazas militares, excluyendo por tanto la agitación callejera, la fuerza armada o cualquier forma de violencia como modo de desafiar las instituciones”<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> Boeninger, Edgardo. *Democracia en Chile. Lecciones para la gobernabilidad*. Editorial Andrés Bello, Santiago, 1997, p. 26.

De esta forma, los intereses fundamentales de la denominada tercera ola de democratización se afirmarían en la desarticulación de la sociedad civil, vista ésta como fuente de conflictos y factor de inestabilidad. Esta posición es la que se ha impuesto durante los dieciocho años de democracia y resulta útil para entender que la denominada “desmovilización social” o retracción de las fuerzas sociales no es casual, sino que corresponde a un diseño político deliberado, posiblemente acentuado por el carácter disciplinante del mercado. Lo cierto es que no puede hablar hoy día en propiedad de agendas paralelas ni complementarias entre partidos políticos y sociedad civil: se trata, en los hechos, de agendas bifurcadas.

### III. DIÁLOGO DE LOS PARTIDOS CON SUS GOBIERNOS PROGRESISTAS EN AMÉRICA LATINA: LA SITUACIÓN CHILENA

Los partidos políticos desempeñan funciones tanto sociales como político-institucionales. La literatura ha puesto de manifiesto las dificultades para mantener un justo equilibrio entre ambas. Suele suceder que los partidos que alcanzan el poder, manifiestan una tendencia natural a privilegiar las segundas, postergando las primeras. De esta forma, de acuerdo a Mair (1994) no sólo los partidos adoptan un carácter más jerárquico sino que, de manera especial, aquellos que ocupan cargos se convierten en más “estado-orientados” y, de manera correspondiente, con menos lazos con la sociedad civil, proceso que es particularmente evidente en términos de los recursos que utilizan para asegurar su supervivencia y legitimidad.

Para el caso de Chile, no se dispone de estudios empíricos serios en la materia, pero es posible aproximarse a las relaciones de los partidos políticos progresistas con los distintos gobiernos de la Concertación de la que forman parte desde la recuperación de la democracia en 1990, por dos vías: la primera, relativa a la conformación de los liderazgos partidarios y la segunda, centrada en el análisis de la forma en que los distintos presidentes desde el retorno a la democracia, han organizado la composición de éste y se han relacionado con la coalición.

De acuerdo al primer enfoque, analistas como Cortés Terzi (2008) no trepidan en afirmar que la élite de los partidos que conforman la Concertación y, en particular, del progresismo, han devenido en “élites de aparatos y burocracia”. Analizando las recientes elecciones internas de tres de los partidos que integran la alianza de gobierno, dos de ellos pertenecientes al mundo progresista (PS-PPD), diagnostica un proceso de

recambio generacional, que no sólo se manifiesta en la emergencia de dirigencias que antes ocuparon las segundas líneas, sino que su práctica militante la desarrollaron durante las cuatro administraciones concertacionistas y en estrecha relación con el ejercicio de gobierno. Las consecuencias más evidentes de este recambio, a su juicio, no se expresan en términos etarios ni tampoco de experiencias, sino en el campo político-cultural, mediante el tránsito de la Concertación como bloque histórico de centro izquierda a un agrupamiento de partidos-aparatos representativos de lo que denomina “progresismo burocrático”.

Contreras (2008) es más explícito cuando señala que “los principales cuadros o dirigentes políticos han abandonado las responsabilidades partidarias para asumir tareas de Estado, tanto en el gobierno como en el parlamento o municipios, siendo reemplazados por cuadros de segundo o tercer orden, cuando no por operadores políticos o caudillos locales, que controlan “paquetes” de adherentes y que les permiten acceder a cargos de dirección partidaria”.

Con relación al segundo enfoque, Arrate (2007) señala que “el gobierno de Aylwin fue definido como suprapartidario, es decir, por sobre los partidos. La figura presidencial se convirtió en el conductor de un plantel de ministros y autoridades que debían lealtad al Presidente y que, aunque fuerte y abiertamente vinculados a sus partidos, asumían una condición que los obligaba a responder a un colectivo y a su principal dirigente”. Afirma el autor que ésta fue una determinación positiva que permitió, en los primeros años de una difícil transición, crear la necesaria coherencia y transversalidad al primer gobierno democrático. Precisa que es necesario “destacar que la moderación de las políticas del nuevo gobierno, propia de los temas sensibles que debió enfrentar como principales (verdad y justicia en materia de derechos humanos, obediencia de las Fuerzas Armadas, cambios tributarios y laborales), constituyó un desafío especialmente complejo para los partidos de matriz socialista que habían conformado la Unidad Popular (socialista y radical) y, en menor medida, por sus características especiales, el PPD”.

Avanza en indicar que el segundo gobierno, dirigido por Eduardo Frei Ruiz-Tagle, se constituyó sobre un criterio distinto, asumiendo que “el primer gobierno había ya cumplido con la etapa de la normalización propia de los procesos de transición y que políticas más profundas podrían impulsarse en las diversas áreas. Para hacerlo, reconoció a los partidos su estatuto de instituciones básicas del sistema democrático y, al mismo tiempo, quiso contribuir a su consolidación luego de largos años de pro-

hibición y persecución. La principal señal de este criterio fue la designación del entonces presidente del PS como Ministro del Interior, es decir, jefe de gabinete, y del Secretario General como Ministro de Planificación, a cargo de las políticas para erradicar la pobreza. Algo similar ocurrió con el Partido por la Democracia, algunos de cuyos dirigentes más destacados asumieron funciones ministeriales. A poco andar, el Presidente modificó la estructura del gabinete, y construyó una zona intermedia entre él y sus ministros, designando Ministro del Interior a un camarada de partido y persona de su confianza personal, de la DC, que ejercería un rol efectivo como jefe de gabinete”.

Huneeus (2008), con relación a estos dos gobiernos, precisa que los presidentes “dieron amplia autonomía a sus ministros, porque tuvieron un estilo decisorio de baja centralización decisoria. Ello permitió mostrar un gobierno, no sólo de la DC, sino también de socialistas”. Añade que en ambos gobiernos, Ricardo Lagos “tuvo un altísimo protagonismo, negándose incluso a firmar el decreto que creaba el penal de Punta Peuco en 1996”.

En relación al gobierno de Ricardo Lagos, primer socialista en llegar a La Moneda luego del Golpe de Estado de 1973, Arrate precisa que “se caracterizó, a semejanza del primero, por una transversalidad construida en torno a una fuerte figura presidencial que ejerció, con algunos altibajos, el triple rol de jefe de estado, jefe de gobierno y líder de la coalición”. Huneeus (2008) no concuerda con esta afirmación, ya que considera que dicho gobierno no sólo transmitió una imagen de un presidente muy activo, “sino también de un gobierno que no era genuinamente de coalición, sino más bien monocolor, sin dar cuenta del arcoiris de la Concertación, porque marginalizaba a la DC, que se vio participando en un gobierno dominado por el presidente del PS/PPD y figuras de las colectividades de izquierda”.

Cuando analiza el actual gobierno, Arrate plantea que “no ha logrado armar equipos transversales poderosos. Sus ejes constitutivos fueron la cuestión de género, ámbito en el que realizó grandes innovaciones, y una cierta distribución de tareas políticas, económicas y sociales que corresponde más bien a una idea de compartimentos que a la de segmentos que se influyen entre sí”. Anticipa que si bien es pronto todavía para hacer una evaluación, “la figura presidencial ha cultivado un estilo propio, fundado en el carisma y popularidad en sectores determinados”. Sin embargo, señala, “al asumir Bachelet el gobierno, los partidos habían ya alcanzado cotas bajísimas de aprecio popular y sus estructuras estaban seriamente afectadas por su adscripción a los aparatos de gobierno”.

Por su parte, Fernández Ramil (2008) observa que “desde el momento en que la Presidenta Bachelet nombró su primer gabinete, se instaló, a nivel del debate público, la idea de que ella evidenciaba una cierta hostilidad hacia los partidos políticos de la coalición, a partir de la forma autónoma y discreta en que había actuado para conformar su primer gabinete de gobierno. Es fácil presumir que ésta es una contradicción artificialmente creada por la prensa, dado que la Presidenta es una mujer que milita desde la adolescencia en un partido político. Sin embargo, su acceso a cargos de poder en el partido no ha sido fácil y su militancia intermitente es observada, incluso, como un obstáculo que ella superó”. No se trataría tanto de prescindir de los partidos sino del intento de mostrar una autonomía que se presume muchas veces inexistente en el caso de mujeres que llegan a detentar este tipo de responsabilidades. Precisa dicha autora que lo que sí parece evidente es que Bachelet ha roto la práctica del suprapartidismo, no sólo por su ausencia en la configuración de los equipos ministeriales, sino porque la Presidenta misma no ha disimulado en ciertas ocasiones su inclinación hacia sectores específicos dentro de su propio partido, el PS. Un elemento a sumar es el criterio de recambio generacional que consideró para conformar su primer equipo, fenómeno que fue interpretado como una cierta hostilidad hacia los más veteranos en las lides políticas.

Adicionalmente a la supuesta distancia presidencial hacia los partidos, se suma la idea de que éstos no están funcionando tan efectivamente como en el pasado. Es más, los partidos aparecen como entidades federadas y eso dificulta la línea institucional de entendimiento. Buena parte de la discusión política del año 2006 se centró en el problema de la falta de disciplina parlamentaria. A ello es necesario añadir un factor institucional más: los partidos políticos difícilmente pueden integrarse en un régimen marcadamente presidencial como el chileno.

De acuerdo a Huneeus (2002), “el régimen presidencial no tiene incentivos institucionales para que los partidos de gobierno se desarrollen”, a diferencia del parlamentarismo. A su juicio, el fortalecimiento de los partidos pasa por el apoyo que les dé el Presidente de la República, por su amplia autoridad y sus extensos poderes, por su doble función de jefe de Estado y jefe de gobierno, lo que lo convierte en un actor que influye decisivamente en su desarrollo. Sin embargo, en el contexto de un gobierno de coalición, existe la expectativa de que el Presidente de la República intervenga en su ordenamiento.

De hecho, la Presidenta no sólo no mantuvo las instituciones informales que hicieron que la coalición funcionara de manera eficiente (por ejemplo, el ya referido suprapartidismo) sino que tampoco ha desarrollado las prácticas transaccionales necesarias para su funcionamiento o, si ello ha sucedido, ha sido de manera episódica o bien delegando en algunos de los ministros de su gabinete político (Fernández Ramil (2008). Es más, la Concertación se ve hoy como una coalición dividida, aunque los analistas afirman que “esto no debiera ser algo grave si es que el gobierno mejora su capacidad negociadora, por cuanto la Concertación siempre fue minoría en el Senado”<sup>15</sup>.

#### IV. REFORMAS POLÍTICAS: MEDIDAS URGENTES

##### PARA EL FUNCIONAMIENTO DE LA VIDA PARTIDARIA

Estudios como los de FLACSO-Fundación Friedrich Ebert (2007: 10) señalan que se están produciendo en nuestro país “tendencias comunes con otras latitudes: desconfianza respecto de las instituciones políticas –particularmente los partidos– y mayores niveles de independencia de la ciudadanía respecto de las estructuras partidarias, que se expresa en una menor auto-identificación ideológica”. Esto remite a la importancia central que puede tener para la política chilena un proceso activo de reforma de los partidos políticos. Continuando con el argumento anterior, señalan que “en Chile, la combinación de partidos cerrados, con un sistema binominal, un registro electoral voluntario y la ausencia de financiamiento permanente en los partidos, genera una estructura auto-contenida que parece aumentar la brecha entre la ciudadanía y los partidos”.

Son muchos los déficits que el sistema político en Chile ha ido acumulando a lo largo de estos años y cuyo proceso de reforma se encuentra aún “pendiente”. El sistema electoral binominal, consagrado en la Constitución de 1980 por el régimen militar, no ha podido ser modificado<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> En “La Concertación se divide y debilita a Bachelet”, publicado en *El Nuevo Herald*, 5 de diciembre de 2007.

<sup>16</sup> Aunque los partidos que integran la coalición de gobierno gustan de adjudicar la responsabilidad por la imposibilidad de reformar el sistema electoral binominal a los partidos de la Alianza por Chile (RN y UDI), investigaciones dan cuenta de responsabilidades compartidas. Así lo precisa Siavelis (2005: 15) cuando señala que “a principios de los 90, cuando el apoyo a la derecha comenzó a decaer en las encuestas y el voto combinado de la derecha dio señales de que caería bajo el umbral efectivo de exclusión del 33%, la derecha comenzó a considerar seriamente la posibilidad de reformar el sistema electoral

Adicionalmente, el sistema político chileno es de tipo hiperpresidencialista y, por otra parte, la Constitución consagrada un modelo de Estado subsidiario que es la piedra basal del modelo económico. Se ha llegado a señalar, incluso, que no se trata de remover herencias institucionales del pasado autoritario que aún persisten y regulan la sociedad política en Chile, sino que la propia Concertación y, dentro de ella los partidos progresistas que son centro de nuestra preocupación, habrían contribuido a generar un conjunto de artefactos institucionales que, si bien fueron benéficos y funcionales para la transición, hoy estarían produciendo los efectos contrarios.

Siavelis (2008)<sup>17</sup>, autor de dicha tesis, avanza en precisar que “al igual que los enclaves autoritarios son multidimensionales, han tenido efectos positivos en cuanto contribuyeron a la estabilidad y al logro del consenso y beneficiaron a algunas personas que no querían verlos eliminados. Estos enclaves serían la política de élites, el cuoteo (distribución de los principales cargos de acuerdo a criterios partidistas), una política de cúpulas de partidos fuertes, la falta de democratización de los gobiernos regionales y la política electoral y la selección de candidatos”. Advierte la paradoja de que los mismos elementos que aseguraron el éxito de la Concertación, serían hoy la fuente de sus amenazas.

Son muchos los frentes a atender en materia de reformas políticas pero, dado que nos hemos circunscrito a los partidos políticos y sus reformas, dos son los fenómenos que han concentrado buena parte del debate en los dos últimos años, poniendo a los partidos en el epicentro de la cuestión: el financiamiento de la política y la democracia interna. En lo que se refiere al primer aspecto, un conjunto de situaciones tales como la utilización de algunas reparticiones públicas con fines electorales, el uso de fondos reservados y la utilización de facturas falsas para justificar gastos de campaña electoral, han sido los fenómenos más evidentes. En el segundo caso, los problemas relativos a la falta de transparencia de los padrones de votantes y la forma de funcionamiento de los

---

y algunos miembros de la Concertación, tentativamente, sugirieron que el sistema no era tan malo como habían pensado. Apenas el apoyo a la derecha se recuperó, los partidos rápidamente volvieron a sus posturas originales respecto a la reforma electoral”.

<sup>17</sup> Por “enclaves autoritarios”, expresión acuñada por Manuel Antonio Garretón, se entiende un conjunto de dispositivos que el régimen militar dejó incorporados en la Constitución de 1980 para cautelar la visión de “democracia protegida” tales como la subordinación de las Fuerzas Armadas al poder político, la existencia de senadores designados y vitalicios y el rol del Consejo de Seguridad Nacional (COSENA), entre otros.

tribunales de disciplina y su composición también han sido motivo de debate público.

El gobierno Bachelet ha sido particularmente activo en su preocupación por las reformas políticas, las que forman parte de una agenda más amplia, llamada de “Probidad, calidad de la Política y modernización del Estado”, promulgada por la Presidenta el año 2006. La agenda ha tenido a la vista antecedentes tales como el envejecimiento del padrón electoral, la visión crítica hacia los partidos y la exclusión política<sup>18</sup>. Dentro de la batería de reformas políticas, el gobierno ha impulsado la reforma al sistema electoral binominal; a la ley de gasto electoral, intentando perfeccionar la probidad del sistema político; la inscripción automática de forma de establecer un registro electoral más abierto y cercano a los ciudadanos; la reforma constitucional para la elección de gobiernos regionales; el voto de los chilenos en el exterior y la reforma a la ley de partidos políticos. En lo que concierne específicamente a probidad, ha impulsado una reforma constitucional sobre la calidad de la política y administración del patrimonio de las autoridades, el veto al proyecto de ley de lobby y la llamada “puerta giratoria”, perfeccionando la relación entre lo público y lo privado.

En cuanto al financiamiento para los partidos, el gobierno propone dos vías: la primera, a través de la modificación de la ley de partidos políticos vigente<sup>19</sup>, que subsiste desde el régimen militar aunque con cambios muy menores; se plantea la necesidad de que el Estado contribuya al financiamiento de los gastos fijos de los partidos, aportando con una suma idéntica para todos ellos y una suma adicional en forma proporcional a su votación; que los partidos puedan dar “órdenes de partido” a sus militantes en asuntos en que se encuentren comprometidos los principios, programas o línea política; la autorización para que los partidos puedan mantener medios de comunicación; la regulación de elecciones primarias de los partidos y la incorporación de un título relativo a

<sup>18</sup> El sistema electoral binominal deja fuera de la representación parlamentaria a quienes constituyen más del 7% del electorado, beneficiando a la primera minoría).

<sup>19</sup> Dicha ley data de 1987 y no hay acuerdo entre los autores acerca de su modificación. Para algunos, como Gamboa (2007), “si bien la ley introduce algunas rigideces como aquellas que pueden constreñir la democracia interna de los partidos, también deja abiertos los espacios para que, al menos en lo que a candidatos al Congreso y a la Presidencia se refiere, los afiliados tengan amplia participación”. Otros, como Arrate, se focalizan en su legitimidad de origen, señalando que “dicho marco jurídico corresponde a la matriz que estableció la dictadura y condiciona negativamente a los partidos”.

la disciplina interna del partido, normando la disciplina de las bancadas parlamentarias (Cisternas, 2008).

Una segunda vía de modificaciones se encuentra en la ley sobre control de gasto e intervención electoral. Este proyecto introduce importantes modificaciones a las reglas vigentes sobre financiamiento electoral que se promulgaron en el año 2003, a través del reforzamiento de la transparencia en la relación entre dinero y política y de los estándares de probidad en la administración pública. Sus principales aspectos son el establecimiento de un registro de proveedores de bienes y servicios para las campañas políticas; regulación de los aportes anónimos, reservados y de naturaleza pública; la exigencia de mayor transparencia en la gestión financiera de las candidaturas; aumento de las sanciones para la infracción de estas normas y la incorporación de medidas para evitar la intervención electoral indebida de las autoridades de gobierno y municipios.

Dichas reformas no han estado exentas de debate. Valdés (2008) ha planteado una dicotomía entre lo que la ley pretende reformar y lo que la opinión pública opina de dichas reformas, exponiendo las críticas a las reformas que se pretenden impulsar a la ley 19.884, en especial al punto del financiamiento estatal de los partidos políticos. El autor examina además una serie de salidas alternativas como son la incorporación de subsidios a las cuotas de militantes y a las donaciones ciudadanas; a talleres de debates ciudadanos con dirigentes de partidos políticos; para preparación de candidatos a elección popular; recursos para asesores legislativos en el Congreso; aportes de los parlamentarios a sus propios partidos; subsidio para la oposición parlamentaria; permitir a las asociaciones de personas naturales donar dinero a la política; y permitir donar a otras personas jurídicas, bajo topes análogos a los aplicados a las empresas acogidas a primera categoría.

Otras posturas apuntan especialmente a la protección de partidos políticos minoritarios que cuentan con menor cantidad de militantes en sus listas y nula representación parlamentaria. Es el caso del documento de Solari (2008: 1), que cuestiona y replantea el trabajo de Valdés. Para dicho dirigente político, “establecer por ley formas de financiamiento público de la política es una oportunidad para mejorar la calidad de la vida partidaria y, por ende, la calidad de la vida política en el país”.

Mención especial merece la postura de los partidos progresistas y el papel que éstos cumplen en la promoción de la igualdad de género en política. Si bien a nivel internacional se constata que han sido los partidos vinculados a la izquierda democrática los que han impulsado un mayor

protagonismo de las mujeres en la arena política, éste no parece ser el caso en Chile. El PPD cuenta con cuotas estatutarias para cargos directivos al interior del partido pero carecen de efecto vinculante y, por tanto, no se cumplen en todos los casos. En el PS, se diseñan acuerdos para cada elección interna que, normalmente, se desconocen.

Esta situación es particularmente llamativa en el marco de un gobierno dirigido por una mujer que no sólo conformó su primer gabinete en base a la paridad matemática de género (50% de cada sexo) sino que, además, incluyó en su programa electoral la promulgación de una ley de cuotas a fin de posibilitar una mayor presencia femenina en el Congreso. No ha existido la viabilidad política para su aprobación y, en los actuales momentos, una ley llamada de participación política equilibrada entre hombres y mujeres, que establece pisos mínimos e incentivos financieros diferenciados, se encuentra para su debate en el Congreso, pero sin urgencia presidencial<sup>20</sup>.

A las iniciativas que se encuentra impulsando el gobierno en el ámbito político, se suman propuestas formuladas por algunos parlamentarios. Ejemplos de ello son la limitación a los mandatos de diputados y senadores (teniendo como máximo dos períodos consecutivos); la revocación del mandato a través de referéndums revocatorios; la creación de mecanismos de rendición de cuentas periódicas, obligatorias y exhaustivas de las actuaciones de los partidos, al menos una vez al año y a través de un medio de comunicación masivo; obligación de que cada partido establezca una comisión político-técnica multisectorial que se encargue de la función programática desde la base hasta la más alta estructura partidaria; establecimiento de códigos de conducta y el diseño de un código de ética multipartidaria, que establezca los valores mínimos que deben ser respetados en la relación interpartidaria. Una situación adicional y preocupante es la del transfuguismo que se comienza a instalar en la realidad política chilena y al que podría ponerse freno parcialmente con la disposición de “orden de partido” que se incluye en la reforma de la ley de partidos políticos que impulsa el gobierno.

Todas estas iniciativas, tanto las gubernamentales como las impulsadas por parlamentarios, se inscriben en una visión tradicional de la actividad

<sup>20</sup> Para mayor información, revisar Fernández Ramil, María de los Angeles. “Equidad política de género en el Chile actual: Entre promesas y resistencias”. En: *Anuario de Derechos Humanos*, Centro de Derechos Humanos. 2008. Universidad de Chile, Santiago, 2008 pp. 221-228 (ubicable en sitio web <http://www.cdh.cl/publicaciones/Anuarioddhh>)

política. Es necesario avanzar hacia una más amplia y comprehensiva de los fenómenos que afectan la actividad tanto política, en general, como partidaria, en lo específico incorporando, por ejemplo, la necesidad de potenciar la esfera pública a través de un servicio informativo (radio y televisión) de calidad promoviendo un horizonte de efectiva democratización de los medios de comunicación en el país, o bien la importancia de impulsar arenas deliberativas que incluyan instancias obligatorias de rendición de cuentas.

Las reformas políticas en Chile no han sido fáciles<sup>21</sup> y no escapa a esta situación el intento de generar cambios en los partidos políticos. Ello se explica, fundamentalmente, por dos razones, situadas en distintos ámbitos: la primera, en las percepciones de los ciudadanos, que han estado expuestos durante todos estos años al discurso de la desvalorización de los partidos desde la propia política. En esta campaña, han sido particularmente efectivos los discursos provenientes de los sectores políticos más conservadores, que lo han mantenido desde el régimen militar, siendo particularmente persistentes en lo relativo a la defensa del ideal de un mundo técnico, apolítico e, incluso, antipolítico. El *ethos* del debate público en estos temas, particularmente representativo en los medios de comunicación más importantes, dan cuenta de estos códigos erosivos de la necesidad e importancia de esta actividad.

La segunda se encuentra en el campo de las fuerzas políticas y es la situación de “empate” que viene experimentando el país, al punto de percibir una suerte de petrificación y estaticidad del campo político, al menos, en lo relativo a modificaciones a sus leyes e instituciones políticas. Analistas como Moulian (2002), Siavelis (2005) y Arrate (2007) han advertido desde hace tiempo esta situación que, a su juicio, se expresa

<sup>21</sup> En “Agenda democrática”, editado por FLACSO (2005), se detallan las llamadas reformas de primera y de segunda generación en Chile. Las primeras estuvieron centradas en aspectos constitucionales y, las segundas, en ampliación de derechos y deberes. Sin embargo, están todavía en estado pendiente un conjunto de importantes reformas que, de lograrse, permitirían que el sistema político alcanzase los niveles de representatividad, inclusión y control y balance del que hoy carece. Dentro de estas tres líneas, se señala que las reformas faltantes abarcan: sistema electoral, renovación de representantes, elección de autoridades regionales, democracia interna de los partidos, deliberación ciudadana, inscripción automática, derechos para discapacitados, derecho a voto de chilenos en el exterior, discriminación positiva, rol fiscalizador del Congreso, defensoría ciudadana, restricción a la justicia militar, congreso y ciudadanía, rendición de cuentas, declaración patrimonial, financiamiento electoral, regulación del lobby y acceso a información. Algunas de éstas, planteadas en 2005, ya han sido abordadas como, por ejemplo, el acceso a información pública.

de forma más dramática en el espacio legislativo por los altos quórum requeridos para modificar las leyes más importantes, situación que se ha transformado en una constante en el Parlamento.

En las elecciones presidenciales también se ha manifestado la situación de empate, expresada en la segunda vuelta en el año 2000, cuando Ricardo Lagos ganó sólo por 30.000 votos de diferencia<sup>21</sup>. Siavelis (2005: 22) precisa que “los umbrales del sistema electoral hacen extraordinariamente difícil para una coalición o partido alcanzar la *supermayoría* necesaria para ganar ambos asientos en un distrito (o para doblar). Entonces, cada coalición espera una distribución nacional de los asientos de 60/60 (uno para cada coalición en cada distrito del país) y la más feroz competencia se concentra en los distritos donde una de las coaliciones tiene expectativas de doblar. Esto se refuerza con la inexistencia de limitación a los mandatos ya que se asume que quienes ocupan cargos tienen derecho automático a la re-nominación”.

Si bien existen iniciativas y alternativas de recambio a lo existente, los desafíos están situados en los dos terrenos antes planteados, especialmente para los partidos progresistas en el escenario postneoliberal que se abre luego de la crisis financiera global. Es allí donde aquellos que valoran la importancia de la política, no sólo porque los discursos acerca del fin de la historia, del Estado-Nación, de la autoridad y del ámbito de lo público no tienen más asidero frente a la crisis financiera mundial de la que estamos siendo testigos y víctimas, sino porque forma parte constituyente de la experiencia humana y del devenir de nuestras sociedades. Es en estos dos ámbitos donde deberá concentrarse la batería de argumentos de los progresistas, así como las estrategias para la acción.

<sup>22</sup> Las dos últimas elecciones presidenciales se han dirimido en la segunda vuelta.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aravena, María Teresa *et al* Aldunate, Nerea; De Tezanos, Pablo; Torres, David; Cortés, Flavio; Manzi, Jorge; Gonzáles, Roberto; Saíz, José L. “Identidad y actitudes políticas en jóvenes universitarios: el desencanto de los que no se identifican políticamente”. Santiago: *Revista de Ciencia Política*, volumen 25 N° 2, 2005.
- Arrate, Jorge. *Algunas reflexiones sobre la Concertación y sus partidos*. Santiago: Fundación Chile 21 - Fundación Friedrich Ebert, Santiago, 2007.
- Boeninger, Edgardo. *Democracia en Chile. Lecciones para la gobernabilidad*. Editorial Andrés Bello, Santiago, 1997.
- Cisternas, Hernán. “Gobierno propone proyecto que permite orden de partido y financiamiento fiscal”. En: Diario *El Mercurio* (cuerpo C3) Santiago (27 de abril) 2008.
- Contreras, Marcelo. 2008 (7 de agosto). La crisis de la política. Correo electrónico enviado a María de los Ángeles Fernández, mangleles.fernandez@chile21.cl (accesado el día 17 de noviembre de 2008).
- Cortés Terzi, Antonio. *Las funciones del progresismo burocrático*. Centro Avance. Santiago, 2008.
- Díaz-Tendero, Eolo. “Iluminismo democrático versus ciudadanía sectorial”. En: Pérez Herrero, Pedro. *La “izquierda” en América Latina*. Editorial Pablo Iglesias. Madrid, 2006.
- Drake, Paul; Jaksic, Iván. *El modelo chileno: democracia y desarrollo en los noventa*. LOM Ediciones, Santiago, 1999.
- Fernández Ramil, María de los Ángeles. *Michelle Bachelet: La dialéctica de un liderazgo*. Santiago, 2008 (manuscrito por publicar).
- Fernández Ramil, María de los Ángeles. 2008. “Equidad política de género en el Chile actual: entre promesas y resistencias”. En: *Anuario de Derechos Humanos*. Centro de Derechos Humanos. Universidad de Chile. Santiago, 2008 pp. 221-228 (ubicable en sitio web <http://www.cdh.cl/publicaciones/Anuarioddhh>)
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-FLACSO. Agenda democrática. Santiago: FLACSO, 2005.
- FLACSO-Friedrich Ebert Stiftung-Chile. *Funcionamiento interno de los partidos políticos en Chile. Un diagnóstico*. Santiago: FLACSO / Friedrich Ebert Stiftung-Chile, 2007.
- Fuentes, Claudio. “Partidos políticos en Chile: Entre pactos y proyectos”. En: Drake, Paul; Iván Jaksic. *El modelo chileno: democracia y desarrollo en los noventa*. LOM Ediciones, Santiago, 1999.
- Gamboa, Ricardo. *La regulación de los partidos políticos chilenos en una perspectiva comparada*. Taller de Capacidades Partidarias. Fundación Chile 21-Fundación Friedrich Ebert, Santiago, 2007.
- Garretón, Manuel Antonio; Marcelo Cavarozzi; Peter Cleaves; Gary Gereffi; Jonathan Hartlyn. *América Latina en el siglo XXI. Hacia una nueva matriz socio-política*. LOM Ediciones, Santiago 2004.

- Huneus, Carlos. 2008. "El cambio de gabinete y el estilo presidencial". En: Diario *El Mostrador*. Santiago, 2008 (17 de noviembre).
- Huneus, Carlos. "La difícil integración de los partidos en el presidencialismo". *Revista Siete + 7*, N° 39, Santiago, 2002.
- Huneus, Carlos. "Organización y liderazgo en los partidos políticos. Un análisis comparado de Alemania, España y Chile". *Revista de Ciencia Política Universidad Católica*. Volumen XXI, Santiago, 2001.
- Huneus, Carlos. Problemas de institucionalización de los partidos políticos en una nueva democracia. El caso de Chile. *Revista de Ciencia Política Universidad Católica*. Volumen XX N° 1, Santiago, 1999.
- El Nuevo Herald. 2007 (5 de diciembre). "La Concertación se divide y debilita a Bachelet".
- LAPOP. 2006. *Cultura política de la democracia en Chile: 2006*. Vanderbilt: LA-POP.
- Lipset, Seymour M. Stein Rokkan. *Cleavage structures, party system, and voter alignments: An introduction*. Free Press. New York, 1967.
- Luna, Félix. *Breve historia de los argentinos*. Editorial Planeta, Buenos Aires, 1994.
- Mainwaring, Scott; Timothy Scully. *Building democratic institutions. Party systems in Latin America*. Stanford University Press, Stanford, 1992.
- Mair, Peter. "Party organizations: From civil society to the state". En: Katz, Richard. Peter Mair (editors). *How parties organize. Change and adaptation in party organizations in western democracies*. Sage Publications, London, 1994.
- Moulian, Tomás. *Chile actual: Anatomía de un mito*. LOM Editores. Santiago, 1997.
- Moulian, Tomás. 2002. "El sistema de partidos en Chile". En: Cavarozzi, Marcelo; Abal Medina, Juan. *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Homo Sapiens Ediciones. Santa Fe, 2002.
- Payne, Mark. *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Banco Interamericano del Desarrollo (BID) y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral. Washington, 2006.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Desarrollo Humano en Chile. El poder: para qué y para quién. Santiago: PNUD, 2004.
- Schuster, Martín. *La desafección de los partidos político en Chile*. Universidad Diego Portales, Santiago, 2008.
- Scully, Timothy. *Los partidos de centro y la evolución política chilena*. University of Notre Dame. Notre Dame, 1992.
- Siavelis, Peter. "Los peligros de la ingeniería electoral y de predecir sus efectos". *Revista Política* N° 45, Universidad de Chile. Santiago, 2005 pp. 9-28.
- Siavelis, Peter. "La Concertación de Partidos por la Democracia: Análisis de una experiencia coalicional exitosa". *Fundación Chile 21-Centro de Estudios del Desarrollo* (CED). Presentación realizada en seminario de ambos centros de estudio. Santiago, 2008 (14 de agosto).

- Solari, Ricardo. *Financiamiento de los partidos políticos*. Centro de Estudios Públicos, Santiago, 2008.
- Tironi, Eugenio y Felipe Agüero. “¿Sobrevivirá el nuevo paisaje político chileno?” *Centro de Estudios Públicos* N° 74, Santiago, 1999, pp. 151-168.
- Valdés, Salvador. “Financiamiento político para profundizar la democracia”. *Centro de Estudios Públicos*. Santiago, 2008.
- Valenzuela, Arturo y Samuel Valenzuela. “Los orígenes de la democracia. Reflexiones teóricas sobre el caso de Chile”. *Centro de Estudios Públicos*. Santiago, 1964.
- Zovatto, Daniel (compilador). *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*. Universidad Autónoma de México-International IDEA. Ciudad de México, 2006.

SITIOS EN INTERNET

- Portal de elecciones del Ministerio del Interior, Chile. [www.elecciones.gov.cl](http://www.elecciones.gov.cl)
- Centro de Estudios Públicos. [www.cepchile.cl](http://www.cepchile.cl)
- Latinobarómetro 2008. [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)
- Latin American Public Opinion Project. <http://sitemason.vanderbilt.edu/lapop/>  
HOME



# La equidad de género: democracia en lo público y en lo privado

TERESA VALDÉS E.

*“Una de las paradojas del siglo que concluye es el hecho constatable de que, nunca como hoy las mujeres han ejercido tal cantidad de derechos y gozado de tal visibilidad y reconocimiento. A la vez, quizás nunca han sido más evidentes las exclusiones que caracterizan a la aldea global. La igualdad de las mujeres se está construyendo, en muchos casos, en sentido contrario a las crecientes desigualdades económicas, sociales, políticas, culturales y mediáticas que caracterizan el mundo globalizado”*

(CEPAL, 1999)

*“¿Quién lo hubiera pensado hace 20, diez o cinco años atrás, que Chile elegiría como Presidenta a una mujer? Parecía difícil, pero fue posible, es posible, porque los ciudadanos lo quisieron, porque la democracia lo permitió.*

(MICHELLE BACHELET, 14 DE ENERO DE 2006)

## INTRODUCCIÓN

En 1990, junto con recuperar la democracia, Chile inició un proceso orientado a superar los enclaves autoritarios y a extender la democracia a todos los ámbitos de la vida nacional sobre la base del respeto a los derechos humanos, junto con la reintegración del país al concierto internacional, tanto en lo político como en lo económico.

A esa fecha, la noción de democracia se había ampliado incluyendo las expectativas de equidad, de igualdad de oportunidades y de ciudadanía aquilatadas en 17 años de dictadura. Las mujeres eran protagonistas y las discriminaciones –de género y generacionales– se habían hecho más

sensibles, perceptibles, en un proceso que se fue extendiendo paulatinamente a todo el país, a todos los sectores sociales culturales, aunque de forma heterogénea.

La modernización marcaba tendencias desde la segunda mitad del siglo XX con gran impacto en la vida de las mujeres: el descenso de las tasas de fecundidad, el aumento de sus niveles de escolaridad y la formación de un segmento significativo de profesionales y técnicas, el incremento continuado de su participación en el mercado de trabajo y en el espacio público a través de organizaciones y movimientos sociales.

Junto con cambiar la posición que tradicionalmente ocuparon en la sociedad chilena, se generaron condiciones para un cuestionamiento de la división sexual del trabajo que asigna a los varones el trabajo relacionado con la producción y la política, y a las mujeres las tareas reproductivas en el seno de la familia. Un orden que, sobre las diferencias biológicas de los sexos, ha asignado el ámbito público a los varones, y el privado a las mujeres, determinando roles, conductas e identidades aceptables para cada uno de ellos, dando mayor valor a los varones, sus roles y prácticas, por sobre los asignados a ellas, generando profundas desigualdades que contradicen los ideales democráticos. Asimismo, florecían nuevas identidades femeninas, individuales y colectivas que, sin invalidar la centralidad de la maternidad en la vida de la mayoría de las mujeres, han sumado nuevos componentes y expectativas.

En paralelo, ha crecido en el país la fuerza y los derechos individuales que en ocasiones entran en colisión con los derechos colectivos. Ello constituye una presión que aumenta ante nuevos problemas que se manifiestan a partir de las transformaciones económicas y políticas y de este nuevo ambiente cultural.

En este contexto, son una constante las tensiones entre el rol del Estado de cautelar el bien común y el mercado como asignador de recursos; entre desarrollo y equidad; entre el bien común y los intereses económicos particulares. Para hacer frente a estas tensiones, los gobiernos de la Concertación han desarrollado estrategias que van desde el “crecimiento con equidad”, a la modernización del Estado y la gestión pública, la universalización y las garantías explícitas en algunas políticas, para llegar a la “protección social” en el gobierno de la presidenta Bachelet.

La equidad de género forma parte de los anhelos democráticos de la igualdad y la libertad, de individuación y de justicia social de esta época, y por ello las políticas que apuntan a la equidad tienen arraigo político y cultural, en especial en las generaciones más jóvenes.

En este ámbito, los gobiernos han asumido compromisos e instalado políticas y programas acogiendo las propuestas del movimiento de mujeres. Hay avances significativos en la incorporación de la igualdad de oportunidades como objetivo de las políticas públicas, en el reconocimiento de las discriminaciones de que son objeto las mujeres, y en distintos indicadores. Sin embargo, han debido enfrentar barreras políticas e institucionales, en un escenario de disputa político-cultural en torno al lugar de las mujeres, la igualdad y las libertades individuales.

Por otra parte, a pesar de las reformas modernizadoras introducidas en el aparato del Estado, éste sigue siendo burocrático, tiene una cultura funcionaria refractaria a la ciudadanización de las políticas y los cambios en la relación con la sociedad civil, tremendamente centralista, con una pesada herencia por la municipalización de la educación y la salud, y con cierto sectorialismo feudalizante, todas características que dificultan la implementación de las políticas de equidad de género.

Con el correr del tiempo, las propias políticas desarrolladas en una economía de libre mercado y un contexto de creciente globalización, van generando nuevas situaciones, problemas y necesidades. Al mismo tiempo, el mejoramiento en las condiciones vida de grandes sectores de mujeres y hombres multiplican las expectativas y los anhelos de participación en los beneficios del desarrollo, pero la persistente desigualdad social construye nuevas realidades que generan desafíos importantes para la acción pública en pro de la equidad de género.

## I. LOS GOBIERNOS DE LA CONCERTACIÓN Y LAS POLÍTICAS DE IGUALDAD

El retorno a la democracia se dio en un contexto particular: por una parte, existía un movimiento de mujeres poderoso que jugó un rol activo en la recuperación de la democracia<sup>1</sup> y que había elaborado un conjunto de propuestas para incorporar la igualdad de oportunidades en el programa del futuro gobierno democrático. Por otra parte, la agenda internacional en materia de equidad de género ya estaba instalada desde la Conferencia de México en 1975 y la aprobación de la Convención sobre la

<sup>1</sup> Este movimiento logró articularse, tener visibilidad, legitimidad y formular un discurso y un conjunto de propuestas políticas unificadas tras la consigna del Movimiento Feminista "Democracia en el país y en la casa". Ello hizo posible que su agenda política fuera asumida en gran medida por el gobierno de Patricio Aylwin. Ver: Montecino y Rossetti, 1990; Valdés, 1993 y 2003; Palestro, 1991; Gaviola y otras, 1994.

Eliminación de toda forma rediscriminación contra la mujer –CEDAW– y, habiendo Chile ratificado esta convención en 1989, el nuevo gobierno debía entregar un diagnóstico sobre la situación de discriminación de las mujeres al respectivo Comité de seguimiento.

Desde su llegada al poder, los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia se comprometieron a contribuir con políticas públicas a la superación de las desigualdades entre los sexos, de modo de garantizar a mujeres y hombres un acceso equitativo a los beneficios, recursos y oportunidades del desarrollo. Recogieron tanto las propuestas surgidas del movimiento de mujeres como las indicaciones de la CEDAW. Como parte de su política de reinserción internacional, se integraron a las instancias y eventos regionales y mundiales destinados a mejorar la situación de las mujeres, con un rol activo a nivel de América Latina y el Caribe, especialmente para la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer de Beijing (1995) y su seguimiento.

Nacieron entonces políticas orientadas a eliminar las discriminaciones y promover la igualdad de mujeres y hombres, políticas que parten del reconocimiento de la situación de subordinación, marginación y exclusión histórica que han vivido las mujeres en muchos ámbitos de la vida social y política del país y cuya meta es el cambio del orden social y cultural vigente. Por tratarse de un proceso de largo alcance, si bien la acción de los gobiernos contribuye a generar condiciones para avanzar en esa dirección, los impactos y resultados en cuanto a equidad se podrán apreciar plenamente en el largo plazo.

Los cuatro gobiernos de la Concertación han ido construyendo políticas para la equidad y una institucionalidad que las sustenta, con una presencia creciente de mujeres en el gabinete ministerial. Estas muestran una progresión desde la instalación de la igualdad de oportunidades en la agenda pública, a la formulación de políticas y programas, la estrategia de transversalización del enfoque de género en las políticas, el ajuste y ampliación de ciertas políticas y programas que requieren crecientes niveles de intersectorialidad, a la instalación de programas gestionados a nivel local y en el ámbito rural. En su inicio, se centraron en la pobreza y los problemas más graves, como la violencia doméstica, y ampliaron el objetivo de igualdad y no discriminación a todas las políticas.

El gobierno de Aylwin (1990-1994) recogió las propuestas del movimiento de mujeres y concretó la creación, por ley, del Servicio Nacional de la Mujer, SERNAM (Ley 19.023 de 1991), con la misión de diseñar, proponer y coordinar políticas, planes, medidas y reformas legales con-

ducentes a la igualdad de derechos y oportunidades entre mujeres y hombres, y disminuir las prácticas discriminatorias en el proceso de desarrollo político, social, económico y cultural del país. Puso así en marcha la Convención CEDAW y sus mecanismos de seguimiento.

Junto con la instalación del SERNAM, desarrolló planes y programas a nivel nacional, regional y municipal, como la red de Centros de Información de los Derechos de la Mujer y los programas para Mujeres Jefas de Hogar, de Prevención del Embarazo Adolescente y de Prevención de la Violencia Intrafamiliar, programas que con modificaciones siguen vigentes.

Asimismo, el gobierno presentó diversas reformas legislativas al Congreso para su discusión<sup>2</sup>, y se inició un proceso de capacitación a funcionarios públicos para la incorporación de la perspectiva de género en las políticas y programas. Al finalizar el período de gobierno, todas las regiones del país contaban con una sede regional del SERNAM y con equipos profesionales para implementar políticas de igualdad de oportunidades.

Paralelamente, algunos ministerios y servicios crearon programas dirigidos a mejorar la situación de las mujeres (Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, INDAP), se constituyeron comisiones y coordinaciones interministeriales para aquellos problemas considerados prioritarios (violencia intrafamiliar, capacitación laboral, apoyo a microempresarias), y se desarrollaron programas a nivel local con los municipios. De gran importancia fue la labor desarrollada por la Comisión Nacional de la Familia, cuyo informe dejó sentadas las bases para las políticas sociales de los años siguientes. Finalmente, el SERNAM formuló el primer Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres (1994-1999), que consagró la necesidad de incorporar la equidad de género en el conjunto de las políticas públicas.

Mujeres profesionales y especialistas procedentes del movimiento social, centros de estudio y organismos no gubernamentales, se incorporaron a la tarea de gobierno permitiendo el desarrollo de políticas y programas que implicaban un cambio significativo de enfoque. Su aporte ha sido fundamental en la fuerza que han cobrado estas políticas. Se habla del “triángulo de empoderamiento”, aquella alianza entre mujeres en el aparato público, el movimiento social y la política que permite avanzar en la agenda de equidad de género<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Ver Anexo 1.

<sup>3</sup> Vargas, Virginia. 1996.

El gobierno de Frei (1994-2000), nombró a tres mujeres Ministras (SERNAM, Ministerio de Justicia y Bienes Nacionales), e hizo suyo el Plan de Igualdad como política a ser implementada por todos los Ministerios y servicios públicos. Este Primer Plan se transformó en el principal instrumento de políticas y también para el cumplimiento de los compromisos internacionales del Estado chileno<sup>4</sup>. También se incorporó el Plan de Igualdad en las estrategias regionales de desarrollo, creándose instancias de seguimiento a nivel regional (Comisiones CRIO), la descentralización y la extensión de las Oficinas Municipales de la Mujer a la mayoría de los municipios. A ello se agregó la promoción de redes interinstitucionales comunales para abordar la violencia intrafamiliar y la incorporación de la igualdad de oportunidades a los Planes de Desarrollo Educativo Municipal (PADEM).

Asimismo, se avanzó en la coordinación intersectorial a nivel central y regional con distintos ministerios y servicios públicos principalmente del área social, y la Ministra Directora del SERNAM fue incorporada al Comité de Ministros del Área Social y al Comité de Desarrollo Productivo, instancias de coordinación de políticas al más alto nivel. A través de convenios de colaboración se acordaron compromisos sectoriales y se crearon comisiones de trabajo con el Ministerio y la Dirección del Trabajo, con los Ministerios de Salud, Educación y Bienes Nacionales, con MIDEPLAN, INDAP, FOSIS, SERCOTEC, Instituto Nacional de la Juventud, JUNJI, INE, PRODEMU, Fundación de la Familia y la Asociación Chilena de Municipios. En 1995, el Ministerio del Trabajo creó una Comisión Tripartita de Igualdad de Oportunidades para la Mujeres en el Trabajo, en la que participaron, además de ese Ministerio, el SERNAM, la Central Unitaria de Trabajadores y la Confederación de la Producción y el Comercio.

En este período hubo cambios a nivel de legislación de gran importancia. Entre ellos, la ley de Violencia Intrafamiliar (1994), la ratificación de la Convención de Belem do Pará (1998), la ley que estableció la Jornada escolar completa (1997), la que establece la igualdad jurídica de los hijos nacidos dentro y fuera del matrimonio (1999), la Reforma a la Cons-

<sup>4</sup> Además de la Convención CEDAW, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belem do Pará, OEA, 1994), los documentos emanados de las Conferencias de Naciones Unidas a nivel mundial y regional, principalmente, la Plataforma de Acción de Beijing (1995), el Programa de Acción de El Cairo (1994), la Declaración de Viena (1993), el Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe, 1995-2001, aprobado en Mar del Plata (1994).

titución que establece el principio de igualdad entre todas las personas (1999) y la Ley de Delitos Sexuales (1999)<sup>5</sup>. Estas reformas se introdujeron en el ámbito privado, tradicionalmente oculto, para establecer derechos y garantías. En estos cambios se conjugaron el liderazgo de Soledad Alvear, ex-Ministra Directora del SERNAM, a esa fecha Ministra de Justicia, con la Ministra directora de SERNAM, Josefina Bilbao.

Mediante convenios con diversas universidades públicas para la incorporación de la perspectiva de género, el SERNAM favoreció el desarrollo de recursos humanos especializados. A su vez, realizó programas de sensibilización y capacitación a funcionarios públicos para lograr la incorporación de la perspectiva de género en la planificación, ejecución y evaluación de programas.

Las áreas estratégicas de este período presidencial fueron trabajo, educación y participación, con atención especial a la situación de las distintas familias y a la pobreza. En este contexto, en 1997 se aprobó un conjunto de Políticas de Igualdad de Oportunidades para la Mujer Rural, que recogió las principales demandas de las mujeres del sector formuladas en una Mesa de Trabajo creada para ese efecto.

En 1999 el SERNAM preparó un Segundo Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (2000-2010) como instrumento para transversalizar el enfoque de género en las políticas públicas, es decir, para integrar la equidad de género como propósito en todas las políticas, estrategias, programas, actividades administrativas y financieras e incluso en la cultura institucional.

El gobierno de Lagos (2000-2006) instaló la igualdad de oportunidades como tarea del conjunto del gobierno, fortaleció los Consejos Regionales para la Igualdad de Oportunidades y creó el Consejo de Ministros por la Igualdad de Oportunidades (2000). Si bien el Plan de Igualdad de Oportunidades era una herramienta importante, los Ministerios y servicios tenían dificultades para hacerlo suyo e incluirlo en sus procesos de planificación y gestión. Los avances eran parciales e inestables, condicionados a la voluntad de las autoridades de turno y la gestión era excesivamente sectorializada, dificultando la implementación de acciones de carácter integral, que atendieran la multicausalidad de la desigualdad de género y que comprometieran a distintos actores en su ejecución<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Ver Anexo 1.

<sup>6</sup> SERNAM, 2006.

Conformado por diez miembros<sup>7</sup>, el Consejo de Ministros, cuyo objeto es “*supervisar y dar cumplimiento al Plan de Igualdad de Oportunidades*” e incorporar políticas específicas con contenidos de género en los Ministerios, Servicios y Empresas del Estado, debe dar cuenta periódica al país sobre los avances logrados, el día 8 de marzo de cada año. Desde 2001, los ministerios establecieron Compromisos Ministeriales de Igualdad de Oportunidades.

Para reforzar este proceso, en 2001 se incluyó en el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) el Enfoque de Género como área prioritaria de mejoramiento de la gestión pública. El PMG<sup>8</sup> es un programa de apoyo a la gestión de los Servicios Públicos cuyo objetivo es mejorar su gestión global. Asocia el cumplimiento de objetivos a un incentivo monetario para los funcionarios públicos. El sistema de Equidad de Género del PMG comprende etapas de desarrollo o estados de avance para cada una de ellas, etapas que se implementan en períodos anuales y en forma acumulativa.

Como sistema, busca mejorar las oportunidades de mujeres y hombres, de modo que puedan acceder y disfrutar de igual forma de los beneficios de las políticas públicas. Para tales efectos, todas las instituciones públicas, nacionales y regionales, deben revisar los productos estratégicos (bienes y/o servicios) que entregan con el fin de identificar los obstáculos para la equidad de género y proponer soluciones. Es coordinado desde el Ministerio de Hacienda, y el SERNAM participa en la formulación técnica del sistema, en la definición de los medios de verificación, asesora a las instituciones, gestiona y coordina su implementación y certifica técnicamente los hitos del proceso<sup>9</sup>.

La evaluación del Plan de Igualdad para el período 2000-2005 señala como un logro que la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres constituya una preocupación en el aparato público, con mayor o

<sup>7</sup> Ministerio Secretaría General de la Presidencia; Economía, Fomento y Reconstrucción; Planificación y Cooperación; Salud; Educación; Justicia; Interior; Trabajo y Previsión Social; Agricultura; SERNAM, quien lo preside. Participan como invitados permanentes el/a Director/a de Presupuestos y el/a Director/a de la División de Coordinación Interministerial del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

<sup>8</sup> El PMG, Ley N° 19.553, es un instrumento que opera a un nivel técnico, incentivando la calidad del desempeño institucional e involucra a todos los servicios públicos, centralizados y descentralizados.

<sup>9</sup> En 2006, el Sistema de Equidad de Género se aplicó a 172 organismos públicos del país, 83 del nivel central, dependientes de 16 Ministerios. A nivel regional participaron 89 instituciones, Intendencias, Gobiernos Regionales y SERVIU.

menor prioridad según el sector, pero ineludible. En regiones, las Comisiones Regionales de Igualdad de Oportunidades han dado visibilidad a la igualdad entre mujeres y hombres como objetivo político e instalado la discusión en el nivel sectorial regional.

Por su parte, evaluaciones del PMG de género revelan que las capacitaciones en esta materia han sensibilizado a una parte de los funcionarios públicos, aproximándolos a un tema ausente en su gestión. Destacan los avances en los sistemas de registro e información de los servicios, donde la mayoría desagrega sus estadísticas por sexo e incluso, en algunos casos, se hacen análisis de género. Los servicios implementan acciones que, en menor o mayor medida, implican un cambio en su manera de operar para contribuir a la equidad de género.

En este período también hay reformas legales muy importantes, como son la ley que consagra el derecho de las estudiantes embarazadas o madres de continuar su educación (2000), la Ley de Matrimonio Civil que permite el divorcio vincular (2004), la creación de los Tribunales de Familia (2005), la modificación a la Ley de Violencia Intrafamiliar que establece su penalización (2005), la Ley que inaugura el reconocimiento del derechos paternos en el Código del Trabajo (2005). También la Ley que tipifica y sanciona el Acoso Sexual (2005) y la Ley del SIDA (2001).

Finalmente, la presidenta Bachelet llegó en 2006 al gobierno con un programa que, por primera vez, integra los objetivos de equidad de género de forma transversal en todos los ámbitos. A ello se agrega el rol de la Presidenta quien ha incorporado la igualdad en su discurso, en sus gestos y prácticas, además de haber cumplido con su compromiso de campaña de instalar un gobierno paritario. Ha reformado leyes e instalado nuevas políticas públicas en la perspectiva de la universalización de derechos y la protección social, con una visión estratégica: para avanzar en equidad de género es necesario actuar desde la cuna y hasta la tercera edad. La protección social ha sido el sello de su gobierno, con consideraciones explícitas a las desigualdades de género y las dificultades de las mujeres para incorporarse al mercado de trabajo. La red de salas cunas, los centros y casas de acogida para mujeres víctimas de violencia, la igualdad salarial y las buenas prácticas laborales han estado entre sus prioridades.

A partir de una “Agenda de género 2006-2010” elaborada por el SERNAM, ha entregado orientaciones a los organismos públicos desde una perspectiva de transversalidad, impulsando un desarrollo más autónomo en los distintos sectores y servicios. El Consejo de Ministros para la Igualdad de Oportunidades fue fortalecido con la creación de un Comité

Asesor integrado por asesoras/es ministeriales en género nombradas por cada Ministra/o y los ministerios han constituido Comisiones de género para proponer compromisos y metas, considerando los recursos necesarios en su presupuesto.

Una mirada retrospectiva de las últimas dos décadas muestra que las decisiones tomadas en los distintos gobiernos han permitido importantes avances, reformas legales y un conjunto de políticas y programas impulsados por el SERNAM y los diferentes ministerios a nivel nacional, regional y local. Para ello, han sido definitivos los liderazgos de las ministras del SERNAM y las alianzas que han desarrollado con otros actores gubernamentales. No todos los temas han sido abordados con igual prioridad y voluntad, y persisten necesidades y surgen nuevos desafíos. Los avances muestran una realidad contradictoria, pero aún así han logrado una gran transformación cultural que se palpa día a día en los discursos de los más diversos actores.

## II. LA LEGISLACIÓN PARA LA EQUIDAD DE GÉNERO

Uno de los ámbitos principales donde se concretan las políticas de Estado para la equidad es la legislación que consagra derechos y que amplía la democracia y la ciudadanía. Cada gobierno ha impulsado y logrado la aprobación de significativas leyes para la equidad.

Algunas reformas adecuaron el orden jurídico a lo que las costumbres y la cultura ya han adoptado (por ejemplo, la Ley de Matrimonio Civil) y otras son normas nuevas que invitan al conjunto de la sociedad a avanzar hacia una cultura más equitativa y no discriminatoria (por ejemplo, la Ley que introduce el Permiso Paternal en el Código del Trabajo). Otras modificaciones legales ajustan las leyes nacionales a los compromisos internacionales en derechos humanos, un grupo de leyes busca apoyar a las mujeres en su doble condición de trabajadoras y madres, así como a penalizar conductas que las costumbres habían naturalizado (reforma constitucional que establece la igualdad de mujeres y hombres, violencia doméstica, violencia sexual y acoso sexual en el trabajo)<sup>10</sup>.

Hay importantes avances en materias relacionadas con la familia, la maternidad y el trabajo; en derechos laborales, violencia doméstica y sexual, y acoso sexual. Las grandes deudas se concentran en la partici-

<sup>10</sup> Ver Anexo 1.

pación de las mujeres, la igualdad de oportunidades de ser elegidas en cargos de representación popular, y en los derechos sexuales y reproductivos. De hecho, aún no se aprueba la ley de representación equilibrada entre mujeres y hombres, cuyo antecedente son varios proyectos de “Ley de Cuota”, tampoco discutidos. Otro tanto sucede con la Ley Marco de Derechos Sexuales y Reproductivos, si bien en estos momentos se discute la ley que consagra el derecho a la información, orientación y acceso a los anticonceptivos reconocidos por la Organización Mundial de la Salud, incluida la anticoncepción de emergencia.

El mayor número de leyes aprobadas está referido a familia (asignación familiar, abandono y pensiones alimenticias, filiación, divorcio, regímenes patrimoniales, regulación visitas y tuición, Tribunales de Familia, violencia intrafamiliar) y protección de la maternidad de las mujeres trabajadoras (subsidio maternal, sala cuna, amamantamiento, convenios OIT, descanso dominical, test de embarazo, adopción, subrogación de alcaldesas durante pre y postnatal, permiso en caso de enfermedad grave de hijos). La novedad ha sido la incorporación de los padres, tanto a la hora del nacimiento o adopción, como en caso de enfermedad.

En el ámbito laboral, son importantes las leyes que mejoran las condiciones de las trabajadoras de casa particular (fuero maternal, permisos, salario, etc.), las que favorecen a las trabajadoras del comercio, y la ley que establece igual salario por igual trabajo.

En el ámbito de la educación, hay leyes que incluyen la educación parvularia obligatoria, la jornada escolar completa, los 12 años de educación obligatoria, el derecho a la educación de las adolescentes embarazadas y madres adolescentes. Son estratégicas en la perspectiva de la habilitación y el empoderamiento de las mujeres, y también al contribuir a eliminar las desigualdades desde la cuna.

De gran impacto han sido las leyes que penalizan la violencia doméstica y sexual, así como el tráfico de personas y el acoso sexual en el trabajo, las que han modificado el clima cultural frente a esas conductas machistas. La ratificación de la Convención Interamericana de Belem do Pará (1998) marca un hito y un derrotero para continuar avanzando en el derecho de las mujeres a una vida sin violencia.

Más allá de los avances que representan las leyes y normas dictadas, desde la perspectiva de las organizaciones y el movimiento de mujeres, así como de los organismos internacionales de derechos humanos, aún son importantes los déficit en esta materia para las mujeres. Diversos informes dan cuenta de esta situación: los Informes Sombra presentados

ante el Comité CEDAW, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el Comité contra la Tortura. Presentados en instancias internacionales, se han traducido en indicaciones para el Gobierno y han permitido avanzar en algunos casos. En esta perspectiva se ubica también el Observatorio Parlamentario que coordina la Corporación Humanas<sup>11</sup>. Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA acaba de emitir su “Informe sobre los derechos de las mujeres en Chile. La igualdad en la familia, el trabajo y la política”, en el que detalla avances y aspectos pendientes en materia de derechos de las mujeres, entregando conclusiones y recomendaciones.

Las barreras que enfrentan las políticas de equidad de género son numerosas, expresándose entre los actores políticos y sociales, en el modelo de desarrollo que se apoya en una economía abierta a un mundo globalizado que vive los vaivenes de crisis periódicas, en que el mercado es el principal asignador de recursos, y también al interior de las instituciones.

Cada gobierno ha enfrentado situaciones de controversia y resistencias desde los sectores conservadores, cuando se ha politizado lo privado. La creación del SERNAM ya generó suspicacias y las nociones de igualdad de oportunidades y equidad de género son cuestionadas bajo la etiqueta de debate “valórico”. Algunos proyectos de ley han demorado años, como la Reforma Constitucional que reconocía la igual entre hombres y mujeres que debió esperar nueve años para su aprobación. La modificación de la Ley de Matrimonio Civil, cuya primera iniciativa data de 1990, sólo fue aprobada el año 2004.

Ha habido debates “emblemáticos”: con la Ley de Filiación, el divorcio vincular; el asedio sexual, la violación dentro del matrimonio, la prevención del VIH/SIDA, la educación sexual y la anticoncepción de emergencia. También se han interpuesto recursos para paralizar los avances en derechos de las mujeres, orquestados por los medios de comunicación, mayoritariamente controlados y de propiedad de sectores conservadores, como fue el caso del Tribunal Constitucional y la anticoncepción de emergencia.

A nivel interno, la creación del SERNAM fue una decisión política no asumida por el conjunto de actores e instituciones gubernamentales del

<sup>11</sup> Observatorio Parlamentario (2007), Balance Anual al Poder Legislativo. Año 2006. Santiago. Corporación Humanas.

mismo modo. La cultura burocrática, ajena a la igualdad de oportunidades, y la falta de comprensión de numerosas autoridades sobre la importancia de las políticas de género en términos sociales y políticos aún son escollos a superar. Durante años, parte importante de los esfuerzos del SERNAM estuvieron dirigidos a lograr la legitimidad de sus políticas al interior del propio gobierno. El Plan de Igualdad de Oportunidades representó un instrumento de gran utilidad para hacer visible en qué consisten las políticas públicas sectoriales con perspectiva de género.

Otra dificultad ha sido la de establecer una relación permanente con la sociedad civil y el movimiento de mujeres para potenciar la acción desde lugares diferentes. Esa relación ha tenido altos y bajos y la evaluación de los grupos más conscientes es bastante crítica, no de la voluntad política, pero sí de la implementación de las políticas<sup>12</sup>.

### III. UNA MIRADA EVALUATIVA: EL ÍNDICE DE COMPROMISO CUMPLIDO (ICC)

El Estado de Chile ha concurrido a numerosos convenios y acuerdos internacionales que comprometen voluntad y políticas para eliminar la discriminación y avanzar en equidad. No es fácil evaluar los resultados de las políticas en materia de igualdad entre mujeres y hombres. El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha contribuido a ello con el Índice de Desarrollo Humano, al que en 1995 sumó el Índice de Desarrollo Humano de Género y el Índice de Potenciación de Género (PNUD 1995). A partir de un número reducido de indicadores estratégicos, revelan los avances de los distintos países. En esas mediciones, Chile muestra buenos resultados generales, pero una gran brecha en materia de equidad de género.

En 1999, el Grupo Iniciativa Mujeres de Chile, articulación de organizaciones y ONGs de mujeres, como parte de sus estrategias de control ciudadano, decidió generar un índice más complejo, que permitiera dar seguimiento a los compromisos contraídos y mostrar el grado de avance –o retroceso– en la situación de las mujeres en materias relevantes para ellas: el Índice de Compromiso Cumplido (ICC). Destinado a evaluar los avances desde 1995, año de realización de la IV Conferencia Mundial so-

<sup>12</sup> Así se manifestó en el Seminario “¿Género en el poder? El Chile de Michelle Bachelet” y el Foro de organizaciones de la sociedad civil que le siguió <<http://www.observatoriogeneroyliderazgo.cl/seminario/>>

bre la Mujer en Beijing, ha tenido seis mediciones posteriores, la última recién concluida, para 2006.

El ICC evalúa la acción del gobierno mediante un conjunto de indicadores, seleccionados con criterios técnicos y políticos en tres áreas estratégicas para la construcción de la equidad de género y la autonomía de las mujeres: en el plano del cuerpo (Salud de la mujer y derechos sexuales y reproductivos), de la economía (Autonomía económica y pobreza) y de la política (Participación ciudadana y acceso al poder). Para cada indicador, ha definido una meta de equidad respecto de la cual es posible medir los avances y retrocesos.

Sustentado en fundamentos teóricos, conceptuales y políticos, apunta a los mecanismos de discriminación sexual creados por el orden de género vigente: la división sexual del trabajo, los procesos de socialización, la construcción de espacios sociales diferenciados para mujeres y hombres, y su cristalización en las representaciones y valoraciones sociales de lo femenino y lo masculino y en la normativa jurídica y social que regula las relaciones sociales. Intenta dar cuenta de los avances en materia de equidad de género, en dimensiones relacionadas con la desigualdad y con las diferencias, en las brechas y distancias sociales existentes entre mujeres y hombres, pero también entre las mujeres.

La aplicación del ICC permite observar la evolución de cada indicador, los avances y retrocesos hacia el logro de la meta definida. Ello tiene consecuencias concretas en la vida de las mujeres que se ven afectadas por esa situación, y refiere a distintos tipos de actores involucrados en este resultado: el gobierno y sus instituciones, otros poderes de Estado, los partidos políticos, actores institucionales no gubernamentales, y también al mercado, como regulador de oportunidades.

Al estar ligadas las tres áreas que componen el ICC desde el punto de vista del logro de la equidad de género, el resultado promediado de los índices por área dan cuenta de los avances generales. El porcentaje de avance en el logro de las metas en cada área y en forma global es el siguiente:

CUADRO 1:  
CHILE: INDICE DE COMPROMISO CUMPLIDO (ICC) GENERAL

Áreas Temáticas	1995 % logro metas	1998 % logro metas	2000 % logro metas	2003 % logro metas	2006 % logro metas
Participación y acceso al poder	21,07%	25,32%	33,42%	29,60%	43,24%
Autonomía económica y pobreza	73,81%	70,03%	72,72%	75,42%	79,13%
Salud de las mujeres y derechos sexuales y reproductivos	61,51%	64,43%	68,24%	68,09%	76,97%
<b>Total</b>	<b>52,13%</b>	<b>53,26%</b>	<b>58,13%</b>	<b>57,70%</b>	<b>66,44%</b>

*Notas y fuentes en Anexo 2.*

El Índice de Compromiso Cumplido general para Chile muestra avances desde 1995, pero aún resta más de un 30% para alcanzar la meta de equidad. Si bien la tendencia es positiva, las áreas muestran avances y retrocesos ligados a las crisis económicas y a los cambios de gobierno. El ritmo de avance es lento al punto que si éste se mantiene, la equidad sólo será alcanzable para las mujeres y hombres chilenos dentro de un cuarto de siglo, y en el caso de la autonomía económica, recién en torno al año 2050.

### *Participación ciudadana y acceso al poder*

Los indicadores en esta materia dan cuenta de la igualdad de oportunidades y de acceso de las mujeres a cargos políticos y de responsabilidad en distintos niveles. La ausencia de mujeres es reflejo y consecuencia de la subordinación e invisibilidad femenina, mientras que su presencia expresa la equidad de género real y simbólica, y contribuye a avanzar en otros ámbitos de la sociedad. Tener acceso o no a ejercer el poder, define quienes pueden construir el orden deseado.

CUADRO 2:  
ICC PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y ACCESO AL PODER

Indicadores	1995 % logro metas	1998 % logro metas	2000 % logro metas	2003 % logro metas	2006 % logro metas
1. Mujeres en cargos de Ministras	31,58%	31,58%	62,50%	33,34%	100,00%
2. Mujeres en cargos de SEREMIS	15,20%	18,94%	45,72%	30,58%	77,72%
3. Mujeres en cargos de Intendentas	15,38%	15,38%	46,16%	30,76%	92,30%
4. Mujeres en cargos de Gobernadoras	20,00%	20,00%	60,00%	48,00%	68,00%
5. Mujeres en cargos de Cortes de Apelaciones	55,08%	69,62%	68,02%	69,96%	71,23%
6. Mujeres en cargos de Diputadas	15,00%	21,66%	23,34%	25,00%	30,00%
7. Mujeres en cargos de Senadoras	10,52%	10,52%	10,52%	10,52%	10,52%
8. Mujeres en cargos de Alcaldesas	14,38%	19,94%	15,80%	25,22%	24,42%
9. Mujeres en cargos de Concejales	25,08%	27,50%	34,02%	34,00%	42,26%
10. Mujeres en cargos nacionales de Partidos Políticos	17,92%	28,58%	34,38%	36,90%	16,66%
11. Mujeres en cargos de Rectoras de Universidades	18,46%	21,86%	6,00%	10,16%	6,56%
12. Mujeres en cargos de Decanas de Universidades	18,36%	16,90%	16,14%	18,24%	30,50%
<b>TOTAL</b>	<b>21,07%</b>	<b>25,32%</b>	<b>33,42%</b>	<b>29,60%</b>	<b>43,24%</b>

*Notas y fuentes en Anexo 2.*

La meta de estos indicadores es la paridad numérica (50% de representación femenina), y como se aprecia en el cuadro, a contar del gobierno de la presidenta Bachelet ha habido avances significativos, pero aún no se alcanza la mitad de la meta, lo que indica que las barreras para un reparto equitativo del poder no han sido eliminadas.

Los distintos cargos, con la excepción de los partidos políticos y el Senado, muestran avances en el largo plazo, pero están lejos de la meta. Son en cierta medida paradójales, porque las mujeres representan más de la mitad del electorado y contribuyen decididamente a la economía y el desarrollo, tanto en su esfera productiva como reproductiva y revelan las posibilidades y los límites de la acción de las mujeres para las políticas de equidad en el nivel nacional y territorial.

Esta situación afecta la calidad de la legislación, puesto que la presencia de mujeres en el Parlamento es la que ha permitido abordar aquellos proyectos que tratan problemas de la vida cotidiana de ciudadanas y ciudadanos. Los partidos políticos siguen constituyendo una dura barrera para la presencia femenina en cargos de representación, más allá de los esfuerzos de sus integrantes. Consecuencia de ello son los bajos porcentajes de mujeres concejales y alcaldesas, diputadas y senadoras. El sistema electoral binominal, que afecta a la sociedad en su conjunto, acentúa las dificultades que tienen las mujeres en este ámbito. Los partidos tienden a favorecer especialmente a las mujeres que tienen relaciones de parentesco con algún político conocido o que han ejercido un cargo público con visibilidad.

### *Autonomía económica y pobreza*

Esta área busca dar cuenta de las oportunidades de acceso al empleo, generación de recursos propios y posibilidades de superar las situaciones de pobreza de las mujeres atendiendo a las barreras de género como es la discriminación producto de la maternidad y del reparto inequitativo de las tareas domésticas. Ellas son especialmente vulnerables a los cambios en el mercado laboral, sea en el marco de procesos de crecimiento económico, de crisis o de ajustes estructurales.

Los indicadores elegidos hacen visible las inequidades del mercado respecto de las mujeres y expresan las barreras económicas, sociales y culturales que enfrentan para el logro de su autonomía en el plano económico. La incorporación de las mujeres a la actividad económica no es suficiente para mejorar su condición social. Ello requiere del resguardo de otros derechos a lo largo de su vida como son la educación y capacitación, el acceso a la propiedad y al crédito.

CUADRO 3:  
ICC AUTONOMÍA ECONÓMICA Y POBREZA

Indicadores	1995 % logro metas	1998 % logro metas	2000 % logro metas	2003 % logro metas	2006 % logro metas
1. Relación entre salarios medios de mujeres y hombres con 13 años y más de instrucción, en zonas urbanas (*)	58,00%	63,00%	60,00%	65,00%	73,00%
2. Población femenina ocupada en actividades que excluyen el servicio doméstico	92,22%	92,44%	93,33%	92,97%	93,58%
3. Mujeres asalariadas con contrato de trabajo respecto del total de mujeres asalariadas	76,10%	72,40%	72,27%	73,66%	74,45%
4. Relación entre el monto de crédito per cápita otorgado por INDAP a las mujeres respecto del monto de crédito per cápita otorgado a los hombres	76,76%	56,93%	71,01%	73,36%	75,23%
5. Mujeres beneficiarias del programa nacional de capacitación con franquicia tributaria respecto del total de beneficiarios	57,32%	51,47%	65,74%	73,95%	90,37%
6. Mujeres que reciben Beca Presidente de la República para enseñanza media respecto del total de beneficiarios (**)	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
<b>TOTAL</b>	<b>73,81%</b>	<b>70,03%</b>	<b>72,72%</b>	<b>75,42%</b>	<b>79,13%</b>

Notas y fuentes en Anexo 2.

Este índice nos muestra una tendencia general de avance hacia el logro de la meta esperada de igualdad, que sitúa al índice a casi un 20% de la meta, pero muestra el impacto de la crisis asiática en la precarización de los contratos de trabajo.

### *Salud de las mujeres y derechos sexuales y reproductivos*

Los indicadores de esta área apuntan a medir las condiciones que ofrece el Estado para que las mujeres ejerzan esos derechos, es decir, para que decidan en forma libre e informada el número y espaciamiento de sus hijos, desde la adolescencia, sin riesgo de embarazos no deseados y de adquirir infecciones de transmisión sexual y VIH/SIDA. También miden las condiciones para asegurar el acceso y la calidad de atención en salud, la incorporación de los hombres a la responsabilidad reproductiva y la protección ante la violencia doméstica.

CUADRO 4:  
ICC SALUD DE LAS MUJERES Y DERECHOS SEXUALES Y REPRODUCTIVOS

Indicadores	1995 % logro metas	1998 % logro metas	2000 % logro metas	2003 % logro metas	2006 % logro metas
1. Métodos anticonceptivos esperado (oral prosthágeno, oral combinado, DIU, inyectables, implante, esterilización y preservativo) que son ofertados por el SNS	37,50%	37,50%	50,00%	50,00%	87,50%
2. Usuarías de métodos anticonceptivos en edad fértil en planes de control de la natalidad del SNS	52,67%	60,95%	66,57%	64,58%	66,03%
3. Hospitales públicos con maternidad acreditados para la participación de las parejas en la preparación de y en el parto	0,00%	14,90%	19,14%	19,14%	22,09%
4. Nacidos vivos correspondiente a madres entre 20 y 39 años de edad	92,15%	90,19%	90,09%	90,89%	88,74%
5. Comunas del país que cuentan con programas de atención de víctimas de violencia doméstica	33,53%	26,47%	3,53%	6,76%	8,38%
6. Mujeres de bajo riesgo de exposición al VIH sin VIH	99,90%	99,95%	99,95%	99,95%	99,95%
<b>TOTAL</b>	<b>61,51%</b>	<b>64,43%</b>	<b>68,24%</b>	<b>68,09%</b>	<b>76,97%</b>

*Notas y fuentes en Anexo 2*

Este índice muestra avances, pero se mantiene a más de un 23% de la meta de equidad. El mayor déficit se refiere a la disposición de centros de atención a mujeres víctimas de violencia en todas las comunas del país, y aún es bajo el porcentaje de mujeres en edad fértil en planes de control de la fecundidad en el sistema público de salud. La maternidad adolescente todavía está lejos de la meta esperada, que señala que no más del 5% de los nacidos vivos tenga una madre de 19 años o menor, como sucede en países del primer mundo.

### III. LOS DESAFÍOS

Las políticas para la equidad de género están enmarcadas en las políticas generales que desarrollan los gobiernos, y la tensión entre la economía de mercado abierta, que ha agudizado las desigualdades socio-económicas y concentrado como nunca antes la riqueza, y la acción

reguladora del Estado para acautelar los derechos económicos y sociales de la población, tiene consecuencias en términos de resultados y de límites para estas políticas.

De hecho, los actores económicos constituyen una barrera cuando no dan cumplimiento satisfactorio de la legislación existente, especialmente la laboral. Incluso, los procesos de globalización e integración comercial en curso, si bien pueden traer oportunidades de trabajo, pueden no sólo deteriorar las ya precarias condiciones de inserción laboral de muchas mujeres, sino también la segmentación en el mercado y los puestos de trabajo, reproduciendo o acentuando la discriminación existente.

A pesar de los avances legislativos, persisten déficit en cuanto al reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres. En este sentido, es necesario que se continúe adecuando la legislación, las políticas y los programas nacionales a los lineamientos internacionales y que se ratifique el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), que permite que los derechos allí contenidos sean susceptibles de reclamo a nivel internacional.

Asimismo, representa un desafío que los derechos consagrados en nuevas leyes lleguen a todas las mujeres, en especial a aquellas de sectores menos favorecidos de la población, generando las condiciones y garantías para que ejerzan libremente sus derechos. Esto significa que puedan decidir en forma autónoma sobre sus propios cuerpos, su vida reproductiva y de pareja, su trayectoria laboral, sus proyectos de vida y también en los asuntos de interés público, independientemente de su condición de clase, etnia, raza, generación y orientación sexual.

Ambitos prioritarios de acción donde persisten severos déficit, son la participación política, los partidos políticos y las universidades. En el ámbito de las relaciones de género es urgente avanzar hacia la corresponsabilidad en las tareas del cuidado –hijos/as, enfermos/as, discapacitados/as y adultos mayores– lo que implica cambios legislativos –permisos post-natales familiares– y el soporte del Estado con servicios comunitarios. Asimismo, la profundización de las políticas de prevención y protección relacionadas con la violencia de género.

Constituye un desafío profundizar la transversalización de género en las políticas públicas y fortalecer la institucionalidad para la igualdad. Una Ley de Igualdad efectiva entre Mujeres y hombres, y un Ministerio de Igualdad, con atribuciones y asignación presupuestaria adecuada permitirían dar mayor peso y consistencia a las políticas públicas y la labor de coordinación intersectorial en los niveles nacional, regional y local.

Es necesario también el reconocimiento a las organizaciones y ONGs de mujeres como interlocutoras válidas y actoras relevantes en la construcción de la democracia y en la elaboración, seguimiento y evaluación de las políticas públicas. Ello supone contar con la ley de participación ciudadana que aún se tramita en el Parlamento, generar condiciones para el desarrollo organizacional autónomo y el potenciamiento de liderazgos sociales, espacios formales de interlocución y seguimiento de políticas, programas y medidas gubernamentales y mecanismos de financiamiento adecuado.

ANEXO 1:

LEYES APROBADAS ENTRE 1993-2009

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley N° 20.348 de 19 de Junio del 2009, sobre Igualdad de remuneraciones entre hombres y mujeres. Incorpora al Código del Trabajo principio de igualdad de remuneración entre hombres y mujeres (2009).</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley N° 20.336 reconoce el derecho a descansar en días festivos a las trabajadoras “puertas adentro” (2008).</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley N° 20.286 introduce modificaciones orgánicas y procedimentales a la Ley N° 19.968 (de 2005) adecuando el funcionamiento de la Justicia de Familia, aumenta el número de jueces y funcionarios, especializa unidades para asegurar el cumplimiento de las resoluciones judiciales. Amplia las medidas de protección en casos de violencia intrafamiliar y otorga el derecho a la víctima para solicitar reapertura del proceso que hubiere sido declarado abandonado (2008).</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley N° 20.279, reconoce el derecho a salario mínimo a las trabajadoras de casa particular (2008).</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley N° 20.255 sobre Reforma Previsional consagra derecho a pensión básica solidaria, bono por hijo, asegura pago de compensaciones económicas por divorcio y establece, en forma progresiva, el deber de imponer, al menos por la remuneración mínima a las trabajadoras de casa particular (2008).</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley N° 20.239, libera del impuesto a la renta las compensaciones económicas originadas al término del matrimonio (2008).</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley N° 20.172 Regula el derecho de la madre a percibir directamente las asignaciones familiares e incorpora nuevo causante de dicho beneficio (2007).</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley N° 20.166, otorga a toda mujer trabajadora el derecho para alimentar a su hijo menor de dos años, esté o no su empleador obligado a mantener una sala cuna (2007).</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley N° 20.162, establece obligatoriedad de la educación parvularia en su segundo nivel de transición (2007).</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley N° 20.152 simplifica el juicio de alimentos, responsabilizando al demandado de proporcionar los antecedentes necesarios para fijar la pensión. Incorpora la suspensión de la licencia de conducir y la retención de la devolución del impuesto a la renta en caso de incumplimiento. Penaliza determinadas conductas que obstruyan la actividad judicial y autoriza a la policía para detener a los deudores en cualquier lugar en que se encuentren (2007).</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley N° 20.086, modifica la Ley N° 19.968 de Tribunales de Familia (2005).</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley N° 20.066 de Violencia Intrafamiliar, que modifica la Ley 19.325 aprobada en 1994 (2005).</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley N° 20.047, establece el permiso paternal en el Código del Trabajo (2005).</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley N° 20.030 de Filiación, modifica la Ley N° 19.585 de 1999 (2005).</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley N° 20.005, tipifica y sanciona el Acoso Sexual (2005).</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley N° 19.979 Modifica el régimen de jornada escolar completa diurna (2004).</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley N° 19.968, crea los Tribunales de Familia (2005).</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley N° 19.947 de Matrimonio Civil que sustituye la Ley vigente desde el año 1884 (2004).</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley N° 19.852 sobre Subrogación para las mujeres alcaldes en el período pre y post natal (2003).</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley N° 19.824, modifica el artículo 203 del Código del Trabajo, disponiendo la obligatoriedad de instalar salas cunas en establecimientos industriales y de servicios que indica (2002).</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley N° 19.779 Ley del SIDA (2001).</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley N° 19.749, facilita la creación de microempresas familiares (2002).</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley N° 19.741 sobre Abandono de Familia y Pago de Pensiones Alimenticias (2001).</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley N° 19.711, regula el derecho a visita a los hijos sometidos a la tuición de uno de los padres (2001).</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley N° 19.688, modifica la Ley N° 18.962, orgánica constitucional de enseñanza, en lo relativo al derecho de las estudiantes que se encuentren embarazadas o que sean madres lactantes de acceder a los establecimientos educacionales (2000).</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley N° 19.670, extiende el beneficio del fuero a mujeres y hombres que adoptan un hijo en conformidad a la ley de adopción (2000).</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley N° 19.617, modifica la tipificación de ciertos delitos sexuales incluyendo violación, violación conyugal, estupro, incesto, abuso sexual de menores y pornografía con menores (1999).</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley N° 19.611, reforma art. 1 y 19 N° 2 de la Constitución Política del Estado señalando de “las personas” nacen libres e iguales en dignidad y derechos y establece que “hombres y mujeres son iguales ante la ley” (1999).</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Convenios de la OIT N° 103 sobre protección a la maternidad ratificado y N° 156 sobre igualdad de oportunidades y de trato a trabajadoras y trabajadores con responsabilidades familiares, ratificados mediante Decreto 1.907 (1999).</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará, aprobada en 1994 por la Asamblea General de la OEA) (1998).</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley N° 19.591, prohíbe el test de embarazo como exigencia para ser contratada, promovida o mantenida en un empleo y concede fuero maternal a la trabajadora de casa particular (1998).</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley N° 19.585, modifica el Código Civil en materia de Filiación, reconoce la igualdad jurídica de los hijos nacidos dentro y fuera del matrimonio, posibilita la investigación de la paternidad o maternidad, amplía la patria potestad de la madre y mejora la situación hereditaria del cónyuge superviviente (1998).</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley N° 19.532, establece la jornada escolar completa (1997).</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley N° 19.505, otorga permiso especial a trabajadores en caso de enfermedad grave de hijo mayor de un año y menor de 18, aplicable a la madre o el padre (1997).</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dictamen 225-85 de la Dirección del Trabajo, otorga el Derecho a Sala Cuna para las trabajadoras de Centros Comerciales con una misma personalidad jurídica (1996).</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley N° 19.482, modifica artículo 38 del Código del Trabajo en materia de descanso dominical (1996).</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley N° 19.409, crea el delito de Tráfico de Personas (1995).</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley N° 19.335 de Régimen de Participación en los Gananciales, que modifica diversos textos legales discriminatorios hacia las mujeres en los Códigos Civil y Penal, como el adulterio (1994).</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley N° 19.325 de Violencia Intrafamiliar (1994).</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley N° 19.299 que modifica la base de cálculo del subsidio maternal (1994).</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley N° 19.250, modifica el Contrato Individual de Trabajo y la protección a trabajadoras y trabajadores (1993).</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley N° 19.023, crea el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) (1991).</li> </ul>

Fuente: Biblioteca del Congreso Nacional. República de Chile. <http://www.bcn.cl/portada.html>

ANEXO 2:

Indicador	Participación y acceso al poder																	
	Pond.	Valor 1995	Valor 1998	Valor 2000	Valor 2003	Valor 2006	Índice 1995	Índice 1998	Índice 2000	Índice 2003	Índice 2006	Meta	Meta pond.	ICC % logro 1995	ICC % logro 1998	ICC % logro 2000	ICC % logro 2003	ICC % logro 2006
1. Mujeres en cargos de ministras	0,15	15,79	15,79	31,25	16,67	50,00	2,32	2,32	4,60	2,45	7,35	50,00	7,35	31,58%	31,58%	62,50%	33,34%	100,00%
2. Mujeres en cargos de SEREMIS	0,05	7,60	9,47	22,86	15,29	38,86	0,37	0,46	1,12	0,75	1,90	50,00	2,45	15,20%	18,94%	45,72%	30,58%	77,72%
3. Mujeres en cargos de Intendentes	0,05	7,69	7,69	23,08	15,38	46,15	0,38	0,38	1,13	0,75	2,26	50,00	2,45	15,38%	15,38%	46,16%	30,76%	92,30%
4. Mujeres en cargos de gobernadoras	0,03	10,00	10,00	30,00	24,00	34,00	0,29	0,29	0,88	0,71	1,00	50,00	1,47	20,00%	20,00%	60,00%	48,00%	68,00%
5. Mujeres en cargos de Cortes de Apelaciones	0,07	27,54	34,81	34,01	34,98	35,62	1,89	2,39	2,33	2,40	2,44	50,00	3,43	55,08%	69,62%	68,02%	69,96%	71,23%
6. Mujeres en cargos de Diputadas	0,05	7,50	10,83	11,67	12,50	15,00	0,37	0,53	0,57	0,61	0,74	50,00	2,45	15,00%	21,66%	23,34%	25,00%	30,00%
7. Mujeres en cargos de Senadoras (*)	0,15	5,26	5,26	5,26	5,26	5,26	0,77	0,77	0,77	0,77	0,77	50,00	7,35	10,52%	10,52%	10,52%	10,52%	10,52%
8. Mujeres en cargos de Alcaldesas	0,15	7,19	9,97	7,90	12,61	12,21	1,06	1,47	1,16	1,85	1,80	50,00	7,35	14,38%	19,94%	15,80%	25,22%	24,42%
9. Mujeres en cargos de Concejalas	0,07	12,54	13,75	17,01	17,00	21,13	0,86	0,94	1,17	1,17	1,45	50,00	3,43	25,08%	27,50%	34,02%	34,00%	42,26%
10. Mujeres en cargos Nac. de Partidos Políticos	0,15	8,96	14,29	17,19	18,45	8,33	1,32	2,10	2,53	2,71	1,23	50,00	7,35	17,92%	28,58%	34,38%	36,90%	16,66%
11. Mujeres en cargos de Rectoras de Univers.	0,07	9,23	10,93	3,00	5,08	3,28	0,63	0,75	0,21	0,35	0,23	50,00	3,43	18,46%	21,86%	6,00%	10,16%	6,56%
12. Mujeres en cargos de Decanas de Univers.	0,03	9,18	8,45	8,07	9,12	15,25	0,27	0,25	0,24	0,27	0,45	50,00	1,47	18,36%	16,90%	16,14%	18,24%	30,50%
TOTAL	1,00						10,54	12,66	16,71	14,80	21,62		50,00	21,07%	25,32%	33,42%	29,60%	43,24%

*Nota: (\*) Para este indicador se considera sólo los Senadoras/eas elegidas/eas por votación popular. Se excluyen los senadores/eas titulares y los institucionales. A contar del 11 de marzo del 2006 se eliminan los cargos de senadores designados y vitalesos.*  
 Fuentes: 1 y 12: Guía Sillber, Directorio de Instituciones de Chile, mayo 1995, abril 2000, abril 2003 y diciembre del 2006, Santiago.  
 6 y 7: Servicio Electoral, <https://www.servel.cl/SERVEL/index.aspx?channel=324>  
 10: Servicio Electoral, Directorios Centrales de Partidos Políticos, Registro Especial de Directivos Centrales, Marzo 1995, Servicio Electoral, Partidos Políticos Chile, 1998, 2000, 2003 y 2006.  
 11: Guía Sillber, Directorio de Instituciones de Chile, mayo 1995, abril 2000, abril 2003, 2006 Consejo Superior de Educación.

Indicador	Autonomía económica y pobreza																	
	Pond.	Valor 1995	Valor 1998	Valor 2000	Valor 2003	Valor 2006	Índice 1995	Índice 1998	Índice 2000	Índice 2003	Índice 2006	Meta 2006	Meta pond.	ICC % logro 1995	ICC % logro 1998	ICC % logro 2000	ICC % logro 2003	ICC % logro 2006
1. Relación entre salarios medios de mujeres y hombres con 13 años y más de instrucción, en zonas urbanas <sup>(*)</sup>	0,26	58,00	63,00	60,00	65,00	73,00	15,04	16,33	15,56	16,85	18,93	100,00	25,93	58,00%	63,00%	60,00%	65,00%	73,00%
2. Población femenina ocupada en actividades que excluyen el servicio doméstico	0,11	83,00	83,20	84,00	83,67	84,22	9,22	9,24	9,33	9,30	9,36	90,00	10,00	92,22%	92,44%	93,33%	92,97%	93,58%
3. Mujeres asalariadas con contrato de trabajo respecto del total de mujeres asalariadas	0,22	76,10	72,40	72,27	73,66	74,45	16,91	16,09	16,06	16,37	16,54	100,00	22,22	76,10%	72,40%	72,27%	73,66%	74,45%
4. Relación entre el monto de crédito per cápita otorgado por INDAP a las mujeres respecto del monto de crédito per cápita otorgado a los hombres	0,19	76,76	56,93	71,01	73,36	75,23	14,21	10,54	13,15	13,59	13,93	100,00	18,52	76,76%	56,93%	71,01%	73,36%	75,23%
5. Mujeres beneficiarias del programa nacional de capacitación con franquicia tributaria respecto del total de beneficiarias	0,07	21,79	20,08	26,31	31,07	38,86	1,61	1,49	1,95	2,30	2,88	43,00	3,19	57,32%	51,47%	65,74%	73,95%	90,37%
6. Mujeres que reciben Beca Presidente de la República para enseñanza media respecto del total de beneficiarias <sup>(**)</sup>	0,15	63,59	63,68	56,53	62,76	62,80	7,41	7,41	7,41	7,41	50,00	7,41	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	
<b>TOTAL</b>	<b>1,00</b>						<b>64,41</b>	<b>61,10</b>	<b>63,45</b>	<b>65,81</b>	<b>69,05</b>	<b>87,26</b>	<b>87,26</b>	<b>73,81%</b>	<b>70,03%</b>	<b>72,72%</b>	<b>75,42%</b>	<b>79,13%</b>

Nótas: (\*) La meta para cada año es equivalente a la Población Económicamente Activa Femenina. (\*\*) Indicador que ha sobrepasado su meta. Su valor de índice corresponde al de la meta ponderada.

Fuentes:

1. CEPAL, Panorama Social de América Latina y el Caribe 2004, 2005 y 2008. Anexo estadístico.
- 2 y 3. MIDEP/IAN, Departamento de Información Social, Encuesta CASEN 1994, 1998, 2000, 2003 y 2006. Santiago.
4. INDAP/SERNAM "Mujer campesina y crédito en Chile", (1995), junio de 1997. Santiago, 1998, 2000, 2003. INDAP. Estadísticas del Sistema de Información de Créditos SICRE, 2006. INDAP. Estudio: Participación de clientes y clientas en instrumentos de asistencia financiera al 31 de diciembre de 2007.
5. SENCE, Departamento de Planificación y Estudios "Participación de mujeres en franquicia tributaria 1994-1997-2000", 2003. <http://www.sence.cl/estudios>, 2006. SENCE. Liquidaciones de capacitación visadas. Anuario estadístico 2006-2007.
6. MINEDUC, Oficina Programa Becas Presidente de la República. Estadísticas 1995, 1998, 2000 y 2003, 2006. FUNEB, Junta de Auxilio Escolar y Becas (2006). Santiago.

Indicador	Salud de las mujeres y derechos sexuales y reproductivos																	
	Pond.	Valor 1995	Valor 1998	Valor 2000	Valor 2003	Valor 2006	Índice 1995	Índice 1998	Índice 2000	Índice 2003	Índice 2006	Meta 2006	Meta 2006 pond.	ICC % logro 1995	ICC % logro 1998	ICC % logro 2000	ICC % logro 2003	ICC % logro 2006
1. Métodos anticonceptivos esperados (oral progesténo, oral combinado, DIU, intrauterinos, implante, esterilización y preservativo) que son ofertados por el SNS <sup>(a)</sup>	0,20	37,50	37,50	50,00	50,00	87,50	7,50	7,50	10,00	10,00	17,50	100,00	20,00	37,50%	37,50%	50,00%	50,00%	87,50%
2. Usuaristas de métodos anticonceptivos en edad fértil en planes de control de la natalidad del SNS	0,27	31,60	36,57	39,94	38,75	39,62	8,43	9,75	10,65	10,33	10,57	60,00	16,00	52,67%	60,95%	66,57%	64,58%	66,03%
3. Hospitales públicos con maternidad acreditados para la participación de las parejas en la preparación de y en el parto	0,11	0,00	14,90	19,14	19,14	22,09	0,00	1,66	2,13	2,13	2,45	100,00	11,11	0,00%	14,90%	19,14%	19,14%	22,09%
4. Nacidos vivos correspondiente a madres entre 20 y 39 años de edad	0,16	82,94	81,17	81,08	81,80	79,87	12,90	12,63	12,61	12,72	12,42	90,00	14,00	92,15%	90,19%	90,09%	90,89%	88,74%
5. Comunas del país que cuentan con programas de atención de víctimas de violencia doméstica	0,02	33,53	26,47	3,53	6,76	8,38	0,75	0,59	0,08	0,15	0,19	100,00	2,22	33,53%	26,47%	3,53%	6,76%	8,38%
6. Mujeres de bajo riesgo de exposición al VIH sin VIH	0,24	99,90	99,95	99,95	99,95	99,95	24,42	24,43	24,43	24,43	24,43	100,00	24,44	99,90%	99,95%	99,95%	99,95%	99,95%
TOTAL	1,00						53,99	56,55	59,90	59,77	67,56		87,78	61,51%	64,43%	68,24%	68,09%	76,97%

Nota: <sup>(a)</sup> Este indicador se amplió a 8 métodos junto con la oferta de MAC en el sistema de salud.

Fuentes:

- 1 y 3. MINSAL, Programa de la Mujer (1995, 1998, 2000 y 2003). Santiago, 2006. MINSAL, Departamento de Estadísticas e Información de Salud (DEIS).
2. INE, "Proyecciones de población 1995-2005"; FONASA, Boletín Estadístico 1995, 1998, 2000 y 2003; MINSAL, Programa de la Mujer (1995-1998) / MIDEPLAN, "Situación de la salud en Chile, 2000"; MINSAL, Depto. de Estadísticas e Información de Salud 1990-2006. Sgo. Boletín Estadístico FONASA 2006. [www.fonasa.cl](http://www.fonasa.cl)
4. INE, Nacidos vivos por edad de la madre. Anuario de Demografía 1995, 1998 y 1999. Anuario de Estadísticas Vitales, Informe Anual 2006. Ed. 2009.
5. SERVAM, Programa de Violencia Intrafamiliar (1995-1998-2000-2003-2006) A partir del año 2003 se cambió la modalidad de Centros de Atención.
6. CONASIDA, "Estado de prevalencia del VIH por metodología censinela en Chile. Informe 1992-1997"-2006. CONASIDA, División de Prevención y Control de Enfermedades, Ministerio de Salud.

Áreas temáticas	Salud de las mujeres y derechos sexuales y reproductivos										
	Índice año 1995	Índice año 1998	Índice año 2000	Índice año 2003	Índice año 2006	Meta pond.	% logro meta ICC 1995	% logro meta ICC 1998	% logro meta ICC 2000	% logro meta ICC 2003	% logro meta ICC 2006
Participación y acceso al poder	10,54	12,66	16,71	14,80	21,62	50,00	21,07%	25,32%	33,42%	29,60%	43,24%
Autonomía económica y pobreza	64,41	61,10	63,45	65,81	69,05	87,26	73,81%	70,03%	72,72%	75,42%	79,13%
Salud de las mujeres y derechos sexuales y reproductivos	53,99	56,55	59,90	59,77	67,56	87,78	61,51%	64,43%	68,24%	68,09%	76,97%
TOTAL	42,98	43,44	46,69	46,79	52,74	75,01	52,13%	53,26%	58,13%	57,70%	66,44%

## BIBLIOGRAFÍA

- CEPAL. “El Desafío de la Equidad de Género y de los Derechos Humanos en los Albores del Siglo XXI”. *Serie Mujer y Desarrollo* N° 27. CEPAL; Santiago de Chile, 1999.
- CIEG. “Sistematización del proceso programa mejoramiento de la Gestión (PMG) del sistema de género 2002/2006”. Informe final. Universidad de Chile. Santiago de Chile, 2007.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. “Informe sobre los derechos de las mujeres en Chile. La igualdad en la familia, el trabajo y la política”. OEA, 2009.
- Corporación Humanas. “Informe Sombra CEDAW. Chile 2003-2006”, Santiago de Chile, 2006.
- “Informe Regional sobre los Derechos Humanos de las mujeres y la Justicia de Género”; Santiago de Chile, 2005.
- Observatorio Parlamentario “Balance Anual al Poder Legislativo. Año 2006”. Santiago de Chile, 2007.
- FLACSO. “Evaluación de los avances en la transversalización del enfoque de género en el quehacer del estado y elaboración de propuesta de consolidación”. Informe final; Santiago de Chile, 2008.
- Frohmann, Alicia y Valdés, Teresa. “‘Democracy in the Country and in the Home’: The Women’s Movement in Chile”; en: Amrita Basu (ed), *The Challenge of Local Feminisms. Women’s Movements in Global Perspective*. Boulder: Westview Press, 1995.
- Gaviota, DEA, Largo, Liana y Palestra, Sandra. *Una historia necesaria. Mujeres en Chile: 1973-1990*. (s/e), Santiago de Chile, 1994.
- La Morada. *Mujer sujeto-Mujeres sujetadas. Informe sobre la situación de los derechos humanos de las Mujeres en Chile. Derechos civiles y políticos*; Ediciones La Morada, Santiago de Chile, 2004.
- Montecino, Sonia y Rossetti, Josefina. *Tramas para un nuevo destino. Propuestas de la Concertación de Mujeres por la Democracia*. (s/e) Santiago de Chile, 1990.
- Palestro, Sandra. “Mujeres en movimiento. 1973-1989”, Documento de Trabajo, *Serie Estudios Sociales* N° 14, FLACSO, Santiago de Chile, 1991.
- PNUD Informe sobre Desarrollo Humano 2007/2008. La lucha contra el cambio climático: solidaridad frente a un mundo dividido. Nueva York, 2007.
- Desarrollo Humano 1995; New York, 1995.
- SERNAM. Agenda de Género 2006-2010. Gobierno Presidenta Michelle Bachelet Jeria, Santiago de Chile, 2007.
- [http://www.sernam.cl/cedocvi/estudios/pdf/REC\\_20080627\\_114431.pdf](http://www.sernam.cl/cedocvi/estudios/pdf/REC_20080627_114431.pdf)
- “Balance de la gestión del Consejo de Ministros y los Compromisos Ministeriales de la Igualdad de Oportunidades”. Dpto. de Estudios y Capacitación. Santiago de Chile, 2006.

–Sistema de Equidad de Género en el Programa de Mejoramiento de la Gestión”. Santiago de Chile, 2005.

–Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2000-2010. Evaluación Primera Fase 2000-2005, Santiago de Chile, 2005.

–Plan Igualdad de oportunidades 200-2010; Santiago de Chile, 2000.

–Igualdad de Oportunidades para la Mujer en el Trabajo; Santiago de Chile, 1996.

–Plan de Igualdad para las Mujeres 1994-1999; Santiago de Chile, 1995.

Valdés, T. (coord.) y otras. “ICC: Índice de Compromiso Cumplido 1995-2003. Una herramienta para el control ciudadano de las mujeres latinoamericanas. Brasil, Chile, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, Venezuela”. CEDEM-UNIFEM; Santiago de Chile, 2008.

–“Igualdad de oportunidades y equidad de género. Aportes y desafíos para las políticas públicas”. Mesa de Trabajo Pro-género. Chile21, Santiago de Chile, 2007

–“Las mujeres, protagonistas de los nuevos tiempos”; en: Muñoz, Oscar y Stefoni, Carolina (coords), *El periodo del Presidente Frei Ruiz-Tagle*; FLACSO, Editorial Universitaria, Santiago de Chile, 2003.

–(coord) y otras; “El Índice de Compromiso Cumplido-ICC. Una estrategia para el control ciudadano de la equidad de género” FLACSO, Santiago de Chile, 2001.

–“Entre la modernización y la equidad: mujeres, mundo privado y familias”; en: Toloza, C. y E. Lahera (eds) *Chile en los noventa*; Presidencia de la República, Dolmen Ediciones. Santiago de Chile, 1998.

–“Movimiento de mujeres y producción de conocimientos”; en: Briones, G. y otros; *Usos de la investigación social en Chile*; FLACSO, Santiago de Chile, 1993.

Vargas, Virginia. “Construyendo alianzas entre la sociedad civil y el Estado, desde las mujeres”, 8/3/96, xerox, Lima, 1996.



# Política comunicacional de la Concertación

MANUELA GUMUCIO

VICENTE PARRINI

## INTRODUCCIÓN

Las democracias más consolidadas del planeta dan gran importancia a la regulación de los medios de comunicación, como un reto central para profundizar la libertad de expresión en las sociedades modernas. Este no ha sido el caso de Chile donde salvo las excepciones que analizaremos, en el período gobernado por la Concertación han sido raras las iniciativas tendientes a mejorar en este ámbito. En términos generales, se puede afirmar que no ha habido una política de comunicaciones de conocimiento público y que se ha carecido de voluntad política para actuar en un sentido democratizador de los medios.

Justamente en los días en que se publica este artículo, el Parlamento se encuentra tramitando dos proyectos para dar paso a un nuevo modelo de televisión, en la perspectiva de la futura implantación de la televisión digital en Chile. Por lo menos hasta el cierre de este trabajo, se puede sostener que en la redacción final de ambas propuestas ha primado una visión neo liberal de las comunicaciones, en línea con la lógica que marcó el inicio de los Gobiernos de la Concertación, cuando Eugenio Tironi, Director de Comunicaciones del Gobierno de Patricio Aylwin sostuvo la tesis de que “en materia de medios, la mejor política es la ausencia de una política”.

Las reformas a la Ley N°19.132 de Televisión Pública, y a la Ley N° 18.838 del CNTV, necesarias para la implantación de la TV digital, se es-

peraban como la gran opción para un cambio en un escenario de medios marcado por una fuerte concentración en la propiedad de la prensa, con dos conglomerados ligados a la derecha política chilena y a su clase empresarial. Sin embargo, el resultado final de las propuestas puede defraudar las ilusiones creadas, si no se logran impulsar indicaciones correctivas de la propuesta gubernamental.

El conocimiento de los pormenores de cómo han evolucionado las reformas de la TV resulta pertinente para introducir el tema del análisis de la política de comunicaciones durante los gobiernos de la Concertación, porque es una buena síntesis del estatus que tiene el tema de los medios dentro de la Coalición gobernante.

Afortunadamente, el debate que se ha producido entre distintas fuerzas al interior del Ejecutivo en torno a estos proyectos de ley, nos permite inferir que la ausencia de política en materia de medios no ha logrado imponerse enteramente a lo largo de todos los Gobiernos de la Concertación y que existe un campo de tensiones aún no resuelto. Sectores al interior de La Moneda, así como organizaciones gremiales y de la sociedad civil, han logrado durante estos casi 20 años enfrentarse a la receta de la “prescindencia estatal” y gracias a su presión varias iniciativas, además de las mencionadas en torno a la TV, esperan su turno en el Parlamento.

### *El trauma de la dictadura*

Intentaremos hacer el inventario de lo realizado en distintos ámbitos, planteando en principio una reflexión general respecto a la paradoja de que un país considerado exitoso en diferentes planos de acuerdo a cánones internacionales, se haya mantenido tan al margen de las tendencias mundiales en materia de medios.

Desde la comisión Mac Bride<sup>1</sup> hasta los acuerdos más recientes de la UNESCO, la OEA y la ONU<sup>2</sup> se ha instalado en el sentido común universal una perspectiva de la libertad de expresión como un derecho que requiere no solamente resguardar el ejercicio de los profesionales de la información y del entretenimiento, sino que también eliminar las barreras de acceso a la propiedad de los medios, hoy reservada en muchas partes del mundo a los grandes capitales nacionales y multinacionales.

<sup>1</sup> Informe Comisión Mac Bride, “Voces múltiples, Un solo mundo”, UNESCO, 1980.

<sup>2</sup> Artículo 13 Convención Americana sobre Derechos Humanos, San José, Costa Rica, noviembre de 1969.

Chile, en esta materia, actúa como isla y se somete a los criterios internos dominantes de sobrevaloración del mercado como regulador de la libertad de expresión. Una justificación posible para esta cojera de los Gobiernos de la Concertación puede ser el trauma dejado por la dictadura con su impronta autoritaria en materia de medios. El resto de Latinoamérica no escapa a este designio: los períodos todavía no muy distantes de regímenes dictatoriales en la región han producido el efecto perverso de hacer pensar que cualquier regulación es una forma de censura. Felizmente, esa perspectiva ha empezado a desaparecer con la consolidación de la democracia y la necesidad, reforzada por la revolución tecnológica, de discusión de los marcos regulatorios en el área.

Creemos que ha llegado la hora de que Chile disipe su trauma, porque contamos con un Estado sólido, capaz de impedir los abusos autoritarios. Los grados de representatividad de los máximos organismos reguladores dan hoy garantías razonables para promover una mayor regulación de la TV abierta, así como abordar sin complejos el apoyo para el surgimiento de nuevos medios de comunicación que garanticen la expresión de las minorías y de grupos significativos socialmente, pero sin capacidad material para competir con los grandes capitales.

Desgraciadamente, para avanzar en el reconocimiento de esta nueva realidad se requiere un debate público que tiene pocas posibilidades de ver la luz, porque los defensores de la total ausencia del Estado en materia de regulación son, también, quienes controlan hoy la mayoría de los medios masivos.

Sin embargo, una reflexión acerca de los logros y falencias de la Concertación puede contribuir a la elaboración de nuevas propuestas y a situar el tema de los medios en el alto nivel jerárquico que debiera ocupar en las materias de Estado.

## I. CONCERTACIÓN Y COMUNICACIÓN: LUCES Y SOMBRAS

Al asumir el primer gobierno de la Concertación, encabezado por Patricio Aylwin, se abrieron las esperanzas de un Chile más humano, con mayor justicia social donde poco a poco se recuperaría la libertad, incluida la de expresión.

La dictadura, en sus postrimerías, se tuvo que enfrentar a una prensa disidente que con grandes dificultades había conseguido abrirse espacios en medio de la censura y la persecución política a cualquier forma de oposición al régimen militar. Revistas como Análisis, Cauce, Hoy,

Apsi, el diario Fortín Mapocho, la Radio Cooperativa, jugaron un rol trascendental en la recuperación de la democracia al conseguir informar sobre todo aquello que la dictadura quería silenciar; en producir una confluencia de voces que desde diferentes trincheras intentaban minar al régimen de facto, y en promover un sentido de pertenencia entre aquellos que se sentían ligados por la causa común de derrotar a Pinochet.

Al llegar al poder el primer gobierno democrático se pensó, como era natural, en la sobrevivencia de esos medios de comunicación, en mejores condiciones que las que tuvieron con la dictadura y con posibilidades de un desarrollo que les permitiera financiarse sin los dineros de la solidaridad internacional como había sido hasta entonces. Pero no resultó así. Nunca existió una política de ayuda hacia los medios progresistas. Los medios alternativos que compartieron un blanco común bajo la dictadura, tuvieron que buscar en la venta de quioscos el dinero para mantenerse a flote, dado que desde un principio la publicidad estatal les fue esquiva y la de la empresa privada inexistente. Con tirajes restringidos y exigua publicidad, poco a poco empezaron a desaparecer todos los que habían desafiado la censura del régimen militar.

Así lo resume el periodista y economista Fernando Villagrán, ex gerente de revista *Apsi*, director del programa televisivo *Off the Record* y productor de “El Diario de Agustín”, documental que da cuenta de la participación del diario El Mercurio en diversos montajes periodísticos que encubrieron violaciones a los derechos humanos durante la dictadura:

*“Desde el Estado democrático post dictatorial, hubo una omisión, en cuanto a estimular el pluralismo y la diversidad, sobre todo después de 17 años de dictadura, donde no operó el mercado, sino los fusiles; donde El Mercurio fue salvado de la quiebra por créditos que después se licuaron. Ha sido una falacia la libertad del mercado para la prensa: si fuera así no existiría ni El Mercurio ni La Tercera. Los gobiernos de la Concertación en su comienzo obviaron eso y no hubo una política activa del Estado para equilibrar la prensa a los niveles al menos que existían antes del Golpe de Estado, cuando había una prensa muy diversa, y es cosa de mirar los niveles de lectores que tenía cada uno de los diarios en esa época. Debido a la polarización que había en ese tiempo, uno puede ser muy crítico de cómo se informaba desde todos los sectores, pero Chile parecía un país de verdad: es*

*lo que hoy día uno puede ver en otros países latinoamericanos. Chile, en este plano, es una lamentable excepción*<sup>3</sup>.

### *Sin política en comunicaciones*

La mayoría, por no decir todos los medios opositores al régimen militar recibían ayuda financiera externa que fue suspendida al asumir el primer gobierno democrático en 1990. A la desorientación inicial que produjo la falta de recursos internacionales, se sumó la indiferencia del poder político para mantenerlos vivos.

El periodista Walter Kröhne, magíster en Ciencia Política de la Universidad de Heidelberg, plantea como hipótesis para explicar este escenario nefasto para la prensa progresista, la existencia de supuestos “pactos secretos que habrían negociado algunos políticos de la Concertación con Pinochet o sus asesores más directos, tras el triunfo del No en el plebiscito de 1988”<sup>4</sup>. Esta teoría es compartida por otros investigadores como el sociólogo Felipe Portales y el periodista Ernesto Carmona que han publicado sus tesis sobre el tema.

Con o sin pacto secreto, lo cierto es que en términos comunicacionales en el Chile post Pinochet estamos bajo el dominio de dos conglomerados –El Mercurio y Copesa– que carecen de toda inocencia y “concuerdan en una valoración positiva de la dictadura, tienen un compromiso con la política de derecha, son adversarios de la Concertación y adhieren a una concepción neoliberal de la economía y a una cultura conservadora”<sup>5</sup>.

La paradoja es que, a diferencia de estos consorcios que tuvieron el apoyo del Estado y de los militares cuando pasaron por momentos difíciles, los nuevos medios en democracia, frente a similares problemas financieros, tuvieron que detener las prensas sin recibir ninguna clase de ayuda estatal.

<sup>3</sup> Entrevista a Fernando Villagrán. Observatorio de Medios Fucatel. 2008. Ver en: <http://www.observatorioducatel.cl/fernando-villagran-los-periodistas-que-participaron-en-montajes-me-producen-verguenza/>

<sup>4</sup> Kröhne, Walter. Las dos caras de la libertad de expresión en Chile (1990-2005), Universidad Academia de Humanismo Cristiano, Santiago, 2005, p. 78.

<sup>5</sup> Ver: Arriagada Herrera, Genaro. “La actual crisis política”, Asuntos Públicos, Política Nacional, Informe N° 286, 2003.

El cierre del diario La Época, el 30 de agosto de 1998, se produjo pese a todos los esfuerzos de sus 150 trabajadores, quienes plantearon vías alternativas para superar la crisis, como acceder a un crédito del Banco del Estado, imprimir el diario en los talleres de La Nación por un tiempo y conseguir que el Estado hiciera una distribución más equitativa de su publicidad fiscal. Nada de eso sucedió. La Época desapareció de un día para otro de los quioscos en un ambiente de resignación que ha caracterizado a la transición chilena, en lo que a medios de comunicación se refiere.

Después terminarían de igual manera periódicos como El Metropolitano o Diario Siete y revistas culturales como Rocinante o Noreste. Como excepciones que confirman la regla encontramos a Punto Final, revista que ha sobrevivido gracias a la porfía y perseverancia de su director Manuel Cabieses; o The Clinic, medio francotirador que con humor, irreverencia y autonomía política se sostiene fundamentalmente con la venta en quioscos, y se ha convertido en un ejemplo de buena gestión empresarial y notable periodismo.

Esta ausencia de una prensa diaria de corte progresista, nos ha llevado, según sostiene el periodista español Rafael Otano, editor de Apsi durante el breve período de sobrevivencia que tuvo esa revista en democracia, a encontrarnos con un espacio comunicacional que “de ninguna manera representa las distintas opciones, estados de ánimo o talentos políticos y culturales que existen en el país, es decir, existe una asimetría peligrosa entre los medios y el público chileno”<sup>6</sup>.

Esta falta de pluralismo se traduce, entre otras consecuencias no ponderadas por los partidarios de la “no política”, en una prensa monopolizada por la élite ligada a la derecha que no pierde oportunidad, en especial en períodos pre electorales, de destacar los aspectos más negativos de los gobiernos de la Concertación, creando un ambiente hostil de desaliento y desánimo “que sólo contribuye a deprimir al país, originando inseguridad e infelicidad entre los ciudadanos”<sup>7</sup>. Este desánimo por ahora no ha servido a la derecha para derrocar a la Concertación, pero sí para desvirtuar sus obras más importantes en materia de salud, de obras públicas, de justicia social.

<sup>6</sup> Otano, Rafael. Entrevista, Instituto de la Comunicación e Imagen de la Universidad de Chile, ICEI.

<sup>7</sup> Kröhne, Walter. Op. cit. p. 177.

A la ausencia de una política comunicacional y la concentración en la propiedad de los medios, se ha sumado el desinterés del Estado por promover el derecho a la comunicación de los sectores marginados, estigmatizados y discriminados que debieran tener un espacio en el debate social. Tampoco han existido estímulos para el surgimiento de medios locales, regionales y comunitarios que pudieran equilibrar, con otros puntos de vista, el predominio de un mismo sector ideológico en el escenario de los medios chilenos.

### *El rol del Estado en comunicaciones*

La Constitución Política del Estado, en su artículo 19 número 12, establece con claridad “la libertad de emitir opinión y la de informar sin censura previa, en cualquier forma y por cualquier medio, sin perjuicio de responder de los delitos y abusos que se cometan en el ejercicio de estas libertades...”

También se precisa, en el mismo artículo, que la ley en ningún caso podrá establecer monopolio estatal sobre los medios de comunicación social, pero nada indica el texto constitucional respecto al monopolio de los medios por parte de privados.

Asimismo, se establece que toda persona natural o jurídica ofendida o injustamente aludida por algún medio de comunicación social “tiene derecho a que su aclaración o rectificación sea gratuitamente difundida, en las condiciones que la ley determine, por el medio de comunicación social en que esa información hubiese sido emitida”, cuestión que, lamentablemente, muy pocos ciudadanos saben que pueden defender judicialmente en caso de ser vulnerados por los medios.

Se señala, por otra parte, que habrá un Consejo Nacional de Televisión autónomo y con personalidad jurídica, “encargado de velar por el correcto funcionamiento de este medio de comunicación” y se puntualiza que toda persona natural o jurídica tiene el derecho de fundar, editar y mantener diarios, revistas y periódicos en las condiciones que señale la ley.

Lamentablemente, en Chile algunos de estos derechos básicos reconocidos por la Constitución –como la libertad de informar sin censura o la de fundar medios de comunicación– lo ejercen, en la práctica, sólo quienes tienen el poder económico para sostener medios de cobertura nacional y que están vinculados a la derecha política y económica. Una derecha que ha tenido cuestiones de peso que defender durante las últimas décadas:

*“La oposición a los gobiernos democráticos formada por los poderes fácticos empresariales, comunicacionales y militares, así como por su expresión en la derecha, principalmente en la UDI, han definido como puntos básicos de esa oposición la mantención de la institucionalidad política, la intangibilidad del modelo neoliberal y la impunidad en materias de violaciones a los derechos humanos. De modo que en esos puntos cruciales ha habido una oposición cerrada que cuenta, además, con los recursos institucionales, de poder y económicos para tratar de impedir cualquier cambio”<sup>8</sup>.*

Por todo lo anterior, amplios sectores plantean la necesidad de que el Estado cumpla un rol más activo y responda a los estándares internacionales en esta materia, generando fondos concursables y promoviendo una distribución más equitativa de la publicidad estatal, como parte de un estímulo para el surgimiento de medios independientes, en el contexto de una política cultural que incluya a los medios de comunicación como piezas claves para el fortalecimiento de la democracia.

## II. LEYES PRESENTADAS POR LA CONCERTACIÓN

Revisaremos algunas leyes aprobadas durante los gobiernos democráticos, importantes para el ejercicio del periodismo y la libertad de expresión, así como los proyectos que tienen alguna posibilidad de transformarse en ley de la República e incidir en un sistema de medios más democrático.

La legislación más esperada en democracia, en materia de comunicaciones, fue la ley publicada el 4 de junio de 2001 sobre “Libertades de opinión e información y ejercicio del periodismo”, que condensó varios textos legales e incorporó otros, conocida como “Ley de Prensa”. Su artículo Primero establece que “la libertad de emitir opinión y la de informar, sin censura previa, constituyen un derecho fundamental de todas las personas” y que “su ejercicio incluye no ser perseguido ni discriminado a causa de las propias opiniones, buscar y recibir informaciones y difundirlas por cualquier medio, sin perjuicio de responder de los delitos y abusos que se cometan, en conformidad a la ley”.

En su título II, se refiere al ejercicio del periodismo señalando que son periodistas “quienes estén en posesión del respectivo título univer-

<sup>8</sup> Ver: Garretón, Manuel Antonio. “Logros, límites y tareas pendientes de la democratización chilena”. Ponencia presentada al seminario *Gobernante Andy social justice in Cuba: past, present, and future*. 2005. Ver en <http://www.focal.ca/pdf/garreton.pdf>

sitario” y que el profesional del periodismo no podrá ser obligado a actuar en contravención a las normas éticas generalmente aceptadas para el ejercicio de su profesión. En su título IV, en concordancia con la Constitución, establece el derecho de aclaración y rectificación de toda persona natural o jurídica ofendida o injustamente aludida por algún medio de comunicación social.

En otros artículos se establecen las penas por los delitos de injurias y calumnias cometidos a través de cualquier medio de comunicación social, y para cuando se promueva “odio u hostilidad respecto de personas o colectividades en razón de su raza, sexo, religión o nacionalidad”.

Esta ley, que fue sometida a un largo trámite en el Parlamento, no dejó para nada conforme al gremio periodístico. En ella se enfrentó la posición del Colegio de Periodistas –apoyada por el entonces presidente Aylwin– que pretendía fijar un campo en que sólo pudieran actuar los periodistas, con la Asociación Nacional de la Prensa y la Asociación de Radiodifusores de Chile entidades que no eran partidarias de esta restricción.

Actualmente, de acuerdo a la visión del periodista Walter Krohne, “las empresas periodísticas privadas tienen la posibilidad de contratar a cualquier persona en un puesto periodístico, pueden pagarle lo que estimen conveniente y tener a un servidor incondicional”, lo cual sería el punto más grave de la Ley de Prensa, porque anularía en parte la profesión de periodista, provocaría el desánimo de los estudiantes del área, y contribuiría al deterioro del periodismo nacional, según el experto.

Además de esta deficiencia, la ley no plantea facilidades concretas para el surgimiento de nuevos medios de comunicación ni crea un organismo verificador de la circulación de diarios y revistas con el fin de provocar una mayor transparencia para la inversión publicitaria en los medios.

A la ley se le reconocen algunos avances, como haber reagrupado textos legales dispersos sobre las libertades de opinión e información, plantear claramente ciertos derechos de las personas en relación a los medios y obligaciones de éstos respecto a sus audiencias, así como la derogación de un artículo sobre seguridad interior del Estado que penaba la difamación, injuria o calumnia en contra de las máximas autoridades civiles y militares del país.

### *Estatuto del periodista*

Con el fin de corregir las deficiencias de esta Ley, fue presentado el proyecto llamado “Estatuto del Periodista” que mejora la “Ley de Prensa” en variados aspectos, en especial aquellos que se refieren a la relación

de los periodistas con los medios tanto en términos contractuales como éticos.

Con el patrocinio de diputados de todos los sectores políticos, el proyecto –que aún está en trámite– contempla perfeccionar regulaciones legales que permitan el robustecimiento del derecho de acceso a la información de interés público y la independencia moral e intelectual de los comunicadores sociales; una mejor delimitación de los derechos de los periodistas, como el secreto profesional y la cláusula de conciencia; y una serie de materias de orden laboral, como relaciones contractuales del periodista con sus empleadores, regulación de horarios, seguros para labores peligrosas y otros.

El entonces presidente del Colegio de Periodistas, Luis Conejeros, manifestó su beneplácito por la presentación del proyecto, diciendo que contribuiría a una mayor transparencia y facilitaría el acceso a información de calidad, planteando su esperanza de que “el Gobierno dé las urgencias necesarias en el Parlamento de modo que favorezca su tramitación”.

Uno de los artículos más importantes de este proyecto, dice relación con la llamada “objeción de conciencia”, donde se propone que el periodista pueda negarse con fundamentos a realizar determinadas actividades profesionales reñidas con la ética periodística o con sus convicciones éticas, religiosas o filosóficas. Se plantea la facultad del periodista de poner término a la relación laboral, con derecho a las indemnizaciones contempladas en la ley vigente, cuando se produzca un cambio notable en el carácter u orientación de la empresa, que resulte incompatible con sus principios.

Aunque, en general, el gremio periodístico considera un avance el proyecto, surgen dudas que tienen que ver con la vigencia de algunas de esas disposiciones, en el caso de ser aprobadas, a la luz de los profundos cambios que está experimentando el periodismo en todo el mundo. El avance imparable de las nuevas tecnologías de la información; la irrupción del llamado “periodismo ciudadano” y el uso masificado de Internet y de las redes sociales, implican nuevos desafíos a la discusión sobre este tema y han obligado al periodismo a reformular su sentido en medio de una crisis de la prensa internacional que, en el caso de ciertos medios, aparece como gravísima.

### *Ley de transparencia y acceso a la información*

En el último tiempo, uno de los logros más destacables en el plano de las comunicaciones, es la nueva Ley de Acceso a la Información Pública,

o ley de Transparencia, que entró en vigencia el 20 de abril de 2009, recogiendo una de las principales inquietudes del gremio periodístico y de la ciudadanía para poder acceder a información oportuna y veraz de los órganos de la administración del Estado.

En ella, se presume como pública toda la información en poder de los órganos de la administración del Estado (salvo excepciones establecidas por leyes de quórum calificado), que incluye a ministerios, intendencias, gobernaciones, gobiernos regionales, municipalidades, Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública, y los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, salvo la Contraloría y el Banco Central que serán afectados sólo por algunas de las disposiciones de esta ley.

La ley plantea que no quedarán sujetos al reglamento de la nueva norma las empresas públicas creadas por ley y las empresas del Estado y sociedades en que éste tenga participación accionaria superior al 50% o mayoría en el directorio, los tribunales que forman parte del Poder Judicial, los tribunales especiales, ni los órganos que ejercen jurisdicción, el Ministerio Público, el Tribunal Constitucional, la Justicia Electoral, ni el Congreso Nacional.

La nueva ley consagra además el principio de Transparencia Activa, que implica que todos estos organismos tienen el deber de publicar información actualizada en sus páginas web sobre los antecedentes básicos de la institución, el personal y sus remuneraciones, contratos, presupuestos y datos importantes para la ciudadanía, entre otros.

Todos los sectores, incluido el gremio periodístico, han celebrado la promulgación de esta ley por ser un aporte para una relación fluida entre los organismos públicos y una ciudadanía ansiosa de información oportuna, y por contribuir a la toma de decisiones de las personas y a desmontar las zonas grises del aparato estatal.

Sin embargo, sin un equilibrio en la propiedad de la prensa, esta legislación puede convertirse en un arma de doble filo que le permita sólo a un sector ideológico fiscalizar aquello que le parezca útil y desestimar las investigaciones que pudieran resultar lesivas para sus intereses. No es casualidad que, en las primeras semanas de vigencia de la ley, los medios de derecha se hayan engolosinado publicando los sueldos de las autoridades gubernamentales y de los asesores del aparato público, diligencia que no han tenido, por ejemplo, para desentrañar las tramas oscuras y las relaciones de interés existentes entre el mundo público y el privado.

*Nuevo código de ética*

A este paisaje más favorable para un mejor ejercicio del periodismo que se ha producido durante el gobierno de Michelle Bachelet, se suman los cambios que recientemente el Colegio de Periodistas hizo al Código de Ética de la orden, otorgándole mayor fuerza para juzgar y condenar las faltas en el ejercicio de la profesión, fortaleciendo la responsabilidad social de los profesionales de las comunicaciones.

Se plantea en la introducción, nunca está de más recordarlo, que quienes ejercen el periodismo y los medios de comunicación social son importantes agentes socializadores y “tienen influencia en la formación de valores, creencias, hábitos, opinión y conductas de los distintos estratos de la sociedad”. Un aspecto central del oficio que algunos periodistas y editores suelen olvidar en su lucha descarnada por el rating y la captura de audiencias.

La declaración de principios del Código se encarga de recordar la importancia de una información confiable y oportuna y sin censura para que la ciudadanía pueda “participar con igualdad de oportunidades en la toma de decisiones y actuaciones de la nación”. También se apela, como es obvio, al deber del periodista con la verdad y su obligación de transmitirla a la ciudadanía, impidiendo, ya sea por presión editorial, publicitaria, política o económica, que ella sea alterada.

Uno de los principales cambios en el Código corrige un texto demasiado restrictivo donde se señalaba que el periodista no recurrirá a subterfugios –como utilizar identidades falsas, cámaras o micrófonos ocultos– para obtener la información. Ahora, en el nuevo Código, en el tema específico del uso de tecnologías nuevas o por crearse, se señala categóricamente que “el periodista podrá hacer uso de todos los instrumentos técnicos a su alcance en la búsqueda de la verdad”, en el marco de los principios éticos señalados en el texto.

Esta reflexión en torno a la ética profesional se produce, sin embargo, en un escenario muy crítico para el oficio periodístico. Las nuevas tecnologías de la información han modificado el escenario de una manera radical e irreversible, y se ha planteado la necesidad de repensar la carrera de Periodismo para estar a la altura de los nuevos desafíos y poder encontrar nichos laborales que ayuden a paliar la cesantía que golpea al sector.

El Colegio de Periodistas ha dado a conocer esta situación y ha hecho un llamado a las escuelas de periodismo a reformular sus mallas curriculares; incluso ha intentado desincentivar el ingreso de nuevos alumnos

a las carreras del área, campaña que fue muy criticada desde las escuelas universitarias, donde muchos profesionales de las comunicaciones se ganan la vida ejerciendo la docencia.

La buena noticia, en este ámbito, es que la Presidenta de la República acaba de firmar –junio de 2009– un proyecto de ley que regula la tuición ética de los colegios profesionales, a través de Tribunales de Ética Profesional radicados en los propios colegios profesionales, que los facultaría para conocer las reclamaciones que se interpongan sobre la conducta de sus miembros.

De prosperar esta iniciativa, el Colegio de Periodistas podrá recuperar parte del poder perdido durante la dictadura y aplicar su nuevo Código de Ética, aunque dadas las bajas tasas de afiliación gremial, no podemos hacernos demasiadas esperanzas sobre el alcance real de esta prerrogativa.

### *Reconocimiento de las radios comunitarias*

Una de las grandes luchas en el plano de la comunicación ciudadana durante la democracia, ha sido permitir el acceso igualitario de la ciudadanía al espectro radioeléctrico y fomentar la mantención y surgimiento de radios comunitarias.

Actualmente se encuentra en el Parlamento un proyecto de ley presentado por el Ejecutivo que plantea la necesidad de perfeccionar la ley del año 1993 (iniciativa del gobierno de Patricio Aylwin, que autorizó la creación de radios de mínima cobertura de carácter comunitario) debido a la detección de limitantes, tales como la baja potencia autorizada, el estrecho límite de cobertura y las dificultades de financiamiento.

El proyecto amplía el límite de potencia de 1 a 25 watts lo que unido, a una autorización más amplia de perímetro de operación, permite extender el nivel de cobertura de estas radios. Asimismo, se crea un estatuto jurídico específico para las radios comunitarias, las cuales deberán estar a cargo de organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro, permitiéndoseles además acceder a ciertas formas de publicidad para su financiamiento.

El antecedente de este proyecto está en el mensaje de Michelle Bachelet, del 5 de octubre de 2007, que recoge una reflexión sobre el rol esencial que cumple la comunidad organizada en una sociedad democrática moderna, y plantea la necesidad de “otorgar las herramientas necesarias para que los actores sociales se desarrollen, fortalezcan y puedan au-

tónomamente ejecutar su labor social”. Señala en este sentido que “uno de los medios de comunicación que probablemente permite cumplir de mejor forma con estos objetivos, es la radio, ya que posibilita una mayor cercanía entre las personas y puede constituirse en un medio de interacción que aporte al desarrollo de las organizaciones”.

La Asociación mundial de Radios Comunitarias para América Latina –AMARC-ALC– consideró positivo el proyecto, pero hubiese esperado en el plano de la cobertura una distribución más equitativa del espectro radioeléctrico, como sucedió por ejemplo en Uruguay, donde se dejó un tercio para las emisoras comunitarias, un tercio para las públicas, y un tercio del espectro para las radios comerciales.

La representante de AMARC en Chile<sup>9</sup>, aunque reconoce el mérito del gobierno de Bachelet por haber tomado la decisión de legislar sobre el tema, cree que la ley propone una definición restringida de lo comunitario, al no considerar específicamente a comunidades de interés como las mujeres, los jóvenes o los pueblos originarios, situación que nos dejaría fuera de los estándares más avanzados de Europa y Latinoamérica en este terreno.

Es de esperar que tanto en las leyes para el tránsito a la TV digital como la de Radios Comunitarias, el Parlamento agilice los procesos e incorpore las observaciones formuladas por la sociedad civil, de manera que en un futuro próximo sea posible contar con un panorama más favorable para la libertad de expresión en nuestro país.

### *Deudas y promesas de la televisión*

#### • TV pública

La legislación vigente de Televisión Nacional fue el fruto de negociaciones que se dieron en un período excepcional con Senadores designados y con la estación pública al borde de la quiebra y sin ninguna credibilidad, producto del uso que había hecho la dictadura del medio. Para aprobar la entrega de recursos que garantizaran su subsistencia, en el marco regulador de TVN se estableció que el canal tendría que auto financiarse y disputar audiencias al igual que las señales privadas. Y si bien durante estos años el canal público ha logrado mantener sus arcas en orden, en el terreno de los contenidos sus aportes han sido desiguales y a ratos resulta muy difícil diferenciar su programación de la de sus competidores movidos sólo por el lucro.

<sup>9</sup> Matta, María Pía. Productora de Radio Tierra.

TVN no corresponde claramente a lo que se entiende en el mundo entero por un canal público, vale decir, el espacio donde se puede encontrar la programación que el sistema comercial no suele ofrecer y donde se expresan los sectores silenciados por los canales comerciales.

La obligación de autofinanciamiento ha expuesto a los ejecutivos de la TV pública a privilegiar la competencia por la publicidad y no han invertido suficientemente los beneficios en propuestas innovadoras, diferenciadoras y democratizadoras del país. La pantalla de TVN no es reconocida en los estudios por la gente como el lugar prioritario donde se puede conocer la opinión de actores sociales ausentes de los otros medios. En términos generales, TVN conforma su pauta informativa de manera similar a la de los canales comerciales, con leves progresos en estos dos últimos años.

En el momento de abordar el ineludible tránsito legislativo para pasar de la TV analógica a la digital se hizo claro, desde el gobierno y la sociedad civil, que esta era también la oportunidad de corregir las falencias de la TV pública. La Presidenta había adquirido compromisos en esta materia con algunos sectores políticos. El proyecto ingresado significa un gran progreso puesto que se especificaron de manera más detallada la misión del canal público, pero en el paso por el Ministerio de Hacienda las propuestas tendientes a introducir alguna forma de financiamiento público que permitiera cumplirlas, fueron eliminadas.

Hasta donde va la tramitación, las reformas resultan insuficientes, dado que la TV pública aumenta sus obligaciones de servicio público, pero no se le otorga en el proyecto de ley los medios para cumplirlas. Si esto no se corrige en la sala de la Cámara de Diputados y en el Senado, de poco habrá servido redefinir la misión de TVN.

- **El CNTV y el régimen de concesiones**

El Observatorio de Medios, Fucatel, ha invertido grandes esfuerzos en los últimos dos años para que los proyectos que modifican la ley de TVN y del CNTV contengan los elementos básicos que aseguren la democratización de la TV chilena. Primero, el Observatorio tuvo el privilegio de asesorar a la Secretaría General de Gobierno y, luego, ha tenido la oportunidad de proporcionar información clave a parlamentarios, asistiendo a declarar a la Comisión de Ciencia y Tecnología de la Cámara<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> La posición detallada respecto a ambos proyectos se puede encontrar en la sección documentos de sitio Web del Observatorio [www.observatoriofucatel.cl](http://www.observatoriofucatel.cl)

Queremos insistir, a continuación, sobre aspectos a nuestro juicio medulares que no han sido considerados en el proyecto final que será votado pronto en la Cámara de Diputados.

Con respecto a la ley que reforma el CNTV, la última versión del proyecto no considera como condición para la adjudicación de una concesión, un compromiso del concesionario que explicita el objeto de la concesión en cuanto a los contenidos que se proyecta ofrecer.

Por otra parte, no se garantiza una reserva de espectro radioeléctrico para la instalación de un transportador público, requisito indispensable para que los concesionarios de menores recursos puedan transmitir sin discriminación alguna sus contenidos, situación que no se puede asegurar con un transportador privado. Sin esta garantía, la gran apuesta del Gobierno en cuanto a aumentar la diversidad –a través de emisoras locales, regionales y comunitarias– será letra muerta.

También estimamos que la reserva de 6 megahertz, prevista para la continuidad de los actuales canales concesionarios, que se les asegura en la propuesta enviada por Ejecutivo al Parlamento, debiera estar supeditada a un proyecto de repartición del espectro que permita la existencia de un transportador público y la disponibilidad, del mismo ancho de banda para por lo menos 3 nuevos concesionarios nacionales. De no ser así, se mantendrá el poder de los actuales concesionarios, quienes, de no modificarse el proyecto, habrán multiplicado sin costo alguno sus derechos y posibilidades de negocios. Además, aparece como poco recomendable que la ley asegure a los canales un determinado ancho de banda, cuando en el plano internacional la tendencia es buscar la máxima flexibilidad para adaptar las nuevas regulaciones en la materia en función de los cambios tecnológicos, y no permitir amarras que, al igual que en otras áreas de las comunicaciones, dejen obsoleta la regulación en corto tiempo.

### III. CONCENTRACIÓN DE LA PROPIEDAD Y DISCRIMINACIÓN PUBLICITARIA

Un estudio encargado por la Fundación Chile 21<sup>11</sup> determinó la existencia de 56 periódicos en Chile, seis de los cuales son de circulación nacional: El Mercurio, Las Últimas Noticias, La Segunda, La Tercera, La Cuarta y La Nación y, a excepción de este último, todos pertenecen a dos

<sup>11</sup> Ver: "A media con los medios", artículo diario *La Nación*, 17 de abril de 2005. [http://www.lanacion.cl/prontus\\_noticias/site/artic/20050416/pags/20050416193030.html](http://www.lanacion.cl/prontus_noticias/site/artic/20050416/pags/20050416193030.html)

grupos económicos: El Mercurio y el Consorcio Periodístico de Chile, Copesa.

Esta tendencia a la concentración se da también en los diarios regionales, la mitad de los cuales son propiedad del grupo Edwards, dueño de El Mercurio.

En el caso de la publicidad la concentración es todavía mayor. Sólo El Mercurio se lleva la mitad del aviso –acumulando el grupo Edwards el 61%– mientras que Copesa se lleva sólo el 20%. El resto se reparte entre La Nación, los diarios financieros y los de circulación gratuita.

Los investigadores consideraron a los medios como mercados duales que participan, por una parte, del “mercado de los públicos” a quienes quieren cautivar y que se miden por los ratings y los índices de lectoría de prensa y, por otro, del “mercado de los avisadores” que los sustenta y que son el verdadero cliente de un medio masivo: “Intentan, entonces, posicionarse en las audiencias porque así pueden ofrecer a los avisadores un mejor servicio, que consiste en públicos más amplios y cautivos”, afirman los investigadores.

Como se trata de libre mercado, se podría pensar que cualquiera con la capacidad necesaria puede llegar a levantar un medio masivo y participar de la libre competencia, y que las empresas ejercen su libertad para anunciar en aquellos que les ofrecen mejores condiciones objetivas.

Sin embargo, lo real es que los pequeños grupos periodísticos tienen pocas posibilidades de acceder a las grandes audiencias y a la publicidad en un escenario tan concentrado como el chileno, el mayor de Latinoamérica, de acuerdo a un estudio comparativo de la región, realizado por los investigadores argentinos de la Universidad de Buenos Aires<sup>12</sup>.

Si el Estado no corrige estas desproporciones del mercado en lugar de incentivarlas, aparece como un promotor de la desigualdad en el acceso a los medios y responsable en parte de la mala calidad de nuestro debate y del escaso pluralismo que existe hoy en los medios de comunicación.

### *Competencia entre actores equilibrados*

Disidente de esta visión que relaciona la concentración de la propiedad de los medios con la falta de diversidad, es el profesor de la Facul-

<sup>12</sup> Mastrini, Guillermo y Becerra, Martín. *Periodistas y Magnates, Estructura y concentración de las industrias culturales en América Latina*, Editorial Prometeo, 2006.

tad de Comunicaciones de la Universidad Católica, Eduardo Arriagada, quien planteó, en una mesa redonda organizada por el Observatorio de Medios<sup>13</sup>, que sólo valía la pena preocuparse de la concentración cuando impida o dificulte el trabajo informativo, el cual se encontraría garantizado en Chile por “la competencia creciente entre actores relativamente equilibrados”.

El investigador considera natural, al igual que algunos teóricos concertacionistas, que en un sistema económico de mercado predomine el afán de lucro en la industria de las comunicaciones, pero plantea que esto tiene que equilibrarse con la capacidad de atender las necesidades, planteadas por el público, de un periodismo independiente, equilibrado y veraz, ya que el éxito favorecería a quienes cumplen con lo que piden las audiencias.

En esta misma línea de pensamiento, se sitúa el rector de la Universidad Diego Portales, Carlos Peña, con quien nos ha tocado polemizar en varias oportunidades sobre el tema. En el marco del seminario sobre televisión “Provocaciones”<sup>14</sup>, organizado por el Observatorio de Medios Fucatel, Peña revisó las “fuentes de malestar que la televisión suele causar sobre todo en las élites”. El abogado hizo hincapié en el planteamiento en relación a que la concentración de la propiedad de los medios haría que los propietarios modelaran los contenidos de acuerdo a sus intereses, impidiendo la expresión de todos los puntos de vista (que es, con ciertos matices, más o menos lo que sostenemos)

Peña responde a esta sospecha planteando que la experiencia no respalda de manera concluyente que exista una continuidad estricta entre los intereses de los propietarios de los medios de comunicación y los contenidos que transmiten esos medios. Expone como ejemplo la programación de Canal 13, que desafina permanentemente con la doctrina de la Iglesia, o el caso de Megavisión cuyos contenidos programáticos, nada piadosos, desdicen los comentarios diarios del padre Raúl Hasbún, representante del pensamiento más conservador entre los católicos.

*“Recién se está aprendiendo en Chile que quien pacta con el mercado, pacta con el diablo; los mensajes se aligeran y se rom-*

<sup>13</sup> Mesa redonda “Concentración de la propiedad de los medios”, Observatorio de Medios Fucatel, abril 2008.

<sup>14</sup> Seminario de Televisión “Provocaciones”, Ediciones Observatorio de Medios Fucatel, noviembre de 2004, pp. 77-81.

*pe la continuidad estricta de los intereses o creencias de los propietarios de los medios y el contenido de esos mismos medios”,* sostuvo Carlos Peña.

Donde sí reconoció Peña una cierta influencia en los contenidos, es desde la presión de los avisadores que, “en una sociedad tan endogámica como la nuestra y con tantas complicidades sociales como la chilena”, pueden llegar a limitar o excluir el contenido de los medios por el expediente de castigar, por ejemplo, la compra de espacios.

### *Discriminación en el avisaje estatal*

El Observatorio de Medios Fucatel, el año 2005, encargó una investigación donde se probó la discriminación del avisaje estatal con los medios independientes y se analizó por qué favorecía, y lo sigue haciendo, al duopolio que controla hasta el 95% de los diarios del país<sup>15</sup>.

El estudio reveló que, durante el año de la investigación, El Mercurio se benefició con el 48% del gasto del Estado en publicidad en medios escritos, mientras Copesa absorbió el 29 de un total de 4.315 millones de pesos chilenos, equivalentes a 8 millones de dólares de la época, gastados por el gobierno central, municipalidades, servicios e instituciones de gobierno.

En esta lucha por terminar con la discriminación en el avisaje estatal, la revista Punto Final ha tenido un rol protagónico desde el 13 de septiembre de 2006, cuando recurrió al Fiscal Nacional Económico, Enrique Vergara, por el incumplimiento de los principios de la libre competencia por parte del Estado. El planteamiento de la revista, basado en parte en nuestra investigación de 2005, se ha mantenido vigente hasta hoy a través de numerosos recursos llevados a cabo gracias a la persistencia de su director Manuel Cabieses y que pretenden probar que el Estado discrimina a los medios pequeños e independientes en la asignación de los recursos de la publicidad fiscal.

En la demanda de Punto Final también se analizan las posibles razones para que el duopolio de Edwards y Saieh concentrara la mayor parte de la inversión publicitaria estatal, mientras los diarios regionales, revistas y periódicos independientes percibieron apenas el 15 por ciento:

*“Es muy relevante, en ese sentido, la participación de ministros, parlamentarios y dirigentes de partidos de gobierno en fundacio-*

<sup>15</sup> Análisis y distribución avisaje publicitario de las empresas estatales. Ediciones Observatorio de Medios Fucatel, mayo de 2006, pp. 81-86.

*nes creadas por El Mercurio, como Paz Ciudadana, y la presencia de los presidentes de la República y ministros de los gobiernos democráticos en las actividades sociales que organizan ambas empresas periodísticas”, argumentó la querrela de Punto Final.*

La Cámara de Diputados también se interesó en la distribución asimétrica de la publicidad del Estado. El 17 de octubre de 2007, se aprobó por unanimidad un informe de una Comisión Especial Investigadora del Avisaje del Estado, presidida por el diputado Marco Enríquez-Ominami, donde se critica la “discrecionalidad y concentración del gasto de la publicidad estatal”.

La Comisión, creada en junio de 2006 e integrada por todos los sectores representados en el Parlamento, pidió una ley que regule la publicidad estatal y que el Estado establezca mecanismos de apoyo a los medios locales o regionales.

“Así como el Estado debe asumir que la regulación de la publicidad oficial es una tarea esencial para asegurar la transparencia en la contratación de la difusión de las políticas públicas, también debe asumir que su falta de regulación favorece la concentración en la propiedad de los medios”, concluyeron los 69 diputados que aprobaron el informe.

Recientemente se retomó el tema en la Cámara, cuando el diputado Marcelo Shilling planteó la necesidad de encontrar mecanismos para superar la discriminación en el avisaje estatal. Como parte de su argumento, citó el estudio realizado, en 2005 por el Observatorio de Medios, y denunció que El Mercurio de Valparaíso sobredimensionaba sus cifras de tiraje semanal para capturar publicidad en perjuicio de los medios locales más pequeños, pero a veces con tirajes interesantes y focalizados que no son considerados por las agencias encargadas de colocar la publicidad en los medios<sup>16</sup>. El parlamentario propuso oficiar al Ministerio de Secretaría General de Gobierno para que elabore un instructivo con el objeto de que la contratación de publicidad en medios de prensa por parte de las agencias estatales, se haga de acuerdo a una metodología estadística que garantice equidad, transparencia y confiabilidad, e impida la discriminación.

### *La mirada de la industria*

Desde la perspectiva de la industria representada por la Asociación Nacional de la Prensa –ANP– no existirían en el país conductas monopó-

<sup>16</sup> Schilling, Marcelo. Artículo diario *El Observador* de Quillota, mayo de 2009.

licas y el mercado sería un buen regulador de lo que la gente quiere leer, escuchar en los medios. En un reciente debate organizado por el Instituto de la Comunicación e imagen de la Universidad, para conmemorar el día Mundial de la Libertad de Prensa<sup>18</sup>, en el cual nos correspondió plantear la posición del Observatorio sobre las leyes para la TV digital, Guillermo Turner, presidente de la ANP y director de la revista “Capital”, invirtió buena parte de su intervención en revisar la relación entre pluralismo, propiedad y diversidad de contenidos en los medios.

Inició su argumentación planteando que, si bien reconoce la existencia de dos grandes conglomerados que dominan en la prensa –El Mercurio y Copesa–, no cree que esto se traduzca necesariamente en el predominio de una cierta ideología y en falta de diversidad. Esto se puede apreciar, según Turner, en la buena opinión que la gente tiene de los medios, probado por encuestas, donde la radio figura en cuarto lugar dentro de las instituciones que más confianza generan en la gente, seguida por la TV en el quinto y los diarios en el sexto, muy distantes de la poca confianza que producen, por ejemplo, instituciones como los partidos políticos.

En cuanto al análisis de la propiedad, Turner sostuvo que centrar la discusión en el duopolio Mercurio-Copesa, deja fuera el fenómeno de numerosos diarios regionales y locales que no pertenecen a ninguna de estos consorcios y a través de los cuales, según los estudios citados, se informaría alrededor de un 56 por ciento de la opinión pública.

### *Audiencias despolitizadas*

Ciertos aspectos de la fundamentación de Turner han sido corroborados, hasta cierto punto, por estudios del Observatorio sobre percepción de lectores de diarios. En esas investigaciones se puede apreciar que en general las personas, aunque reconozcan la poca diversidad de medios y el empobrecimiento que esto implica para el diálogo democrático, tienen en líneas gruesas una buena opinión sobre la calidad informativa de los diarios existentes.

No obstante, creemos que esta mirada benevolente puede tener sus raíces en la despolitización y desinterés por los asuntos públicos en vastos sectores de la ciudadanía, y en la creciente importancia de la sociabilidad e información a través de Internet, que ha reducido significativamente los índices de lectoría y el poder de la prensa tradicional.

<sup>17</sup> Día Mundial de la Prensa, Casa Central de la Universidad de Chile, 7 de mayo de 2009.

Podemos apreciar cómo cada día nuevas personas hacen de Internet un espacio de convivencia donde se refuerzan las redes sociales. Se trata de un fenómeno globalizado que ha tenido particular impacto en nuestro país, donde el 40,2% de la población es usuaria de este medio y el promedio de conexión es cercano a las 20 horas semanales, según un estudio de Televisión Nacional<sup>18</sup>.

En paralelo, el 51,7% de los chilenos no se identifica con ningún bloque político, el 40,7% plantea que le da lo mismo quién gobierne el país y sólo el 20% confía en los partidos. A este paisaje despolitizado, se suman otros datos de la investigación que indican una desoladora tendencia al individualismo: el 95,4% de los chilenos declara no participar en alguna organización social y apenas el 11% de los chilenos está ligado a organizaciones vecinales<sup>19</sup>.

Pedro Güell, coordinador ejecutivo del Informe de Desarrollo humano, PNUD, explicó que de acuerdo a los estudios que han realizado, tres de cada cuatro personas en Chile piensa que los medios de comunicación han cambiado notoriamente y la mayoría cree que ha sido para mejor. En relación a los cambios positivos, la gente percibe mayor diversidad de opiniones en los medios y una mayor cercanía con los intereses de las personas corrientes. La evaluación positiva correspondería, en general, a los sectores más pobres; quienes estiman que los medios han empeorado suelen pertenecer a los sectores más altos<sup>20</sup>.

A nuestro juicio, si consideramos el diagnóstico del PNUD, se torna más peligrosa aún la concentración de la propiedad y la falta de diversidad, porque significaría que las personas están delegando en medios que no le ofrecen en su información un abanico de puntos de vista representativos de la una sociedad libre y heterogénea.

Como se puede apreciar a simple vista, el acuerdo ideológico y económico de los medios de derecha se traduce en líneas editoriales que raras vez cuestionan las bases del modelo, que legitiman a los opinantes cercanos y excomulgan otras visiones. El “pacto con el diablo” de que habla Carlos Peña, a veces no es más que la complicidad entre universos políticos y económicos que se alimentan mutuamente a costa de la falta de pluralismo.

<sup>18</sup> Cabezas, Jorge y otros autores. *Chile y los chilenos: del dormitorio a la plaza pública*. Ediciones Televisión Nacional de Chile, 2008, pp. 78-81.

<sup>19</sup> *Ibíd.*

<sup>20</sup> Seminario de televisión Provocaciones. Op. cit.

En este sentido nos gustaría recordar las palabras del gran periodista y escritor argentino Tomás Eloy Martínez, quien repasa los dilemas éticos a que se ha visto enfrentado el periodismo en aquellos países latinoamericanos que sufrieron dictaduras militares:

*“Algunos periodistas pensaron que debían callar los errores de la democracia porque la sombra de las dictaduras militares todavía se alzaba en el horizonte y señalar los tropiezos de algo por lo que tanto se había luchado y que era tan fresco aún, tan inmaduro, equivalía a una traición. Para cuidar la democracia, se pensaba, era preciso disimular los pasos en falso de la democracia. Y sin embargo, nada es menos democrático que callar. ¿Qué sentido tendría proteger a la democracia privándola de su razón de ser: la libertad de pensar, de expresar, de saber? ¿Para qué queremos la democracia si no nos atrevemos a vivirla?”<sup>21</sup>.*

#### IV. GOBIERNO DE LAGOS: FIN A LA AUTOCENSURA

Durante los seis años de gobierno de Ricardo Lagos, se produjeron importantes avances en los medios en cuanto a la apertura para tratar temas hasta entonces vedados y denunciar a personajes que aparecían como intocables. Poco a poco se levantó el veto tácito respecto a las violaciones a los derechos humanos, la sexualidad, la moral pública y privada, los enriquecimientos ilegítimos, los abusos de poder, las negligencias de los funcionarios públicos y otras materias de interés ciudadano. Este destape llevó al entonces ministro de la Secretaría General de Gobierno, Francisco Vidal, a decir que los medios de comunicación en Chile se habían puesto por fin los pantalones largos.

Esta apertura, si bien marcó el fin de ciertos miedos y censuras tácitas, no cambió radicalmente el panorama general de una prensa por cuyas páginas desfilan, en general, los mismos nombres, las mismas fuentes, los mismos consensos entre los grupos más privilegiados del país y ciertos sectores de la Concertación.

El caso Spiniak, en este sentido, fue significativo por todas las aristas que tocó y los poderes en juego. El revuelo que produjo y su tratamiento en los medios, con querellas varias, afectó entre otros al entonces director de La Nación, Alberto Luengo. El destacado periodista se vio obligado a renunciar por presiones directas del gobierno, que se hizo cargo del

<sup>21</sup> En: Revista de comunicaciones *Sala de Prensa*, N° 115, mayo 2009.

malestar de partidos como la UDI, los cuales cuestionaron la imparcialidad del medio oficialista en el tratamiento del caso, percepción que coincidió con la mirada del Ejecutivo en cuanto a que el diario no debía pronunciarse sobre “procesos judiciales pendientes en tribunales”.

También quedaron en evidencia con ese caso, las limitaciones del periodismo de investigación en Chile, cuyo desarrollo es clave para la transparencia informativa y la seriedad de las denuncias periodísticas. Una prueba de la precariedad de este género en el país, es un reportaje emitido en junio de 2009 por TVN sobre las irregularidades de la Cámara Baja, donde la mayoría de los supuestos hallazgos eran menores si se compara con aspectos no tocados en el reportaje, como por ejemplo, la incompatibilidad entre parlamentarios que no se abstienen de votar sobre temas en que tienen intereses económicos personales. Algo similar sucede con los *realities* policiales, programas que con el pretexto de transparentar los procedimientos policiales, lo que en principio podría ser un objetivo loable, invaden la privacidad de personas modestas y discriminan socialmente a los protagonistas del delito, que son siempre en este formato personas de los sectores populares y nunca delincuentes de cuello y corbata.

Para que la apertura temática de los medios se traduzca en un escenario más favorable para la incorporación de nuevas voces, es preciso tener una política de comunicaciones clara que tienda a corregir el monopolio ideológico de la derecha en los medios que se traduce, entre otras consecuencias, en una mirada tendenciosa frente a los logros de la Concertación y en la amplificación de sus errores, como sugiere el profesor Marcos Herrera Campos<sup>22</sup>.

*“En la práctica, estos medios imponen a la opinión pública los temas que le reportan mejores dividendos políticos y electorales, como la delincuencia, la inseguridad ciudadana y la corrupción, dejando de lado aquellos que permiten una profundización de la democracia, a partir de la ampliación de la tolerancia, la aceptación de la diversidad o una mayor participación ciudadana. Discusiones como el aborto, el embarazo adolescente, la precariedad laboral, la desigualdad en educación o la redistribución de la riqueza sólo aparecen en la agenda de los medios cuando se espectaculariza la información”.*

<sup>22</sup> Como sugiere el profesor Marcos Herrera Campos, periodista Universidad de Chile, docente Universidad Viña del Mar. Ver en: “La prensa chilena en la era Bachelet”, *Revista latinoamericana de Comunicación “Cbasqui”* N° 98, pp. 19-21.

No obstante, entre quienes reniegan de la participación del Estado en las comunicaciones pueden encontrar en Eugenio Tironi, uno de los principales intelectuales concertacionistas, la justificación para la ausencia de un compromiso de los gobiernos democráticos con el tema:

*“Los medios de comunicación –primero la televisión y la radio y luego la prensa escrita– guiados por sus propios estudios de mercado, irán inevitablemente ajustándose a este nuevo estado de la opinión pública. Así como ayer los medios contribuyeron a la liberalización política y a la transición democrática, empujados por la mano invisible de un público que exigía congruencia, hoy los medios –siguiendo otra vez a la opinión pública– toman distancia de los conflictos políticos e ideológicos y contribuyen al proceso de consolidación democrática”<sup>23</sup>.*

Pero esta ciudadanía, que como en el sueño de Tironi, se distancia de la coyuntura política y de los temas ideológicos, es la misma que después desconoce muchos de los logros más importantes de la Concertación y promueve el desprestigio de la clase política, según señala el sociólogo Cortés Terzi<sup>24</sup>:

*“El país político y mediático ha corrido por otros carriles. Los balances más sustanciosos y probos se han perdido bajo el Transantiago, Chiledeportes, las becas Presidente de la República, los pronósticos y pugnas por los presidenciables, etc. La oposición y los mass media (que es casi lo mismo) son responsables sólo en parte de la indiferencia por lo sustantivo. La Concertación y el Gobierno tienen una altísima responsabilidad. Ni siquiera hablemos de la ínfima calidad discursiva de los partidos de la Concertación ni de la pedestre e ingenua política comunicacional del Gobierno”.*

Parece, entonces, evidente que ha llegado la hora de superar definitivamente las directrices de Eugenio Tironi y formular una verdadera política de medios para enfrentar las elecciones presidenciales y los futuros Gobiernos.

<sup>23</sup> Tironi, Eugenio. Citado por Herrera Campos, Marco. *Ibíd.*

<sup>24</sup> Cortés Terzi, Antonio. Director ejecutivo del Centro de Estudios Sociales Avance. Columna de opinión “Gobierno de Bachelet: año I”, en: *La Nación*, 13 de marzo de 2007.

## V. PROPUESTAS CONCRETAS

Como una primera propuesta, surge la necesidad de confrontar a los Gobiernos chilenos con los propios compromisos adquiridos internacionalmente en materia de medios de comunicación y extender nuestra inserción mundial al universo de la libertad de expresión y a la existencia de un escenario de medios que dé garantías de igualdad frente al ejercicio de este derecho.

El Estado en sus políticas debiera dar una expresión concreta a los acuerdos internacionales firmados por Chile (léase Pacto de San José, UNESCO, ONU, etc.) donde se ha comprometido como país a promover la libertad de expresión, el derecho a la comunicación y la manifestación de la diversidad de puntos de vista representativos de la sociedad en los medios de comunicación. Hay que considerar que importantes instituciones de evaluación de los rumbos tomados por regímenes democráticos en el mundo, como la *Freedom House*, ya consideran en sus metodologías el grado de pluralidad y libertad de los medios de comunicación, como una de las variables para evaluar si un país es más o menos democrático

Se debiera hacer todo lo posible desde el Ejecutivo, por morigerar la concentración en la propiedad de los medios y propiciar una distribución más equitativa de la publicidad de los organismos del Estado, para que no siga favoreciendo como hasta ahora sólo al duopolio que maneja la prensa chilena, sino también a todos los actores que pretenden conservar espacios de discrepancia frente a los medios dominantes, contribuyendo de esa manera al pluralismo inherente a una sociedad democrática.

Respecto a la TV pública, es preciso terminar con las vacilaciones frente a la posibilidad de financiamiento estatal, colocando a TVN a la cabeza de la digitalización y orientando sus contenidos programáticos hacia una oferta realmente útil para la participación ciudadana, capaz de entregar la información y reflexión crítica que escasea en las estaciones comerciales, así como reparar el grave centralismo dándole un espacio de carácter nacional a los contenidos regionales.

Es necesario, asimismo, que el Gobierno le dé prioridad al perfeccionamiento de las leyes para el tránsito a la TV digital y la de radios comunitarias. Ambas, si bien recogen la necesidad de cambiar las reglas del juego para propiciar una mayor democratización del escenario mediático chileno, presentan deficiencias significativas que podrían poner en riesgo ese objetivo.

El Gobierno debiera revisar los proyectos enviados al Parlamento abriendo la posibilidad de que se incorporen a nuevos emisores, sin miedo de tocar los privilegios de los ya instalados que copan el espacio. Para eso debe impedir que la capacidad espectral para concesiones nacionales quede copada con una entrega sin concurso a los actuales concesionarios. Asimismo, se debe introducir la exigencia de un compromiso en materia del uso que se hará de la concesión, aboliendo la sola presentación de un proyecto técnico como requisito para la atribución de una concesión. A partir de esto, se podría regular las condiciones para la renovación, cesión y venta de un bien entregado gratuitamente, que es propiedad de todos los chilenos y debe responder al interés público.

En cuanto al proyecto que modifica la ley del Consejo Nacional de Televisión, se hace necesario reformular el artículo I sobre el Correcto Funcionamiento de los canales –que actualmente se refiere esencialmente a la “protección espiritual de la niñez” y “los valores y culturales de la nación”–, introduciendo aspectos que fomenten la diversidad y el pluralismo y obligaciones mínimas como la difusión de campañas de servicio a la comunidad.

Parece pertinente, además, desarrollar en diferentes medios campañas públicas nacionales con información dura, veraz y equilibrada, que contribuya a que los ciudadanos puedan tomar decisiones informadas sobre temas sensibles como son la seguridad ciudadana, la previsión social, la salud, el empleo, etc. Estas campañas debieran tener un carácter compensatorio frente al tratamiento interesado de estos temas que se produce, en especial en períodos electorales, por parte de la prensa y los medios de derecha.

Es preciso, también, la generación de créditos blandos y de fondos concursables orientados a la creación de medios independientes que expresen universos minoritarios del país o áreas de contenidos relevantes para la vida democrática que estén ausentes en el escenario medial, a contrapelo de quienes creen que a través de los subsidios se pone en riesgo la libre competencia. Para resolver este dilema se requiere de un debate, que curiosamente no se da en los medios, sobre si queremos o no tener un Estado que enfrente con decisión las graves desigualdades en materia de acceso al derecho de expresión y a una información diversa y plural por parte de la ciudadanía.

Po último, estimamos de mayor importancia invitar a una reflexión profunda –que incluya a los ciudadanos, a los legisladores y a los comunicadores sociales– sobre los medios de comunicación que queremos y ne-

cesitamos como sociedad, incorporando al debate las posibilidades que nos plantean las nuevas tecnologías de la información y el protagonismo cada vez mayor que tiene los ciudadanos como emisores y creadores de contenidos. Una deliberación ciudadana, estimulada por el Estado, que nos permita analizar el rol de los medios tradicionales, pero también incorporar los urgentes desafíos que nos impone la revolución tecnológica al transformar a los receptores pasivos de los medios en protagonistas de la comunicación. Un diálogo para analizar las acciones que podemos desarrollar como país, con el propósito de que el derecho a la comunicación sea una posibilidad real de la ciudadanía y no sólo un horizonte utópico como sucede hoy.

## VI. ENTRETRELONES DE UN PROYECTO A MEDIAS<sup>25</sup>

El actual Gobierno, a pesar de la clara convicción de la presidenta Bachelet sobre la gran oportunidad que representaba para la democracia la instauración de un nuevo modelo de TV abierta, se vio sumido en el enfrentamiento de visiones radicalmente opuestas al interior del propio gabinete en relación a las leyes para el tránsito a la TV digital, que terminó con una serie de medidas insatisfactorias frente a las expectativas creadas en sectores que veían en estos proyectos una posibilidad real de democratizar la televisión chilena.

A modo de justificación de este lamentable giro, se puede aducir que la complejidad técnica del tema hizo difícil a los ministros partidarios de una mayor regulación, mensurar las consecuencias de las indicaciones que ingresaron en noviembre 2008 que son, a nuestro juicio, contradictorias con los propósitos manifestados inicialmente por la propia Presidenta en un acto público a fines del año 2007.

Se puede afirmar que el Gobierno de la presidenta Bachelet ha sido el primero de la coalición gobernante en abordar una política pública en materia de TV, rompiendo la tendencia de todos los otros gobiernos a la NO POLITICA.

Sin embargo, durante la preparación de los proyectos necesarios para la implantación de la Televisión Digital Terrestre, el Gobierno osciló entre la opción de una ley mínima (*express* se le llamó) que no tocara las bases del modelo y la de una ley de reformas sustanciales que resol-

<sup>25</sup> Por Manuela Gumucio.

viera aspectos obsoletos y críticos de la actual legislación. El resultado final fue una propuesta híbrida, aunque afortunadamente abre las puertas para abordar una real reforma del actual modelo de TV, considerado por diversos estudios como insatisfactorio en materia de diversidad y pluralismo.

Es notable la total ausencia de debate público sobre este tema. Se observa una suerte de pacto implícito de silencio de los grandes medios masivos, a pesar de la importancia que se le da retóricamente a los medios en las democracias modernas.

Las escasas referencias a la digitalización de la TV, han estado centradas en la elección de la norma técnica y poco se ha dicho sobre el nuevo régimen de concesiones, implícito en las reformas propuestas. Ni siquiera se ha tratado un tema del mayor interés periodístico como es la negativa del candidato de la Alianza, Sebastián Piñera, a incluir en el fidecomiso ciego de sus capitales, la red televisiva de su propiedad, Chilevisión.

El articulado en discusión consagra y multiplica beneficios de todos los actuales concesionarios y, por lo tanto, de ser elegido Sebastián Piñera, podría incurrir en graves conflictos de intereses dado el doble carácter de las nuevas concesiones (de señal para ofrecer programación de TV y de espectro para otros usos comerciales). Chilevisión podría, en virtud de esto, ingresar al mercado de las telecomunicaciones entre otros negocios y, así los intereses del eventual mandatario serían regulados por un organismo subordinado a su investidura, como es la Subsecretaría de Telecomunicaciones, Subtel. A esto se suma la gravedad de que un poder como el de un canal de TV quede en manos de quien debería, en el supuesto de que fuera elegido Presidente, garantizar la igualdad de acceso a la expresión de todas las corrientes de opinión en el país.

Junto al silencio de los medios frente a una de las más importantes reformas emprendidas por la Concertación, se da, en el caso de la TV digital, otro fenómeno que demuestra la ausencia de criterios comunes al interior de la coalición.

El ministro Cortázar, de Transporte y Telecomunicaciones, ha sido designado para liderar la tramitación de la ley que reforma el régimen de concesiones, dejando a la Secretaría de Gobierno la tramitación de la que reforma la TV pública, en circunstancias que lo más importante del nuevo régimen de concesiones es prerrogativa de esta última repartición, en tanto se trata solo parcialmente de un tema técnico ligado al uso eficiente del espectro y, en lo sustancial, de un tema de política de comunicaciones en un sentido más amplio que el meramente técnico.

Sin embargo, de una manera no explicitada, esta extraña repartición de poder podría entenderse como el triunfo de la posición del ministro Cortázar, quien se ha manifestado contrario a dar mayores poderes al CNTV y a introducir como requisito para postular a una concesión televisiva un compromiso del postulante en torno al uso que proyecta darle a un bien público, portador de sentidos y cultura, entregado gratuitamente y que es además fuente de nuevos negocios.

En la ley vigente se exige solamente un proyecto técnico y la negativa reiterada del Ministro a modificar esta situación inadmisibile nos indica, visto lo anterior, que se está entendiendo a las concesiones televisivas como un simple instrumento comercial y no como un bien de importancia central para nuestra democracia y el progreso cívico y cultural de la nación.

El Observatorio de Medios y otras instituciones consideran este punto de extrema importancia en tanto de este requisito para la atribución, se desprenden las condiciones de renovación de cesión y venta de las concesiones y los criterios regulatorios del CNTV.

Afortunadamente, el proceso está abierto en el Parlamento, y es posible que el Gobierno recapacite aceptando las indicaciones que permiten enmendar el rumbo, si entiende la envergadura de lo que está en juego.

## BIBLIOGRAFÍA

- Artículo 13, Convención Americana sobre Derechos Humanos, San José, Costa Rica, noviembre de 1969.
- Arriagada Herrera, Genaro. "La actual crisis política", *Asuntos Públicos, Política Nacional*, Informe N° 286, 2003.
- Cabezas, Jorge y otros autores. "Chile y los chilenos: del dormitorio a la plaza pública". En: Ediciones Televisión Nacional de Chile, 2008, pp. 78-81.
- Cortés Terzi, Antonio. "Gobierno de Bachelet: año I". En: *La Nación*, 13 de marzo de 2007.
- Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural, noviembre de 2001 Artículo 8
- Diario La Nación*, 17 de abril de 2005.
- Ediciones Observatorio de Medios Fucatel:
- Seminario de Televisión "Provocaciones", noviembre de 2004, pp. 77-81.
  - Análisis y distribución avisaje publicitario de las empresas estatales. Mayo de 2006, pp. 81-86.

–Mesa redonda “Concentración de la propiedad de los medios”, abril 2008.

–Entrevista a Fernando Villagrán, 2008.

Garretón, Manuel Antonio. “Logros, límites y tareas pendientes de la democratización chilena”. Ponencia presentada al seminario *Gobernante Andy social justice in Cuba: past, present, and future*. 2005. Ver en <http://www.focal.ca/pdf/garreton.pdf>

Herrera Campos, Marcos. “La prensa chilena en la era Bachelet”, *Revista latinoamericana de Comunicación “Cbasqui”* N° 98, pp. 19-21.

Informe Comisión Mac Bride. “Voces múltiples, Un solo mundo”, UNESCO, 1980.

Kröhne, Walter. *Las dos caras de la libertad de expresión en Chile (1990-2005)*, Universidad Academia de Humanismo Cristiano, Santiago, 2005, p. 78.

Mastrini, Guillermo y Becerra, Martín. *Periodistas y Magnates, Estructura y concentración de las industrias culturales en América Latina*, Editorial Prometeo, 2006.

Pacto Mundial de los Medios de Comunicación, ONU, octubre de 2006

*Revista de comunicaciones “Sala de Prensa”*, N° 115, mayo 2009

Schilling, Marcelo, artículo diario *El Observador de Quillota*, mayo de 2009.



# La crisis energética y el modelo económico chileno\*

EUGENIO RIVERA URRUTIA

## INTRODUCCIÓN

La grave situación de vulnerabilidad que afectó al sector energético en los años 2007 y 2008, no sólo sorprendió a los chilenos, sino también a los especialistas del sector energético. ¿Cómo era posible que una experiencia pionera y tan eficiente enfrentara una crisis de magnitud tal que casi un tercio de su capacidad instalada de generación eléctrica, construida en los 5 años anteriores al desencadenamiento de la crisis, quedara entre el año 2007 y 2009 sin acceso a su insumo natural?

Se han dado numerosas explicaciones, entre otros, los errores de la política económica y tarifaria argentina y la poca confiabilidad de la vecina República como socio comercial. Cualquiera sea la respuesta, no exime de las responsabilidades propias de un sistema que no previó ni tomó medidas oportunas para evitar que los problemas de la producción de gas trasandino se tradujeran en la imposibilidad de acceder al gas necesario para hacer funcionar las centrales de ciclo combinado.

Durante muchos años, la experiencia chilena en el sector energético, en particular del sector eléctrico, constituyó un punto de referencia para

\* Un primera versión de este trabajo fue presentado en el Seminario internacional: "Energía, geopolítica e integración en América Latina", en Santiago de Chile, septiembre de 2008

América Latina y más allá. Aún cuando algunos eran críticos del proceso de privatización que la había precedido y de un modelo en que el papel protagónico lo jugaba el mercado y la inversión privada y en que el Estado se limitaba a un rol estrictamente regulador, lo cierto era que el sector eléctrico chileno había podido satisfacer el fuerte crecimiento de la demanda derivada tanto de la alta intensidad energética de sus principales actividades, como de un crecimiento económico inédito en la historia del país. No obstante, este buen desempeño es puesto profundamente en cuestión por la crisis indicada.

El presente documento plantea tres hipótesis respecto de la responsabilidad del modelo de mercado imperante en el sector energético, en la crisis que ha afectó al país a partir de la interrupción del suministro de gas desde Argentina. La primera, afirma que la situación crítica que enfrentamos deriva de los límites de un sistema en que el mercado y las señales de precios determinan las decisiones de inversión. La segunda, señala que la incapacidad del sistema de tomar en cuenta las voces y señales que desde el año 2000 alertaban sobre los peligros que enfrentaba la industria del gas en Argentina y su eventual impacto sobre la industria termoeléctrica chilena es resultado del predominio de un paradigma compartido por los actores relevantes, públicos, privados y de la esfera académica, en que el mercado aparece con la capacidad de identificar eventuales dificultades y generar, oportunamente, las señales de precio que desencadenan las medidas correctivas.

La consecuencia principal de esta perspectiva era que si el mercado no reaccionaba frente a los problemas que enfrentaba el único país proveedor de gas a Chile, ello significaba que no existían problemas. La tercera hipótesis sostiene que la falta de una respuesta oportuna frente a la crisis de suministro de gas deriva de que el Estado no tenía atribuciones como ente rector del sistema y, en consecuencia, se limitó a ejercer funciones reguladoras complementarias a las desarrolladas por el mercado. La falta de competencias se reflejaba en una institucionalidad que carecía de los instrumentos necesarios para orientar al mercado de generación eléctrica ante la aparición de fenómenos que afectaban los fundamentos de su operación.

El texto se organiza de la siguiente manera: se efectúa un seguimiento del derrotero de la crisis que culmina en el año 2008, con el corte total del suministro de gas para las centrales eléctricas que utilizaban esa fuente primaria. Luego, se analizan las políticas desarrolladas en el período y el debate generado en torno al modelo eléctrico; a continuación se

describen los problemas que enfrenta el país para construir una matriz energética segura, económica y sustentable y se destacan los problemas institucionales que será necesario resolver para avanzar en esa política. Finalmente, se presentan algunas conclusiones y recomendaciones de política.

## I. CRÓNICA DE UNA CRISIS ANUNCIADA: LOS PROBLEMAS DEL SECTOR ELÉCTRICO EN LA DÉCADA DEL 2000

Durante muchos años, la experiencia chilena en el sector energético y en particular en el eléctrico, constituyó un punto de referencia en la región. El sector eléctrico chileno había podido satisfacer el fuerte crecimiento de la demanda derivada de un crecimiento económico inédito en la historia del país. Esto resultaba aún más destacable, si se considera que la especialización minera del país y su característica de economía emergente sugieren que el aumento de la demanda de energía tiende a ser mayor que la tasa de crecimiento económico<sup>1</sup>. Este buen desempeño se vio, sin embargo, profundamente afectado por la crisis de suministro de gas desde Argentina. No sólo se cayó en una grave situación de vulnerabilidad, sino que quedaron en evidencia debilidades que aludían a los fundamentos del modelo energético.

Si en el año 2000 una persona le hubiera descrito a un especialista en el sector eléctrico la grave situación de vulnerabilidad que pasaríamos en los años 2007-2009, habría sido catalogado de ignorante o simplemente loco. No obstante, lo que aparecía como imposible ha ocurrido. ¿Cómo fue posible que cayéramos en la situación de menoscabo que hemos sufrido desde hace casi dos años?

Las características geográficas del país y la naturaleza de sus cuencas hidrográficas tienen como consecuencia que la matriz de generación eléctrica del Sistema Interconectado Central (SIC) principal sistema del país, encuentre su columna vertebral en la producción de energía hidroeléctrica. No obstante, la alta variabilidad del régimen de lluvias exige contar con otras fuentes de generación que aseguren el abastecimiento en los años secos.

<sup>1</sup> Esta situación tiende a acentuarse debido a la poca atención que, históricamente, se le ha prestado a la eficiencia del uso de la energía.

Los años 2007 y 2008 se caracterizaron por la grave vulnerabilidad del abastecimiento eléctrico. Las dificultades encontradas para superar esta situación derivan de la confluencia de cuatro procesos críticos.

El primero, fue resultado de un comportamiento poco favorable del régimen hidrológico a principios de los años 2007 y 2008 que hicieron temer, en ciertos momentos, que podrían ser secos y que, por consiguiente, el abastecimiento hidroeléctrico podría estar sujeto a restricciones sustanciales. En efecto, en el año 2007 la energía embalsada, que en febrero alcanzaba niveles por sobre los 6000 GWh, fue cayendo en los meses de invierno hasta alcanzar cifras ligeramente superiores a los 3200 GWh, lo que hacía plausible que en el año siguiente no se contara con recursos suficientes para abastecer las demandas normales del sistema. En el 2008, dichos temores parecieron confirmarse. En los meses de abril y mayo, la energía embalsada se ubicaba en torno a los 2500 GW, un poco más de la mitad de la capacidad embalsada en los mismo meses del año anterior. Afortunadamente, el año 2008 tuvo precipitaciones normales que permitieron evitar nuevas emergencias.

El segundo proceso está asociado con la suspensión del suministro de gas para la generación eléctrica de las centrales de ciclo combinado. Los acuerdos firmados con Argentina a mediados de los noventa, permitieron el establecimiento de contratos de suministro de gas a excelentes precios, que reorientaron drásticamente las decisiones de inversión desde la generación hídrica y de carbón hacia las centrales de ciclo combinado. Entre 1996 y el 2007 entraron en operación sólo dos centrales hidroeléctricas significativas, Pangué y Ralco, con una capacidad instalada de 467 y 640 MW respectivamente. En contraste con ello, entre 1997 y el año 2007 iniciaron actividades en el SIC, 11 centrales de ciclo-combinado de gas natural con una capacidad total de 2590 MW. En el cuadro número 1 aparece la secuencia de entrada en operación de estas centrales.

CUADRO 1:  
DESARROLLO CAPACIDAD DE GENERACIÓN ELÉCTRICA CICLO-COMBINADO GAS NATURAL  
PERÍODO 1997-2007

Nueva Renca	S.E. SANTIAGO S.A.	1997	Ciclo-combinado gas natural	1 (Dual)	379
Nehuenco	COLBÚN S.A.	1998	Ciclo-combinado gas natural	1 (Dual)	370
San Isidro	SAN ISIDRO S.A.	1998	Ciclo-combinado gas natural	1 (Dual)	370
Taltal I	EaNDESA	2000	Ciclo-abierto gas natural	1	120
Taltal II	ENDESA	2000	Ciclo-abierto gas natural	1 (Dual)	120
Nehuenco 9B	COLBÚN S.A.	2002	Ciclo-abierto gas natural	1 (Dual)	108
Nehuenco II	COLBÚN S.A.	2003	Ciclo-combinado gas natural	1 (Dual)	390
Candelaria	COLBÚN S.A.	2005	Ciclo-combinado gas natural	2 (Dual)	254
Los Vientos	GENER S.A.	2006	Gas-diesel	1	121
Campanario	CAMPANARIO GENERACIÓN	2006	Ciclo-abierto gas natural	1 (Dual)	118
San Isidro II	ENDESA	2007	Ciclo-abierto gas natural	1 (Dual)	240
Total capacidad					2590

*Fuente: Comisión Nacional de Energía.*

Como consecuencia de tales decisiones de inversión, y según se puede apreciar en el cuadro número 2, las exportaciones de gas desde Argentina pasaron desde 2.667 millones de metros cúbicos en 1999, a un máximo de 5.140 en el año 2004. Sin embargo, a partir de este último año el vecino país empezó a restringir los envíos de gas aplicando dos medidas paralelas. Primero, se dejó de establecer ciertos compromisos respecto a las cantidades que se enviarían día a día. Al mismo tiempo, el gobierno argentino dejó de entregar nuevos permisos de exportación.

CUADRO 2:  
 IMPORTACIÓN DE GAS NATURAL USO ENERGÉTICO, MILLÓN M<sup>3</sup>  
 POR REGIONES

	II Región	RM-V Región	VIII Región	Total
Total 1999	245	2416	6	2667
Total 2000	715	2048	123	2886
Total 2001	1350	2140	204	3694
Total 2002	1249	2130	268	3647
Total 2003	1730	2441	330	4501
Total 2004	1724	3027	389	5140
Total 2005	1760	2583	377	4720
Total 2006	1228	2450	407	4085
Total 2007	517	1778	200	2495

Fuente: Comisión Nacional de Energía.

Si se observan los dos cuadros mencionados, queda en evidencia la gravedad de la situación. Mientras en los años 2005, 2006 y 2007 crecía la capacidad de generación con base en gas natural, los envíos de este insumo cayeron desde 4.721 millones de metros cúbicos en el año 2005, a 4.084 en el 2006 y a sólo 2.495 en el 2007. Esta situación continuaría agravándose en el año 2008. La reducción del suministro amenazó incluso el consumo residencial de gas, afectando a usuarios que habían cambiado instalaciones y equipos para poder hacer uso de gas natural.

El tercer proceso se relaciona con un diagnóstico erróneo de los problemas que enfrentaba el sector desde comienzos de la presente década. En efecto, en el período 2000-2003 se consideró que las principales amenazas a la capacidad de suministro eléctrico, radicaban en la inexistencia de mecanismos eficientes para hacer frente a situaciones críticas derivadas de la presencia de años hidrológicos secos<sup>2</sup>. El desafío radicaba, en-

<sup>2</sup> Esta posición, que orientó el debate público hasta la aprobación de las leyes cortas 1 y 2, era explicada por Díaz, Galetovic y Soto. Los autores sostenían que la alta variabilidad hidrológica implica que las reducciones de consumo son inherentes al SIC. En estas circunstancias, el requerimiento de operar al mínimo costo, obliga a realizar grandes transferencias de energía entre las empresas, lo que hace necesario un sistema de precios suficientemente flexible que transmita a los usuarios el costo de oportunidad de la energía en años de escasez y que posibilite, en consecuencia, transferencias expeditas entre generadores a precios que reflejen la escasez relativa de la energía. Los autores sostenían que el examen de las acciones de los reguladores sugería que una nueva crisis no se evi-

tonces, en lograr establecer normativas que indujeran a los consumidores no regulados a restringir su consumo para hacer frente a las emergencias indicadas. Esta percepción, que tenía visos de razonabilidad hasta el año 2001, por el trauma causado por la extrema sequedad de los años 1998-1999, debió de ser abandonada rápidamente cuando Argentina cayó en una grave crisis económica y política, que agravaría los problemas que enfrentaba el sector gasífero producto de la política de precios aplicada.

No obstante, la política pública no mostró indicios de reaccionar hasta principios de marzo del 2004, en que el flujo de gas desde Argentina encuentra restricciones significativas. Cristalizaba, así, una amenaza que para los observadores y especialistas internacionales era evidente al menos desde el año 2001. A mediados del 2004, queda en evidencia que el problema principal ya no era la existencia de años secos, sino que la progresiva reducción del suministro de gas natural importado desde Argentina, que afectaba a más del 30% de la capacidad instalada del SIC.

El cuarto proceso se relaciona con la incapacidad del sector para generar iniciativas que permitieran superar la crisis. De hecho, la interrupción del suministro de gas dejó en evidencia que el sector carecía de los instrumentos para enfrentar una situación de esta naturaleza. La libre operación del mercado no generó los incentivos necesarios para realizar las inversiones que permitieran sustituir importación de gas desde Argentina. Problemas políticos impedían importar el gas desde Bolivia. Por otra parte, la dificultad para determinar la suerte que correrían las exportaciones de gas argentino, transformaba las inversiones, por ejemplo de GNL, en altamente riesgosas. De esta forma, las centrales de ciclo combinado se vieron obligadas a recurrir al diesel para mantener la operación. Como si fuera poco, el alza de los precios del petróleo implicó un enorme aumento de costos. Las pérdidas que esta situación ha generado para el país se han estimado, hasta ahora, en torno a los US\$ 3500 millones de dólares.

---

tará ampliando sus atribuciones discrecionales, porque en muchos casos no usaron las que tenían. Para ellos, el problema de fondo es que, por principio, el Ejecutivo no debía zanjar disputas entre privados ya que normalmente sus intervenciones tienen efectos patrimoniales importantes y lo dejan vulnerable a las críticas de quienes se sientan perjudicados. El problema era que el sistema de precios vigente no podía funcionar sin que los reguladores zanjaran estos conflictos e intervinieran activamente. En resumen, afirman los autores, el sistema de precios requería ser modificado para hacerlo más flexible y era necesario liberar al Ejecutivo de la obligación de zanjar conflictos entre las empresas.

## II. LA NO POLÍTICA ENERGÉTICA Y EL DEBATE EN TORNO AL MODELO ELÉCTRICO

### *¿Crisis imprevisible o crisis del modelo?*

La crisis que ha afectado al sector energético chileno ha planteado cuestionamientos profundos especialmente al modelo económico chileno, pues encuentra en este sector su aplicación paradigmática. Son varios los elementos que han puesto en tela de juicio el modelo.

El primero, tiene que ver con la pregunta respecto de si la crisis de suministro desde Argentina era previsible. El segundo alude a las responsabilidades del mercado eléctrico, y su incapacidad para detectar con antelación las amenazas que se cernían sobre el abastecimiento de gas. El tercero se pregunta si la prescindencia con que operó el Estado hasta marzo del 2004 era un corolario inevitable de un modelo que restringe la intervención pública a las tareas regulatorias

Respecto de la previsibilidad de la crisis, existen diversas hipótesis. Para Larraín y Quiroz<sup>3</sup>, los cortes de gas no eran previsibles, al menos hasta pocos meses antes de que comenzaran las restricciones al envío de gas desde Argentina hacia Chile. La argumentación básica de los autores, es que si bien la pesificación de la economía argentina dispuesta en el Decreto 214 de 2002, congeló los precios del gas en Argentina, ello no ocurrió con los precios para la exportación a Chile, que se mantuvieron en dólares. Los autores reconocen que la caída de los precios relativos del gas respecto a combustibles alternativos generó un desalineamiento de precios, desencadenándose así un aumento de la cantidad demandada localmente y frenó las inversiones en exploración y desarrollo, lo que permitiría conjeturar, ya desde el 2002, futuros recortes en el suministro de gas desde Argentina. Sostienen, sin embargo, que las principales razones de la escasez fueron el incremento de la demanda derivada del fuerte crecimiento que experimentó la economía argentina a partir del año 2003 y la violación inesperada del Protocolo gasífero. Pese a este análisis, los autores modifican parcialmente lo dicho inicialmente, al señalar que al menos hasta el año 2002 la crisis no era previsible.

Por su parte, Domper y Cortés son más claros al indicar que “desde que el gobierno argentino dictó la “Ley de Emergencia Económica” en

<sup>3</sup> Larraín, Felipe y Quiroz, Jorge. “Evaluación social de la llegada del gas natural a Chile: elementos de análisis”. En: Domper y Cortés (2008).

enero del 2002, las exportaciones del combustible hacia nuestro país se han visto enfrentadas a restricciones y discriminaciones que derivaron a contar del año 2004, en la llamada “crisis del gas”<sup>4</sup>. Esta situación habría sido resultado de la política de congelamiento de tarifas y precios de los contratos para comercializar gas en Argentina.

Ambos estudios permiten concluir que desde principios de enero del 2002, existían señales de poderosas de que el suministro de gas podía verse afectado por la evolución de la política económica aplicada en Argentina. Más aún, de haberse incorporado el análisis de riesgo político, habría quedado en evidencia que, desde el año 1998 la situación de Argentina presentaba problemas de tal gravedad, que hacía posible presumir el surgimiento de dificultades.

En el año indicado, el vecino país entra en una profunda recesión. Al finalizar el gobierno de Menem, el déficit fiscal se empinaba por cerca de los \$ 7.500 millones (todavía en el contexto de la ley de convertibilidad) y la deuda externa alcanzaba niveles inéditos. A lo largo del año 2000 rondaba con fuerza el temor que el Estado declarara la suspensión de pagos, generándose así riesgos de una corrida bancaria por el alto endeudamiento del Estado con la banca. En diciembre, el gobierno estructura una operación que buscaba postergar el pago de la deuda. No obstante, desde principios de 2001 se inicia una fuerte fuga de capitales, una seguidilla de ministros de economía (que incluye al propio Domingo Cavallo) y de leyes que buscaban la estabilización de la economía, aunque ninguna alcanza sus objetivos. Todo ello termina con el llamado “corralito”, el levantamiento de los sectores medios y populares, la renuncia del Presidente Fernando de la Rúa y una crisis generalizada.

La evolución del propio sector gasífero argentino presentaba, desde mucho antes del año 2004, señales preocupantes. El cálculo sobre las reservas de gas argentino es un tema de alta complejidad<sup>5</sup>. El nivel de reservas estimadas experimentó una fuerte caída entre el año 1990 y el año 1992 debido a una reclasificación. Algo similar aunque con menor impacto, ocurrió en el año 2002. No obstante, si bien el nivel de reservas entre los años 1982 y 2002 presentaba una relativa estabilidad, la relación reservas/producción cayó aceleradamente desde una cifra ligeramente

<sup>4</sup> Domper, María de la Luz y Cortés, Carlos (Editores). Gas natural: lecciones de una crisis, Ediciones L y D, Santiago, Septiembre 2008.

<sup>5</sup> Según Kozulj, el Estado en Argentina no posee información propia ni respecto de la producción ni respecto de las reservas.

superior a los 30 años en 1990, a 13 años en el 2002 (Kozulj). Tendencias similares se observan en la exploración. En el período 1983-2000 hay una caída constante tanto de los pozos de exploración como los de avanzada, y en el período 2001-2003 esta tendencia se agudiza notablemente<sup>6</sup>.

La imprevisibilidad de la crisis aparece, al menos a la luz de estos antecedentes, como un mito. Paradojalmente, existe amplio consenso de que ni el sector privado ni el sector público, fueron capaces de percatarse de esta situación. Larraín y Quiroz son taxativos al señalar en un artículo resultado de una investigación financiada por la Asociación de Distribuidores de Gas Natural, que lo imprevisible de los cortes queda en evidencia en el propio comportamiento de las empresas eléctricas en Chile que, como Colbún, siguieron invirtiendo en plantas de ciclo combinado hasta el 2004. Más aún, señalan, los precios de las acciones de esta empresa subieron muy por encima de los índices globales de la bolsa y que las acciones de otras empresas del sector. Concluyen estos autores señalando que otro caso aún más dramático, como las inversiones de Methanex en el sur del país, permiten concluir “que nadie en el mercado predijo la inminencia de los cortes de gas desde Argentina, sino hasta semanas antes de que éstos efectivamente empezaron”.

El ex Ministro de Economía y Energía del período en cuestión señala, a su vez, que “tanto en el sector privado chileno, que continuaba planeando expandirse con gas natural hasta bien avanzado el 2004, como los organismos públicos, que consideraron la primacía del gas natural en la expansión eléctrica hasta que comenzaron los cortes<sup>7</sup>, se confiaba en que la política argentina corregiría los precios domésticos de tal forma que su mercado retomaría la normalidad predevaluación. Esta seguridad era compartida inicialmente por el sector privado argentino que abastecía a Chile y así lo comunicaba. Lo mismo señalaban las respectivas autoridades trasandinas al planear una “senda de precios” que gradualmente llevaría esos valores a la normalidad”<sup>8</sup> ¿Quién o qué es en este contexto responsable<sup>9</sup>, de que pese a los graves indicios de que la seguridad ener-

<sup>6</sup> *Ibíd.*

<sup>7</sup> Véase los Planes de Obra de la Comisión Nacional de Energía de los años 2002, 2003 y 2004.

<sup>8</sup> Rodríguez, Jorge. “¿Cómo respondió Chile a la crisis del gas natural? Desafíos pendientes”. En: Domper y Cortés (2008).

<sup>9</sup> Es importante aclarar aquí, que no es relevante en este contexto la pregunta sobre las responsabilidades en Argentina respecto de la caída en la disponibilidad de gas. Tampoco la pregunta respecto a cómo fue posible que se violara el Protocolo Gasífero por la parte

gética de Chile se podía ver afectada por la evolución política, económica y social de la República Argentina y por la situación específica del sector gasífero, no se haya reaccionado sino a partir de marzo de 2004, cuando se iniciaron las interrupciones del suministro de gas?

Para contestar esta interrogante, es necesario revisar las características del modelo de operación del sector energético de Chile. En relación con el sector gasífero, es interesante señalar que la reciente publicación del Instituto Libertad y Desarrollo, sostiene taxativamente que al contrario de la experiencia mundial, en que el desarrollo de la industria de gas natural fue resultado directo de la acción del Estado, el caso de Chile es “diametralmente diferente, pues, con la sola excepción de la Región de Magallanes, esta industria ha sido desarrollada íntegramente por el sector privado”<sup>10</sup>. Según los autores, el Estado se limitó a ejercer un “rol facilitador” mediante la adopción del Protocolo gasífero y a promover inversiones<sup>11</sup>. Larraín y Quiroz son aún más taxativos al sostener que la industria se inició sin que mediasen garantías estatales adicionales o concesiones de zonas de mercado y se desarrolló en un contexto desregulado, donde la única regulación consistió en el derecho que se reservó el regulador a fijar precios máximos al consumidor, sujeto a una condición de rentabilidad techo.

En el sector eléctrico predominaba también un modelo que radicaba las responsabilidades de las decisiones de inversión y, en consecuencia, de la política energética en el mercado. Como señala Berstein<sup>12</sup>, el marco regulatorio del sector eléctrico descansa en un modelo de mercado competitivo en el segmento de generación donde un sistema de precios libres refleja el equilibrio entre oferta y demanda. Junto a ello, existen segmentos regulados en transmisión y distribución por la presencia de rasgos de monopolio natural. Los precios son fijados por la autoridad sectorial sobre la base de costos eficientes de prestación de estos servicios y corresponde a las empresas generadoras tomar las decisiones de inversión y comercialización.

---

Argentina. Lo que nos interesa es analizar las causas y responsabilidades de que Chile haya tenido y luego perdido un único abastecedor de gas y que no se hayan tomado medidas hasta que las restricciones se hicieron efectivas.

<sup>10</sup> Domper y Cortés. Op. cit.

<sup>11</sup> Los autores no explican en que consistió este rol promotor.

<sup>12</sup> Berstein, Sebastián. “La demanda de energía eléctrica y las opciones para el desarrollo de la oferta en los próximos 15 años”. En: Rivera, 2008.

Frente a los problemas que ha experimentado el sector energético, la pregunta si falló el sistema de mercado en el sector energético y eléctrico en particular, cobra particular relevancia. Rodríguez (2008)<sup>13</sup>, sostiene que “el mercado funcionó como se esperaría de acuerdo con las señales que recibió. Las señales fueron: gas natural barato; confirmación de parte del país abastecedor que tenía reservas suficientes y con activo respaldo de su sector privado gasífero... y un pacto entre las dos naciones a través de un Protocolo” entre otras condiciones

Por su parte la respuesta de Berstein (2008b)<sup>14</sup>, uno de los creadores del sistema y entre los principales especialistas del sector, es precisa pero, en nuestra opinión, no saca las conclusiones pertinentes. Según el especialista, la crisis no fue tal en sentido físico, sino que en el plano de los costos de suministro. En ese plano, el sistema energético chileno respondió adecuadamente, a los criterios de seguridad habituales. Señala, sin embargo, que es preciso reconocer varias falencias: faltó un análisis retrospectivo del comportamiento de Argentina respecto del grado de cumplimiento con sus compromisos internacionales, con lo cual se habrían tomado mayores precauciones al establecer el Protocolo y los contratos de suministro.

La ausencia de análisis de riesgo, se reflejó a juicio del autor “en la forma más o menos precipitada en que el gas argentino fue introducido por los agentes económicos chilenos”<sup>15</sup>. Ello quedó de manifiesto en la llamada “guerra de los gasoductos” tanto en la zona central como en el Norte Grande y en una prácticamente total ausencia de debates a nivel académico o en otras instancias, acerca de cuáles eran los riesgos en que se incurría.

El autor constata, además, una carencia de realismo, en el sentido de imaginar que Argentina iba a mantener las exportaciones a un país como Chile, frente a un racionamiento interno. La falta de análisis de riesgo se hace más llamativa cuando se observa que desde el 2000 la visión predominante en el sector era que en los siguientes 10 años, a lo menos, se construirían un gran número de centrales de ciclo combinado y que la extensión de las redes de distribución de gas natural a los consumidores finales no tenía prácticamente límites. La falta de atención en materia

<sup>13</sup> Rodríguez, Jorge. ¿Cómo respondió Chile a la crisis del gas natural? Desafíos pendientes. En: Domper y Cortés 2008.

<sup>14</sup> Berstein, 2008b). Op. cit.

<sup>15</sup> *Ibíd.* p. 228.

de seguridad quedó en evidencia, cuando no toda la industria eléctrica y de la distribución de gas instaló sistemas duales de suministros frente a la eventualidad de un corte total como efecto de fenómenos naturales y otros.

El análisis de Berstein es muy riguroso y lapidario respecto del desempeño del modelo económico en el sector energético. No obstante, al soslayar preguntas cruciales y al no sacar las conclusiones de la experiencia, salva de toda responsabilidad al modelo económico cuya traducción más fiel y paradigmática cristalizó en el sector que analizamos. En efecto, en un sistema de mercado ¿quién debería haber hecho el análisis retrospectivo del comportamiento de Argentina en materia de compromisos internacionales? o, más en general, ¿por qué las empresas privadas responsables de las decisiones de inversión no desarrollaron el análisis de riesgo propio de cualquier decisión de inversión? La guerra de los gasoductos, que sólo se menciona al pasar, es otro elemento necesario de incluir en esta discusión.

### *La crisis energética desde un enfoque de políticas públicas*

La crisis energética puede ser explicada a partir tres hipótesis centrales, esto es que (i) la seguidilla de errores y problemas que llevó al país a una grave situación de vulnerabilidad está asociada a la opción tomada en los 80 y refrendada por la Concertación, de entregar todas las decisiones de inversión y de política energética al sector privado; (ii) el predominio de un paradigma que llevó a los principales actores del sector a esperar que el mercado reaccionaria y al no ocurrir ello, a descartar la eventualidad de una crisis y; (iii) el Estado, al no tener funciones ni facultades efectivas en relación con la inversión y las decisiones de política en el sector, tampoco disponía de la institucionalidad necesaria para asumir las tareas requeridas.

El modelo económico vigente en general y particularmente en el sector eléctrico, se estructuró a partir de la convicción de que sacando al Estado de la toma de decisiones de inversión se creaban las condiciones para que el mercado autoregulado generara, a través de los precios, las señales para que los agentes privados tomaran las decisiones más eficientes pues de lo contrario no podrían subsistir. Se hacía así posible superar las fallas que afectaban al gobierno.

El análisis que sustentó esta opción reconocía que era necesario que el Estado fijara las reglas del juego fundamentales, que cristalizaron en la ley general del sector eléctrico y en sus sucesivas reformas. Al mismo

tiempo, por incluir el sector eléctrico segmentos con rasgos monopólicos, se aceptaba que el Estado asumiera funciones reguladoras. En este contexto, no correspondía al sector público función alguna como órgano rector ni tampoco en la formulación de políticas o en materia de planificación. Prueba palmaria de esta situación fue que no se consideró necesario la existencia de una institución ministerial en este campo, sino que simplemente se optó por constituir un organismo técnico, la Comisión Nacional de Energía, especializado en la fijación tarifaria.

Esta entidad no tenía funciones planificadoras; el Plan de Obras se limita a registrar las decisiones de inversión declaradas por las empresas privadas y, en caso de que en algún momento existan demandas que ninguna empresa le interese satisfacer, la CNE se limita a señalar la necesidad de que se realice tal inversión y el tipo de central que de acuerdo con las estimaciones de costo aparece como la inversión óptima. La ley definió el objetivo básico de política; es decir, que el sistema funcionara al costo mínimo. Para ello, se creó el Centro de Despacho Económico de Carga (CDEC) en cada sistema interconectado, con la misión que el despacho se hiciera conforme a dicho objetivo.

El sistema no consideraba la generación como un servicio público y, en consecuencia, renunciaba a hacer obligatoria la prestación. Se estimaba que los incentivos económicos eran suficientes para garantizar la continuidad del servicio. Y, por lo mismo, la ley definía detalladamente las condiciones de la fijación tarifaria e incluso la rentabilidad que los precios de nudo debían garantizar al inversionista. Se buscaba, así, condicionar cualquier intento de parte del Estado de interferir en las opciones de inversión del sector privado.

La confianza ilimitada en las capacidades de autoregulación del mercado determinaron también las decisiones en materia de gas. Cuando se aprueba el Protocolo número 2 firmado en el año 1991, Argentina estaba enajenando la industria de hidrocarburos en el marco de un proceso privatizador generalizado. Parecía que en la región se imponía definitivamente un sistema extremo de libre mercado. El protocolo es sintético y establece principalmente que los Estados signatarios fomentarán un régimen jurídico que permitiera un sistema libre de intercambio que facilitara la exportación de gas, en un marco de libre negociación y contratación y el principio de no discriminación entre consumidores. Establecidos estos principios, se hacía posible que el sistema de libre mercado operara plenamente más allá de las fronteras nacionales. La naturaleza del documento no tenía la obligatoriedad de un tratado para las partes y,

en consecuencia, el marco normativo aplicable a la compraventa, exportación, importación y transporte de gas, lo debía constituir la respectiva legislación de cada Estado y lo convenido en el propio protocolo. No resultaba necesario, para quienes llevaban las negociaciones, un instrumento de mayor efecto jurídico, pues eran los incentivos económicos los que llevarían a buen puerto los intercambios comerciales.

En este contexto, en el sector gasífero se desarrolla una dinámica inversionista que evidencia, simultáneamente, la capacidad y los límites de la operación de una economía de mercado, sin la participación del sector público. Los bajos precios del gas y las amenazas de entrada que posibilitaba el acceso libre a esta fuente, desataron una ola inversionista entre las empresas. El programa de obras que registra la CNE incorporó masivamente centrales de ciclo combinado. Las favorables perspectivas generaron una euforia bastante parecida a las del ciclo económico en la fase expansiva previo al desencadenamiento de la crisis.

Este entusiasmo tuvo una primera expresión en la construcción de los gasoductos para traer el gas desde Argentina. En efecto, las expectativas respecto de la expansión del sector condujeron a una grave sobreinversión que se manifestó en la construcción de un número mayor de gasoductos de los que se necesitaba. El análisis económico de esta situación no se ha efectuado en profundidad, mereciendo apenas algunos someros comentarios.

No es posible ni es el objetivo del presente artículo hacer un análisis detallado de este tema. Lo que interesa es dejar en evidencia los límites del modelo de mercado en una industria como la del transporte de gas. La firma del protocolo y la expectativa de que la matriz energética chilena se modificaría en gran escala al poder importar cantidades ilimitadas de gas natural desde Argentina, generó una aguda competencia entre los inversionistas interesados en la construcción de los gasoductos. En algún momento se planteó la posibilidad de licitar la construcción de los gasoductos, “para precaver la eventual construcción de los dos gasoductos en competencia y evitar la sobreinversión y el subsiguiente “despilfarro” de recursos que ello podía implicar. Afortunadamente, tales solicitudes no prosperaron. Si hubieran sido acogidas, es probable que el mercado del gas no se hubiera desarrollado en la forma competitiva que lo hizo<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> Palumbo, Blanca. “Marco normativo que permitió la llegada del gas natural a Chile”. En: Domper y Cortés (2008).

Visto retrospectivamente y conociendo el desarrollo de los acontecimientos, llama la atención que la autora sea tan taxativa al considerar “afortunada” la opción tomada. No obstante, esta percepción refleja la visión crítica predominante en la época respecto de la eficiencia del sector público, pero también el escepticismo creciente de los funcionarios de los gobiernos de la Concertación, respecto de la eficacia de la regulación para cumplir las tareas que habría hecho necesaria la licitación de los gasoductos. La perspectiva generalizada era que la existencia de asimetrías de información y las fallas de gobierno que presentaban los organismos reguladores, hacían prácticamente inevitable la captura del regulador por parte de los regulados. En tal sentido, se consideraba que sólo creando condiciones adecuadas para la plena competencia se hacía posible disciplinar a los operadores<sup>17</sup>.

En efecto, la competencia entre los gasoductos llevó a la construcción de dos ductos trasandinos en la zona central, el Gasoducto del Pacífico que unía Neuquén en Argentina, con Concepción, y Gas Andes que lleva gas hasta Santiago y alrededores. Según todos los análisis de demanda, la construcción de los dos gasoductos constituía sobreinversión. En el Norte Grande, la irracionalidad de la lógica de mercado alcanzó su máxima expresión, al construirse dos ductos que atravesaban la Cordillera de los Andes a una distancia no mayor de dos kilómetros y se extendían en una trayectoria similar hacia todos los centros de consumo<sup>18</sup>.

La “guerra de los gasoductos” se desarrolló por múltiples canales, incluidos comportamientos que inducían a los distintos actores a acusarse mutuamente de violar la libre competencia. La intervención de los organismos antimonopólicos resolvió adecuadamente estos problemas, permitiendo el desarrollo competitivo del sector. Numerosos personeros destacan que el mecanismo competitivo hizo posible inversiones totales por US\$ 5.500 millones que incluyen tanto las inversiones en transporte de gas, como la construcción de las centrales de ciclo combinado.

Lo que no ha sido evaluado suficientemente, son los costos que implicó para el país la sobreinversión en los gasoductos. Desde el punto de vista privado, la situación no es mucho mejor. El estudio de Larraín y Quiroz deja en evidencia un resultado lamentable: para que el proyecto de transporte y distribución de gas natural fuera rentable, se requería captar

<sup>17</sup> Para una descripción detallada de la visión descrita, ver: Bitrán y Saavedra.

<sup>18</sup> Para observar la ubicación exacta de los gasoductos ver: [http://www.cne.cl/mapa/mapa\\_oleo\\_gas.html](http://www.cne.cl/mapa/mapa_oleo_gas.html)

los clientes industriales y parte de la demanda residencial. Las empresas del sector no han logrado la rentabilidad esperada. Sobre la base de información financiera proporcionada por las empresas ENERGAS, Gas-Sur, GasValpo y Metrogas, los autores estimaron los Flujos de Caja Libre (FCF), concluyéndose que ninguna de las cuatro empresas, en año alguno, registra un FCF consistente con una rentabilidad por sobre el límite que establece la legislación. Y si se agrega una aproximación del valor económico de los activos, tampoco alcanzan la rentabilidad máxima aludida. Concluyen los autores de forma dramática: “Si la historia terminara hoy, esta sería una novela triste. De cómo el gas natural llegó, entusiasmo y se fue, dejando un país sobreinvertido en gasoductos, redes y centrales de ciclo combinado”<sup>19</sup>.

La profunda irracionalidad que caracterizó la operación de la economía de mercado en el transporte de gas, se reprodujo en el caso de las empresas de generación eléctrica. La construcción de las centrales continuó sin interrupciones pese a las señales, cada vez más claras, que el flujo se interrumpiría. Se confirma, en consecuencia, la primera hipótesis que afirma que la situación crítica que enfrentó el país derivó de los límites de un sistema en que el mercado y las señales de precios determinan las decisiones de inversión, donde el Estado ha renunciado a sus obligaciones como ente rector del sistema y como responsable de las políticas, y se limita a ejercer funciones complementarias de la regulación principal desarrollada por el mercado.

La segunda hipótesis indaga respecto de la incapacidad del sistema para tomar en cuenta las voces y señales que desde el año 2000 alertaban sobre los peligros que enfrentaba la industria del gas en Argentina, y sus eventual impacto sobre la industria termoeléctrica chilena.

Para abordar esta hipótesis, resulta de interés el análisis de Thomas Kuhn, “la estructura de las revoluciones científicas”<sup>20</sup>. El autor sostiene que una comunidad científica al compartir un paradigma obtiene un criterio para la elección de los problemas respecto de los cuales es posible suponer –mientras el paradigma no sea puesto en cuestión– que tiene una solución. En buena medida, sostiene el autor, estos son los únicos problemas que son reconocidos como científicos. Otros son negados y rechazados como problemas metafísicos o como preocupaciones de

<sup>19</sup> Larraín y Quiroz. Op. cit, p. 86.

<sup>20</sup> Kuhn, Thomas. Die Struktur wissenschaftlicher Revolutionen. Suhrkamp Taschenbuch Wissenschaft, Frankfurt, 1976, p. 51.

otras disciplinas o simplemente considerados demasiado problemáticos para dedicarles tiempo. Incluso, más sostiene Kuhn, un paradigma puede aislar a una comunidad de importantes problemas sociales que no se dejan reducir a los esquemas que entregan categoría científica a un objeto de análisis.

En el caso del sector energético en general, y eléctrico en particular, es posible constatar la existencia de una comunidad de política pública en el sentido desarrollado por Massardier (2008)<sup>21</sup>. Históricamente el sector energético jugó un papel muy importante en el desarrollo de Chile, no sólo porque desarrollado en CORFO entre los 40 y 50 sirvió de base para la elaboración del primer plan de desarrollo nacional, sino que también porque surgieron los equipos humanos que llevaron adelante el desarrollo industrial del país. En torno a Endesa se generó toda una cohorte de ingenieros eléctricos, economistas y otros profesionales de excelencia, de los cuales surgieron las propuestas para implementar el proceso de privatización del sector y el diseño fundamental que debería tener la industria energética, luego de la privatización de las empresas públicas.

Los principales actores asumieron luego diferentes posiciones en la operación privada del sector. Algunos cumplieron funciones en la institucionalidad reguladora y, al llegar al régimen democrático, se transformaron en consultores altamente especializados. Otros formaron parte de los propietarios o de los altos ejecutivos de las empresas privatizadas. Con la llegada de la democracia, hubo continuidad entre los equipos encargados de la regulación tarifaria en la Comisión Nacional de Energía. Los distintos procesos regulatorios contribuían a estrechar los lazos entre sus miembros. Así, por ejemplo, especialistas realizaban en un proceso tarifario el estudio que presentaba la empresa y en el siguiente ejecutaban el que debía encargar la autoridad. Más aún, los directivos y especialistas de la CNE luego de trabajar en el organismo regulador pasaban a formar parte de los cuerpos directivos de las empresas o de las consultoras más reconocidas del sector. Todas estas circunstancias consolidaron un paradigma compartido por las empresas del sector, los académicos y consultores y las autoridades.

Como sugiere Kuhn, este paradigma compartido especificaba los problemas de la operación del sistema eléctrico, determinaba las espe-

<sup>21</sup> Massardier, Gilles. *Politiques et actions publiques*, Armand Colin, Paris, 2008.

cialidades profesionales más importantes y los instrumentos analíticos pertinentes. Los problemas relevantes se referían al cálculo del precio de las transferencias de energía requeridas para asegurar la operación al mínimo costo del sistema interconectado; los relacionados con los costos medios de los sistema de distribución; con la definición de la empresa eficiente que permitía identificar los costos legítimos de la empresa real y; entre otros, aquellos asociados con el cálculo del costo de falla en caso en que el sistema se viera enfrentado a un año extremadamente seco.

Por el contrario, problemas que en otros países son cruciales, como es el riesgo político, giros en la política económica o de relaciones internacionales, no formaban parte de lo que en el paradigma se entendía como problema. Más aún, el modelo estaba sustentado en una confianza ilimitada en las capacidades autocorrectivas del mecanismo de mercado. Parecía inconcebible que el incremento de precios no resolviera problemas de suministro. En suma, parece razonable la hipótesis de que la incapacidad de detectar la crisis fue el resultado del predominio de un paradigma compartido por los actores relevantes, públicos, privados y de la esfera académica, en que el mercado aparece con la capacidad de identificar eventuales dificultades y generar, oportunamente, las señales de precio que desencadena las medidas correctivas.

En este sentido, es interesante señalar que entre 1999 –en que el país se vio afectado por una seria crisis derivado de dos años extremadamente secos– y marzo del 2004, el sector eléctrico estuvo sujeto a un alto activismo en materia normativa y regulatoria. No obstante, retrospectivamente resulta difícil de entender la falta de preocupación por lo que sería la principal amenaza que se cernía sobre el sector: la eventual interrupción del suministro de gas desde Argentina. El razonamiento implícito desde esta perspectiva era que, si el mercado no reaccionaba frente a los problemas que enfrentaba el país proveedor único del gas, ello no podía sino significar que no existían problemas.

Finalmente, la tercera hipótesis afirma que el Estado tenía, en este sector, una descripción de funciones concentrada en los aspectos regulatorios y carecía de un rol en la definición de una real política energética. La institucionalidad pública no disponía tampoco de instrumentos adecuados para desarrollar un análisis prospectivo, ni para intervenir frente a una situación en que el sector privado quedaba paralizado. Faltó seguimiento del escenario internacional e innovación en las políticas. Los cambios que se insinúan desde los años 90 (energía como arma de la política exterior de los Estados, problemas crecientes de los combustibles fósiles)

les; amenazas medioambientales globales y locales, creciente conciencia medioambiental) no provocaron las innovaciones requeridas.

La política aplicada hasta el año 2004 ha sido conceptualizada como la “no política energética” y para ser entendida a cabalidad, se debe dar cuenta de la modalidad básica de operación del sector eléctrico en el país. No obstante, la crisis de suministro de gas tuvo como consecuencia un giro sustantivo de la “no política energética”. Por una parte, se establecieron mecanismos legales para asegurar la disponibilidad de suministro para el consumo regulado, terminando con la idea de que bastaban los incentivos económicos. Por la otra, el gobierno dejó su política de prescindencia respecto de las decisiones de inversión y asumió un papel protagonista en los esfuerzos por sustituir el gas argentino por Gas Natural Licuado (GNL), disponiendo que dos empresas estatales, CODELCO y ENAP, que tomaran la responsabilidad principal en la inversión, construcción y operación de las plantas de GNL.

### *Una ruptura sutil con la política tradicional*

En la primera mitad de la presente década, el Estado asumió con dinamismo su tarea normativa. La falta de garantías legales que aseguraran una remuneración adecuada a la inversión en transmisión, había tenido como consecuencia el surgimiento de algunos cuellos de botella. Del mismo modo, la operación del sistema se veía afectada por el constante aumento de las controversias entre el regulador y las empresas, en particular en lo relativo a los procesos de fijación tarifaria, y entre las propias empresas en torno a la valoración de la energía y potencia para los intercambios necesarios para que el sistema operara al mínimo costo.

La responsabilidad en dirimir este último tipo de controversias radicaba en el Ministro de Economía, con base en un informe emitido por la CNE. Dos problemas básicos dificultaban el cumplimiento de esta responsabilidad. El primero y más importante, derivaba de la existencia de incentivos para la presentación de divergencias por parte de las empresas, pues sin costo era posible obtener una mejor resolución del Ministro mediante el recurso de reconsideración o mediante el replanteamiento de la divergencia aludiendo a la necesidad de aclarar la resolución ministerial. La posibilidad adicional de cuestionar la resolución frente a los organismos jurisdiccionales, fortalecía estos incentivos. Como consecuencia de ello, la operación del sistema se judicializaba. El segundo problema derivaba de la escasez de recursos humanos que afectaba a las

instituciones públicas involucradas, lo que afectaba la oportunidad y la calidad de las resoluciones.

Después de un largo período de preparación y un también extenso debate en el Congreso, el 12 de marzo del año 2004 se aprobó finalmente la Ley 19940 (conocida como ley Corta número I). Entre sus principales disposiciones destacaba la norma que regula los sistemas de transporte de energía eléctrica considerándolos servicio público, cuestión que hasta ese momento se había rechazado. Otra medida relevante fue la creación del Panel de Expertos que reemplazaba al Ministro de Economía en la función de resolver las controversias entre las empresas asumiendo, además, la responsabilidad de dilucidar las controversias entre las autoridades públicas y las empresas, en particular sobre la fijación tarifaria. Un aspecto que venía preocupando desde hacía tiempo a las autoridades, era el relativo a la fuerte integración vertical entre transmisión y generación. La nueva ley la restringe al determinar que las empresas de generación y distribución no pueden participar en más de un 8% de la propiedad de la transmisión troncal. Esta restricción se aplica también a los clientes libres.

La aprobación de esta ley coincidió con la aplicación de las primeras restricciones al suministro de gas desde Argentina. El 31 de marzo del 2004, el gobierno argentino publica la resolución 27 sobre restricciones a las exportaciones del gas, atendido que se preveían dificultades para satisfacer la demanda proveniente del consumo interno.

En la última década, la consideración de que no resultaba económico disponer, en plenitud, de la capacidad instalada necesaria para hacer frente a los años secos extremos, fue un supuesto central de la acción pública. De ahí que desde la crisis de 1998-1999 en que el país enfrentó los años más secos del siglo, se consideró que la política fundamental para evitar caídas globales del sistema era eliminar, explícitamente, la causal “problemas de abastecimiento de gas” como situación de fuerza mayor y disponer de mecanismos comerciales que permitieran la reducción voluntaria de consumo de los clientes libres del sistema, a cambio de compensaciones monetarias sustanciales.

Las nuevas restricciones llevaron a las autoridades a impulsar la Ley Corta número II que buscaba abordar esta situación. En tal sentido, la ley 20.018 contiene la disposición de que los problemas de abastecimiento de gas no constituyen causales de fuerza mayor y se obliga a las empresas a pagar compensaciones a los consumidores a cambio de lo cual se incorpora el efecto de “riesgo del abastecimiento” en el cálculo de los

precios de nudo. Se introduce, además, el mecanismo de licitaciones con el objetivo de asegurar el suministro a largo plazo y a precios fijos.

En cuanto a las distribuidoras, precisan disponer de contratos que, junto con su capacidad de generación, les permita satisfacer los requerimientos proyectados de consumo de los clientes regulados para un período mínimo de 3 años. Los contratos deben tener una duración de entre 10 y 15 años. Esta decisión representaba un nuevo alejamiento de un sistema que radicaba sólo en los incentivos económicos para la continuidad del abastecimiento generando, por el contrario, obligaciones contractuales. Para facilitar la adecuación del consumo a eventuales restricciones de la oferta, la nueva ley abre la posibilidad de que los generadores que suministren energía eléctrica a clientes cuya potencia conectada sea de 500 Kw o más, puedan convenir reducciones o aumentos temporales de consumo con las compensaciones del caso.

Un mayor distanciamiento de la política de no intervención pública se expresó en la disposición que buscaba asegurar una participación de 5% del suministro total licitado por las distribuidoras fuera proveniente de ERNC, al precio de nudo promedio resultante de las licitaciones.

### *La aparición de la inversión pública en el sector*

Sin embargo, la nueva orientación de la política pública se manifestaría con más fuerza en la decisión del gobierno de instruir a ENAP y CO-DELCO para que invirtieran en plantas de GNL para sustituir el gas que Argentina empezaba a dejar de suministrar.

La resolución 27 del 31 de marzo del 2004 emitida por el gobierno argentino, terminó bruscamente con la pasividad del sector público en relación con el suministro de gas. En mayo de 2004, el Presidente Ricardo Lagos encomendó a ENAP encabezar la construcción de una planta de GNL que asegurara la autonomía energética del país respecto de Argentina. El proyecto está siendo impulsado en conjunto con Endesa Chile, Metrogas y BG Group, y consiste en construir la infraestructura básica para permitir la importación de GNL desde mercados de ultramar, y distribuirlo en Chile como gas natural en estado gaseoso. Este proyecto considera, en consecuencia, la instalación de un terminal marítimo para recibir el GNL que transportan buques-tanque, y una planta de regasificación y su ulterior distribución a través de gasoductos ubicados en la zona central. La llegada del primer barco se espera para agosto del 2009.

Una iniciativa similar está impulsando CODELCO para abastecer al Sistema Integrado del Norte Grande (SING). Junto con la empresa francesa Suez, inició en marzo del 2008 la construcción de un complejo gasífero en el norte de Chile, que demandará, en una primera etapa, una inversión de unos 500 millones de dólares y que busca aliviar el agudo déficit energético esa zona. El proyecto, que está ubicado en la bahía de Mejillones, unos 1.400 kilómetros al norte de Santiago, consta de dos fases y la primera comprende la construcción de un muelle y el arriendo de un buque-tanque, donde se regasificará el gas congelado que Suez proveerá a la terminal desde la costa del Atlántico y Nigeria. Esta etapa estará lista a fines del 2009 y comenzará a inyectar gas natural al norte chileno durante el primer trimestre del 2010. En la segunda fase, que aún está en estudio, se construiría un tanque en tierra que reemplazaría al buque-tanque regasificador y, de aprobarse, se pondría en marcha hacia el 2012.

Estas dos iniciativas han abierto un camino de solución efectiva para renovar el flujo de gas para el consumo residencial y para relanzar, con base en gas, la operación de las centrales de ciclo combinado. No obstante, los desafíos de largo plazo hacen necesario generar una nueva institucionalidad que dé cuenta de los nuevos requerimientos de política pública y la generación de mecanismos de participación ciudadana que permitan enfrentar con eficiencia los diferentes escenarios del sector en el futuro.

#### IV. EL DESAFÍO DE UNA MATRIZ ELÉCTRICA DIVERSIFICADA Y SUSTENTABLE

Los desafíos que plantean el cambio climático y la fragilidad de la oferta energética nacional, hacen que el tema energético adquiera una dimensión nueva y a ratos dramática. El país sigue enfrentando indefiniciones graves y las políticas de relaciones exteriores y de energía no resultan consistentes. Los requerimientos ambientales indispensables se traducen sólo lentamente, en procesos y procedimientos adecuados para avanzar con celeridad en el desarrollo de fuentes energéticas capaces de satisfacer las necesidades de la población y del desarrollo económico.

Todo lo anterior significa que el abastecimiento energético de Chile enfrenta desafíos de corto y largo alcance. Hasta el año 2009, existirían incertidumbres derivadas de un balance estrecho entre la oferta y demanda eléctrica, de la evolución climatológica y de las dificultades de abastecimiento de gas natural.

¿Cuál es el problema energético? Se necesita generar una oferta que permita responder a la demanda que genera el crecimiento económico deseado y el mejoramiento de la calidad de vida de las personas. Pero la matriz energética debe a su vez asegurar la sustentabilidad. Ello no es sólo un requerimiento ambiental: es condición para avanzar con nuestro modelo exportador. Basta señalar los problemas en los mercados de destino que enfrenta la producción salmonera por los descuidos ambientales. En tal sentido, como país debemos asegurar, que no somos parte del problema en el calentamiento global sino de la solución. Nuestras fuentes energéticas deben ser diversificadas para enfrentar con eficiencia en el largo plazo, las diversas trayectorias que requeriría el desarrollo energético. No se puede depender de un sólo proveedor cuando más de un tercio de la capacidad instalada de generación está asociada a un tipo de combustible. Debemos aprovechar las fuentes nacionales. Debemos asegurarnos un abastecimiento económico y condiciones de estabilidad. La dependencia del petróleo, es problemática pues está sujeta a alta variabilidad de precios como efecto, particularmente, de que las principales reservas se encuentran en zonas de conflicto.

Especialistas estiman que nuestro consumo eléctrico actual es un tercio de lo que debería ser en el largo plazo. Antes de la crisis asiática, el consumo eléctrico crecía a un 8% anual, lo que implicaba duplicar la demanda cada 9 años. No obstante, la tasa de crecimiento debería caer a 6% y luego ir bajando a 5,5 y 5% y en el 2020 a 4%. La duplicación de la demanda hacia el 2020 implica invertir en los próximos años lo mismo que en toda la historia del país<sup>22</sup>. Resolver eficientemente la oferta energética en el corto plazo y enfrentar los peligros y oportunidades de largo plazo es un dilema que enfrentamos. Ante ello hay dos posturas erróneas: la primera es creer que las condiciones actuales se reproducirán eternamente; la segunda, pensar que pese a ser un país en desarrollo podemos desaprovechar las economías de corto plazo.

Tras ellas subyacen desafíos conceptuales y políticos. Conceptual, pues operamos en un sistema de mercado; más aún donde las inversiones son de largo plazo y en tal sentido es necesario contar con marcos reguladores estables (lo que no significa rígidos). El problema es que el horizonte del mercado tiende a ser miope en el largo plazo. Las di-

<sup>22</sup> Berstein, 2008a). Op. cit.

facultades generadas por la crisis de suministro de gas son testimonio elocuente de esto. ¿Cómo explicar sino, la decisión de múltiples países de invertir en tecnologías más caras en el corto plazo pero que aparecen cada vez rentables en un contexto medioambiental crecientemente complicado? Parece indispensable que nuestro país inicie con decisión un camino similar. El problema es cómo combinar la operación del mecanismo de mercado con una intervención que sea proactiva, ágil y en gran escala.

Buena parte de las grandes industrias del país fueron creadas con el aporte decisivo del Estado. En materia energética, lo hemos empezado hacer recogiendo esa experiencia. Las plantas de GNL que están siendo construidas por ENAP Y CODELCO y el establecimiento de la Comisión Presidencial de Energía Nuclear, se inserta en esta línea.

No obstante, se necesita un impulso de gran magnitud para desarrollar fuentes de energía que presentan grandes potencialidades, que pueden ayudar a resolver el problema energético en el largo plazo y crear una industria innovadora con potencialidades de transformarse en servicios de exportación altamente sofisticados. La eficiencia energética no es asunto de los momentos de crisis de abastecimiento: es una exigencia permanente y que requiere inversiones sustantivas.

No se puede incumplir como país las obligaciones con la humanidad. Habida cuenta del aumento de los costos de los combustibles y de la incertidumbre que afecta a estos mercados, es indispensable, y además un buen negocio, invertir en este campo. Debemos aprovechar la experiencia acumulada en el año 2008 y proyectarla con fuerza y persistencia hacia el futuro. Se requiere establecer metas y desarrollar las políticas pertinentes para avanzar en esa dirección.

El aporte de las ERNC es mucho más importante de lo que se piensa a primera vista. Constituyen un incentivo a la diversificación e independencia energética del país. Permitirán contar con la efectiva capacidad de decidir frente a la opción nuclear; ayudan al desarrollo de un sistema distribuido en el país; contribuyen a superar los problemas globales, como el calentamiento.

Se ha iniciado un trabajo importante para analizar la contribución potencial de la ERNC. Un reciente estudio sostiene que la ERNC y el uso eficiente de la Energía (UEE) son alternativas económicamente viables y, de aquí al año 2025, pueden contribuir sustantivamente a una matriz energética segura, sustentable y adecuada a los objetivos de crecimiento

económico<sup>23</sup>. Existe relativo consenso en que al año indicado la capacidad de generación eléctrica del SIC debería alcanzar unos 22.736 MW. Frente a ese requerimiento, la capacidad de generación mediante ERNC, económicamente factible de instalar en el SIC al año 2025<sup>24</sup>, corresponde a 14,7% (3.332 MW), 19% (4.402 MW) y 25,3% (5.753 MW), en los escenarios conservador, dinámico y dinámico-plus, respectivamente. Por su parte, los menores requerimientos, como efecto de la UEE permitirían ahorros en capacidad de generación equivalentes a 7,8% (1754 MW), 12% (2740 MW) y 18% (4121 MW) de la capacidad total requerida en el 2025 en los mismos escenarios indicados. Esto significa, que las ERNC y el UEE pueden contribuir entre un 22% y un 44% al abastecimiento eléctrico del país del año 2025, dependiendo del escenario que más se acerque a la evolución efectiva del costo de la energía.

Al mismo tiempo, en el largo plazo, existe la oportunidad de tomar decisiones que optimicen la matriz energética, pero las dificultades para desarrollar una política pública con capacidad prospectiva, más allá de las señales de precio de mediano plazo, colocan al país frente a la amenaza de seguir cautivo de urgencias sucesivas, que limitan el campo de las opciones como nos ha ocurrido con la crisis de abastecimiento de gas desde Argentina.

La naturaleza cada vez más compleja de los problemas en una sociedad de riesgo (Beck) hace indispensable la acción eficaz de las instituciones propias de la democracia representativa y que la ciudadanía participe en la toma de decisiones. Poner o no una central nuclear no es un problema menor que puedan resolver los técnicos. Lo que sí es importante tener presente, es que sólo en la medida que se promueva la investigación sobre nuevas fuentes de generación, el país no estará sujeto al dictado de la necesidad y podrá tomar la opciones pertinentes en un espacio en que estarán las empresas, estará el gobierno pero también los ciudadanos que, al fin y al cabo, serán los favorecidos o perjudicados por las decisiones de política pública.

<sup>23</sup> Maldonado, Pedro y Herrera, Benjamín. Sostenibilidad y seguridad de abastecimiento eléctrico: estudio de caso sobre Chile con posterioridad a la Ley 20018. Serie Recursos Naturales e Infraestructura, N° 118, CEPAL, Santiago 2007.

<sup>24</sup> Pese a que el estudio se realizó antes de que la crisis económica internacional se manifestara en toda su fuerza, los cambios de precios de los combustibles no parecen alterar las conclusiones de largo plazo del Estudio.

No obstante, se necesita un impulso de gran magnitud para desarrollar fuentes de energía que presentan grandes potencialidades y que nos pueden ayudar a resolver el problema energético en el largo plazo. La eficiencia energética no es asunto de los momentos de crisis de abastecimiento: es una exigencia permanente que requiere inversiones sustantivas. No se puede además incumplir como país las obligaciones con la humanidad. Habida cuenta del aumento de los costos de los combustibles y de la incertidumbre que afecta a estos mercados, es indispensable, y además un buen negocio, invertir en este campo. Debemos aprovechar la buena experiencia acumulada en los años 2008 y 2009 y potenciar con fuerza y persistencia hacia el futuro. Se requiere establecer metas y desarrollar las políticas pertinentes para avanzar en esa dirección.

El aporte de las ERNC es mucho más importante de lo que se piensa a primera vista: constituyen un aporte a la diversificación e independencia energética del país; permitirán contar con la efectiva capacidad de decidir frente a la opción nuclear; ayudan al desarrollo de un sistema distribuido en el país. Contribuyen a superar los problemas globales, como el calentamiento.

#### IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El estudio realizado permite comprobar la responsabilidad del modelo económico aplicado en la grave situación de vulnerabilidad energética que ha experimentado el país desde el 2006.

Se ha comprobado que la situación crítica que enfrentamos deriva de los límites de un sistema en que el mercado y las señales de precios determinan las decisiones de inversión. Ha quedado también en evidencia que la incapacidad del sistema de tomar en cuenta las voces y señales que desde el año 2000 alertaban sobre los peligros que acechaban a la industria del gas en Argentina y el eventual impacto sobre la industria termoeléctrica chilena, es resultado del predominio de un paradigma compartido por los actores relevantes, públicos, privados y de la esfera académica, en que el mercado aparece con la capacidad de identificar eventuales dificultades y generar, oportunamente, las señales de precio que desencadena las medidas correctivas.

La consecuencia principal de esta perspectiva era que si el mercado no reaccionaba frente a los problemas que enfrentaba el país proveedor de gas, ello significaba, simplemente, que no existían problemas. Finalmente, la falta de una respuesta oportuna frente a la crisis de suministro

de gas deriva de que el Estado carecía de competencias como ente rector del sistema y se limitó a ejercer funciones reguladoras complementarias de la regulación principal desarrollada por el mercado y, por tanto, carecía de la institucionalidad necesaria para orientar al mercado ante la aparición de fenómenos exógenos que afectan los fundamentos de su operación.

Durante la administración del Presidente Ricardo Lagos, la insatisfacción con el modelo eléctrico llevó a que de manera sutil primero y luego más decididamente, se empezaran a introducir modificaciones al modelo imperante, heredado del régimen militar. Como se dejó en evidencia, las rectificaciones transformaron el sector de transmisión en un servicio público; luego se recurrió a mecanismos contractuales para asegurar la continuidad de servicio, abandonando la confianza puesta en los incentivos económicos. Del mismo modo, el Estado dejó de lado su actitud de indiferencia y prescindencia frente a las decisiones de inversión, y tomó la iniciativa de obligar a las empresas distribuidoras a que un 5% de sus adquisiciones de energía fueran originadas en ERNC. Se daba así un primer paso para comenzar a preparar al país para reducir la dependencia de fuentes fósiles.

No obstante, la crisis de suministro de gas desde Argentina y la incapacidad del sector privado para tomar iniciativas sustanciales que permitieran hacer frente al corte de suministro, obligó al gobierno de Lagos a realizar un giro más radical en la política, esto es, reposicionar al Estado como protagonista de la inversión en el sector.

En efecto, en la primera mitad del año 2004 encargó a ENAP y a CO-DELCO iniciar las acciones para construir una planta de GNL en Quinteros (V Región) y otra en la zona norte del país. La medida rompía la tendencia privatizadora de los sucesivos gobiernos de la Concertación.

La primera recomendación, es persistir en las rectificaciones emprendidas. En este contexto, el Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet ha enviado al Congreso el proyecto de ley que crea el Ministerio de Energía radicando en esta nueva instancia el órgano rector del sector y responsable de diseñar e implementar la política energética. La iniciativa es sin duda importante y debe ser apoyada. Es necesario desarrollar una institucionalidad pública acorde con las nuevas funciones que asume el Estado en el sector.

Sin embargo, el proyecto de creación del Ministerio no plantea suficientemente la necesidad de una política pública acorde con las tareas requeridas en este campo. El ministerio propuesto mantiene las limita-

ciones de la segmentación sectorial y no propone mecanismo de coordinación efectivos con las áreas medioambiental, de recursos hídricos, de relaciones exteriores (¿se puede abordar el tema sin pensar en una estrategia de relaciones vecinales?) y de transportes.

Aunque no es posible que el nuevo Ministerio de Energía resuelva totalmente estas dificultades, si tiene que empezar a enfrentarlas. La lección principal de esta crisis, es que más allá de la opción por una economía de mercado, no es aceptable que el Estado carezca de instrumentos para enfrentar situaciones críticas que sobrepasan el horizonte de acción de los mercados y empresas. En este contexto, la ley que crea el Ministerio de Energía será conducente sólo si la institución cuenta con capacidad prospectiva para identificar oportunamente las crisis que se pueden cernir sobre el sector e instrumentos de intervención efectiva cuando el mercado no está en condiciones de operar oportunamente. Ello parece no resolverse con el proyecto indicado, pues el rol que se le asigna al nuevo ministerio se limita a formular planes (indicativos), programas y el establecimiento y aplicación de normas jurídicas. No existe, en consecuencia, un rol de formulación de políticas distinto al que ha ejercido la actual CNE. El proyecto requiere ser mejorado.

Se necesita una entidad con capacidad de dirigir al país en la discusión sobre la matriz energética futura, de definir los objetivos y prioridades dentro de los cuales las empresas deberán tomar las decisiones de inversión, de contar con los recursos para investigar sobre las alternativas energéticas y para financiar en forma experimental las variadas opciones que aparecen en el horizonte y pueden ser útiles para nuestro país. Deberá contar también con las capacidades de resolver oportuna y conjuntamente con las autoridades ambientales, los dilemas entre desarrollo energético y el medio ambiente sustentable y disponer de instrumentos de intervención en situaciones críticas. Sólo esto le da sentido a la creación de un ministerio. Esta es la segunda recomendación.

En relación con la política gasífera, si bien a partir del 2009 será posible disponer, con base en las plantas de GNL, de un flujo de gas que permita que las centrales de ciclo combinado puedan volver a usar este combustible como insumo de la generación eléctrica sustituyendo el diesel, esa situación no constituye un óptimo. Tanto desde el punto de vista de la seguridad de abastecimiento, y particularmente desde el punto de vista de los costos, será importante renovar los esfuerzos por acceder a las fuentes de gas de la región. Ello implica, y esta es la tercera recomendación, crear nuevas bases de cooperación con Bolivia. Las reservas

argentinas aparecen como insuficientes para abastecer el consumo de ese país. En todo caso, con una política de precios más favorable no es posible descartar que aparezcan nuevas reservas. Más aún, la posibilidad eventual de que al menos estacionalmente sea posible de enviar gas a Argentina en momentos peak de consumo, hace necesario impulsar una política de cooperación amplia con ese país.

Hacia el futuro el problema es más grave aún; tenemos que tomar decisiones respecto de la matriz energética futura, entre las cuales aparece con fuerza la alternativa nuclear ¿Puede ser esta una decisión del mercado y de los inversionistas privados? Sin duda, ellos son parte importante del proceso de toma de decisiones. Sin embargo, la opción nuclear plantea dificultades desde el punto de vista de seguridad y de manejo de desechos que obliga, y esta es la cuarta recomendación, a generar mecanismos de participación amplios en la toma de decisiones. Sin que eso esté asegurado, el debate en torno a la matriz energética puede tomar derroteros disruptivos. Amenazas similares provienen de las dificultades para compatibilizar el desarrollo energético con la protección del medio ambiente.

De manera creciente se observa un mayor involucramiento de la sociedad civil en el debate sobre los temas energéticos. Si bien la mayor inversión en centrales de ciclo combinado estuvo principalmente determinada por razones de costo, el desarrollo de las centrales de embalse lo ha estado por las crecientes exigencias ambientales y la movilización de la sociedad civil a favor del respeto del medio ambiente. La existencia de un modelo de formulación e implementación de políticas en el sector eléctrico que involucraba a las autoridades públicas, a las empresas del sector y a los especialistas, ha ido entrando crecientemente en crisis. Las decisiones están cada vez más sujetas a consideraciones que escapan al cálculo económico de corto plazo y, en consecuencia, involucran decisiones políticas en las cuales los ciudadanos aspiran a tener una mayor participación.

La evolución de las reservas internacionales de combustibles fósiles, su ubicación en ámbitos geográficos extremadamente conflictivos y su problemático impacto sobre el calentamiento global, obligan a los ciudadanos a involucrarse en la toma de decisiones. El problema es que no existen mecanismos que, favoreciendo la participación, aseguren también formas expeditas y eficientes de toma de decisiones. Del mismo modo que es necesario desarrollar la institucionalidad estatal, se requiere construir una que canalice las demandas de participación. De lo con-

trario, el debate energético y medioambiental corre peligro de asumir formas antisistémicas. Esta es la quinta recomendación.

Por último, nuestra sexta recomendación apunta a que es indispensable que el Estado asuma un papel más activo en el apoyo al desarrollo de la ERNC. Las potencialidades son muy grandes y en un contexto de fuerte apoyo general a la innovación como base de la competitividad, es posible que el país desarrolle ventajas comparativas dinámicas en el impulso de la generación eólica, solar y geotérmica, entre otras. Se han anunciado medidas recientes en esta dirección. No obstante, el salto requerido demanda inversiones y un involucramiento público inédito, desde que se impulsó la privatización del sector.

## BIBLIOGRAFÍA

- Arellano, M. Soledad. Reformando el sector eléctrico chileno. Diga No a la liberalización del mercado spot *Estudios Públicos*, 99 (invierno 2005).
- Berstein, Sebastián. a) “La demanda de energía eléctrica y las opciones para el desarrollo de la oferta en los próximos 15 años”. En: Rivera (2008).
- b) “Una mirada retrospectiva a la crisis del gas natural y acciones para el futuro”. En: Domper y Cortés (2008).
- Bitrán, Eduardo y Saavedra, Eduardo. “Algunas reflexiones en torno al rol regulador y empresarial del Estado”. En: Muñoz (1993).
- Cembrano, Juan. “Barreras de entrada y déficit de competencia: los principales problemas del sector eléctrico”. En: Rivera (2008).
- Coloma, Juan Antonio. “Las fallas de la política energética de los últimos gobiernos de la Concertación”. En: Rivera (2008).
- Comisión Nacional de Energía. Protocolo sustitutivo del Protocolo N° 2 del Acuerdo de Complementación Económica N° 16 entre la República de Chile y la República de Argentina. [http://www.cne.cl/archivos\\_bajar/protocolo\\_interconexion\\_gas\\_con\\_argentina.pdf](http://www.cne.cl/archivos_bajar/protocolo_interconexion_gas_con_argentina.pdf)
- Díaz, Carlos, Galetovic, Alexander y Soto, Raimundo. “Anatomía de una crisis eléctrica”, [http://www.webmanager.cl/prontus\\_cea/cea\\_1999/site/asocfile/ASOCFILE120030402113946.pdf](http://www.webmanager.cl/prontus_cea/cea_1999/site/asocfile/ASOCFILE120030402113946.pdf), Noviembre 1999.
- Díaz, Carlos; Galetovic, Alexander; Soto, Raimundo. “La crisis eléctrica de 1998-1999: causas, consecuencias y lecciones”. *Estudios Públicos*, 80, 149-192 (primavera 2000).
- Domper, María de la Luz y Cortés, Carlos (Editores), *Gas Natural: lecciones de una crisis*, Ediciones L y D, Santiago, Septiembre 2008.
- Gazmuri, Jaime. “Una política activa de integración energética”. En: Rivera (2008).
- Kozulj, Roberto. Crisis de la industria de gas natural en Argentina. *Serie Recursos Naturales e Infraestructura* N° 88, CEPAL, Santiago 2005.

- Kuhn, Thomas. *Die Struktur wissenschaftlicher Revolutionen*. Subrkamp Tachenbuch Wissenschaft, Frankfurt, 1976.
- Larraín, Felipe; Quiroz, Jorge. “Evaluación social de la llegada del gas natural a Chile: elementos de análisis”. En: Domper y Cortés (2008).
- López Murphy, Ricardo. “El origen de la crisis: escenario político y económico en Argentina”. En: Domper y Cortés (2008).
- Maldonado, Pedro; Herrera, Benjamín. “Sostenibilidad y seguridad de abastecimiento eléctrico: estudio de caso sobre Chile con posterioridad a la Ley 20018”. *Serie Recursos Naturales e Infraestructura* N° 118, CEPAL, Santiago 2007.
- Massardier, Gilles. *Politiques et actions publiques*, Armand Colin, Paris, 2008.
- Muñoz, Oscar (Ed.). *Después de las privatizaciones. Hacia el Estado regulador*. CIEPLAN, Santiago, 1993.
- Palumbo, Blanca. “Marco normativo que permitió la llegada del gas natural a Chile”. En: Domper y Cortés (2008).
- Rivera Urrutia, Eugenio (Ed.) *Los desafíos energéticos de Chile*. Fundación Chile 21-Universidad Federico Santamaría, Santiago 2008.
- Rodríguez, Jorge. “¿Cómo respondió Chile a la crisis del gas natural? Desafíos pendientes”. En: Domper y Cortés (2008).
- Universidad Católica. El mercado de GNL en Chile. Contexto y consideraciones en el despacho económico de carga, <http://www2.ing.puc.cl/~power/alumno06/GNLdispatch/index.htm>
- Van Klaveren, Alberto. “Los desafíos internacionales de la política energética”. En: Rivera (2008).

TERCER BLOQUE

*Contribuciones generales*



## De modelo ejemplar a objeto de enmiendas: el sistema de pensiones de Chile

YESKO QUIROGA

### LA REFORMA PREVISIONAL DE LA DICTADURA, 26 AÑOS DESPUÉS

Tres años después del golpe de 1973, la dictadura militar chilena encaró una reforma radical del sistema de pensiones. El objetivo era crear un régimen de capitalización individual de administración privada que reemplazara al sistema estatal de reparto. El nuevo sistema se implementó recién a fines de 1981 a través de un decreto-ley carente de toda legitimidad democrática<sup>1</sup>.

Para justificar la reforma, el gobierno de Augusto Pinochet criticó duramente el sistema anterior. Los problemas realmente existentes se mezclaron con argumentos de naturaleza ideológica. Se adujo, por ejemplo, que el bajo nivel de las pensiones y las crecientes dificultades de financiación en una serie de cajas de compensación paralelas eran problemas inherentes al sistema, cuando, en realidad, eran causados por parámetros específicos que podían corregirse sin una reforma integral. Jaime Ruiz-Tagle, miembro del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional creado por Michelle Bachelet, llega hoy a la conclusión de que una reforma parcial del sistema de reparto era perfecta-

<sup>1</sup> Decreto Ley N° 3500, 1980, disponible en <[www.consejoreformaprevisional.cl/documentos/Decreto-Ley-3500.pdf](http://www.consejoreformaprevisional.cl/documentos/Decreto-Ley-3500.pdf)>

mente factible<sup>2</sup>. Sin embargo, la reforma total encarada por la dictadura hizo que, a partir de 1982, todos los trabajadores en relación de dependencia fueran ingresados compulsivamente al nuevo sistema privado y obligados a adherir a alguna Administradora de Fondos de Pensión (AFP). Las únicas excepciones fueron los integrantes de las Fuerzas Armadas y los Carabineros, además de algunos pocos aportantes que en el momento del traspaso permanecieron en el antiguo sistema de reparto.

Hasta hace apenas seis años, los críticos del modelo previsional chileno aún remaban contra la corriente. El sistema de capitalización individual obligatorio era propagado internacionalmente como un ejemplo exitoso, a partir de la convicción compartida –no solo en Chile– de que el mercado es capaz de asegurar resultados óptimos también en el sector previsional. Sin embargo, la realidad actual muestra una cara radicalmente distinta. Ninguna de las metas planteadas entonces pudo ser alcanzada.

**Gastos sociales.** El traspaso del antiguo régimen de reparto al nuevo sistema continúa generando hasta hoy enormes gastos de transición. Entre 1981 y 2004, el déficit del sistema previsional público, generado por la continuación del pago de pensiones del sistema antiguo, el reconocimiento de derechos adquiridos en ese sistema y su traspaso a los fondos de pensiones privados<sup>3</sup> y el pago de pensiones asistenciales para personas carentes de recursos, como así también por los subsidios garantizados para alcanzar la pensión mínima, ascendió, en promedio, a 4,7% del PIB<sup>4</sup>, si bien este ascenso ha tendido a la baja. A este porcentaje se le sumaron gastos del orden de aproximadamente 1,3% del PIB para financiar el déficit de las cajas de pensiones de las Fuerzas Armadas y los Carabineros. Estas cifras son claramente mayores que el déficit que se registraba en 1980 –alrededor de 1,8%–, antes de que la reforma entrara en vigor. Entre 1996 y 2006, más de un cuarto del gasto público, incluido el traspaso de recursos a los fondos de pensiones privados, se destinó al sistema previsional<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> Ruiz-Tagle P. Jaime. *Logros y deficiencias del nuevo sistema de pensiones en Chile: 1981-2005*, FES, Santiago de Chile, 2005, p. 1.

<sup>3</sup> “Bonos de reconocimiento”.

<sup>4</sup> Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional: “El derecho a una vida digna en la vejez. Hacia un contrato social con la previsión en Chile. Informe Final”, Anexo 4, Presidencia de la República, Santiago de Chile, julio de 2006, <[www.consejoreformaprevisional.cl/documentos/InformeFinal/Anexo4.pdf](http://www.consejoreformaprevisional.cl/documentos/InformeFinal/Anexo4.pdf)>.

<sup>5</sup> Dirección de Presupuesto: “Estadísticas de finanzas públicas 1997-2006”, julio de 2007, <[www.dipres.cl/fr\\_presupuesto.html](http://www.dipres.cl/fr_presupuesto.html)>.

*Grado de cobertura y densidad de aportes.* A fines de 2007, la población de Chile ascendía a 16,7 millones de personas, de las cuales aproximadamente ocho millones estaban afiliadas a las AFP. Se consideran afiliadas todas aquellas personas que hayan efectuado al menos un aporte durante su vida, es decir que el cálculo incluye a quienes ya no se encuentran insertos en el mercado laboral. Es por eso que resulta más adecuado considerar el número de aportantes, que asciende a 4,37 millones<sup>6</sup>. La población económicamente activa de Chile ronda los siete millones de personas. Esto significa que alrededor de 62% de la población activa aporta a un fondo de pensiones privado<sup>7</sup>, mientras que otro 3,7% continúa aportando al sistema antiguo<sup>8</sup>. La cobertura, entonces, alcanza a dos tercios de la población. Según datos oficiales, es la más alta de América Latina. Además, a diferencia de lo que sucede en otros países de la región, la cobertura abarca a un porcentaje comparativamente mayor del sector de menores ingresos<sup>9</sup>.

Sin embargo, este buen posicionamiento respecto de otros países latinoamericanos queda relativizado si se tiene en cuenta que, después de más de un cuarto de siglo, la extensión de la cobertura no aumentó en comparación con la vigente en 1975, pese a que desde 1990 el ingreso per cápita del país se incrementó más de cuatro veces. Aún al día de hoy, más de un tercio de la población activa sigue careciendo de cobertura previsional contributiva; esto vale sobre todo para los trabajadores autónomos<sup>10</sup>.

Al mismo tiempo, los datos acerca de la cobertura total reflejan apenas una parte de la realidad, pues los afiliados a las AFP aportan sólo en forma esporádica, con las consecuentes “lagunas previsionales” que ello genera. La densidad de aportes promedio es de alrededor de 52% de la vida laboral. Además, se registran diferencias de género muy claras: mientras que la densidad de aportes de los hombres asciende a casi 60%,

<sup>6</sup> Superintendencia de AFP, diciembre de 2007. De esta cifra, apenas 37% eran mujeres.

<sup>7</sup> Series del Instituto Nacional de Estadística (INE) de la Superintendencia de AFP

<sup>8</sup> Alrededor de 158.000 personas aportan a la caja previsional pública (INP) y 103.000, a las cajas de compensación de los Carabineros (Dipreca) y de las Fuerzas Armadas (Capredena).

<sup>9</sup> Datos comparativos en Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional: op. cit., cap. 3, p. 29 y ss.

<sup>10</sup> Entre 1986 y 2006, alrededor de 27% de la población activa. Fuente: INE: Encuesta de empleo en Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional: op. cit., cap. 3, p. 39.

la de las mujeres es inferior a 44%<sup>11</sup>. Un cuarto de los afiliados efectúa aportes por un período que llega apenas a 24% de su vida laboral y solo 30% de los afiliados alcanza el 80% de densidad de aportes, que fue el nivel supuesto cuando se inició la reforma.

**Prestaciones y montos de las pensiones.** En 2007, el Estado chileno pagó alrededor de 68% de todas las pensiones<sup>12</sup>. De estas, 1.400.000 pensiones, más de un tercio, corresponden a pensiones de vejez provenientes de derechos adquiridos en el antiguo sistema de reparto, 30% fueron pensiones asistenciales<sup>13</sup>, financiadas a través de la recaudación fiscal y otorgadas estrictamente según criterios de pobreza. Dos tercios de las pensiones estatales (excluyendo las pensiones asistenciales) las perciben mujeres, aunque ellas reciben apenas 61% de las prestaciones de los hombres<sup>14</sup>.

A fines de 2007, el sistema previsional privado pagó 642.000 pensiones, dos tercios de las cuales correspondían a pensiones de vejez. Apenas 34% de todas las pensiones privadas son percibidas por mujeres. La mayor parte de las pensiones se financia, al menos parcialmente, con los recursos que el Estado transfiere a las AFP en calidad de bonos de reconocimiento. Estos equivalen a los aportes que los afiliados efectuaron antes al sistema público, más un ajuste de alrededor de 4% anual. Teniendo en cuenta este dato, sobre la base del monto de las pensiones que se pagan actualmente no pueden definirse ni las prestaciones actuales de las cajas privadas, ni las futuras.

El sistema privado ofrece dos modalidades de retiro<sup>15</sup>. Por un lado, la persona puede optar por el retiro programado y percibir una renta temporal calculada sobre la base del capital acumulado, la expectativa promedio de vida y la rentabilidad anual de su fondo. En caso de que el capital acumulado se agote y las prestaciones resulten menores que la pensión

<sup>11</sup> *Ibíd.*, pp. 35-39.

<sup>12</sup> En total, 2.049.449 en pensiones de vejez, invalidez, viudez, orfandad y pensiones asistenciales. Fuentes: cifras para las AFP para diciembre de 2007, Superintendencia de AFP, <www.safp.cl>; para las prestaciones estatales 2006, Superintendencia de Seguridad Social, <www.suseso.cl>.

<sup>13</sup> Los montos de las pensiones asistenciales (Pasis) eran, en marzo de 2008, de entre 106 y 123 dólares.

<sup>14</sup> INP: Anuario Estadístico 2006, <www.inp.cl/Documentos/Anuario\_2006/>.

<sup>15</sup> Según Alexis Guardia B.: "Lecciones del sistema de fondos de pensiones en Chile y la apertura a su reforma" en Y. Quiroga y Jaime Ensignia: Rompiendo mitos: *La reforma del sistema de pensiones en Chile*, FES, Santiago de Chile, 2006, p. 27, y la Superintendencia de AFP, <www.safp.cl>.

mínima, la persona puede solicitar la garantía estatal de pensión mínima –siempre que haya contribuido como mínimo 20 años– o, en su defecto, una pensión asistencial. Otra alternativa, dentro de esta misma modalidad, consiste en entregar el capital acumulado a una empresa de seguros, que garantiza una renta vitalicia descontando previamente su comisión. La segunda modalidad consiste en adelantar la edad de retiro y percibir una pensión anticipada, siempre y cuando el capital acumulado permita generar una pensión que supere el 61% de los ingresos de los últimos diez años y resulte 30% más alta que la pensión mínima de vejez vigente.

En cuanto al monto promedio de las pensiones de vejez, sobrevivencia e invalidez en ambos sistemas, estas rondan los 352 dólares en el caso de las AFP y los 415 dólares en el sistema estatal<sup>16</sup>; la diferencia es de 18%. También hay una diferencia notable en el caso de las pensiones de vejez puras. En las AFP, estas rondan los 337 dólares (410 si se incluyen los retiros adelantados); en el sistema estatal, en cambio, el monto asciende a unos 510: la diferencia trepa a 51% o a 25% si se incluyen los retiros adelantados. Pero en el sistema estatal también hay un 80% de pensionados con haberes por debajo de los 370 dólares, mientras que alrededor de 9% de las pensiones de vejez estatales ascienden a unos 1.177 dólares en promedio. Se trata, sobre todo, de miembros de las Fuerzas Armadas<sup>17</sup> y de Carabineros<sup>18</sup>, para quienes la dictadura mantuvo el antiguo sistema de reparto con dos cajas de compensación.

De este modo, la promesa formulada al momento de lanzar la reforma en el sentido de que el monto de las pensiones privadas ascendería a 80% de los últimos ingresos percibidos no se cumplió. De acuerdo con cálculos del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, los hombres que se retiren entre 2020 y 2025 percibirán pensiones cuyo monto rondará el 51% de sus ingresos; en el caso de las mujeres, el monto será de apenas 28%. Pero no solo son enormes las diferencias entre sexos sino también las que se registran entre distintos niveles educativos: mientras que los hombres que tienen un título universitario pueden llegar a percibir incluso 110% de sus ingresos anteriores, en el caso de las mujeres con estudios primarios el monto apenas llega a 11%<sup>19</sup>.

<sup>16</sup> Cálculos realizados sobre la base de los datos de la Superintendencia de AFP (2007) y la Superintendencia de Seguridad Social (2006).

<sup>17</sup> Alrededor de 100.000 personas (incluidas las pensiones de viudez, orfandad e invalidez).

<sup>18</sup> Alrededor de 60.000 personas (incluidas las pensiones de viudez, orfandad e invalidez).

<sup>19</sup> Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional: op. cit., cap. 3, p. 62.

Paralelamente, el aumento de la expectativa de vida hará que en el futuro las pensiones sigan bajando. De acuerdo con proyecciones oficiales, las pensiones puramente contributivas de 66% de las personas nacidas entre 1956 y 1961 estarán por debajo de los US\$ 154 y las de 20% rondarán los US\$ 300. A su vez, de acuerdo con proyecciones efectuadas para el período comprendido entre 2020 y 2025, el porcentaje de personas cuyas pensiones contributivas se encuentren por debajo de la pensión mínima<sup>20</sup>, sin tener por ello derecho a un subsidio, alcanzará a 46%. En el caso de las mujeres, la cifra treparía a 61%<sup>21</sup>. Y esto es así porque las prestaciones estatales sólo se otorgaban a aquellas personas que habían aportado durante 20 años a alguno de los fondos de pensiones privados y, sin embargo, no llegaron a acumular el capital suficiente como para financiar una pensión mínima. Como su densidad de aportes es insuficiente, apenas 2% de los pensionados está en condiciones de acceder a un subsidio para incrementar la pensión autofinanciada hasta alcanzar el nivel de la pensión mínima.

**Desarrollo de los fondos de pensiones.** El monto de las pensiones es tan bajo debido, entre otras cosas, a los elevados gastos administrativos, que tras los descuentos del seguro de invalidez y de sobrevivencia<sup>22</sup> ascienden, en promedio, a 4% de los aportes efectuados<sup>23</sup>. Por mantenimiento de los fondos, en cambio, no se cobra ninguna comisión. Debido a la cantidad de comisiones fijas adicionales que deben afrontar, quienes terminan cargando con mayores costos son, sobre todo, los trabajadores de bajos ingresos en relación de dependencia. Ellos prácticamente no obtienen tasas de retorno positivas. Tras comparar 14 sistemas previsionales en América Latina, Mesa-Lago llega a la siguiente conclusión: mientras que en las AFP los gastos administrativos ascienden a 20%, en el caso de las cajas de pensión públicas la cifra ronda apenas el 3,5%<sup>24</sup>.

Las AFP anunciaron oficialmente que, desde el inicio del nuevo sistema, sus inversiones obtuvieron una tasa de retorno promedio de 10%.

<sup>20</sup> La pensión mínima ronda los \$ 96.000 (US\$ 210) para los menores de 70 años, \$ 105.000 (US\$ 230) para las personas de hasta 75 años y \$ 112.000 (US\$ 246) para los mayores de 75 (marzo de 2008).

<sup>21</sup> Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional: op. cit., cap. 3, gráfico p. 63.

<sup>22</sup> Del orden de alrededor de 1% del salario bruto.

<sup>23</sup> Dependiendo del fondo, entre 12,4% y 12,9% del sueldo bruto.

<sup>24</sup> Según Ministerios de Trabajo y de Hacienda: *Informe de diagnóstico para el Consejo Asesor para la Reforma Previsional*, Tema 3: "Competencia en la industria de AFP", Santiago de Chile, s.f., p. 4.

Este porcentaje, sin embargo, está fuertemente influido por las tasas de crecimiento extremadamente altas registradas durante los primeros años. Si se tienen en cuenta las comisiones que cobran las AFP y el hecho de que en los últimos diez años la tasa de retorno de las inversiones tuvo una tendencia a la baja, aunque en ese mismo período se registró un crecimiento constante de los volúmenes, la rentabilidad real de las inversiones de los afiliados a las AFP se sitúa entre 4,5% y 6,5%, porcentaje que, para la situación económica de Chile, resulta más bien modesto<sup>25</sup>. Luego de hacer un cálculo extensivo que abarca el período comprendido entre 1990 y 2005, el Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo (Cenda) concluye que la rentabilidad fue de apenas 3,5%<sup>26</sup>.

Pero la rentabilidad de las AFP, en tanto entidades orientadas a obtener ganancias, siempre se mantuvo en un nivel mucho más alto que la de sus instrumentos de inversión. Según los parámetros europeos, las AFP resultaron –para quienes las manejan– una mina de oro, cuyas ganancias se mantuvieron claramente por encima de las del sector financiero, excepto en 2006. Entre 1991 y 2004, la rentabilidad del capital propio se mantuvo alrededor de 27%. Incluso en el peor año, 1996, rondó 16,8%<sup>27</sup>. De acuerdo con otras bases de cálculo, entre 2000 y 2003 la rentabilidad fue superior a 50%<sup>28</sup>.

Al mismo tiempo, se produjo un proceso de concentración muy fuerte. A mediados de 2007, los activos del sistema de capitalización alcanzaron los 100.000 millones de dólares, una cifra equivalente a 70% del PIB. De las 22 AFP que aún existían a comienzos de la década del '90, sólo sobrevivieron seis. En los hechos, constituyen un oligopolio. Las tres AFP más grandes concentran a 79% de los afiliados y 80% de los activos administrados. En virtud de su participación en las empresas, los grupos que controlan las AFP tienen un inmenso poder económico y político. Por

<sup>25</sup> Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional: op. cit., cap. 3, p. 55 y ss. Cf. A. Guardia: "Lecciones del sistema de fondos de pensiones en Chile y la apertura a su reforma", cit., p. 40 y ss.

<sup>26</sup> Cenda: "Factibilidad y necesidad de restablecer gradualmente un pilar previsional de reparto para otorgar pensiones, definidas a la clase media", Santiago de Chile, 2006, p. 27. Sin embargo, la comisión presidencial no se guió por esos datos, con el argumento de que la rentabilidad a largo plazo es muy difícil de calcular. Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional: op. cit., cap. 3, p. 58.

<sup>27</sup> Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional: op. cit., cap. 3, p. 51 y ss. En el año 2007, de acuerdo con la Superintendencia de AFP, fue de alrededor de 24%.

<sup>28</sup> Valdés Prieto, Salvador. "Para aumentar la competencia entre las AFP" en: *Estudios Públicos* N° 98 Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile, 2004, p. 116.

otro lado, la clase trabajadora organizada no tiene ninguna incidencia en la administración del dinero invertido.

## UN BALANCE DE LA REFORMA

Después de 26 años, las promesas que acompañaron la implementación del sistema previsional privado en Chile no pudieron cumplirse: no hay ninguna evidencia que permita suponer que en un tiempo razonable se pueda lograr que las pensiones rondan el anunciado 80% del último salario. Esto se debe al bajo nivel de sueldos y salarios, a la irregularidad de los aportes y a los elevados gastos de administración de las AFP. Además, el aporte de 10% de la remuneración bruta resulta demasiado escaso porque no permite acumular un capital suficiente como para garantizar una pensión digna para la mayoría de la población. A esto se agrega que las mujeres resultan sistemáticamente desfavorecidas. Por otra parte, el grado de cobertura previsional relativamente elevado que posee Chile en comparación con otros países de la región ya existía antes de la reforma y, hasta el día de hoy, su principal garante sigue siendo el Estado. El alto crecimiento de la economía no se tradujo, tal como se esperaba, en una extensión equivalente de la cobertura. Finalmente, el ejemplo de Chile tampoco ha confirmado el supuesto de que un sistema de capitalización genera menores gastos sociales que un sistema de reparto.

Incluso el Banco Mundial, otrora importante impulsor de los fondos de capitalización<sup>29</sup>, llegó a la conclusión de que un sistema diseñado fundamentalmente sobre la base de pensiones financiadas con aportes privados no está en condiciones de garantizar retiros dignos para parte importante de la fuerza de trabajo. Sin embargo, los expertos coinciden en que, si la situación ocupacional se mantiene, el sistema sí puede garantizar pensiones suficientes para los trabajadores calificados de mayores ingresos. Pero incluso ellos hubieran podido obtener rendimientos esencialmente mejores en Chile si los gastos de administración y el extraordinario margen de ganancia de las compañías hubiesen sido menores.

<sup>29</sup> Antón Pérez, José Ignacio. "Equidad en las reformas de la seguridad social en América Latina. Una evaluación crítica" en Revista de Economía Mundial N° 14, 2006, pp. 197-227. La argumentación fundamental del Banco Mundial para implementar fondos de pensiones privados se encuentra en Banco Mundial: *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*, Banco Mundial, Washington, DC, 1994.

Así, la experiencia chilena indica que, incluso en condiciones positivas, un sistema previsional privado basado exclusivamente en la capitalización individual produce –y reproduce– perdedores sociales. De estos, los más afectados son las mujeres y, en general, los asalariados, que a causa de la estructura del mercado de trabajo suelen arrastrar inmensas lagunas previsionales en su vida laboral. A los fines de crear seguridad social, el sistema resulta ineficiente para la mayoría de la población ya que, al carecer de elementos solidarios, contribuye a que se produzca una mayor concentración de los ingresos. Por ejemplo, la tarea de educar a los hijos, de vital importancia para la sociedad, no se recompensa, sino que se castiga con pensiones más exiguas. Lo mismo sucede con la desocupación más prolongada o más frecuente, un fenómeno que, en una época globalizada en la que reina la flexibilidad del mercado laboral, sustituye cada vez más una cotización constante a lo largo de toda la vida laboral.

Finalmente, los perdedores terminan siendo todos aquellos cuyo nivel de remuneraciones solo les permite hacer aportes magros. Esta situación lleva a que el Estado tenga que ocuparse de brindar una red de contención que garantice un estándar social mínimo, lo que le genera gastos cada vez mayores. Sin embargo, sin la acción estatal en este ámbito se produciría un dramático incremento de la pobreza en la vejez.

## LA REFORMA A LA REFORMA

Aunque en la práctica el sistema de capitalización ha conseguido cierta aceptación, sigue siendo impopular<sup>30</sup> y está expuesto a críticas cada vez más fuertes en los últimos años. En la campaña electoral de 2005, todos los partidos incluyeron en sus programas la bandera de la reforma. En este marco, rápidamente resultó evidente que el Estado debía asumir su papel de garante de un sistema de seguridad social. Por eso, el gobierno de Michelle Bachelet se propuso firmemente la meta de comenzar a construir un sistema mixto antes de que finalizara el período legislativo. En un primer momento, la presidenta apuntó a la construcción de consenso social entre fuerzas sociales, económicas y políticas. Para ello convocó a un Consejo Asesor, que al cabo de tres meses y medio presentó los resultados de su trabajo.

<sup>30</sup> Apenas 13% de la población está conforme con el sistema. Ver Regina Clark: “La reforma pendiente con el derecho a la seguridad social” en: Quiroga Y., y Ensignia J. (eds.): op. cit., p. 70.

*Un pilar solidario*<sup>31</sup>. El informe presentado por el Consejo sirvió de base para el proyecto de ley que el gobierno presentó en el Congreso a fines de 2006. El proceso legislativo concluyó en enero de 2008 tras un año de debate y algunas modificaciones. El elemento más significativo de la reforma es la introducción de un pilar solidario, aunque no universal, que se financia completamente a través de ingresos públicos y reemplaza a los programas estatales de subsidios para alcanzar la pensión mínima y a las pensiones asistenciales que existían anteriormente.

Las prestaciones solidarias están conformadas por una pensión básica, una pensión por invalidez, subsidios a las pensiones y una bonificación por hijo. La pensión básica solidaria se otorgará a partir de julio de 2008: al principio, ascenderá a 135 dólares y, a partir de julio de 2009<sup>32</sup>, a unos 169; es decir, entre 34% y 56% por encima de las pensiones asistenciales actuales. Estas se otorgan de manera restrictiva y en función de la edad, pero se encuentran entre 22% y 33% por debajo de la pensión mínima nacional. Los beneficiarios son personas de más de 65 años cuyas familias se encuentren dentro del 40% más pobre de la población y que no puedan acceder a una pensión. Es decir, no se trata de una pensión universal, sino destinada solo a aquellas personas que se ubican por debajo de un determinado nivel de pobreza. Luego el universo de beneficiarios se va ampliando en forma anual hasta que, para 2012, alcance a 60% de la población. Con idénticas condiciones y prestaciones se implementará una pensión solidaria de invalidez.

Está previsto que 60% de las pensiones solidarias recaiga sobre mujeres. Al mismo tiempo, se implementaron subsidios a las pensiones contributivas para aquellos casos en los que estas se encuentren, en principio, por debajo de los US 154. El monto máximo para poder tener derecho a un subsidio irá elevándose paulatinamente hasta alcanzar unos 562 dólares<sup>33</sup> en 2012. Una pensión generada por aportes que hoy ascienda a, por ejemplo, US 177, se habrá incrementado en 64% en 2012. Estos subsidios también están dirigidos al 60% más pobre de la población mayor de 65 años. Como comparación, cabe señalar que, en la actualidad, el salario mínimo ronda los US 308. También se incrementarán por medio de sub-

<sup>31</sup> Ver presidenta Michelle Bachelet, Mensaje N° 558-354; Gobierno de Chile, Ministerio del Trabajo y Previsión Social: "Reforma Previsional. Chile valora tu vida. Manual informativo", Santiago de Chile, 2008; Ley N° 20.255 del 11 de marzo de 2008.

<sup>32</sup> \$ 60.000 (US 117) y \$ 75.000 (US 146) a partir de 2009.

<sup>33</sup> \$ 255.000 (US 409).

sidios todas las pensiones por invalidez privadas existentes para que se equiparen al monto de la pensión solidaria, siempre que los beneficiarios aún no hayan alcanzado los 65 años de edad. Todas las prestaciones se ajustarán periódicamente en función de la inflación.

El oficialismo calcula que, para el año 2012, 1.300.000 personas percibirán prestaciones provenientes del sistema solidario. Lo que se hizo fue anular el requisito de contar con una cantidad mínima de aportes realizados al fondo de pensiones (en la actualidad, 240 aportes) para acceder a una subvención estatal. Con ello se pone fin a la inferioridad de condiciones en la que se encontraban para acceder a este beneficio las mujeres con períodos de crianza de hijos y, lo que resulta más frecuente aún, las personas con una trayectoria laboral con ingresos irregulares o informales. Al mismo tiempo, se crea un incentivo para poder efectuar un aporte propio, por mínimo que sea, para financiarse la jubilación. Este aporte, sumado a las prestaciones estatales, permitirá incrementar el monto de la pensión. Al momento de su retiro, las mujeres recibirán por cada hijo un bono del fisco que será depositado en la cuenta de su fondo de pensiones. El bono ascenderá a 10% de 18 salarios mínimos, y se le aplicará mensualmente una tasa de rentabilidad equivalente al interés de un determinado instrumento del fondo. En casos de divorcio, los aportes individuales acumulados se repartirán entre ambos cónyuges. También se brindará la posibilidad de efectuar aportes jubilatorios voluntarios a aquellas personas que, por estar dedicadas por ejemplo a la educación de los hijos, no ejerzan una ocupación remunerada, permitiéndoles de ese modo el acceso a las prestaciones solidarias. Paralelamente, el gobierno está trabajando en la ampliación de la oferta externa de guarderías infantiles para facilitar la re inserción de las mujeres en el mercado laboral.

Para incentivar la ocupación y aumentar las pensiones futuras de los jóvenes entre 18 y 35 años, el Estado depositará un subsidio de 50% del aporte jubilatorio (5% del salario bruto) durante los primeros 24 meses de aportes en la cuenta de capitalización individual de aquellos cuyo ingreso mensual sea inferior a 1,5 veces el salario mínimo. Otro pago de 50% del aporte jubilatorio se efectivizará en forma de un subsidio a los empleadores, que de ese modo podrán reducir los costos laborales en 5%.

***Mejora de las condiciones funcionales de las AFP.*** La ley incorpora, además, distintas medidas para ampliar la cobertura, la densidad y el monto de las contribuciones en una vida laboral. Entre ellas, el hecho de que, tras un período de transición de siete años, los trabajadores au-

tónomos también serán incorporados gradualmente al sistema de contribución obligatoria de las AFP, y así quedarán integrados a los seguros de invalidez, viudez y orfandad, como así también, a partir de 2018, al seguro de salud.

Asimismo se incentivará el ahorro previsional voluntario. Para ello, el Estado pagará subsidios a los aportes previsionales realizados en forma adicional<sup>34</sup> hasta un tope máximo, que en la actualidad ronda los 461 dólares anuales<sup>35</sup>. Estos también pueden efectivizarse en el marco de un acuerdo laboral con el empleador, algo hasta ahora poco común, a través del pago de aportes a las AFP o en forma individual. Otra innovación consiste en una suerte de “licitación” de cartera de los nuevos afiliados que ingresen al sistema en un determinado año, quienes serán asignados a la AFP que ofrezca la menor comisión. De esa manera, se espera que unos 200.000 afiliados que se incorporen anualmente al sistema paguen comisiones que se encuentran por debajo de los precios que se manejan usualmente en el mercado. Por su parte, los afiliados nuevos deberán permanecer durante 24 meses en la AFP en determinadas condiciones, y las comisiones dispuestas a tal efecto también deberán aplicarse a los afiliados antiguos. A través de esta forma de licitación se espera facilitar el acceso de nuevas empresas.

Al mismo tiempo, se apunta a modificar las condiciones marco de la “industria previsional” privada, con el objeto de alcanzar una mayor transparencia (publicación de las estrategias de inversión de los fondos), competencia y eficiencia, logrando de ese modo aumentar las pensiones y reducir las comisiones. A estos efectos, se eliminan las comisiones fijas. La ley prevé, también, una estructura más flexible para los límites máximos de inversiones. Se les permite a las AFP que realicen hasta 80% de sus inversiones en el extranjero (hasta ahora, el porcentaje permitido oscilaba entre 30% y 45%). Se prevé crear las capacidades estatales que se requieren para supervisar, regular y administrar el sistema.

**Los costos de la reforma.** Según cálculos de la Comisión, los costos totales para crear el pilar solidario ascenderán a, aproximadamente, 1% del PIB en 2017, apenas un poco más que 0,84% del PIB que tendría que gastar el Estado de acuerdo con las proyecciones oficiales para pa-

<sup>34</sup> Antes también podían efectuarse aportes voluntarios, pero apenas 14% de los afiliados disponen de saldos a favor en las cuentas previstas a tal fin, tres cuartos de ellos de menos de €140 (\$ 100.000, estado: diciembre de 2007, Superintendencia de AFP).

<sup>35</sup> Seis Unidades Tributarias Mensuales (UTM).

gar las pensiones asistencial y mínima<sup>36</sup>. Con las modificaciones que se introdujeron tras el debate parlamentario (se acortaron plazos<sup>37</sup>, se extendieron períodos de cobro<sup>38</sup> y se elevaron los límites de ingresos<sup>39</sup>), el gasto fiscal irá en aumento. Así, partiendo de un crecimiento económico del orden de 4% en promedio y de un ajuste de 3% anual en los gastos generales del pilar solidario, el gasto rondaría el 1,7% del PIB<sup>40</sup>. El Ministerio de Finanzas estima que, para 2025, los gastos en pensiones asistenciales y en subsidios para garantizar la pensión mínima alcanzarán 1,2% del PIB<sup>41</sup>.

## CONCLUSIÓN: EL IMPACTO Y LOS LÍMITES DE LA REFORMA

Como parte de un enfoque que entiende la seguridad social como un derecho humano, la reforma del sistema de pensiones tuvo un efecto emblemático. Constituyó un mensaje claro en favor del papel imprescindible del Estado con relación a la justicia social y llamó la atención sobre los efectos negativos de la concentración de la riqueza, la reducción de la seguridad social y la discriminación, como también sobre el papel que desempeña la cohesión social para la democracia. A su vez, descalificó la utilización del modelo chileno como ejemplo internacional de “mejores prácticas” (*best practice*) para otros países.

Sin embargo, la reforma no implica un cambio total de sistema. Afiliarse a una AFP sigue siendo obligatorio y aportar también, aunque después de la reforma, la obligatoriedad regirá no solo para los trabajadores en relación de dependencia, sino, a mediano plazo, para todos los chilenos que perciben ingresos. El Estado asume de manera más adecuada el rol de garante de un estándar mínimo y lo financia de manera colectiva y solidaria. Se trata de un enfoque de redistribución social discreta, que protege la lógica de mercado sin competir con ella.

Cabe destacar que no fue abordado el debate sobre la reconstrucción de un sistema de reparto estatal financiado en forma solidaria con un

<sup>36</sup> Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional: op. cit.

<sup>37</sup> Originalmente, las prestaciones totales del sistema solidario debían calcularse recién para el año 2017 y no para el 2012.

<sup>38</sup> Los subsidios para los empleados jóvenes pasaron de los 18 meses originales a 24 meses.

<sup>39</sup> De los \$ 200.000 originales (US\$ 391) a \$ 255.000 (US\$ 440) como límite máximo para otorgar subsidios estatales a la pensión privada.

<sup>40</sup> Estimaciones propias.

<sup>41</sup> Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional: op. cit., Anexo 4, gráfico A.4.7.

pilar de capitalización privado de carácter voluntario. Esta decisión fue criticada, entre otros actores sociales y políticos, por los sindicatos<sup>42</sup>. Sin embargo, el gobierno chileno ha prometido presentar un proyecto de ley para crear una AFP estatal. En cambio, al otro lado de la cordillera, en julio de 2007 Argentina aprobó la libertad de elección para que los afiliados de una Administradora de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) privada puedan pasarse al sistema de reparto estatal. Desde entonces, la cantidad de afiliados a las AFJP se redujo de doce a nueve millones, mientras que en el sistema de reparto estatal aumentó a cinco millones, es decir, a más del doble.

La reforma chilena constituye un paso hacia una presencia más fuerte del Estado, aunque limitándolo a una función básicamente complementaria. Si bien se introdujo un pilar solidario, este no es universal. Al igual que el anterior sistema de subsidios, el pilar solidario se rige por criterios de pobreza, de modo que las pensiones que se otorgan en determinado momento pueden quitarse más adelante. Pese a ello, una diferencia importante de este nuevo enfoque respecto de las prestaciones asistenciales que existían antes, fuertemente focalizadas en la pobreza mediante procedimientos de solicitud y análisis, es que a las pensiones se les otorga el estatuto de un derecho civil para los pobres. Es cierto que, con el monto de prestaciones previsto, la pretensión de restituir la “dignidad humana” todavía no se cumple. Pero esta nueva ley al menos reducirá el riesgo de pobreza en la vejez. El grado de cobertura se incrementará y un 60% de la población podrá contar con pensiones más altas.

La ley implica también una mayor seguridad en cuanto a percibir las pensiones y, con ello, un mayor incentivo en lo relativo a la previsión para la vejez. El alto grado de especialización del sistema privado, su falta de transparencia, su dependencia de los desarrollos del mercado financiero nacional e internacional<sup>43</sup> y, finalmente, la reducción de sus prestaciones, junto con el aumento de la expectativa de vida de los asegurados, impiden un diagnóstico claro acerca del monto de la pensión futura de

<sup>42</sup> Ver “Por una reforma previsional solidaria. Declaración de Santiago de los académicos de Chile”, 15 de junio de 2006, <[http://cendachile.cl/Declaracion\\_Santiago](http://cendachile.cl/Declaracion_Santiago)>. Cenda propuso un sistema de tres pilares consistente en una pensión básica, un sistema de reparto y un pilar privado.

<sup>43</sup> De acuerdo con cálculos del Cenda, debido a la crisis financiera mundial los fondos de pensiones perdieron entre el 27 de julio de 2007 y el 1 de abril de 2008 alrededor de 12.000 millones de dólares. <<http://www.cendachile.cl/>>.

cada persona en particular. Pero este es un aspecto que el nuevo sistema tampoco puede solucionar, sino apenas amortiguar.

Una meta explícita de la reforma es fomentar la justicia de género para contrarrestar la desfavorable situación de las mujeres. Esto se intentará a través de varias medidas, como la división de los fondos de pensiones en casos de divorcio y la separación por sexo de las pólizas de seguro para las pensiones de invalidez y de viudez, en tanto que las pensiones solidarias también favorecerán sobre todo a las mujeres. Además, con la introducción de las pensiones de viudez para hombres se procuró asegurar que ambos géneros tuvieran los mismos derechos. Lo mismo ocurrió al fijar en 65 años, independientemente del género, la edad a partir de la cual se puede acceder a una pensión estatal, a pesar de que la edad de retiro legal es de 60 años para las mujeres y de 65 para los hombres<sup>44</sup>.

A su vez, se crearán instituciones estatales de administración, control y regulación. Es de esperar que, junto con los elementos de regulación, subsidio y competencia incluidos en la ley, ayuden a mejorar la efectividad del pilar privado obligatorio, contribuyendo de ese modo a generar mejores prestaciones en general y un mayor grado de cobertura incluso en el caso de las pensiones financiadas con contribuciones propias. Lo que no se contempló fueron las propuestas para regular las ganancias “parasitarias”<sup>45</sup> de las AFP. Una de las propuestas en ese sentido era, por ejemplo, que cada vez que las ganancias de la AFP se encuentren por encima de la rentabilidad de los depósitos individuales, la diferencia se reparta entre los propietarios de los fondos y los afiliados.

Tampoco está claro hasta qué punto el sector privado puede contribuir más al financiamiento de la previsión para la vejez de manera de lograr un incremento de los aportes generales. Las medidas contempladas en la ley o bien son de naturaleza voluntaria o bien se entienden como el resultado de las negociaciones colectivas, que prácticamente son inexistentes. El pilar solidario se financiará, principalmente, a través de impuestos. Sin embargo, el sistema impositivo chileno es extremadamente re-

<sup>44</sup> En vista de que las mujeres se veían desfavorecidas debido a la inferioridad de sus ingresos y a que cuentan con mayores períodos de carencia por la crianza de los hijos, varios diputados instaron a bajar la edad para recibir prestaciones solidarias para las mujeres a 60 años. Por otra parte, cinco años menos de aportes llevan a que las prestaciones jubilatorias sean entre 30% y 40% inferiores. Ver Clark, Regina. “La reforma pendiente con el derecho a la seguridad social”, cit., p. 22.

<sup>45</sup> Martner, Gonzalo D. “Reformas al sistema de pensiones y pensión básica garantizada” en Y. Quiroga y J. Ensignia (eds.): op. cit., p. 131.

gresivo. En ese sentido, una participación más fuerte de los empleadores en la financiación de fondos solidarios que contemplara la situación de las pequeñas empresas también sería una cuestión de justicia social.

En suma, a pesar de sus elementos positivos, la impresión es que la Concertación, que ya lleva 18 años en el gobierno, no se animó a dar un paso más allá de la reforma. Desde el punto de vista financiero, era perfectamente posible implementar una pensión básica universal<sup>46</sup>. En vista del superávit estructural de la economía chilena, tampoco era necesario establecer plazos de transición tan largos, que aunque fueron recortados en la tramitación parlamentaria, reducen de cierta manera “capital político” con miras a las próximas elecciones. Aquí también se pone de manifiesto un dilema fundante de la política chilena, que queda plasmado en la contradicción entre una política económico-financiera neoliberal y una política social exigente. Para poner en práctica esta última, se necesitaría hacer cambios en el modelo económico, sobre todo en materia de política tributaria, pero también en la construcción de un Estado más fuerte y con la capacidad de acción suficiente como para lograr imponerlos.

<sup>46</sup> En las proyecciones, Martner arriba a costos del orden del 3,48% del PIB para el año 2025 y del 5% para el año 2050 para el caso de una pensión básica universal del orden de la pensión mínima actual (112.000 pesos; alrededor de 246 dólares, marzo de 2008) ajustada al desarrollo del PIB, es decir, menos que el gasto fiscal destinado durante los últimos 25 años al sistema de pensiones. Martner, G.: “Reformas al sistema de pensiones y pensión básica garantizada”, cit., p. 111 y ss.

# Género, poder y comunicación: la presidenta Michelle Bachelet

ELISABET GERBER

*Este artículo está extractado del libro Género y Poder. El significado del género en los más altos cargos políticos: los casos de Alemania, Chile, Argentina y España (2009), Barbara Stiegler, Elisabet Gerber, Fundación Friedrich Ebert, Santiago y del artículo "Michelle Bachelet und die Massenmedien. Die Kosten einer Kulturrevolution", publicado en Frauen, Politik und Medien, (2008) Elisabet Gerber, Editorial VS, Wiesbaden.*

## INTRODUCCIÓN

Vientos de cambio soplan en Latinoamérica en este siglo XXI en materia de poder político y relaciones de género. Por empezar, dos países del Cono Sur están gobernados por presidentas mujeres electas democráticamente: en Chile, Michelle Bachelet (2006-2010) y en Argentina, Cristina Fernández (2008-2011).

La elección de Michelle Bachelet como primera presidenta de Chile marca también un hito en América Latina. Aunque hubo otras presidentas en décadas pasadas, por lo general, no se trató de mujeres que hayan alcanzado la primera magistratura como producto de sus trayectorias políticas, ni de procesos democráticos transparentes. Tanto Violeta Chamorro (Nicaragua, 1990-1997), Mireya Moscoso (Panamá, 1999-2004) como María Estela Martínez de Perón (1974-1976), eran viudas de presidentes o de dirigentes políticos de alto rango y sus vertiginosos ascensos hacia

la primera magistratura estuvieron estrechamente vinculados con las trayectorias de sus maridos<sup>1</sup>.

De cara al futuro próximo, en dos países se avizoran candidaturas presidenciales femeninas, aunque condicionadas aun a los avatares propios de los procesos de definición de candidaturas. En Brasil, Dilma Rousseff es la candidata por el PT para las elecciones presidenciales de 2010. En Costa Rica, es candidata presidencial para 2010 la ex vicepresidenta y ex-ministra de Justicia, Laura Chinchilla (PLN). En Panamá, Balbina Herrera (PRD) disputó la presidencia de la Nación en las elecciones de mayo de 2009, aunque fue derrotada.

La particularidad de este momento, se vincula no sólo con el hecho de tratarse de líderes políticas elegidas democráticamente sino también con la simultaneidad del fenómeno en Latinoamérica y otras regiones del mundo. Muy recientemente, Hillary Clinton fue precandidata a la presidencia en EEUU, Ségolène Royal en Francia, en tanto que Alemania cuenta por primera vez en su historia con una mujer como Canciller Federal, Angela Merkel.

Aun reuniendo a todas las presidentas y candidatas presidenciales recientes, el porcentaje de casos resulta ínfimo con relación al total de nuestro planeta, sin embargo cada caso y su conjunto resultan tremendamente significativos en términos de la historia del poder político y, sin duda, de impacto simbólico. Es evidente que el hecho de que sean mujeres quienes ocupen la más alta magistratura de un Estado, reservada tradicionalmente a los hombres, tiene consecuencias sobre la subjetividad de mujeres y hombres. El estado de las cosas convoca a reflexionar, desde una perspectiva de género, sobre qué ha sucedido y está sucediendo en términos de las relaciones entre género, poder político a la luz de las experiencias en distintos países, en este caso particular, en Chile.

*“Había una vez, una sociedad que no estaba preparada...”*

Todavía hoy se reedita un viejo cuento en distintas latitudes del planeta: el de la sociedad que “no está preparada” para la transformación que sea, como tener una primera mandataria mujer. En Chile no faltaron

<sup>1</sup> Distintos fueron los casos de Lidia Gueiler, designada Presidenta Interina de Bolivia entre noviembre del 1979 y junio de 1980 por decisión del Congreso tras el derrocamiento del entonces presidente; así como el de Rosalía Arteaga, quien, desde la vicepresidencia de Ecuador, asumió la presidencia por 5 días en febrero de 1997.

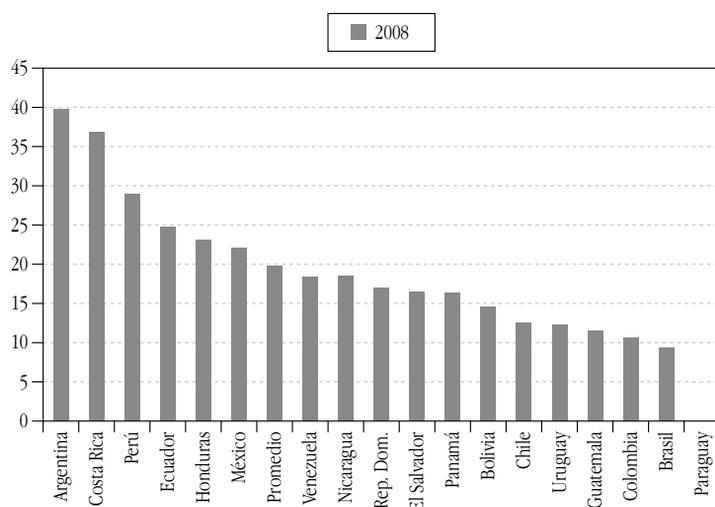
políticos –incluso de la propia coalición de la entonces candidata– que señalaron que el país “no estaba preparado aun” para una presidenta mujer, para colmo, agnóstica y separada. Y sin embargo, Michelle Bachelet gana las elecciones presidenciales en 2005 y transita este último año de gobierno con más del 70% de aceptación en la ciudadanía, de acuerdo a la mayoría de las encuestas en circulación. Según la Secretaria de Igualdad de España, Isabel Martínez, también allí se señalaba que un país de tan fuerte tradición católica no estaría listo para las medidas que, finalmente, ya están en marcha en el marco de la paridad. Aunque haya quienes siguen aferrándose al argumento de la supuesta precocidad de los cambios, éste se da de bruces con la realidad.

Indudablemente, una consecuencia relevante sobre las sociedades cuyos gobiernos están encabezados por mujeres, es la relativa al impacto simbólico. La visibilización de mujeres en altos cargos de poder, asociados tradicionalmente al “reino de la corbata”, no podría resultar neutral en términos de las transformaciones culturales que implica desde las relaciones de género. En gran medida, constituye un acto pedagógico para las sociedades todas: se trata de confirmar en los hechos que los espacios de poder político pueden y deben ser ocupados por mujeres y varones, desbaratando la “natural” titularidad masculina en aquellos ámbitos. De esta forma aporta a la ruptura de estereotipos de género y de la tradicional asignación de roles concomitante.

Desde luego que no toda mujer que ocupe cargos en instancias de decisión política tendrá sensibilidad frente a las cuestiones de género, ni se ocupará, necesariamente, de impulsar políticas orientadas en este sentido. No obstante, incluso en aquellos casos en que exista un compromiso expreso con la equidad de género, es importante que los avances en esta materia se vean acompañados por cambios institucionales estructurales. En este sentido, la conformación de gabinetes ministeriales paritarios, al depender de la voluntad política del presidente o de la presidenta, corre el riesgo de desaparecer con él/ella. En contraste, las leyes que institucionalizan medidas de acción positiva, trascienden a los gobiernos. En este sentido, los tres países analizados presentan un interesante espectro de experiencias: Chile cuenta con un gabinete paritario (60/40) pero no logró introducir, por ejemplo, forma alguna de leyes de cuotas para cargos electivos, lo que se refleja en la composición por sexo del parlamento (gráfico 1). Argentina, cuya presidenta no parece priorizar políticas de género ni ha demostrado un particular compromiso en este sentido, cuenta con leyes de cuotas sancionadas y reglamentadas en gobiernos

anteriores. En el caso de la Cámara de Diputados, que cuenta con un 40% de mujeres, la ley está vigente desde 1993; en el caso de la Cámara de Senadores, rige desde 2001, lo que se refleja en su composición, con un 41% de mujeres. España, por su parte, está presidida por un hombre que ha dado concretas señales de su compromiso en términos de equidad de género y conformó un gabinete paritario e implementó la Ley Orgánica de Igualdad Efectiva entre Hombres y Mujeres.

GRÁFICO 1:  
PRESENCIA FEMENINA EN LOS CONGRESOS DE LA REGIÓN LATINOAMERICANA  
(PORCENTAJE)



Fuente: Elaboración propia en base de datos de Unión Interparlamentaria y FLACSO, 2009.

Especialistas en género coinciden al señalar que el mayor desafío consiste en avanzar hacia una cultura de equidad para la sociedad toda, de manera que las políticas de equidad y los temas con ella vinculados no sean vistos como algo secundario o “una preferencia particular de una determinada gobernante” (Fernández en entrevista al Observatorio Género y Equidad, 2009).

### *Mitos del liderazgo femenino: esencialismo al paso*

¿Cabe hablar de rasgos distintivos de liderazgos femeninos? Abundan versiones sobre las cualidades que caracterizarían a las líderes mujeres,

como por ejemplo, mayor horizontalidad, tendencia a formar equipos, calidez, mayor empatía, etc. En nuestra opinión, sin embargo, faltan estudios que permitan comprobar tales supuestos sobre alguna base científica y sobran interpretaciones sesgadas por un fuerte esencialismo. ¿Qué permite afirmar que el liderazgo “femenino” se caracterice por esos u otros atributos? En el ámbito de las ciencias sociales no abundan las investigaciones sobre cómo impacta el género en el ejercicio del poder. En términos generales, la investigación internacional comparada disponible tiende a señalar que en el campo de las actitudes o de la cultura política, no habría mayores diferencias en el ejercicio del liderazgo (Fernández, 2007: 17). Más que estilos diferentes entre hombres y mujeres, existirían situaciones diferentes, que requieren liderazgos diferentes; el líder con éxito sería aquel que reconoce y se adapta a esas situaciones (Genovese, 1997). En su libro “Élitezgo”, Clarisa Hardy es contundente en este aspecto: “Las mujeres son tan talentosas e incompetentes, tan inteligentes y tontas, tan capaces e inhábiles, tan responsables e irresponsables como cualquier hombre que se dedica activamente a la política en Chile. Y por lo mismo, con los mismos derechos y merecedoras de iguales oportunidades” (Hardy, 2005:15).

Cabe destacar que los estudios que se han hecho sobre liderazgo son, en su inmensa mayoría, sobre hombres y no consideraban la variable género, algo comprensible si consideramos que, de hecho, la dirigencia política ha estado reservada al sexo masculino durante siglos. Al respecto, Dora Barrancos, experta en historiografía del género, considera que “...serán las propias mujeres quienes irán construyendo esa noción de potencia a medida que sean muchas más las que vayan asomando a la vida pública. Me parece incluso que la palabra ‘liderazgo’ tiene más que ver con esta noción: el líder invita a una emulación respetuosa y no a una subordinación miserable”. (“Cristina es ambigua...”, 2009).

## I. MICHELLE BACHELET:

### ¿REVOLUCIÓN SOCIOCULTURAL EN CHILE?

*“Quién lo hubiera pensado! Hoy le habla a este Congreso Pleno una mujer Presidenta. Aquí están mis diez Ministras y mis quince Subsecretarias. Aquí está, como lo prometí durante la campaña, el primer gobierno paritario de toda nuestra historia”.*

Presidenta Michelle Bachelet, discurso ante el Congreso Pleno, 21 de mayo de 2006.

### *1.1. Género en la campaña y en el gobierno*

Michelle Bachelet asume el 11 de marzo de 2006 como Presidenta de Chile tras triunfar en las elecciones presidenciales con el 53,49% de los votos en la segunda vuelta electoral del 15 de enero de ese mismo año. Como candidata presidencial de la Concertación de Partidos por la Democracia derrotó a Sebastián Piñera, candidato de la coalición de centro-derecha Alianza por Chile, que obtuvo un 46,51% de los votos. La alta adhesión a la figura de Bachelet se vincula en gran parte, con su trayectoria y experiencia de vida: hija de un militar que murió preso como consecuencias de las torturas sufridas durante la dictadura de Augusto Pinochet, ella misma y su madre padecieron la cárcel y torturas.

A la vez que surge como la figura resiliente, que abre la posibilidad de superación de un pasado doloroso –sin negarlo–, Bachelet agrega otros elementos que catalizan una suerte de “blanqueo social” en el Chile de estos días: es mujer, agnóstica, con un pasado de izquierda radical, separada y sin pareja actual, madre de tres hijos de dos parejas diferentes. Esta ruptura con la obligada construcción familiar tradicional permite a la sociedad chilena aggiornar una imagen que ya no responde a la realidad de miles de familias y, sobre todo, de mujeres chilenas.

La condición de ser mujer en la campaña, jugó a favor y en contra de la entonces candidata. El hecho de ser mujer aportaba a darle a un cuarto gobierno de la misma coalición política un sello renovador, a la vez que otorgaba mayor margen para poner en juego rasgos de empatía y calidez naturales de la candidata. Sin embargo, también intentó utilizarse en forma negativa en diversos sentidos. En los comienzos de la campaña hubo ensayos por perjudicar a la candidata por su condición de separada y por su pasado que incluía una pareja de izquierda radical. Este pasado de la Presidenta ya se había sacado a relucir cuando fue ministra de Defensa (enero 2002-octubre 2004) sin demasiada repercusión.

Bachelet no ha sido la única integrante del gabinete de ministros vinculada con sectores políticos más radicalizados en los años setenta, ni, desde luego, tampoco es la única con alguna ruptura matrimonial en su vida. Sin embargo, parece que la legitimidad respecto del acceso y ejercicio del poder por parte de las mujeres, fuera diferente a la de los hombres.. Los intentos por colocar poner nuevamente estos aspectos de su vida privada la agenda pública durante la campaña no encontraron eco en la opinión pública. En todo caso, no es el único caso que sugiere que la dimensión privada de las mujeres públicas pareciera concitar más atención que en el caso de los varones.

Más allá del hecho de ser mujer, Bachelet tiene un fuerte compromiso que se traduce en una campaña con una expresa impronta de género sin revanchismos. En este sentido, al anunciar su programa de gobierno señala: “Necesitamos que las mujeres tengamos no sólo los mismos derechos que los hombres, sino la posibilidad –a través de una verdadera política de apoyo– de ejercer estos derechos. Que una mujer sea Presidenta no debe ser visto como una rareza, sino como un augurio” (Carta a los Chilenos, Programa de Gobierno, 2005:4).

Una vez que asume el gobierno, Michelle Bachelet no cede en las reivindicaciones de equidad. La impronta de género que introdujo en su campaña presidencial, se mantiene durante su gobierno como lo demuestra la siguiente frase, expresada por la presidenta en múltiples oportunidades: “Cuando una mujer llega sola a la política, cambia la mujer, cuando muchas mujeres llegan a la política, cambia la política y, claramente, uno de los desafíos y necesidades de la democracia es mejorar la calidad de la política. (Presidenta anuncia la Ley...,2007)

Al tematizar la cuestión de género en su discurso, Bachelet es una excepción en el abanico de líderes políticas mujeres. Hacerlo demuestra cierta cuota de valentía, teniendo en cuenta la mala prensa que suele tener el feminismo en el ámbito político. En este sentido, contrasta con la “mujer de éxito” que suelen reflejar los medios, y que tiende a tomar distancia del movimiento de mujeres y de las feministas (Muñoz, 2006).

### *1.2. Estilo: ¿liderazgo femenino?*

Las críticas por la supuesta falta de liderazgo no nacen durante el período de Gobierno, sino que ya se plantean en la campaña presidencial. Sin embargo, durante el gobierno logra instalarse con una fuerza inusitada, en donde cuesta discernir hasta qué punto esta imagen tiene asidero en la realidad. Cabe preguntarse si en el caso de Michelle Bachelet se trata de una falta de capacidad de conducción, o de un estilo de liderazgo diferente al que Chile parece estar acostumbrado. La Presidenta Bachelet subrayó desde un comienzo la importancia de entablar diálogos con la ciudadanía, opción que se plasmó en la conformación de comisiones para elaborar propuestas de solución en algunos de las áreas más conflictivas que enfrentaba el gobierno: la reforma del sistema previsional, la reforma del sistema educativo, el aumento del salario mínimo.

Esta opción por conformar comisiones como las mencionadas, no necesariamente comprueban una falta de capacidad para tomar decisiones o una deficiencia de habilidades para la conducción, sin embargo, a me-

nudo ésta es la decodificación de una sociedad acostumbrada y “protegida” por estilos de conducción más bien autoritarios. Michelle Bachelet deja lugar al conflicto y eso no deja de ser interesante en un país con una fuerte historia de autoritarismo.

¿Se trata, entonces, de falta de liderazgo o más bien de una opción de la presidenta por otro estilo de conducción?

“La Presidenta Bachelet proyecta deliberadamente un cierto tipo de liderazgo a pesar de que se polemiza mucho acerca de su supuesta falta del mismo”, sostiene Fernández, quien agrega que Bachelet podría desplegar una performance de un liderazgo de tipo transformacional que poquísimas mujeres han podido desarrollar, como habría sido el caso de Gro Harlem Brundtland<sup>2</sup> en Noruega o Mary Robinson en Irlanda<sup>3</sup>. Los liderazgos de estas mandatarias se han distinguido por haber intentado transformar sus sociedades y Estados, atreviéndose a tomar distancia de la tradición para defender o crear nuevas dimensiones. En el caso de Bachelet, si una de las dimensiones que se tomara fuera el factor género, la Presidenta marcaría una diferencia porque no sólo lo verbaliza o tematiza, sino que muestra un compromiso consistente en avanzar en la materia (Fernández, 2007).

### *1.3. Impacto simbólico*

El día de la asunción a la presidencia de Chile de Michelle Bachelet, como parte de los festejos que desbordan las calles de Santiago, vendedores ambulantes ofrecen bandas presidenciales. Sin embargo, y por una especie de acuerdo tácito, sólo las mujeres las lucen, como si fueran ahora las únicas tocadas por la varita de la historia para hacerlo. En nuestra opinión, éste es uno de los gestos que resulta sintomático respecto del proceso de empoderamiento que involucró a las mujeres chilenas desde el triunfo de Bachelet.

Sin embargo, más allá de la opinión ¿sobre qué bases se puede medir la existencia del tantas veces mencionado “impacto simbólico”? Fernández afirma que, a nivel de los electores, es posible afirmar que el gobierno de Bachelet impacta a nivel simbólico, particularmente en las mujeres y agrega que, aunque no existan precedentes de medición empírica de este fenómeno, diversos tipos de análisis que podrían resultar

<sup>2</sup> Primera Ministra de Noruega en tres períodos (1981; 1986-1989; 1990-1996).

<sup>3</sup> Presidenta de la República de Irlanda entre 1990-1997.

reveladores en este sentido. Uno de ellos consiste en observar el apoyo que suscitan los mecanismos de cuotas y de paridad. Estudios de opinión pública realizados por el Servicio Nacional de la Mujer y FLACSO del año 2006 reportan niveles de aprobación de la ciudadanía frente a las medidas de paridad de un 73%. Posteriormente, un estudio realizado por cuatro centros de estudio con el apoyo del PNUD en el año 2008 reporta que un 75% dice estar de acuerdo con que haya una ley que exija igual número de mujeres y de hombres en ministerios, subsecretarías, intendencias y un 65% está a favor de una ley que exija un porcentaje mínimo (Fernández, 2009).

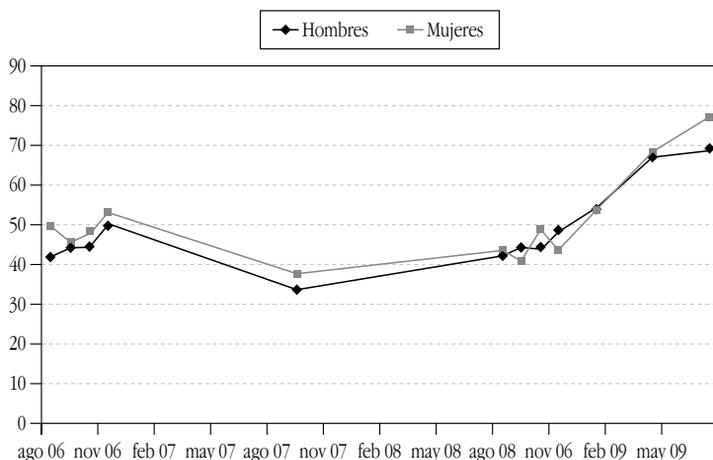
No obstante, otros son los resultados cuando se explora la actitud de las élites con relación a algunos de los temas abordados anteriormente. Allí las resistencias, claramente, son mayores. Un estudio de la Corporación Humanas del año 2006 muestra que 50,8% de diputados, la mitad del hemiciclo, se opone a las cuotas por sexo, manteniendo casi inalterable la misma tendencia que se observó en un estudio realizado por el Servicio Nacional de la Mujer en el año 2002.

Más allá de lo señalado, consideramos que las transformaciones en materia de relaciones de género se reflejan claramente en un ámbito revelador, como lo es el del discurso político. En este sentido, todos los candidatos en las elecciones presidenciales de 2005 y en las que se desarrollan actualmente –2009– incluyen, en mayor o menor medida, reivindicaciones de género. Sincera o no, esta sensibilidad de género en los discursos de los candidatos aparece como un síntoma de lo ya instalado como lo “políticamente correcto”. Claro está que, como subraya Fernández, los discursos políticamente correctos no siempre se condicen con ciertas posiciones de la dirigencia política a la hora de introducir cambios estructurales que podrían poner en jaque su propio poder (Fernández, en entrevista 29/5/2009).

Hay quienes consideran que los niveles de adhesión diferenciados por sexo también podrían entenderse como indicadores del impacto simbólico del género en el poder. Ciertamente es que Bachelet no sólo obtuvo mejor votación entre las mujeres de todos los estratos socioeconómicos y de todas las edades. Los niveles de aprobación en todo el período de gobierno son mayores entre las mujeres que entre los hombres (Gráfico 2).

GRÁFICO 2:

INDEPENDIENTEMENTE DE SU POSICIÓN POLÍTICA, ¿USTED APRUEBA O DESAPRUEBA LA FORMA EN QUE MICHELLE BACHELET ESTÁ CONDUCIENDO SU GOBIERNO? (% APROBACIÓN)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Adimark, 2009.

#### 1.4. Impacto en las políticas públicas:

##### *Paridad y gendermainstreaming*

Uno de los gestos más fuertes por parte de Michelle Bachelet en materia de igualdad de género es, sin duda, el anuncio del gabinete paritario: el primer gabinete de ministros de la presidenta Bachelet está compuesto por un 50% de mujeres. A través de los distintos cambios de gabinete que se suceden en su gobierno, mantiene lo que se ha dado en llamar “paridad flexible”, 60/40%.

En contraste con tales logros, no fue posible avanzar en la introducción de cuotas para cargos electivos, pese a que la Presidenta Bachelet lo anunció en su programa de gobierno. Uno de los mayores obstáculos en este sentido tiene que ver con cuestiones de ingeniería electoral: Chile tiene un sistema electoral binominal y para implementar eficazmente una ley de cuotas resulta imprescindible reformarlo. Pese a diversos intentos, no ha sido posible avanzar en una reforma de este tipo dada la falta de consenso en la clase política.

En lo que respecta a los contenidos y orientación de las políticas públicas, el gobierno de la Presidenta Bachelet ha priorizado indudablemente los temas vinculados con la protección social. Según Fernández, esta tendencia es lo que se ha dado en llamar la “ética del cuidado” o una especial predisposición hacia los más vulnerables de la sociedad. Desde la perspectiva de género resulta particularmente interesante que el programa de gobierno se proponga recoger una noción de “equidad de género” que combina justicia social y superación de los desequilibrios entre los géneros, es decir, reconoce su interconexión con las desigualdades sociales, raciales, étnicas, generacionales, etc. (Fernández, op. cit.).

El sello de la protección social fundamentado en una perspectiva de género estaría dado, según la ex Ministra de Planificación, Clarisa Hardy, en tanto Chile ha optado por un modelo no familiarista de protección. Hardy aclara el concepto: “hay dos opciones en el mundo para enfrentar los sistemas de protección social, las familiaristas y las no familiaristas. El primero supone que el grueso de la protección descansa en la familia, como es el cuidado de los niños y de los adultos mayores. El Estado asumiría aquello de lo que la familia no se hace cargo, como la seguridad social.(...) La opción no familiarista no sitúa la responsabilidad de la protección social sobre los hombros de las familias. Al no hacerlo, en rigor, liberamos a las mujeres” (Hardy, 2005:30).

En este contexto, el gobierno ha impulsado una reforma previsional con mirada de género que ha permitido corregir desigualdades históricas al reconocer el valor de la maternidad, del trabajo doméstico y del cuidado infantil y visibilizar permanentemente la importancia del aporte femenino al desarrollo de la sociedad en su conjunto (Fernández, op. cit.).

## II. MUJERES EN LA ARENA POLÍTICA: IMAGEN Y CONTENIDOS

Durante mucho tiempo se señaló críticamente, que los medios prestan poca atención a las políticas, y cuando lo hacen, centran su atención en su aspecto físico más que en su trabajo político. Si es cierto que esto es así, la presidenta Bachelet parece haberle doblado la muñeca a la banalidad reinante en los medios. Ya como candidata, MB pareció francamente libre de la prisión estética, entendido aquí el concepto estética en su sentido pobre y reducido en boga, que impone ante todo, no ser gorda ni mucho menos y ostentar vestuarios infinitamente surtidos y costosos (Gerber, 2006:47). Esta impronta, iniciada en la campaña, se mantiene durante el gobierno de la Presidenta MB.

“Una imagen de mujer que pocas veces hemos visto: impecable. Se planta con total presencia con sus trajes sastre, con sus kilos, manda un constante mensaje, una gran reafirmación para las mujeres (...) Lo honesto en ella es que es una persona que está efectivamente en una posición de servicio público, no está preocupada por su carrera futura, no está especulando: es excelente”, señala la periodista Manuela Gumucio<sup>4</sup> (Gumucio en entrevista personal del 7/8/2007).

Se puede afirmar que la figura de Bachelet como candidata y luego como presidenta, contribuye a recomponer identidad femenina, sin imponer modelos, incluyendo diversidades, aun rescatando algunas dimensiones que se ubicarían entre los vinculados con “la invarición de lo femenino”, en alusión a la continuidad relativa de ciertos roles sexuales en sociedades de igualdad (Lipovetsky, 1999). Resulta particularmente interesante que los rasgos de empatía, proximidad y calidez que indican numerosos estudios como atributos de Bachelet en campaña y como presidenta, se presentan en ella despojados de matices de complacencia o vanidad. Si en el imaginario colectivo está instalado, de algún modo, que la sabiduría de las triunfadoras se asocia estrechamente a su capacidad de seducción “femenina”, entendida ésta como la no-confrontacional y halagadora, Bachelet lo desmiente con una actitud austera. “MB no hace ninguna concesión a una femineidad o a una idea de mujer que suelen tener ciertos limitados habitantes del mundo del poder. Ella no hace concesiones ni desde lo estético, ni desde su manera de relacionarse con los hombres: es sumamente parca, no recurre a la adulación ni a la coquetería. En este sentido es impecable”, destaca Manuela Gumucio.

El enfoque frívolo de lo estético y la vida privada, recurso recurrente de los medios, no ha tenido eco a través de la imagen de esta presidenta. No funciona como posible factor distractor; las dificultades para instalar los temas de gobierno que interesan a la presidenta parecen situarse en otras dimensiones. Ahora bien, más allá de la agenda del actual gobierno y de la particular impronta de la Presidenta Bachelet, no se puede soslayar aquí una dimensión más general de la espinosa relación entre las mujeres y los medios de comunicación.

<sup>4</sup> Manuela Gumucio es periodista, doctora en ciencias sociales, directora del Observatorio de Medios FUCATEL.

## 2.1. Nuevas audiencias- viejos protagonismos

En el ámbito de los medios masivos de comunicación resulta evidente que, desde los procesos de producción de contenidos, hasta las estructuras mismas en las directivas y equipos de las empresas periodísticas, no son en absoluto neutrales desde el punto de vista del género. A continuación se presentan algunos datos sobre quiénes protagonizaban y eran voces autorizadas para informar y opinar sobre la actualidad política a mediados de los años '90 y a comienzos de este milenio, tendencias que, como veremos más adelante, no parecen haber evolucionado.

TABLA 1:

Quién figura en las noticias	1995	2000	2000	2000
	% mujeres	% hombres	%mujeres	% hombres
Protagonistas de las noticias	17	83	18	82
Protagonistas presentados como víctimas	29	10	19	7
Presentadores/as	51	49	49	51
Reporteros	28	72	31	69

Fuente: *Who makes the news report, 2005.*

Las proporciones son parejas entre hombres y mujeres sólo en el rubro “presentadores/as” en donde, desde luego, las consideraciones estéticas prevalecen por sobre las profesionales, por ende, estos porcentajes lejos están de sugerir avance alguno en materia de equidad de género. Con respecto a la presencia de mujeres en el mundo de la prensa escrita, se encuentran poquísimas periodistas mujeres en lugares destacados en los principales diarios. Con una larga experiencia en los niveles directivos de medios de comunicación en Chile, el periodista Alberto Luengo<sup>5</sup> señala “No hay directoras de diario, salvo en La Segunda, ni subdirectoras. En los canales de televisión sucede lo mismo. El machismo está establecido en los medios, no sólo por la cantidad de hombres en puestos relevantes, sino por las prácticas vigentes” (Luengo en entrevista personal el 1º/8/2007).

<sup>5</sup> Alberto Luengo es periodista, editor de contenidos del canal Chilevisión, ex vicedirector del Diario Siete.

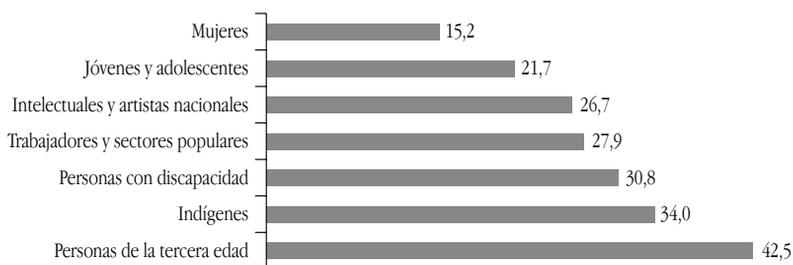
Los medios en Chile parecen atrasar respecto de las expectativas e intereses de sus públicos y esto no debería sorprender, considerando un factor ya mencionado: la propiedad de los medios se concentra claramente en los sectores más conservadores de la sociedad chilena. Con respecto a la televisión y sus espectadores, estudios recientes hablan de la existencia de nuevas audiencias en Chile, tal como sucede, en el mundo en general. Los públicos actuales tienen interés por temas relativos a Chile y al mundo, por ende, aspiran a verlos reflejados en la pantalla. A su vez, se trata de audiencias más pluralistas, con una conciencia social más compleja que “está más atenta a la posible exclusión de ciertos grupos sociales o, visto de otra forma, a la sobre-representación de ciertos grupos con poder” (Souza, 2007: 129). Sin embargo, la programación actual no parece aun recoger estas nuevas demandas.

GRÁFICO 3:

ACTORES SOCIALES CON POCO TIEMPO EN LA TELEVISIÓN.

LISTADO DADO, MENCIONES SOBRE EL 15%

BASE: TOTAL MUESTREO ENTIV 2005 (2.770) - MÁXIMO 3 MENCIONES



“La TV de la era Bachelet en Chile sigue atrasando. Si bien el área social fue uno de los ingredientes predilectos de la agenda noticiosa del 2006, con una fuerte cobertura de los temas salud, educación y vivienda, el tipo de relato predominante fue “la casuística del drama humano” (Moulian, 2007: 122).

Más allá de las particulares dificultades comunicacionales que haya atravesado el Gobierno de Bachelet, es evidente que la mediatización de la política, sobre todo en el ámbito televisivo, no parece favorecer la profundización del debate político. Ya señalaba Giovanni Sartori pocos

años atrás que “la era de la nueva política videoplasmada no resulta positiva para uno de los objetivos esenciales de las democracias, que es la comprensión de los problemas” (Sartori: 2003). No obstante esta tendencia más bien universal, en Chile, las limitaciones al debate político, está claramente sesgado. “El debate que interesa no lo podemos hacer. ¿Somos el país buen alumno que tiene la alcancía llena, o tenemos que dar un giro y encarar de una vez las desigualdades sociales?” plantea Manuela Gumucio. La periodista alude a una de las grandes asignaturas pendientes en Chile: la redistribución de la riqueza. En el contexto latinoamericano, pese a sus envidiables indicadores macroeconómicos, Chile es uno de los países con mayores desigualdades. “¿Qué posibilidades tiene una Presidenta de profundizar el debate sobre las reformas sociales, en un marco de medios en donde los grandes *issues* pasan por la eficacia económica del país, las variaciones de la bolsa, pero no se puede tocar el tema de los márgenes de ganancia empresariales? En esto, los medios están coludidos: hay temas prohibidos.” (Gumucio, op. cit.).

Este complejo panorama vuelve aún más difícil distinguir en qué medida, el factor género dificulta o favorece las relaciones de la actual Presidenta de Chile y los medios de comunicación, así como la instalación de su agenda en ellos. Más que una clara actitud de ataque o denostación de la presidenta basada en su condición femenina, se observan mensajes plagados de contradicciones. Por una parte, se plantea como prácticamente sobreentendida la necesidad de avanzar hacia la equidad de género, mientras que simultáneamente reproducen y refuerzan los estereotipos sexistas que ignoran o niegan las diversidades, pero casi siempre operan en detrimento de las mujeres. “Esto no resulta tan sorprendente en sociedades en donde coexisten prácticas sociales en un sentido, y prácticas sociales en otro opuesto, que destruye o atenúa el efecto de las primeras” (Fernández, 2007: 19).

Entonces, si la pregunta es por qué el trato de los medios hacia la presidenta Bachelet y, en general, hacia las políticas mujeres, no deja de tener sesgo discriminatorio, la respuesta salta a la vista: porque las sociedades lo tienen, y los medios no son apéndices autónomos de ellas. Eso no significa que haya que renunciar a la aspiración de sociedades y, por ende, medios, más respetuosos y constructivos en términos de equidad de género. Y, pese a los tropiezos, los avances de los últimos años parecen irreversibles. La propia Michelle Bachelet lo resume de esta forma:

“Comprendo que en esto simbolizo un cambio cultural de proporciones, un cambio que no tiene vuelta atrás. Yo no sé si en el futuro habrá o no una Presidenta. Ojalá que sí. Pero de algo estoy segura. Si antes las niñas me decían que querían ser doctoras, ahora me dicen que quieren ser Presidentas. Eso le hará bien al país (...).” (Peña, 2007: D4)

## *2.2. La estrategia comunicacional: goleadora a la defensa*

“Bachelet expresó la importancia de la comunicación al ciudadano, en una democracia sin ataduras militares ni temas tabúes. Sin embargo, la comunicación en su gobierno sigue siendo un esfuerzo limitado al área de prensa y, en especial, desde el nivel central del gobierno” destaca el periodista Mauricio Weibel<sup>6</sup> (Weibel en entrevista personal del 6/8/2007). Desde la estrategia comunicacional, resulta curiosa esta opción, ya que limitar la comunicación hacia y con la ciudadanía a las acciones de prensa, no responde a las demandas de estos tiempos. Estudios realizados sobre las elecciones presidenciales que tuvieron lugar en 11 países latinoamericanos en el transcurso del 2006, señalan que ese año pasará a la historia en la relación entre medios de comunicación y campañas electorales, especialmente porque los candidatos tomaron distancia de los medios masivos de comunicación y optaron por otros canales. Lejos de significar esto que los medios hayan dejado de ser escenarios privilegiados del debate, sugiere sí que habrían perdido cierto protagonismo al convertirse en polémicos actores políticos, sobre la base de intereses, fundamentalmente, comerciales (Valencia Mejía, 2007: 3). Esta opción que resultó exitosa durante las campañas, no parece tener continuidad durante el Gobierno de Michelle Bachelet, que canaliza los esfuerzos comunicacionales básicamente hacia los medios masivos.

Paralelamente, se advierte un manejo inadecuado de la figura presidencial, lo que debilitó aún más la capacidad comunicacional del gobierno de Bachelet, sobre todo en los tres primeros años de gobierno. Como sujeto de comunicación pública, la presidenta se destaca por su natural talento comunicacional. Los atributos que jugaron un papel decisivo en la campaña electoral, no parecen aprovecharse en todo su

<sup>6</sup> Mauricio Weibel es periodista, docente universitario y corresponsal para el Cono Sur de la DPA (Deutsche Presse Agentur) en Santiago, Chile.

potencial de despliegue durante el gobierno. Sobre los primeros dos años de gobierno, el periodista Alberto Luengo señala: “Su estrategia comunicacional fue un fracaso porque opaca sus principales atributos: empatía; optimismo y vitalidad. En lugar de aprovechar sus rasgos carismáticos, se la oculta en aras de protegerla”. Nuevamente, la supuesta necesidad de protección que requeriría la presidenta, sólo parece profundizar aquello que se pretende evitar, debilitándola aun más. “Como la Presidenta tendría déficit en ciertos temas técnicos, como la economía, se la expone poco. Eso es un gran error”, señala Alberto Luengo. En definitiva, los factores más influyentes en los niveles de adhesión pública no pasarían, en primer lugar, por las competencias técnicas de los personajes políticos en cada área de gobierno. Por otra parte, la presidenta tuvo algunas dificultades en salidas a terreno, en donde fue increpada públicamente por algunas personas y esto fue ampliamente difundido por los medios. Sin embargo, Luengo relativiza el impacto que puedan tener estos reveses que, en su opinión, no justifican en absoluto una cierta marginación de la Presidenta de la escena pública, y subraya: “Un talento comunicacional como MB soporta eso y mucho más”. En este sentido, coincide con el periodista Mauricio Weibel: “La mayor fortaleza comunicacional de Bachelet es su empatía mediática, pero, paradójicamente, su mayor debilidad es la forma en que se administra su figura ante los medios (...)”. Luengo remata con una metáfora futbolística, al señalar que el despliegue comunicacional de los primeros dos años de gobierno podría definirse como “poner una goleadora a la defensa”. Es así como los logros del gobierno de Michelle Bachelet en materia de políticas sociales, por ejemplo, recién se empiezan a capitalizar en su último año de gobierno. Según lo expuesto, esto se vincularía no sólo con el claro sesgo opositor de la mayoría de los medios masivos chilenos, sino también con la falta de una estrategia comunicacional adecuada. En este sentido, los altísimos índices de adhesión que alcanza la Presidenta Bachelet en el 2009 no se deberían a una buena estrategia comunicacional, sino más bien a dos factores ajenos a ésta. Por una parte, habría jugado un importante papel la forma en que Chile pudo enfrentar la crisis financiera internacional y, por la otra, sondeos de opinión dan cuenta del impacto que ha tenido el tremendo despliegue de programas de protección social, cuyos beneficios fueron percibidos por los sectores más vulnerables de la sociedad.

## CONCLUSIONES

En la sociedad chilena, como en otros países gobernados por mujeres, se puede reconocer un beneficio indiscutible en términos de salud social, vinculado con lo que se suele denominar el “impacto simbólico” de las mujeres en el poder. El hecho de que haya mujeres en los más altos cargos de responsabilidad política implica una ruptura radical con la tradicional asignación por sexo de los ámbitos público/privado, cuya radicalidad está dada precisamente por el extremo nivel de concentración de poder y publicidad que simboliza la presidencia de un país. Más allá de qué mujer sea quien ocupe el puesto o cuáles sean sus prioridades políticas, la secretaria de Igualdad de España, Isabel Martínez señala que “...es fundamental que se incorpore la normalidad democrática de que otras mujeres puedan asumir la presidencia”. Hay en ello una dimensión pedagógica para la sociedad toda, al aportar a un quiebre con los estereotipos sociales.

Tanto el caso de Chile como el de otros países gobernados por mujeres, plantea una interrogante sustantiva desde la perspectiva de género: ¿el hecho de que haya mujeres en la primera magistratura de un país implica especiales avances en las agendas de equidad de género y justicia social de un país? Una mirada sobre la experiencia no sólo en Chile, sino también en España, Alemania o Argentina, constataría la tesis de Bárbara Stiegler, en cuanto a que, para que las mujeres en el poder impulsen este tipo de transformaciones, deben cumplirse algunas condiciones. Por una parte, que la mujer que ocupa el espacio de poder haya tenido experiencias de género específicas y las interprete desde la perspectiva política y no meramente individual; por la otra, que cuente con un espacio programático para cuestiones de género en su partido, que abogue por la transformación de las relaciones de género (Stiegler, 2009).

En la figura de Michelle Bachelet, por su parte, se conjugan la impronta personal y la pertenencia partidaria. Ante la pregunta acerca de qué factores pudieran haber llevado a la Presidenta Bachelet a priorizar el género en su gobierno, María de los Ángeles Fernández responde: “Una combinación de elementos, en los que convergen su historia, experiencia personal y su condición de socialista, por cuanto se adscribe a una postura ideológica que le otorga un lugar importante al valor de la igualdad de género” (Fernández, 2009).

### *Impacto para las mujeres*

Hemos mencionado ya los beneficios del impacto simbólico que conlleva el hecho de que una mujer detente el poder político. Sin embargo, existe también el riesgo de que tales liderazgos, al ser casos excepcionales, sean vistos como una rareza. En este sentido, la reconocida feminista argentina Diana Maffia plantea: “¿Alcanza con lugares excepcionales para mujeres excepcionales? Les encuentro un indudable valor positivo: son modelos de identificación posibles. Pero es también insuficiente: haremos lo que podamos dentro de un sistema patriarcal que restringe los espacios de participación del resto de las mujeres. Cambiar ese espacio es una tarea colectiva.” (Maffia, 2009)

Por otra parte, en los distintos países parece haber un denominador común de fuerte arraigo, que atribuye a cada mujer en el poder la representación de todas las mujeres, considerándolas idénticas. Así nos encontramos en Chile, España o Argentina aclarando una y otra vez que si se equivoca una mujer, no se equivocan todas las mujeres. Basta recordar los primeros meses de Gobierno de la Presidenta Bachelet, cuando, ante las diversas dificultades que atravesaba la gestión gubernamental o sus supuestos errores, un comentario casi obligado entre la élite política era “nunca más una mujer presidenta”.

### *Mujeres al poder y medios: estereotipos*

Mucho se ha dicho sobre la persistencia de estereotipos de género en el tratamiento que dan los medios masivos a las mujeres en el poder. La dimensión privada y la estética de las mujeres que ocupan altos cargos políticos parece concitar más atención que en el caso de los varones. Sobran ejemplos al respecto, no sólo en Chile:

- En la campaña presidencial de Michelle Bachelet, una de las preguntas que plantearon los medios fue quién llevaría a su hija adolescente al colegio si resultaba electa, planteo impensable en el caso de los candidatos varones.
- En marzo de 2009 se celebró en Chile la Cumbre Progresista, que contó con la presencia de figuras como, por ejemplo, el Presidente del Brasil, “Lula” da Silva; el Primer Ministro británico; Gordon Brown; el Vicepresidente de los EEUU, Joe Biden; la presidenta Cristina Fernández y el Presidente de Uruguay, Tabaré Vázquez. Uno de los principales diarios chilenos dedicó un titular y media página al largo de las uñas de la presidenta Cristina Fernández.

- Otra fiesta mediática fue la celebrada en ocasión de las fotos tomadas a la presidenta Bachelet en traje de baño durante una gira oficial en Brasil. La fotografía fue obtenida a las seis de la mañana, cuando la presidenta optó por darse un baño en el mar en un momento que, habrá supuesto, pertenecía a su descanso y no a su agenda pública. Una imagen similar de Angela Merkel también fue sometida a la exposición pública, simplemente por el tremendo valor que cobra en el mercado mediático mostrar a la primera mandataria en traje de baño.

En síntesis, se trata de frivolarizar constantemente la relevancia pública de las mujeres en la vida política (Martínez, op. Cit.), práctica que no es exclusiva de los medios de comunicación chilenos. Más allá de denunciar esta suerte de vicio mediático, resultaría interesante indagar algunas de sus razones. Un primer intento podría llevarnos a optar entre dos tipos de explicaciones. La primera tendería a demonizar a los medios y responsabilizarlos de todos los males sociales que nos afecten. La segunda sería una mirada más bien “democrática-bondadosa” hacia los medios masivos, desde donde se afirma que, finalmente, los medios son mero reflejo de la sociedad y al centrarse en estos rasgos de las mujeres en el poder, no hacen más que actuar como espejo de la mirada social. Ninguna de estas alternativas resulta convincente, más bien parecería que la sociedad es compleja, las relaciones y construcciones de género tanto o más aun y los medios no tienen tiempo para complejidades. Los estereotipos, en este sentido, vienen como anillo al dedo a la hora de simplificar contenidos. Y si, por ahora, prevalecen aquellos estereotipos tradicionales, sexistas y discriminatorios puede deberse a que los cambios en esta materia son demasiado recientes como para absorberlos y adaptarlos a los formatos pertinentes en la lógica massmediática. En este sentido, como ya se ha señalado anteriormente, los medios más bien “atrasan” respecto de las múltiples facetas de las mujeres en el poder que circulan en nuestras sociedades operando, en alguna medida, como anclaje hacia configuraciones sociales pretéritas.

### *No hay marcha atrás*

Desde el inicio del gobierno de la Presidenta Bachelet, expertas en género señalan la importancia de institucionalizar los cambios impulsados por líderes mujeres o varones comprometidos con la equidad de género, ya que futuros cambios de gobierno podrían poner en riesgo los

avances logrados. Sin embargo, consideramos que aun cuando no estén regulados desde el punto de vista institucional, será difícil retroceder en algunos ámbitos. Así, por ejemplo, es difícil imaginar próximos gobiernos en Chile con escasa presencia de mujeres en el gabinete ministerial. Un gabinete sin ministras resultaría, sencillamente, impresentable ante la sociedad, no sólo ya ante el feminismo.

En este sentido, las mujeres de la Concertación de Partidos por la Democracia de Chile, presentaron en agosto de este año (2009) una serie de exigencias al candidato presidencial, Eduardo Frei, entre las cuales se planteaba la paridad para los cargos en el ejecutivo, entre muchas otras más. El candidato aceptó públicamente las exigencias contenidas en un documento llamado, precisamente “Ni un paso atrás”. Más allá de las convicciones de cada mandatario o candidato, lo cierto es que ya no resultaría políticamente correcto no reivindicar la equidad de género y en esto es difícil imaginar grandes retrocesos. Desde luego que la distancia entre lo que se declare y lo que se practique puede ser abismal, por lo tanto, no se podría prescindir de la atención permanente que deberán seguir prestando las mujeres, en particular, las feministas, desde los diversos ámbitos de acción.

En este contexto no es casual que, en el último Foro Social Mundial, el presidente venezolano Hugo Chávez haya sostenido que “el verdadero socialismo es feminista”. Y su colega ecuatoriano Rafael Correa fuera muy explícito al señalar que el Socialismo del Siglo XXI se diferencia del socialismo tradicional, entre otras cosas, por la “justicia de género”, por el fin de la discriminación de las mujeres. El nuevo socialismo, dijo, debe definir otro desarrollo, preservando la naturaleza, la biodiversidad y la diversidad cultural. (Osava, 2009).

Más allá de las adhesiones o rechazos que generen estas figuras políticas, sus declaraciones resultan sintomáticas: las cuestiones de género ya no pueden desestimarse sin más, por considerarse temas menores de las agendas políticas. Al atacar los más elementales sistemas de relación de nuestra sociedad, los caminos que recorreremos en estos procesos de transformación están y seguirán estando plagados de obstáculos y desvíos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Adimark (2006, 2007, 2008, 2009) Evaluación de la Gestión de Gobierno, Santiago de Chile in <http://www.adimark.cl/>
- Carta a los Chilenos (2005), Programa de Gobierno, Ministerio Secretaría General de la Presidencia (2005), Santiago de Chile
- [http://www.minsegpres.gob.cl/portal/documentos/programa\\_de\\_gobierno/documentoLista/0/documento/PROGRAMA\\_DE\\_GOBIERNO.pdf](http://www.minsegpres.gob.cl/portal/documentos/programa_de_gobierno/documentoLista/0/documento/PROGRAMA_DE_GOBIERNO.pdf)
- Fernández, María de los Ángeles. *Bienvenida Paridad*, Editorial Cuarto Propio, Santiago de Chile, 2007.
- Fernández, María de los Ángeles. “Análisis exploratorio de la presidencia de Michelle Bachelet (caso Chile)”, ponencia presentada en el seminario Género en el Poder: el Chile de Michelle Bachelet, Observatorio de Género y Equidad, el 29 de mayo de 2009, Santiago de Chile. <http://www.observatoriongeneroyliderazgo.cl/seminario/wp-content/uploads/2009/04/mafa.pdf>
- Genovese, Michael. *Mujeres líderes en política: modelos y prospectiva*, Nancea, España, 1997.
- Gerber, Elisabet. *Comunicación y Política. Análisis de la campaña presidencial de Michelle Bachelet*, Centro de Competencia en Comunicación - Friedrich-Ebert-Stiftung, Santiago de Chile, 2006.
- Gerber, Elisabet. “Michelle Bachelet und die Massenmedien: Die Kosten einer Kulturrevolution”, Holtz-Bacha (Ed.) *Frauen, Politik und Medien*, Vs Verlag, Wiesbaden, 2008.
- Hardy, Clarisa. *Paridad e Igualdad en el Gobierno de Michelle Bachelet*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Fundación Salvador Allende Santiago de Chile, 2006.
- Hardy, Clarisa. *Élites y Liderazgo. Liderazgos femeninos en Chile*, Catalonia, Santiago de Chile, 2005.
- Lipovetsky, Gilles. *La Tercera Mujer. Permanencia y revolución de lo femenino*. Editorial Anagrama, Barcelona, 1999.
- Martínez, Isabel. “La paridad en España”, ponencia presentada en el seminario Género en el Poder: el Chile de Michelle Bachelet, Observatorio de Género y Equidad, el 29 de mayo de 2009, Santiago de Chile.
- Ministerio de Igualdad (2007). Plan estratégico de Igualdad de Oportunidades 2008-2011, España.
- Ministerio Secretaría General de la Presidencia (2005), Carta a los Chilenos, Programa de Gobierno, Santiago de Chile. [http://www.minsegpres.gob.cl/portal/documentos/programa\\_de\\_gobierno/documentoLista/0/documento/PROGRAMA\\_DE\\_GOBIERNO.pdf](http://www.minsegpres.gob.cl/portal/documentos/programa_de_gobierno/documentoLista/0/documento/PROGRAMA_DE_GOBIERNO.pdf)
- Moulian, Diego. *La función política de la Televisión. Tendencias, contenidos y desafíos en el Chile de hoy*. Ministerio Secretaría General de Gobierno de Chile, Santiago de Chile, 2007.
- Muñoz Castillo, Carolina. “Al margen: la representación de las mujeres en los medios de comunicación”, estudio realizado para la Mesa Agenda pro-Género, organizada por Chile 21 y la Fundación Friedrich Ebert en Chile, Santiago de Chile, noviembre 2006-mayo 2007.

- PNUD (2008) en colaboración con el CEP, Cieplan, Libertad y Desarrollo y ProyectAmérica, Santiago de Chile <http://www.pnud.cl/prensa/noticias-2008/Encuesta%20PP%20y%20Sistema%20Electoral.pdf>
- Ríos Tobar, Marcela (ed.). *Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina*. Verlag FLACSO / IDEA Internacional / Catalonia, Santiago de Chile, 2009.
- Sartori, Homo Vicens. *La sociedad teledirigida*, Ed. Taurus (erste Ausgabe September 1998), Buenos Aires, 2005.
- Souza, María Dolores. In *Secretaría de Comunicaciones* (ibid), 2007.
- Stiegler, Barbara. Ponencia presentada en el seminario “Género en el Poder: el Chile de Michelle Bachelet”, Observatorio de Género y Equidad, el 29 de mayo de 2009, Santiago de Chile.
- Valencia Mejía, Marina (ed.). *Se nos rompió el amor. Elecciones y medios de comunicación – América Latina*, Centro de Competencia en Comunicación, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bogotá, 2007.
- Who makes the news report* (2005) citado por Muñoz Castillo, Carolina (2006) op. cit.

**Artículos periodísticos referidos:**

- Fernández, María de los Ángeles (24 de enero de 2006). La primera presidenta de Chile: los desafíos de Michelle Bachelet, *El Mercurio*, Santiago de Chile
- Fernández, María de los Ángeles. Entrevista con el *Observatorio de Género y Equidad* el 29/5/2009. <http://www.observatoriogeneroyequidad.cl/>
- Maffia, Diana. En entrevista al *Observatorio de Género y Equidad* el 29/5/2009. <http://www.observatoriogeneroyequidad.cl/>
- Martínez, Isabel. Entrevista con el *Observatorio de Género y Equidad* el 29/5/2009. <http://www.observatoriogeneroyequidad.cl/>
- Osava, Mario (30/1/2009). “Presidentes por un socialismo feminista” <http://www.ipsterraviva.net/tv/wsfbrazil2009Esp/currentNew.aspx?new=1288>
- Peña, Carlos (2007, 19 de agosto). “Los que digan que no han sido empoderados, mienten”, diario El Mercurio, Santiago de Chile.
- Presidenta anuncia la Ley de Cuotas y la vincula con aporte a candidatas (7 de agosto de 2007), *La Nación*, Santiago de Chile
- Tassart, Pablo (30 de abril de 2009). “Buenos Aires. Habla Diana Maffia”, *Punto Cero*, Buenos Aires <http://puncocerohaciaelfuturo.blogspot.com/2007/04/buenos-aires-habl-diana-mafia-por-pablo.html>



# Chile en la globalización

JAIME ENSIGNIA

## LUCES Y SOMBRAS DE LA GLOBALIZACIÓN: OTRO MUNDO POSIBLE

Nuestro planeta atraviesa desde hace tres décadas un proceso globalizador de dimensiones nunca vista en la historia de la humanidad. Las raíces de la globalización se encuentran en las respuestas que los Estados de los países avanzados y las empresas transnacionales, dieron a la crisis del capitalismo fordista - keynesiano a mediados de los años setenta del siglo XX. La crisis de la gestión del Estado, de la economía en sus variantes keynesiana, nacional desarrollista o de planificación centralizada, generó condiciones que le otorgaron funcionalidad política al neoliberalismo para la apertura de las economías nacionales. Esta fue una condición necesaria para el despegue de lo que hoy llamamos globalización.

La globalización ofrece un conjunto de oportunidades, cuyo aprovechamiento oportuno y eficaz entraña enormes desafíos para las naciones en desarrollo. Este fenómeno globalizador representa una “promesa” de desarrollo material y de bienestar para toda la humanidad. Del mismo modo, permite un contexto favorable para la difusión a escala global de los derechos humanos esenciales, incluidos los derechos civiles, económicos, políticos, sociales y culturales, como fundamentos de la convivencia entre las personas de cualquier sociedad.

Sin embargo, mientras no sea posible orientar este proceso globalizador en una dirección progresista, de mayor transparencia y con una decidida voluntad democrática de la acción política de las naciones, seguirá careciendo de gobernabilidad.

Por otro lado, de no ser canalizado por medio de instituciones internacionales competentes, detendrá una naturaleza caótica y ambigua en el imaginario de muchos ciudadanos en el nivel global. En la actualidad, esta falta de orientación, incide en que vastos sectores de la sociedad mundial sigan percibiendo a la globalización como un proceso que favorece a unas pocas naciones y, fundamentalmente, al sector del capital financiero internacional. La crisis financiera internacional en curso no hace más que acentuar esta percepción, más allá de la relativa reactivación económica que se observa a nivel internacional en la actualidad.

La dinámica globalizadora y la mundialización de la economía ha traído enormes beneficios para sectores bien determinados de los países desarrollados (para el sector financiero internacional, pese a la actual crisis y los estratos de mano de obra muy calificada). Esto ha implicado que en el mundo desarrollado hay vastos sectores sociales que han visto deteriorados sus ingresos salariales y se han ampliado los niveles de la desigualdad social. Por otro lado, para los países en desarrollo, los beneficios de la globalización siguen siendo frágiles e incipientes.

Por ello, en nuestro continente, América Latina y el Caribe, millones de personas tienden a percibirla no como una promesa de bienestar, sino como una fuerza desestabilizadora y destructiva que favorece a unos pocos, que acumulan riqueza, poder y privilegios en desmedro de la mayoría de los habitantes de esta región

Intentar un giro en el proceso globalizador en aras de que la mundialización de la economía redunde en beneficio de todos, será tarea de las fuerzas políticas, y sociales progresistas de nuestra región, muchas de ellas actualmente con responsabilidades gubernamentales.

## CHILE EN LA GLOBALIZACIÓN: SU INSERCIÓN INTERNACIONAL

Chile no ha estado para nada ajeno a este proceso de internacionalización de la economía y de transformaciones en el continente. Tuvo que sobrellevar tempranamente y bajo un régimen dictatorial los costos de lo que significaron las reformas estructurales de fines de la década de los ochenta del siglo recién pasado. Las recetas neoliberales tuvieron costos

económicos, sociales y políticos de inmensa envergadura para amplias capas de la población chilena. Sin embargo, con la vuelta a la democracia, Chile se ha insertado de manera ágil, oportuna y heterodoxa en la economía internacional.

Chile es visto, en el contexto de América Latina, como el país al que mejor le ha ido en términos de crecimiento económico en las últimas dos décadas. En la década del '90 tuvo una tasa promedio del 7%, con lo cual prácticamente duplicó su ingreso nacional en diez años. Su fortaleza le ha permitido atravesar períodos muy duros de crisis internacionales, manteniendo hasta hoy un razonable nivel de crecimiento<sup>1</sup>. Como parte integrante del mundo globalizado, Chile no puede soslayar el actual estadio de la mundialización de las relaciones económicas. Este proceso de integración y de opción por la globalización, ha logrado importantes transformaciones estructurales, socio-económicas, culturales y políticas para el conjunto del país, pero, el Chile de hoy ve potenciado los niveles de inequidad al interior de su propia sociedad. Chile es una de las naciones más prósperas pero muy desigual en el continente.

En síntesis, el país tiene mayor capacidad para manejar los asuntos del mundo y su inserción en la globalización, que para ver su propia situación de alcance regional. A su vez observa una cierta incapacidad para abordar las dificultades que acompañan a cualquier gobierno en el diseño de la política vecinal<sup>2</sup>. Ejemplo reciente de estas contrastantes habilidades ha sido el papel de Chile en la “Cumbre progresista” realizada en Viña del Mar (27 y 28 de marzo de 2009), que reunió a tres Jefes de estado europeos (Reino Unido, España y Noruega), al Vicepresidente de los EE.UU. y a cuatro Jefes de estado de América del Sur (Brasil, Argentina, Uruguay y Chile). En este marco, se puso en evidencia la capacidad del país de integrarse sin grandes inconvenientes al tratamiento de temas globales de envergadura, en este caso, la posición del progresismo frente a la actual crisis financiera internacional y sus perspectivas.

<sup>1</sup> Ottone, Ernesto y Vergara Carlos. *Ampliando horizontes. Siete claves estratégicas del gobierno de Lagos*. Random House Mondadori, 2006, p. 22.

<sup>2</sup> Maira, Luis. “Ojalá tuviéramos una política vecinal tan lúcida como el diseño para enfrentar la globalización”. Diario *La Tercera*, 4 de mayo de 2007, p. 4.

## REGIONALISMO ABIERTO (GOBIERNOS DE AYIWIN, FREI RUIZ TAGLE Y LAGOS)

El regionalismo abierto, doctrina explícita de la Cancillería chilena desde comienzos de los años 90, permitió lograr la suscripción del mayor número de TLC y acuerdos de complementación económica que cualquier otro país del mundo. Las ideas de “regionalismo abierto” en América Latina se originaron en las propuestas de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina) a inicios de la década de 1990.

Este concepto, buscó conciliar, por un lado, la interdependencia nacida de acuerdos comerciales preferenciales y, por el otro, la interdependencia impulsada por las señales del mercado resultantes de la liberalización comercial en general. La CEPAL en esa época concebía la integración como un proceso esencialmente comercial, en particular basado en las rebajas arancelarias y apertura de los mercados nacionales al exterior.

Los sucesivos gobiernos de la Concertación se propusieron reinsertar de modo pleno y diverso al país en el seno de la comunidad internacional y lo han logrado exitosamente. Desde la recuperación de la democracia, la política exterior ha experimentado diversos énfasis que, empezando por la fase de la reinsertión política internacional de la administración de Patricio Aylwin, pasando por el amalgamiento de los acuerdos económicos y comerciales de la administración de Eduardo Frei Ruiz-Tagle, permitió notables avances en materia de integración económica y comercial, en la administración de Ricardo Lagos. El proceso de transición y reinsertión internacional chileno es visto con admiración, pero también con un profundo recelo desde otros países de América Latina. Paradojalmente, son los sectores de la derecha política del continente, que frente a los embates de la izquierda en las diversas contiendas electorales, colocan a Chile como el modelo político y económico a seguir.

La política exterior de estos tres primeros gobiernos de la Concertación, impuso un fuerte acento económico y comercial en su relación con los países de América Latina y el Caribe. Se soslayó así un punto esencial en las relaciones entre las naciones, como lo es la dimensión política, siendo esta muy débil. Chile es visto, incluso hoy, como el “mejor” alumno de la clase, pero como el “mal” compañero de la región. Frases expresadas por cierta élite política y económica-financiera del país hablan a las claras: “tenemos una buena casa, pero en un mal barrio”; “adiós a América Latina” o; “más vale mirar hacia los países industrializados”.

zados (preferentemente hacia EEUU) que perder el tiempo en América Latina”. Enfoques de este tipo han contribuido a ampliar las distancias y desconfianzas con el habitad natural del país, América Latina y, particularmente los países vecinos.

Habría que agregar que, en más de alguna ocasión, se han escuchado reproches de funcionarios chilenos responsables de política exterior acerca de la desprolijidad e incapacidad de instituciones como la CAN, UNASUR o MERCOSUR.

## REGIONALISMO DEL SIGLO XXI Y EL GOBIERNO DE MICHELLE BACHELET: ¿AMÉRICA LATINA COMO PRIORIDAD DE LA POLÍTICA EXTERIOR?

Asumiendo las deficiencias acumuladas en materia política exterior hacia la región, el Programa de Gobierno propuesto por la candidata M. Bachelet, le otorgaba a la integración de América Latina y a la relación con los países vecinales, una clara prioridad. Al sello distintivo que el Programa se proponía, apuntaba a redoblar esfuerzos en el acercamiento hacia el continente, perfeccionando formas de articulación de compromisos políticos, económicos y culturales con los países de la cuenca del Pacífico y del Atlántico Sur.

El programa de gobierno de la Presidenta Bachelet señalaba: “Nuestra política exterior tendrá como centro de gravedad y sello la promoción de nuestra identidad común con América Latina. Con la región compartimos historia, cultura, limitaciones, intereses y objetivos. La dimensión vecinal de nuestra política exterior tendrá una especificad, dinamismo, y significado estratégico prioritario”...”por ello, reafirmamos nuestro compromiso con la Comunidad Sudamericana de Naciones (hoy UNASUR) y la Iniciativa para la Integración Regional Sudamericana con el objetivo de avanzar en el desarrollo de la infraestructura regional. Apoyamos resueltamente el desarrollo del Anillo Energético con Perú, Argentina, Brasil y Uruguay”<sup>3</sup>.

En este marco, el liderazgo ejercido por la Presidenta Bachelet al asumir la presidencia pro-tempore de UNASUR (2008-2009), ha sido consecuente con las partes del programa de gobierno mencionadas en los párrafos anteriores.

<sup>3</sup> Programa de Gobierno de Michelle Bachelet 2006-2010, p. 97.

Resulta prematuro, realizar un balance definitivo sobre lo transitado en este ámbito de la política exterior bajo la administración de la Presidenta Bachelet. Sin embargo, abundan las críticas y aprensiones de estudiosos y expertos en política internacional sobre el rumbo que ha asumido la conducción de la Cancillería chilena en la política exterior<sup>4</sup>, basada preferentemente en la mirada hacia los países del Primer Mundo, en contraste con las prioridades señaladas en el Programa de Gobierno,

El ajuste ministerial (marzo 2009), que implicó el reemplazo del Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, Alejandro Foxley por Mariano Fernández, como jefe de la Cancillería, podría revertir la imagen que proyectó este Ministerio con relación a la política hacia América Latina y, particularmente hacia América del Sur.

La integración sudamericana debe ser vista como una de las ideas fuerzas más importantes de la política exterior chilena: en torno a ella se debe perseverar con la mayor responsabilidad, sin generar diferencias artificiales entre los actores políticos y del Estado, ni alejarnos de una discusión constructiva, que permita intercambiar propuestas y llegar a un único enfoque como nación en el camino hacia la integración regional.

Las razones para ello son fuertes y superan lo que podría parecer mero voluntarismo integracionista. Los países de América Latina y el Caribe, pero particularmente los países de América del Sur, representan para Chile un mercado privilegiado para la exportación de bienes industriales, recursos naturales procesados e incluso servicios. A diferencia de otros mercados, son fundamentales para ampliar la cartera de inversiones directas. Por tanto, intensificar las relaciones económicas con la región resulta coherente con el propósito de impulsar la transformación productiva de Chile, incluyendo mayor presencia de las PyMES en el proceso exportador regional.

## ROL DE LOS PARTIDOS DE LA CONCERTACIÓN EN EL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR

En este contexto, resulta imprescindible que las fuerzas políticas progresista de centro izquierda jueguen un rol más claro en el diseño de las políticas públicas en el plano internacional. Esto debería traducirse no tan solo en elaboración de propuestas programáticas en períodos

<sup>4</sup> Rodríguez, José Elizondo. "La gestión internacional de Bachelet". Diario *La Tercera*, 10 de marzo de 2007, p. 3.

pre-electorales, sino también en el acompañamiento y supervisión de la política exterior precisamente cuando se asumen responsabilidades de gobierno. Los partidos políticos de la Concertación tienen una prolífera producción de pensamiento y propuestas acerca de los temas internacionales.

Los partidos políticos concertacionistas son muy propositivos en sus documentos programáticos, sobre todo en períodos de congresos partidarios y de renovación de sus directivas partidarias o, bien frente a elecciones presidenciales. El Partido Socialista (PS) propone el documento “Chile en el mundo: una mirada socialista acerca de la realidad internacional” al XXVIII Congreso General Ordinario (14-16 de marzo de 2008.) El Partido por la Democracia (PPD) ha tomado posición acerca de su política internacional en su Consejo Programático (marzo de 2008). El Partido Demócrata Cristiano (PDC), por su parte, en su Congreso Ideológico (octubre 2007), aprobó importantes votos sobre la política vecinal y la relativa a América Latina, proponiendo soluciones trascendentales con relación a la salida de Bolivia al mar.

Se observa así una enorme capacidad profesional e intelectual instalada en los cuadros y expertos de los Partidos de la Concertación en lo relacionado con la construcción y seguimiento de políticas públicas en el plano internacional. Cada uno de estos partidos (PS, PPD, PRSD y PDC) es parte activa de referentes internacionales, como la Internacional Socialista o la Internacional Demócrata Cristiana. En el mundo globalizado del siglo XXI, existen más actores políticos, sociales y no gubernamentales activos en política internacional más allá de las Cancillerías o de los Ministerios de Relaciones Exteriores. Los gobiernos, sobre todo aquéllos que tienen un sello progresista, deberían aprovechar positivamente estas redes no gubernamentales en política exterior. Son precisamente estos gobiernos los que deberían entregar más espacios institucionales a esta para-diplomacia o diplomacia partidaria. Verlos con recelo, como “competencia” externa, sólo empobrece las posibilidades de desarrollar una política exterior dinámica y moderna.

## SÍNTESIS ESQUEMÁTICA

- Chile está plenamente incorporado al proceso globalizador en curso,
- Chile observa una buena política de inserción económica internacional, es uno de los países de la región con más TLC y acuerdos económicos complementarios,

- Chile carece de una política de relaciones internacionales sólida y prospectiva,
- Chile tiene dificultades con su integración en el continente latinoamericano,
- Chile es visto en la región como un país diplomático comercial y no como un socio político, social y cultural,
- Chile no cuenta con una institucionalidad en política exterior acorde con los desafíos internacionales. La Cancillería es propia de épocas anteriores a la globalización. Por cuanto se hace más necesario que nunca una modernización profunda del Ministerio de Relaciones Exteriores,
- Chile debe promover una política internacional moderna, activa y de paz para la región compartida con su propia población,
- Chile debe tener una política exterior en conjunción con los intereses de otros actores del Estado, del ámbito político, empresarial, social, cultural y político partidario.

El 11 de marzo 2009, la Concertación de Partidos Políticos por la Democracia cumplió 19 años en el gobierno. Como proceso sociopolítico, la transición chilena a la democracia es considerada un caso emblemático en varios aspectos. Las dos décadas recorridas ofrecen la posibilidad de observar estos procesos desde una perspectiva histórica y realizar un balance, tanto de los aciertos, como de los errores de una etapa fundamental del desarrollo nacional, liderada por la coalición de partidos más exitosa de la historia chilena.

Este libro se propone acercar a los lectores un balance crítico, valorando lo transitado durante estos 20 años en áreas fundamentales de la gestión gubernamental y de las políticas públicas. Somos conscientes de que los análisis de expertos y expertas que aquí se presentan, no son imparciales ni aspiran a serlo. Precisamente por ello sabemos que serán necesarias aun muchas más reflexiones sobre este tan particular proceso político y, en este sentido, quedamos en deuda con nuestros lectores.