

EL CICLO POLÍTICO DE LA CONCERTACIÓN (1990-2010)¹

THE POLITICAL CYCLE OF THE "CONCERTACIÓN" (1990-2010)

Marcela Fuentes Villarroel²

Paulo Hidalgo Aramburu³

Recibido: 9 de octubre de 2018

Aprobado: 18 de agosto de 2019

Resumen: El triunfo de la derecha política en la elección presidencial de 2009 cerró un ciclo político abierto veinte años antes por la Concertación de Partidos por la Democracia, alias "Concertación". La coalición se mantuvo en el poder por cuatro períodos de gobierno, implementando una serie de políticas reformistas, cuyo contenido se detalla en este artículo. Al estudio de las políticas públicas del período, se suma el análisis de las razones del fin de ciclo, cuya máxima expresión fue la elección de Sebastián Piñera como Presidente de Chile en 2009.

Palabras clave: ciclo, Concertación, políticas públicas, reformismo, gobierno.

Abstract: The triumph of the political right in the presidential election of 2009 closed a political cycle opened twenty years earlier by the Concertación de Partidos por la Democracia, a.k.a. "Concertación" (Coalition of Parties for Democracy). The coalition remained in power for four periods, implementing a series of reform policies, whose content is detailed in this article. We add an analysis of the reasons for the end of the cycle, whose maximum expression was the election of Sebastián Piñera as President of Chile in 2009, to the study of the public policies of the period.

Keywords: cycle, "Concertación", public policies, reformism, government.

I. INTRODUCCIÓN

La derrota de la Concertación de Partidos Por la Democracia en las urnas, en enero de 2010, cerró un ciclo político de la historia de Chile, abierto en diciembre de 1989, en el que la élite de centro-izquierda, conformada para abolir a la dictadura militar, desplegó capacidades, recursos y competencias para mantenerse por un largo período a la cabeza del gobierno.

¹ Este artículo sintetiza parte del análisis desarrollado en el libro homónimo de Paulo Hidalgo Aramburu, presentado como tesis doctoral en la Universidad Complutense de Madrid, en 2011.

² Universidad Alberto Hurtado, Santiago, Chile. Correo electrónico: mafuentes@uahurtado.cl

³ Universidad de Talca, Talca, Chile. Correo electrónico: phidalgo@utalca.cl

El análisis de este ciclo requiere preguntarse ¿cuáles fueron los factores sociopolíticos que explican la capacidad de una élite de prolongarse en el poder?; y, la contracara del ciclo: ¿qué factores que determinaron su cierre?

Entre los factores que permitieron a la Concertación gobernar de manera más o menos exitosa por veinte años, consideramos:

1. La existencia de un “mapa cognitivo” compartido en las élites políticas de centroizquierda, plasmado en un pacto histórico de largo plazo entre el centro (Democracia Cristiana) y la izquierda (Partido Socialista, Partido Por la Democracia y Partido Radical Social Demócrata).
2. La conformación, en el Ejecutivo, de una élite transversal, supra-partidaria, en la que confluyen la “razón” técnica y política, lo que dota al Estado de eficacia;
3. El “gradualismo” y pragmatismo de la coalición, desplegado en reformas incrementales y en una “política de consensos”, inclusiva de la derecha, al no contar con mayorías en el Legislativo;
4. Un respaldo sistemático de la Concertación partidaria y parlamentaria al Ejecutivo.
5. El procesamiento adecuado, en general, de las demandas sociales de los trabajadores y sectores populares;
6. El prestigio de la coalición de centroizquierda ante la ciudadanía, por encabezar la lucha contra la dictadura, encarnar la bandera de los Derechos Humanos, postular los ideales de la democracia y la igualdad y, a su vez, gobernar “para todos los chilenos”;
7. La existencia de un “mito fundacional”, entendido como organización de certidumbres en torno a la transición y consolidación democrática, que dota de amplia legitimidad a la coalición y permite contar con una amplia base de apoyo político y social para prolongarse en el poder.

La identificación de estos factores requiere revisar el desempeño de los gobiernos de la coalición.

I. GOBIERNO DE PATRICIO AYLWIN AZÓCAR (1990-1993)

Después de 17 años de régimen autoritario, en diciembre de 1989, se realizaron las primeras elecciones democráticas. Patricio Aylwin se convirtió en Presidente de la República, con el 55% de los votos (3.850.571) (Tribunal Calificador de Elecciones de Chile, 1989), abriendo un capítulo especial de la historia de Chile, el de la Concertación de Partidos por la Democracia.

Según Edgardo Boeninger (1997) -primer Ministro Secretario General de la Presidencia de la historia de Chile; quien estrenó la Ley 18.993- los desafíos

fundamentales del primer periodo fueron: a) completar la transición, con el retorno de las Fuerzas Armadas (FF.AA.) a su rol profesional y enfrentar las violaciones a los Derechos Humanos (DD.HH.); b) consolidar la democracia, profundizando los consensos en torno al orden político, económico y social, y perfeccionando las instituciones democráticas (Congreso, partidos políticos y Poder Judicial); c) asegurar gobernabilidad, convirtiendo a la Concertación en mayoría efectiva en el gobierno y contraviniendo el argumento de la oposición, que señalaba la heterogeneidad de la Concertación (17 partidos) como impedimento al ejercicio gubernamental; y d) desarrollar un proyecto país, demostrando la capacidad del Estado de llevar adelante políticas eficaces.

La estrategia política que consagró la administración Aylwin para enfrentar estos desafíos fue el “gradualismo secuencial”, es decir, el establecimiento de prioridades secuenciales que no recargaran la agenda pública, soslayando, así, la acumulación de conflictos que pudieran llevar a la polarización y configuración de alianzas tácticas entre opositores (Boeninger, 1997). Este “gradualismo” no fue reconocido como estrategia por Manuel Antonio Garretón (1991); desde su perspectiva, “durante el gobierno de Aylwin se dio la paradoja de los logros parciales sin una estrategia global que pusiera como prioridad la reforma institucional” (p. 126); una “táctica de negociaciones puntuales” que formó mayoría con el sector de oposición que estuviera disponible, impidiendo la consolidación de un sector de derecha democrática, con lo que el debate político se redujo a un carácter predominantemente táctico.

1. EL PROBLEMA DE LOS DERECHOS HUMANOS

El Programa de Gobierno de la Concertación declaró que el conocimiento de las violaciones a los DD.HH. radicaría en los Tribunales de Justicia; proclamó que se promovería la derogación del Decreto Ley sobre Amnistía de 1978 y que éste no podría “[...] ser impedimento para el establecimiento de la verdad, la investigación de los hechos, la determinación de responsabilidades personales y consecuentes sanciones” (Concertación de Partidos por la Democracia, 1989). El Programa incluía la radicación de causas contra presos políticos en tribunales ordinarios, medidas reparatorias para las víctimas de represión; restitución de la nacionalidad por exilio; eliminación de la pena de extrañamiento y confinamiento, y promoción del retorno de todos los chilenos a su patria.

Pese a lo anterior, una de las primeras decisiones que tomó el gobierno fue no intentar derogar o anular la Ley de Amnistía de 1978. Esto significaba aceptar que no habría castigo por condena penal de los responsables de los crímenes cometidos con anterioridad a su promulgación “con la sola excepción del asesinato de Orlando Letelier, explícitamente exceptuado de dicha ley por el propio gobierno de Pinochet” (Boeninger, 1997, p. 400).

La forma en que se abordaría el tema fue definida por Aylwin en el Mensaje Presidencial del 21 de mayo de 1990, en que anunció la creación de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, para investigar las más graves violaciones a los DD.HH. con resultado de muerte de las víctimas, cometidas entre el 11 de septiembre de 1973 y el 10 de marzo de 1990. Se incluyeron los casos de detenidos desaparecidos, ejecutados y torturados con resultado de muerte, dejándose fuera los delitos de arrestos arbitrarios, exilio y tortura⁴. Asimismo, se estableció que la Comisión no invadiría funciones judiciales ni enjuiciaría al régimen anterior o a las FF.AA. (Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, 1991). Desde la izquierda política se impugnó la exclusión de los casos de tortura sin resultado de muerte; desde la derecha, la exclusión de faltas incurridas durante el gobierno del Presidente Salvador Allende (Ramos, 1995).

Mientras avanzaban las investigaciones, entre junio y agosto de 1990, se encontraron cuerpos en Pisagua, Futrono, Chihuahio, Calama, Copiapó, Constitución y Tocopilla, como prueba palpable de las ejecuciones que -al margen de todo proceso- se habían efectuado durante el régimen militar. Un informe del Ministerio de Interior daba cuenta de 1.000 fusilados, 800 desaparecidos y 300 fosas clandestinas (Cavallo, 1999; García, 1990).

Hacia fines de 1990, el Ejército desarrolló el “ejercicio de enlace”; un acuartelamiento nacional sin aviso al Ministerio de Defensa, que pretendió hacerse pasar por un ejercicio de rutina. La manifestación obedeció más a una muestra de solidaridad hacia el Comandante en Jefe del Ejército, Augusto Pinochet, que a una presión para frenar la investigación sobre casos de violaciones a los DD.HH.⁵. Sin embargo, sólo el Ejército realizó este acuartelamiento, quedando fuera las otras ramas de las FF.AA., por lo que no fue considerado un intento de golpe de Estado (Boeninger, 1997).

En febrero de 1991, la Comisión entregó al Presidente los resultados de su investigación, en un informe que pasó a llamarse “Informe Rettig”, por el nombre de su presidente, Raúl Rettig. En él se describió lo sucedido en 2.115 casos de muertes por violaciones a los DD.HH. y 164 por violencia política. Además, se citaron 641 casos en que no se había llegado a una convicción sobre lo sucedido (Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, 1991). Aunque se omitieron los nombres de los victimarios, se arrojaron datos que permitían determinar su identidad, como la fecha y lugar del crimen, y el rango de la persona a cargo de la operación (Frühling, 1999).

4 Datos posteriores, de la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación, elevaron la cifra a 2.905 personas, de las cuales 1.720 fueron muertas y 1.185 permanecían detenidas desaparecidas (Comisión Chilena de DD. H.H & Fundación Ideas, 1999, p.229).

5 El hijo mayor del General, Augusto Pinochet Hiriart, fue inculpado de malversar fondos públicos. Además, comenzaban a conocerse detalles acerca de una financiera ilegal, vinculada al Ejército, llamada “La Cutufa” (Cavallo, 1999).

El 4 de marzo de 1991, el Presidente Aylwin comunicó al país las conclusiones de la Comisión:

“Yo me atrevo, en mi calidad de Presidente de la República, a asumir la representación de la nación entera para, en su nombre, pedir perdón a los familiares de las víctimas. Por eso, pido también solemnemente a las Fuerzas Armadas y de Orden, y a todos los que hayan participado en los excesos cometidos, que hagan gestos de reconocimiento del dolor causado y colaboren para aminorarlo” (Boeninger, 1997, p. 404; Cavallo, 1999, p. 92)⁶.

El Informe Rettig no sólo aportó evidencia sobre los crímenes cometidos, hecho negado por las FF.AA. y la derecha política, sino también señaló la responsabilidad de los servicios de seguridad del régimen militar, especialmente de la DINA; hizo notar la “pasividad y obsecuencia del Poder Judicial con el gobierno militar”, y negó que se hubiera vivido un “estado de guerra interna”, desmintiendo la tesis central de las FF.AA. Sin embargo, el informe fue descalificado por sectores de derecha y por el Poder Judicial, declarando que la Comisión se había excedido en sus atribuciones, prejuzgando apasionada y apresuradamente (Frühling, 1999). De hecho, tras su publicación, las FF.AA., usando la institucionalidad heredada, citaron a un Consejo de Seguridad Nacional, COSENA, en el que plantearon sus críticas y declararon su intención de mantenerse unidos para repeler cualquier intento de desprestigio (FF. AA., 1991). Lo más preocupante para sus miembros era que se había establecido la verdad histórica sobre lo ocurrido, sin que ellos tuvieran participación⁷.

La seriedad del trabajo de la Comisión fue tal, que su metodología se volvió ejemplar para otros países en el tratamiento del problema de las violaciones a los DD.HH. (Frühling, 1999). En efecto, para la Concertación, que acompañaba a Aylwin en el gobierno:

“El Informe Rettig significó el establecimiento sin duda ni réplica...de la verdad histórica...sobre lo ocurrido. A partir de entonces la Concertación compartió la tesis de que la Verdad era parte de la justicia, que la condena social frente al conocimiento de esa Verdad, suplía en buena medida la falta de justicia punitiva en relación a los culpables” (Boeninger, 1997, p. 406).

En febrero de 1992, se creó la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación (Ley 19.123), cuyo trabajo permitió que 4.093 familiares directos de víctimas de la

⁶ Paralelamente a la publicación del informe, el gobierno envió una carta oficial a la Corte Suprema de Justicia pidiendo que los casos fueran investigados, pese a la vigencia de la Ley de Amnistía y la consecuente imposibilidad de dictar condena (Frühling, 1999, p. 568).

⁷ Ver Declaración oficial leída por el General Director de Carabineros de Chile, General Rodolfo Stange, el 22 de marzo de 1991, publicada por El Mercurio el 23 de marzo de 1991. En Revista de Estudios Públicos N°41, verano de 1991, Santiago, pp. 500-501.

represión recibieran pensiones del Instituto de Normalización Previsional. En total, se estima que el gasto anual del Estado por este concepto, ascendió a \$7.105 millones, en 1992, y a más de \$5.480 millones, en 1993. La pensión mensual de reparación se fijó en \$140.000, más el 7% destinado a la previsión en salud. Esta baja suma se debía distribuir entre el o la cónyuge del causante; la madre o padre y los hijos menores de 25 años. A diciembre de 1995, 4.886 familiares habían sido beneficiados por esta Ley, respecto de 2.723 causantes (Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación, 1996, pp. 595-602).

Sumado a lo anterior, el gobierno aprobó las “Leyes Cumplido” (denominadas así por el nombre del Ministro de Justicia, Francisco Cumplido), para resolver la situación de 384 presos políticos, protegiendo sus derechos de prisión y trasladando los casos desde tribunales militares a civiles. Dictada sentencia, se aplicó indulto presidencial en 141 casos; y otras 224 personas fueron liberadas (Frühling, 1999). En cuanto a los exiliados, la Oficina Nacional de Retorno (Ley 18.994) logró el regreso de 33.000 de los 250.000 compatriotas expulsados por razones políticas.

El 28 de mayo de 1993, el General Pinochet reunió al Cuerpo de Generales del Ejército en tenida de campaña en el edificio de las FF.AA.; fue la segunda demostración de fuerza de los militares, denominada “el boinazo” y motivada por la publicación en el diario oficialista, La Nación, de un titular relativo al hijo del general. El episodio sirvió para presionar por demandas del Ejército. El gobierno se comprometió a procurar que las citaciones judiciales a oficiales se hicieran reservadamente; a revisar los procesos pendientes, apurando su tramitación, y a no dar carácter de urgencia al proyecto que modificaba la Ley Orgánica de las FF.AA. (Cavallo, 1999). En efecto, hacia junio de 1993, de 784 casos, 600 habían sido sobreeséidos temporalmente, y 184 eran procesos abiertos, de los cuales 15 seguían tramitación en la Corte Suprema (Cavallo, 1999, p. 218).

2. LA REFORMA TRIBUTARIA

En el Programa de Gobierno de la Concertación, se asumió un compromiso simultáneo con el crecimiento y la justicia social, en una estrategia de desarrollo definida como “crecimiento con equidad” (Foxley, 1995, p. 11), cuya implementación requería de una reforma al sistema tributario que consideraba básicamente cuatro elementos: a) un aumento del IVA⁸ de 16% a 18%, transitoriamente hasta fines de 1993 (en que volvería al 16%)⁹; b) un aumento de la tasa impositiva de un 10% a un 15% sobre las utilidades

⁸ El Impuesto sobre el Valor Agregado se instituyó en 1975 con una tasa del 20%. La rebaja al 16% se efectuó a mediados de 1988, en vísperas del plebiscito (Pizarro, 1995, pp. 111).

⁹ Sin embargo, el año 1993 se definió la mantención del IVA en un 18% hasta 1997, fecha en la que, con el objetivo de financiar una gran Reforma Educacional, se aprobó la mantención del IVA definitivamente en un 18% (Larraín & Vergara, 2001, p. 94).

devengadas de las empresas entre 1992 y 1994, independientemente de si eran retiradas o reinvertidas; c) un aumento en la progresividad del impuesto a las rentas personales, manteniendo la tasa máxima en 50%, pero reduciendo y modificando los tramos¹⁰; y d) una readecuación a la tributación de algunos sectores, como agricultura, minería y transporte, que imponían sobre la base de rentas presuntas, dando lugar a ostensibles evasiones tributarias.

La reforma se planteó como “el” camino para reajustar pensiones a 900.000 beneficiarios, elevar el Subsidio Único Familiar a 860.000 receptores y otorgar cuatro millones de asignaciones familiares; mejorar el servicio de educación, salud y alimentación escolar y preescolar a ocho millones de beneficiarios, y mejorar la situación de allegados, pequeños agricultores y deudores de servicios de luz y agua (Pizarro, 1995).

La suma de los gastos mencionados se estimaba en casi U\$350 millones. En los hechos, la reforma produjo una recaudación tributaria adicional de U\$800 millones anuales (Foxley, 1995). Para aprobarla, el gobierno debió negociar con la oposición; la Unión Demócrata Independiente (UDI) mostró una postura intransigente¹¹, mientras que Renovación Nacional (RN) se planteó más abierta al diálogo, de tal suerte que el acuerdo, que permitió la aprobación de la reforma en el parlamento, provino de un acercamiento entre el Ministro de Hacienda, Alejandro Foxley y los senadores Sebastián Piñera y Sergio Romero (Pizarro, 1995).

El acuerdo hizo posible que la reforma tributaria se aprobara en el cuarto mes de gobierno (Ley 18.985). Su aplicación incrementó el gasto social, entre 1990 y 1993, en un 31% -Salud, 46,9%; Vivienda, 41,6%; Previsión, 21,7% y Educación, 33,6%- lo que “se tradujo en una marcada reducción del número de familias que vivían bajo la línea de la pobreza” (Foxley, 2003, p. 11). La pobreza disminuyó de 45,1%, en 1987, a 27,5%, en 1994; la indigencia, de 17,4%, en 1987, a 7,6%, en 1994. Según Marcel:

“Entre los logros más importantes de la Reforma se cuentan no sólo el haber generado los recursos fiscales esperados, sino el que ésta haya sido aprobada en virtud de un acuerdo político amplio y en un plazo record para la historia política chilena... la Reforma Tributaria de 1990 fue la primera prueba de madurez para la naciente democracia chilena en el plano económico” (1997, pp. 33 y 81).

10 De 8 a 6: 1º tramo, de 10 Unidades Tributarias Mensuales (UTM), exento de impuestos; el 2º tramo, de 10 a 30 UTM, en un 5%. Del 3º al 5º tramo, con rentas de entre 30 y 100 UTM, se aumentó de 15% a 35%. Para rentas superiores a 100 UTM, se fijó un 50% (Larrain et. al, 2001, p. 93; Pizarro, 1995, p. 109).

11 La posición de la UDI fue fijada por el diputado Pablo Longueira, quien se opuso abiertamente a la idea de legislar (Aylwin, 2004).

3. LA REFORMA LABORAL

La política laboral emergió como uno de los problemas más serios que debía enfrentar el gobierno de Aylwin, debido a que durante el régimen militar se había estructurado un “Plan Laboral” con una orientación neoliberal, que garantizaba plenas libertades a la gestión de las empresas, dejando el manejo de las relaciones laborales en la más completa flexibilidad¹². De ahí que las expectativas del mundo sindical fueran muy altas (Campero, 2007).

El Programa de Gobierno de la Concertación definió que la política laboral del gobierno estuviera sujeta a la estrategia de desarrollo denominada “crecimiento con equidad”, compatibilizando equidad y participación social, crecimiento con estabilidad y consolidación de la democracia. En este marco, las cinco tareas fueron a) dictar una nueva legislación laboral; b) buscar acuerdos sociales que estimularan la cooperación entre trabajadores, empresarios y gobierno; c) fortalecer la fiscalización del cumplimiento de las leyes laborales; d) mejorar el sistema de seguridad social; y e) extender la capacitación y formación profesional (Cortázar, 1995, pp. 129-136).

Se dictó un nuevo Código del Trabajo¹³ –primero promulgado en democracia– bajo tres principios: equidad, autonomía social y participación, y eficacia para el desarrollo (Cortázar, 1995)¹⁴. Además, a un mes de asumido el gobierno, se firmó un inédito “Acuerdo Marco”, al que concurrieron la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), la Confederación de la Producción y el Comercio (CPC) y el gobierno. Su gran mérito fue presentar una visión compartida de los desafíos que enfrentaba el país y de la disposición de los actores a generar mecanismos de diálogo para procesar los disensos en temas como el aumento del salario mínimo, las asignaciones familiares

12 Entre 1973 y 1978, se prohibió la negociación colectiva y la actividad sindical, y se suspendieron los reajustes obligatorios para los sectores público y privado. La reforma de 1990, buscó corregir la posición desbalanceada de los trabajadores, en términos de su poder de negociación (Mizala, 1998, pp. 199-200).

Éste reunió las leyes promulgadas durante cuatro años: Ley 19.010 sobre terminación del contrato de trabajo; Ley 19.049, sobre centrales sindicales; Ley 19.069, sobre organizaciones sindicales y negociación colectiva; y Ley 19.250 sobre contrato individual y jurisdicción laboral. Los Códigos de 1931 y de 1987, habían sido promulgados en regímenes de excepción (Cortázar, 1995, pp. 131-141).

13 Éste reunió las leyes promulgadas durante cuatro años: Ley 19.010 sobre terminación del contrato de trabajo; Ley 19.049, sobre centrales sindicales; Ley 19.069, sobre organizaciones sindicales y negociación colectiva; y Ley 19.250 sobre contrato individual y jurisdicción laboral. Los Códigos de 1931 y de 1987, habían sido promulgados en regímenes de excepción (Cortázar, 1995, pp. 131-141).

14 El principio de equidad se expresó en el aumento de cinco a once meses en el monto mínimo de indemnizaciones por despido; la creación de un mecanismo indemnizatorio para trabajadoras de casa particular, y el fortalecimiento de la responsabilidad subsidiaria de los empleadores respecto de los derechos laborales y previsionales de los trabajadores de sus subcontratistas. Se dictó una normativa que reconocía el derecho a constituir centrales sindicales; resguardaba el fuero y el derecho a permisos de sus dirigentes, y creaba mecanismos adecuados de financiamiento para sus tareas (Cortázar, 1995).

y las pensiones mínimas. Se firmaron tres acuerdos más, uno por año; asimismo, se suscribieron cuatro acuerdos bipartitos con la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales, ANEF, a ritmo, también, de uno por año (Campero, 2007). Otros logros de la política laboral del gobierno fueron: un crecimiento del empleo a un 3% anual; un aumento de los salarios en 4 % promedio y del salario mínimo en un 5,6%; un incremento de un 70% en las asignaciones familiares, más un reajuste a las pensiones en más de un 10%; un aumento de la sindicalización, con más de un 40% de los trabajadores sindicalizados; una extensión de la negociación colectiva, con más de un 30% de trabajadores cubiertos por instrumentos colectivos; y el aumento, en más de un 50%, de la capacidad del Estado de fiscalizar la legislación laboral y previsional (Cortázar, 1995).

4. LA POLÍTICA INDÍGENA

El Programa de Gobierno de la Concertación anunciaba el compromiso de reconocer los derechos políticos, sociales económicos y culturales de los pueblos indígenas¹⁵.

En marzo de 1990, el Presidente formó la Comisión Especial de Pueblos Indígenas (CEPI), que permitió la interacción entre el gobierno, el Congreso y las comunidades indígenas. Su trabajo culminó en la derogación del Decreto Ley 2.568 de la dictadura y la promulgación de la Ley 19.253¹⁶ (5/10/1993), conocida como Ley Indígena.

A través de esta normativa, el Estado reconoció a las principales etnias indígenas de Chile (mapuche, aimara, Rapa Nui o pascuenses, quechuas, collas y diaguita, kawashkar o alacalufe y yámana o yagán) y valoró su existencia “por ser parte esencial de las raíces de la Nación chilena”. A partir del reconocimiento de que “para ellos la tierra el fundamento principal de su existencia y cultura” se fijaron las bases para la restitución de tierras reclamadas en el Sur, que habían sido devueltas a antiguos propietarios o transferidas al fisco, enajenadas y vendidas a empresas forestales, dentro del marco legal de Decretos Leyes 2.568 y 2.570. La normativa especificó (art. 12) que las tierras indígenas protegidas serían aquellas históricamente ocupadas por ellos¹⁷ y que por exigirlo el interés nacional (art.13) dichas tierras gozarían de

15 El entonces candidato presidencial, Patricio Aylwin, había suscrito el Pacto de Nueva Imperial (en diciembre de 1989), con los representantes de diversos pueblos indígenas, comprometiéndose a: la elaboración de un marco jurídico a favor del desarrollo de los pueblos originarios; el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas; y la ratificación del convenio 169 de la OIT (Aguilera, 2006, p. 311).

16 A inicios de 1994, se promulgaron cuatro Decretos Supremos complementarios a la Ley 19.253. El DS 392 aprobó el reglamento que regula la acreditación de la calidad de indígena, para la constitución de comunidades indígenas y la protección de su patrimonio histórico; y los decretos 150, 395 y 396, que regularon lo relacionado con la organización y funcionamiento del Registro Público de Tierras Indígenas; el Fondo de Tierras y Aguas Indígenas y la Operación del Fondo de Desarrollo Indígena.

17 Como aquellas que les pertenecen vía títulos de comisario y/o títulos de merced, otorgados en el siglo XIX, o cesiones gratuitas de dominio conferidas desde 1927 en adelante, a través de diversos mecanismos legales.

protección y no podrán ser enajenadas, gravadas, embargadas ni adquiridas por prescripción, salvo entre comunidades o personas indígenas de una misma etnia.

A partir de la normativa, se generó la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), como un servicio público (art. 38) dependiente del Ministerio de Planificación y Cooperación, MIDEPLAN, con sede principal en Temuco; encargada de promover, coordinar y ejecutar la acción del Estado en materias de desarrollo indígena (art. 39). Sus funciones principales serían mantener un Registro de Comunidades Indígenas y un Registro de Tierras Indígenas, y administrar un Fondo para Tierras y Aguas, que permitiera la compra de terrenos para las comunidades. El procedimiento para administrar este Fondo, consistía básicamente en elaborar listas de reclamaciones que, luego de estudios técnicos y jurídicos, dieran lugar a una nómina de predios cuya compra debía gestionarse. Además, se creó un Fondo de Desarrollo Indígena (art.23) para financiar programas especiales, como planes especiales de crédito para la superación del minifundio, sistemas de capitalización y otorgamiento de subsidios y recuperación de la calidad de las tierras.

Si bien durante el período de Aylwin se definieron las bases normativas, lo cierto es que la puesta en práctica de la Ley, con todas sus complejidades, fue tarea del gobierno posterior, mostrando nudos críticos tanto en la administración de los registros y fondos destinados a tierras, como en la institucionalidad propia de la CONADI.

II. GOBIERNO DE EDUARDO FREI RUIZ-TAGLE (1994-1999)

Eduardo Frei Ruiz-Tagle¹⁸ (DC) fue elegido con el 57,9% de los votos (4.040.497) y asumió la presidencia el 11 de marzo de 1994, definiendo seis grandes metas para la Nación: la consolidación del desarrollo económico; la erradicación de la extrema pobreza; un régimen moderno de relaciones laborales; la construcción de sistemas de salud y educación eficientes; y la inserción internacional del país. Estas metas exigían una serie de condiciones: “Fuerte inversión en infraestructura; calidad de vida en las ciudades y en el campo; justicia ágil y eficiente; protección del medio ambiente; defensa nacional asumida por todos; modernización del Estado; profundización de la descentralización y de la regionalización...” (Mensaje Presidencial, 1994).

Las condiciones declaradas esbozaron algunas políticas de la administración Frei que fueron muy audaces en su tiempo: un sistema de concesiones en obras públicas e infraestructura, que redefinió las relaciones público-privadas; un profundo proceso de reforma al sistema judicial, cuya puesta en práctica e impacto pudieron apreciarse durante los gobiernos siguientes y el inicio de la modernización del aparato estatal.

¹⁸ Se impuso en las primarias de la Concertación de Partidos por la Democracia, con un 60,7% sobre el socialista, Ricardo Lagos. En las presidenciales, Frei compitió con otros cinco candidatos: Arturo Alessandri (Pacto de derecha Unión por Chile); José Piñera (Independiente de derecha); Manfred Max-Neff (Independiente ecologista); Eugenio Pizarro (Partido Comunista, pacto MIDA), y Cristián Reitze (Pacto de La Nueva Izquierda del Partido Alianza Humanista Verde).

1. ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADAS EN CONCESIONES Y PRIVATIZACIONES

En 1996 se promulgó, con amplio acuerdo político, la Ley de Concesiones, que permitió participar al sector privado de los procesos de inversión, explotación y mantención de obras públicas, a través de mecanismos que les permitirían financiar proyectos rentables, recuperando la inversión mediante el cobro de tarifas a los usuarios. La política de concesiones se elaboró sobre el diagnóstico que, a 1993, el 45% de las carreteras pavimentadas estaba en malas condiciones; las necesidades de inversión, entre 1995 y 2000, ascendían a U\$11.000 millones (un 16% del PIB); lo que exigía triplicar el presupuesto del Ministerio de Obras Públicas, cuestión que era inviable (Engel, Fischer & Galetovic, 2001).

El programa de concesiones se centró en los contratos BOT (Construcción, Operación y Transferencia), que permitieron a privados construir proyectos de infraestructura y luego cobrar por su operación durante un período de tiempo, de 10 a 30 años, a cuyo término, la infraestructura se transfería al Estado (Engel et al., 2001). Este sistema aplicó a aeropuertos y carreteras; algunos de los proyectos más relevantes en materia de conectividad fueron la ruta Panamericana (Ruta 5, desde La Serena a Puerto Montt), con una extensión aproximada de 1.500 km, carreteras entre Santiago y Los Andes, San Antonio y Valparaíso; carreteras locales y tres autopistas urbanas en Santiago (Sistema Américo Vespucio; Sistema Oriente-Poniente, “Costanera Norte”, y el Sistema Norte Sur). A fines de 1998, se habían otorgado 21 concesiones BOT por un monto de US3.600 millones a empresas mexicanas o españolas. Se trataba del principal programa de privatizaciones desarrollado durante los gobiernos de la Concertación (Engel et al., 2001).

En el tema portuario -especialmente relevante para Chile, que comercializa la mayoría de sus productos por vía marítima- el Gobierno promulgó la polémica Ley 19.542 “EMPORCHI” (Empresa Portuaria de Chile), destinada a modernizar al sector que movilizaba cerca del 80% de la carga general. La normativa dividió a la empresa en diez entidades fiscales autónomas, cuyo uso se licitó, en un sistema de arrendamiento con condiciones de contrato: calendario de inversión y reglamento del Ministerio de Transportes (Engel et. al, 2001; Moguillansky, 1997).

La participación del capital privado también se extendió hacia los Servicios Sanitarios, abriéndose, en 1994, la posibilidad de que el Estado vendiera un 65% de su patrimonio¹⁹; perfeccionando el sistema de tarifas y reforzando las atribuciones

19 En continuidad con las transformaciones iniciadas en 1988, que abarcaron dos aspectos: la modalidad de gestión y el entorno regulador. Entre 1989 y 1990 se crearon 11 empresas regionales en ciudades antes abastecidas por el Servicio Nacional de Obras Sanitarias, SENDOS, las que, transformadas en Sociedades Anónimas, tuvieron como accionista mayoritario a CORFO. En lo segundo, la Ley General de Servicios Sanitarios (DFL MOP 382/88) estableció para el concesionario la obligatoriedad de otorgar el servicio, sujeto a un plan de desarrollo de 15 a 20 años. En 1988 se decretó además la Ley de Tarifas de Servicios Sanitarios, DFL, MOP N° 70/88, en la que se establecieron procedimientos para la fijación de tarifas por los servicios. Además, la Ley 18.788 fijó un Subsidio al Pago de Consumo de Agua Potable y Servicio de Alcantarillado (Moguillansky, 1997).

de la Superintendencia de Servicios Sanitarios, SSS (Hachette, 2001). La legislación sobre este tema fue particularmente compleja, por tratarse de un servicio básico, y requirió que el Presidente fijara la postura del gobierno:

“El Estado tiene la tarea irrenunciable de asegurar servicios básicos para la población. En varias áreas, el Estado realiza por sí mismo esta labor; y en otras estamos llamando a participar al sector privado bajo diferentes modalidades. El Gobierno tendrá la mayor flexibilidad para combinar la acción del Estado con la de los privados, sin ideologismo alguno. Consideramos que éste es un tema eminentemente práctico, en donde lo que importa no es quién realiza la inversión, sino de qué manera resolvemos los problemas concretos y cotidianos de la gente, cuidando siempre los intereses de los usuarios y concretamente de los más pobres” (Mensaje Presidencial, 1995).

La polémica reforma fue aprobada en 1997 y en ella se introdujo la responsabilidad de la SSS de proteger a los usuarios. Se produjo la venta del 55% de ESVAL y un programa de venta de porcentajes (entre un 35 y un 51%) de EMOS, ESSAL, ESSBÍO y ESSEL, en licitaciones con ambiciosos programas de desarrollo, orientados a cubrir el 100% de las necesidades de agua potable y alcantarillado para el 2000, y el 70% de tratamiento de aguas servidas para el 2002; inversiones de U\$1.800 millones (Sánchez & Sanhueza, 2000; Hachette, 2001).

En términos generales, el mecanismo de concesiones no sólo implicó una novedosa forma de integración de intereses públicos y privados²⁰, sino también una fuerte inversión en infraestructura: en 1980 el Estado invertía U\$300 millones (1% PIB); en 1995 se complementó con la inversión privada permitiendo un 34% de crecimiento promedio anual, y hacia el 2000 la inversión superó los U\$2.000 millones para el conjunto de infraestructura vial, puertos, aeropuertos y sanitaria (Moguillansky, 1997).

2. “DIPLOMACIA PARA EL DESARROLLO”

Uno de los principales objetivos de la inserción internacional de Chile, consistió en la consolidación y ampliación de sus mercados de exportaciones. El gobierno anterior había iniciado una política comercial que combinaba estrategias unilaterales, bilaterales, regionales y multilaterales, sobre el marco jurídico de la Asociación Latinoamericana de Integración, ALADI, cuestión que se profundizó durante la administración Frei (Van Klaveren, 1998).

²⁰ Las transferencias del Estado a privados se produjeron también en otros ámbitos. Entre 1994 y 1998 se privatizaron LAN Chile (27%), la Radio Nacional, FERRONOR, EDELAYSÉN S.A., EMPREMAR S.A. y MINSAL S.A., y se disminuyó la participación del sector público en Colbún - Machicura, EDELNOR y en Empresa de Ferrocarriles del Estado (EFE). También se vendió una parte de Tocopilla S.A., el puerto de Lota, y los servicios sanitarios de Valdivia por parte de ESSAL (Hachette, 2001).

El segundo gobierno de la Concertación se planteó el doble desafío de incorporar a Chile al MERCOSUR (Mercado Común del Sur, entre países latinoamericanos) y, en paralelo, al NAFTA (Tratado de Libre Comercio entre Canadá, Estados Unidos y México), cuestión que se planteó como un dilema de alternativas (Van Klaveren, 1998). La incorporación de Chile al NAFTA o la firma de un TLC con los EE.UU., suponía un aumento del volumen del comercio y del valor agregado de las exportaciones, por la reducción de los gravámenes. Sin embargo, el TLC no se concretó después de que, en 1994, la administración de Bill Clinton retirara la solicitud de "vía rápida" para su aprobación (Biggs, 1995). Este fallido intento, fue aplacado con la firma de un tratado con Canadá, en 1997, el primero suscrito por Chile, que involucró desafíos en estándares productivos, ambientales y laborales.

El paso más importante en política comercial hacia América Latina, fue la asociación, en 1996, de Chile al MERCOSUR, bloque con el que se firmó un Acuerdo de Complementación Económica, que dispuso la liberalización gradual de todo el comercio de Chile con sus dos socios más relevantes en la región (Van Klaveren, 1998). Durante la administración Frei se firmaron, además, otros acuerdos bilaterales relevantes con Ecuador, México y la Unión Europea; se alcanzó con Argentina un acuerdo sobre el litigio de Campos de Hielo Sur, superando históricas diferencias limítrofes; Chile ingresó al Foro de Cooperación Económica del Asia-Pacífico, APEC, y se iniciaron las negociaciones para constituir el Área de Libre Comercio de las Américas, ALCA.

3. REFORMA A LA EDUCACIÓN

Un eje importante de la administración Frei fue la Reforma a la Educación, diseñada en cuatro ámbitos principales. Primero, se decretó en 1996, una reforma curricular que, cumpliendo con la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, LOCE, estableció un nuevo marco de objetivos fundamentales y contenidos mínimos para la educación básica, sobre los que las escuelas podían determinar contenidos complementarios²¹. Esta redefinición significó, además, una nueva orientación pedagógica, centrada en el aprendizaje más que en la enseñanza²².

En segundo lugar, la reforma implicó continuar con el Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad para la Enseñanza Básica (MECE Básica 1992-1997) apoyado por

21 Por primera vez en la historia, el sistema educacional otorgaba márgenes importantes de libertad a los establecimientos para definir sus propios planes y programas de estudio (Cox, 1997). Cristián Cox fue Coordinador Nacional del Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación del Ministerio de Educación de Chile.

22 "el aprendizaje debe tener lugar en una nueva forma de trabajo pedagógico, que tiene por centro la actividad de los alumnos, sus características y conocimientos previos. Centrar el trabajo pedagógico en el aprendizaje más que en la enseñanza exige...reorientar el trabajo escolar desde su forma actual, predominantemente lectiva, a una basada en actividades de exploración, búsqueda de información y construcción de nuevos conocimientos por parte de los alumnos" (Eyzaguirre, 1999, p. 267).

el Banco Mundial, con una inversión de U\$243 millones en insumos y materiales para el sistema subvencionado²³; e iniciar (en 1995) el MECE Enseñanza Media, con una inversión de U\$207 millones y seis años de duración (Cox, 1997: p. 16, p. 19).

Un tercer ámbito se relacionó con el desarrollo profesional de los docentes. Se sostuvo una política de aumento de sueldos mediante reajustes anuales superiores al IPC, además del perfeccionamiento gratuito y un programa de pasantías en el exterior. Se reformó Estatuto Docente de 1995 (Ley 19.410), flexibilizando las normas sobre movilidad de la planta docente en los establecimientos municipalizados e introduciendo innovaciones que vinculaban remuneraciones con desempeños, fijando incentivos a los equipos docentes que mejoraran sus resultados de aprendizaje (Sistema Nacional de Evaluación de Desempeño). Se estableció un nuevo aumento en las remuneraciones, lo que implicó un incremento de real de sueldos de profesores, en un 80% desde 1990²⁴.

Un cuarto aspecto fue la Jornada Escolar Completa, como se llamó al cambio de una atención organizada en dos turnos de seis horas a una de ocho horas pedagógicas, para mejorar los tiempos de trabajo de los/las alumnos/as en las asignaturas y el uso de las instalaciones. En 1999, 4.500 establecimientos se incorporaron a este régimen, beneficiando a más de 500.000 alumnos. En promedio, el sistema comenzó a trabajar 200 horas anuales adicionales, es decir, 1.200 horas cronológicas anuales en total (Cox, 1997).

4. REFORMA A LA JUSTICIA

Una de las reformas más emblemáticas del gobierno de Frei, fue la del Sistema Judicial. Esta abarcó cuatro aspectos centrales: a) mejoras en el sistema de reclutamiento y capacitación, con la apertura de la Academia Judicial²⁵; b) transformación del sistema de generación del gobierno judicial, ampliando la participación de los diversos poderes del Estado en el nombramiento de Ministros de la Corte Suprema; c) se fijó un límite de edad y se amplió el cupo de miembros; y d) se introdujeron indicadores de gestión asociados a incentivos financieros. Todo ello involucró un incremento presupuestario, desde \$26.000 millones en 1990 a \$72.000 millones en 1999 (Blanco, 2003).

En materia de familia y jóvenes, se avanzó con la entrada en vigencia la Ley de Filiación, que eliminó la discriminación entre hijos nacidos dentro y fuera del matrimonio, y

23 Se amplió la cobertura de la educación preescolar; se aumentó la entrega de textos escolares gratuitos (a 7.378.632 en 1999); se generaron 70.000 bibliotecas por aula; se instalaron laboratorios de informática conectados en red en más de 3.000 establecimientos educacionales (Cox, 1999).

24 En 1990 la remuneración mensual promedio de un profesor era de \$141.674; en 1996 ascendía a \$256.997 (Mena y Bellei, 1998).

25 El proyecto fue defendido legislativamente por el gobierno de Aylwin, sin embargo, el inicio de sus funciones le correspondió a Frei, y estuvo a cargo de la Ministra de Justicia, Soledad Alvear (Blanco, 2003).

ofreció a los padres la posibilidad de pactar el régimen de representación, tuición y visitas, frente a un conflicto familiar. Se dictó la Ley de Adopción, que estableció la igualdad de derechos entre hijos biológicos y adoptados, y mejoró los procedimientos de adopción. Se generó el proyecto de Ley para crear los Tribunales de la Familia (que fue aprobado en el siguiente gobierno), en concordancia con la idea de especializar las jurisdicciones más importantes e incorporar sistemas alternativos de solución de conflictos. Finalmente, se generó el proyecto de Responsabilidad Penal Juvenil, que estableció un tramo de edad, de 14 a 18 años, para el que se creó un sistema de enjuiciamiento criminal especial (Blanco, 2003).

Un aspecto central de la reforma a la justicia fue la transformación del proceso penal, para garantizar el debido proceso, que se implementó en diciembre de 2000. Se hizo efectivo el derecho a ser juzgado por un juez imparcial y a la presunción de inocencia. El proceso penal pasó de ser escrito, inquisitivo y secreto, a oral, público y contradictorio. Se separó la labor de investigar y acusar, de las de juzgar, hasta entonces radicadas en los jueces, para que pudieran recuperar su lugar de terceros imparciales. Esta modificación generó nueva institucionalidad: el Ministerio Público y la Defensoría Penal Pública, asignándole al primero la persecución criminal, en representación de la comunidad, y a la segunda, su contraparte, la defensa penal pública, para garantizar el derecho a defensa, expresado en la obligación del Estado de proporcionar un abogado a los imputados de cometer ilícitos. La reforma al sistema judicial dio pasos fundamentales para la profundización de la democracia y del Estado de Derecho y se hizo cargo de una “deuda histórica” con el sistema judicial (Blanco, 2003).

5. MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

Uno de los méritos de la administración Frei fue haber instalado transversalmente el tema de la modernización del Estado y en especial de la “modernización de la gestión pública” (Marshall y Waissbluth, 2007, p. 4). En 1994, se creó el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, con la misión de generar propuestas de acción (Ramírez, 2001). En octubre de 1997, presentó el “Plan Estratégico de Modernización 1997-2000”, que entregó orientaciones centrales y fundamentos teóricos y prácticos para promover las transformaciones de los organismos del sector público. Se sentaron las bases de un Sistema Integral de Gestión, que incluyó cuatro aspectos: a) la fijación de metas ministeriales relacionadas con los objetivos del gobierno; b) compromisos de modernización, con proyectos específicos, identificables y plazos; c) Programas de Mejoramiento de la Gestión, PMG, es decir, parámetros para medir la pertinencia de una asignación institucional por desempeño²⁶; y d) Balances Integrales

26 Los PMG se fijaron en la Ley 19.553, que estableció una asignación de modernización individual y colectiva para los servicios públicos. Esto incrementó la cantidad de información sobre desempeño en el sector público, llegándose a contar 1200 indicadores de gestión, a partir de cuyo cumplimiento se otorgaban bonificaciones, con el resultado evidente que “el 95% de los funcionarios públicos terminó percibiendo las bonificaciones por desempeño colectivo sin poder determinarse con certeza hasta qué punto ello refleja mejoras reales y sustantivas en cada institución” (Marcel, 2002, p.237)

de Gestión, BGI, esto es, informes anuales de todos los organismos del Estado acerca de la ejecución de programas y resultados, fomentando la rendición de cuentas de las instituciones públicas (Ramírez, 2001; Marcel, 2002).

La rendición de cuentas se fortaleció también con la Ley de Probidad Administrativa, que obligó a autoridades y funcionarios del Estado a presentar una declaración pública de intereses al asumir sus cargos. Además, se reformó el Código Penal creando nuevas figuras en materia de corrupción; se diseñó un Sistema Electrónico de Información de Compras Públicas, se desarrolló un portal electrónico del Estado de Chile; se generó un Programa de Simplificación de Trámites (aplicado a 303 trámites), y se crearon Oficinas de Informaciones y Reclamos, OIRS, en 72 de los 115 servicios a 2000 (Marcel, 2002; Ramírez, 2001).

En materia de género, entre 1994 y 1999 se desarrolló el Plan de Igualdad de Oportunidades para la Mujer, PIO, desde donde se levantó la reforma constitucional que estableció explícitamente la igualdad jurídica entre hombres y mujeres, y la Ley sobre Violencia Intrafamiliar, que vino a sancionar todo acto de violencia al interior del hogar.

En marzo de 1994 se promulgó la Ley de Bases del Medio Ambiente, creándose la Corporación Nacional del Medio Ambiente, CONAMA, y el Sistema Nacional de Gestión Ambiental. La nueva institucionalidad implicó que todos los proyectos importantes, privados o públicos, debieron someterse a un estudio o una declaración de impacto ambiental. En cinco años, se habían evaluado más de 1.300 proyectos por una inversión cercana a los U\$34.000 millones.

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

6. EL QUIEBRE DEL “MAPA COGNITIVO” DE LA ÉLITE INTELECTUAL Y POLÍTICA

El Presidente Frei inició su mandato con un 58% de adhesión popular, medida en votos, y culminó con un 28% según encuestas de opinión. La estadística refleja una mala evaluación pública de su gobierno; “los logros de esta administración parecen no haber sido lo suficientemente reconocidos” (España, 2003, p. 17). Si bien hay diferentes explicaciones a esta caída, sin duda la administración Frei, como segundo gobierno de la Concertación, se planteó como “el” momento adecuado para profundizar un proyecto común, habiéndose entendido el gobierno de Aylwin como uno de transición, cuya misión fue poner en funcionamiento un sistema democrático diseñado por un gobierno autoritario.

Parte de la pérdida de adhesión del mandatario emergió desde una fragmentación de la élite concertacionista, partidaria y legislativa, entre los “autocomplacientes” y los “autoflagelantes”, que vino a cristalizar un clima intelectual de cuestionamiento a las certidumbres de la Concertación en el gobierno. En 1997 se publicó el texto de Tomás Moulián, “Chile actual: anatomía de un mito”, que se transformó en una suerte de ideología para un amplio sector de centro-izquierda que experimentaba, difusamente, un descontento con la situación del país y que encontró en el libro un discurso que sistematizó ese malestar.

Moulián sostuvo que en Chile predomina una lógica del mercado desenfrenada y un manejo tecno-burocrático del poder, cuya mantención obedeció a los dispositivos políticos dejados por la dictadura para “preservar al neocapitalismo de los avatares e incertidumbres de la democracia”. En vez de transición, habló de transformismo, para referir a la salida de la dictadura con la continuidad de sus estructuras básicas, bajo otros “ropajes” políticos.

Al impacto provocado por el libro de Moulián, se sumaron las conclusiones del Informe de Desarrollo Humano del Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, de 1998, “Las paradojas de la modernización”. Éste describió la seguridad humana como la posibilidad de ejercer opciones, segura y libremente, y tener la certeza de que “las oportunidades que se presentan hoy, no desaparecerán mañana”. Se señaló que, si bien Chile había registrado avances importantes en su desarrollo, ello había ido de la mano de niveles significativos de desconfianza, tanto en las relaciones interpersonales, como en los sistemas de salud, previsión, educación y trabajo. Se observó un difuso “malestar” en la sociedad chilena, en tanto, los mecanismos de seguridad de que disponía el actual modelo de modernización resultaban insuficientes o ineficientes.

Este informe tuvo una alta gravitación en la élite partidaria y parlamentaria de la Concertación, que, sumado a la caída electoral de 1997 y al “clima” de decepción imperante, logró generar en amplias franjas del conglomerado la “doctrina del malestar”. Eugenio Tironi describía la situación, en una columna periodística en 1998:

“... los partidos de la Concertación no se sienten conformes con la orientación que sigue el país, ni en materia política, ni en materia económico social. Es curioso que, después de haber manejado los hilos del poder por casi una década, tanto desde el gobierno central, como desde la gran mayoría de los gobiernos municipales, se transpire este grado de amargura y frustración... Paradojalmente... la oposición oficial (la derecha) se siente mucho más cómoda y confiada con la marcha y gestión del país que la mayoría de la dirigencia concertacionista”.

La posición más crítica encarnó en el texto “La gente tiene la razón” que sintetizó los postulados fundamentales de una parte de la élite intelectual y política concertacionista, denominada “autoflagelante”. En él se afirmaba que la dictadura militar, lejos de ser sólo un paréntesis autoritario en nuestra historia, había sentado las bases de un nuevo orden, con un sistema político excluyente, un abandono de la política social y una hegemonía cultural de los sectores conservadores de la sociedad. Se criticaba el crecimiento y su relación insatisfactoria con la equidad: Chile aún exhibía altas tasas de concentración del patrimonio e ingresos, mientras se advertía un estancamiento de la movilidad social y la participación política de amplios sectores de la población; pervivían grandes desigualdades en el acceso a bienes públicos como salud, educación, medio ambiente y seguridad ciudadana, con enormes contrastes entre campo y ciudad. Chile vivía en una democracia “incompleta”, que avanzaba en lo material, pero se empobrecía de sentidos y proyectos de justicia; la política se había alejado de la gente, perdiendo su carácter esencial: la representación.

Los “autocomplacientes”, en tanto, en el texto “Renovar la Concertación: la fuerza de nuestras ideas” (1998), revalorizaron el proceso de democratización y modernización llevado a cabo por la coalición durante sus dos gobiernos, marcados por el crecimiento económico y la mayor equidad social, reconociendo que aún existían problemas por superar, pero en un marco de esperanza, no de frustración. Chile estaba progresando; se estaban transformando las bases de la educación, del sistema judicial y de la infraestructura física y de comunicaciones. Si bien había múltiples problemas que superar, como la pobreza e indigencia, la situación de los pueblos indígenas, las brechas entre los niveles de ingresos, y, en general, la inequidad, el peligro mayor consistía en “perder el impulso” y desperdiciar la oportunidad histórica de generar estos cambios, por una pérdida de “sentido de misión” del núcleo que dirige la sociedad. Se debe reconocer la enorme obra realizada y no confundir a la ciudadanía con posiciones nostálgicas. No se debía seguir insistiendo en que la oposición principal era entre “estatistas” y “privatistas”; lo que importaba, al final, era prestar un servicio de calidad, seguro y sin discriminaciones a todos los ciudadanos. Los problemas de Chile eran los propios de una sociedad en fuerte proceso de desarrollo²⁷, en los que se muestra la brecha entre las expectativas de la gente, en rápido y constante aumento, y la desigual y más lenta satisfacción de tales aspiraciones.

El debate entre “autocomplacientes” y “autoflagelantes” se produjo entre las postrimerías del gobierno de Frei y el comienzo de la administración Lagos, y fue sofocado y comprimido para evitar que efectivamente trizara la gobernabilidad que la coalición había ofrecido hasta ese período. En paralelo, a diez años de reiniciada la democracia, el sistema binominal comenzó a mostrar uno de sus efectos más

27 “Todas las sociedades modernas pasan por desajustes y asincronías propias de los procesos modernizadores”, afirmó en aquella época el sociólogo José Joaquín Brunner (1998), destacado intelectual de la “renovación” socialista y Ministro Secretario General de Gobierno del último período de la administración Frei, legitimando la posición de los “autocomplacientes”.

perversos, a parte de la sobre-representación de la derecha. Se generó una creciente parlamentarización de la política, en las filas de la Concertación dado que los congresistas en ejercicio comenzaron a reelegirse, convirtiéndose en únicos representantes de la coalición en el distrito o circunscripción; comenzaron a sentirse “propietarios” de sus escaños, actuando con altos grados de independencia de los partidos y buscando perfilarse ante la opinión pública. Sobre esa base comenzó también un desalineamiento de los parlamentarios de la Concertación con las decisiones de gobierno, lo que obligó al Ejecutivo a pasar de una política de “grandes consensos” a otra de acuerdos frágiles y complejos.

Otro efecto del binominal fue la crisis de representación. El sistema generó un “duopolio” en que se repartían el parlamento dos grandes bloques políticos, demostrado toda su capacidad excluyente y cerniéndose como una “camisa de fuerza” sobre la pluralidad política. Ello redundó en un creciente distanciamiento de las personas respecto del Congreso y de los partidos políticos, lo que se hizo especialmente notorio en los jóvenes. En 1989, los jóvenes de entre 18 y 29 años representaban el 33,4% del total de inscritos; hacia el término de la administración Lagos, en 2005, el porcentaje llegaba al 9,7%.

III. GOBIERNO DE RICARDO LAGOS ESCOBAR (2000-2005)

Ricardo Lagos Escobar, del Partido Por la Democracia, PPD, fue electo con el 51,3% de las votaciones, frente a Joaquín Lavín, de la Unión Demócrata Independiente, que alcanzó el 48,6%. Por primera vez en la historia de Chile debió realizarse una segunda vuelta electoral²⁸.

El Presidente Lagos definió su administración como “el gobierno de las reformas” (Mensaje Presidencial, 21 de mayo de 2000), no sólo porque concluiría las transformaciones iniciadas por los gobiernos anteriores (justicia y educación), sino porque desarrollaría reformas a la salud, a las políticas de acceso a tecnologías de la información, al mundo del trabajo, al fisco, a la Constitución, al Estado y a las ciudades, para lograr una mayor integración y mejor convivencia.

Una de las claves estratégicas del período fue la opción por el crecimiento: “no hay desarrollo sin crecimiento económico”. Esta definición fue central para “terminar en Chile con la sospecha de que un hombre de izquierda no podía dar gobernabilidad al país, conjugar paz social, progreso económico, republicanismo y buena administración” (Ottone & Vergara, 2006, p. 47-49). En este sentido, se continuó con

28 En las elecciones presidenciales de 1999, se enfrentaron: Gladys Marín (Partido Comunista; 3,2%); Tomás Hirsch (Partido Humanista; 0,5%); Sara Larraín (Independiente; 0,4%), Arturo Frei (Independiente; 0,3%), Joaquín Lavín (Unión Demócrata Independiente; 47,5%) y Ricardo Lagos (Partido Por la Democracia (47,9%).

la senda de apertura económica hacia el mundo, definida por el gobierno de Frei²⁹.

1. DERECHOS HUMANOS

En su primer mensaje al país, Lagos declaró la intención de apoyar las soluciones propuestas por la Mesa de Diálogo sobre Derechos Humanos³⁰, constituida al final de la administración Frei, con el propósito de establecer: “la verdad sobre la suerte y paradero de los detenidos-desaparecidos y el reconocimiento de responsabilidades morales históricas y políticas por el quebramiento de nuestra convivencia nacional y por las violaciones a los derechos humanos” (Zalaquett, 2000, p. 10).

El “Acuerdo de la Mesa de Diálogo”, de junio de 2000, tuvo como antecedente, la detención de Augusto Pinochet en Londres, en octubre de 1998, luego de que la justicia española solicitara su extradición. Su regreso, en marzo de 2000, hizo peligrar los resultados de la iniciativa. Su detención tuvo una influencia decisiva tanto en la conformación de la Mesa, como en la presentación de querrelas en su contra en la justicia chilena -sumaba 160 al 2000- y en su posterior desafuero (Zalaquett, 2000).

El aporte fundamental del Acuerdo, fue lograr el compromiso de las instituciones de las FF.AA. y Carabineros de desarrollar los máximos esfuerzos en orden a “obtener información útil para encontrar los restos de los detenidos - desaparecidos o establecer su destino” (Acuerdo, 2000, p. 484). Además, incluyó solicitudes a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Al primero, enviar reformas legales para establecer el secreto profesional para quienes recibieran información sobre el paradero de detenidos desaparecidos; al segundo, disponer de recursos materiales para el desarrollo de este esfuerzo y al tercero, designar ministros en visita que se abocaran especialmente a las causas que se debieran instruir (Acuerdo, 2000).

A partir del ello, en agosto de 2003, el Presidente presentó su Propuesta sobre DD.HH., fundada en los tres pilares sostenidos durante los gobiernos de la Concertación:

29 Testimonio de lo cual fueron la firma de Tratados de Libre Comercio con Estados Unidos, la Unión Europea y Corea del Sur, que permitieron, entre 2000 y 2004, un aumento de las exportaciones en un 76% (Mensaje Presidencial, 21 de mayo de 2005).

30 Compuesta por miembros de distintos sectores: el Ministro de Defensa y los subsecretarios, como coordinadores de Mesa; cuatro abogados de derechos humanos; el brigadier general del Ejército, un contraalmirante de la Armada; un general de aviación, y un general de carabineros. Los obispos de las iglesias católica y metodista; el Gran Maestro de la masonería y el representante de la comunidad judía. Como miembros de la sociedad civil, un periodista y escritor, un científico, una historiadora, una psicóloga y dos abogados. Comunicacionalmente, las figuras más emblemáticas de la mesa fueron la abogada Pamela Pereira, con una vasta trayectoria en casos de derechos humanos e hija de un detenido desaparecido, y el representante del Ejército, Juan Carlos Salgado (Zalaquett, 2000).

verdad, justicia y reparación³¹. Ésta se estructuró en torno a cuatro ejes: a) alcanzar un conocimiento más pleno de la verdad, mediante la ubicación de detenidos-desaparecidos y ejecutados, y el esclarecimiento de las circunstancias de su muerte, para lo cual se propusieron modificaciones legales que otorgaran inmunidad a quienes proporcionaran antecedentes; b) asegurar independencia, agilidad y eficacia en la acción de los tribunales de justicia, que acumulaban 300 casos de detenidos desaparecidos; c) profundizar las medidas de reparación adoptadas hasta el momento³², creando la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura³³ Decreto Supremo (Interior) N° 1.040, del 11 de noviembre de 2003. La Comisión fue integrada por ocho personas nominadas por el Presidente de la República y presidida por Monseñor Antonio Valech, o “Comisión Valech” que, en seis meses, establecería una lista de personas privadas de libertad y torturadas por razones políticas durante la dictadura, a las cuales se les entregaría una simbólica indemnización³⁴. Y d) impulsar la ratificación de tratados internacionales en materia de protección, promoción y garantía de DD.HH. y crear un Instituto Nacional de DD.HH. (Propuesta, 2003; Comisión, 2004). Sin duda, el aporte más importante del informe de la “Comisión Valech” fue dar un cierre al conocimiento de la verdad sobre las violaciones a los DD.HH. cometidas en el régimen militar.

2. LA REFORMA A LA SALUD

Al inicio de su período, el Presidente anunció que “una de las tareas principales de mi gobierno será llevar adelante una profunda reforma de la salud, centrada en los derechos y garantías de los pacientes” (Mensaje Presidencial, 21 de mayo de 2000). La reforma se puso en marcha bajo la responsabilidad de la entonces Ministra de Salud Michelle Bachelet³⁵, con medidas inmediatas para mejorar la Atención Primaria de

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

32 En los 11 años de vigencia de la normativa, 5.099 personas habían sido beneficiarias de ella, con un gasto estimado en más de \$90.500 millones, además de \$11.300 millones por concepto de beneficios educacionales, y el desarrollo de un programa de Reparación y Atención Integral de Salud, PRAIS, para las víctimas (Propuesta, 2003). En cuanto a los exonerados, a mayo de 2003, se había reconocido tal calidad a más de 86 mil personas, generando pensiones que implicaban un gasto de más de \$305.000 millones.

33 Decreto Supremo (Interior) N° 1.040, del 11 de noviembre de 2003. La Comisión fue integrada por ocho personas nominadas por el Presidente de la República y presidida por Monseñor Antonio Valech.

34 La Comisión reconoció, en calidad de víctima, a 27.255 personas y propuso diversas medidas de reparación. Entre ellas, un monto de reparación económica común para todas las víctimas, sin considerar la duración de la prisión o la intensidad de las torturas, el fortalecimiento del PRAIS, becas de estudio para los hijos de víctimas directas de represión y una bonificación adicional para víctimas en situación de precariedad habitacional para el acceso a la vivienda (Comisión, 2004).

35 Michelle Bachelet dejó más tarde el Ministerio de Salud, para convertirse en la Primera Ministra de Defensa de nuestro país.

Salud, en especial para niños y tercera edad, y el estudio, en paralelo, de la propuesta de cambio legislativo, a cargo de la Comisión Interministerial de Reforma.

El 21 de mayo de 2002, con Osvaldo Artaza recién nombrado en la cartera, el Presidente anunció el Programa Acceso Universal de Garantías Explícitas de Salud, AUGE, para 56 patologías detectadas como prioritarias, tanto por afectar mayoritariamente a la población, como por ser las más costosas. El sistema aseguraba el acceso equitativo y no discriminatorio al sistema de atención de salud, tanto a pacientes cotizantes del Fondo Nacional de Salud, FONASA, como de las Instituciones de Salud Previsional, ISAPRES (Mensaje Presidencial, 21 de mayo de 2002). El régimen de garantías explícitas seguiría un curso progresivo, incorporándose 25 patologías en 2005; 40, en 2006 y 56, en 2007³⁶. En segundo término, se reformó el Modelo de Atención que, con una orientación promotora de la salud, dotó al Sistema de Atención Primaria de capacidad resolutoria sobre gran parte de las emergencias, con tecnología y equipos médicos ocupados de la salud familiar. En un segundo nivel de atención, se ubicaron los hospitales, para resolver las derivaciones del primer nivel, privilegiando las actividades ambulatorias.

Un tercer componente fue el de la Autoridad Sanitaria, esto es, el fortalecimiento de la capacidad rectora del Ministerio de Salud, MINSAL, con potestades regulatorias y fiscalizadoras, para acreditar una atención de calidad. Se traspasaron funciones regulatorias desde los Servicios de Salud a las Secretarías Regionales Ministeriales, quedando en manos de los Servicios la articulación de redes de prestadores bajo su jurisdicción. Se reestructuró el Ministerio en dos Subsecretarías: una de Salud Pública y otra de Redes Asistenciales. En paralelo, se pretendió mejorar la gestión de los hospitales públicos, introduciendo la figura la autogestión para convertirse en ejecutores de las garantías del AUGE (Lenz, 2007).

Una de las aristas más polémicas de la reforma fue el establecimiento de nuevas regulaciones al funcionamiento de las Instituciones de Salud Previsional (ISAPRES), modificando la normativa que las regía (Ley N° 18.933) para adaptarla al AUGE. La Ley N° 20.051, de mayo de 2005, reguló las alzas en los planes de salud y creó un Fondo de Compensación Interinstitucional entre el Fondo Nacional de Salud, FONASA, y el sistema ISAPRE, para las patologías AUGE (Lenz, 2007). La normativa también obligó a las ISAPRES a brindar atención a las enfermedades contempladas en el AUGE y eliminó la posibilidad de que caducaran unilateralmente los contratos de salud, sin expresar causal³⁷. En efecto, en su último mensaje presidencial a la nación (mayo de

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

37 "(Se) había logrado una victoria política no menor y todavía no aquilatada en toda su trascendencia: el AUGE lo que recupera esencialmente es el hecho de que la administración de las cotizaciones previsionales de salud conlleva obligaciones que el Estado puede imponer a los administradores públicos y privados de estas, en términos de coberturas mínimas a las cuales tienen derecho los afiliados y sus cargas" (Lenz, 2007, p. 21).

2005), el Presidente Lagos sintetizó los logros de la Reforma a la Salud; “la reforma más ambiciosa desde la creación del Servicio Nacional de Salud en 1950”³⁸.

3. CHILE SOLIDARIO

Una política distintiva del gobierno de Lagos fue la creación de “Chile Solidario”; un programa orientado al 6% de los chilenos que vivían en la miseria: 850.000 personas; 225.000 familias. Su puesta en práctica utilizó la metodología del Programa Puente, que promovía la integración de las familias a la red de beneficios y servicios sociales que existen a su disposición. Para lograrlo, se establecieron 53 compromisos de acción que las familias debían desarrollar para el establecimiento de condiciones mínimas de calidad de vida, en las áreas de identificación: salud, educación, dinámica familiar, habitabilidad, trabajos e ingresos³⁹.

A 2003, Chile Solidario había atendido a 55.200 familias y se esperaba incrementar la cifra a 115.000 para fines de ese año (Mensaje Presidencial, 21 de mayo de 2003); en mayo de 2004 se promulgó la Ley de Chile Solidario, con el objetivo de institucionalizar la iniciativa que se extendía a 332 comunas. A mayo de 2005, 180.000 familias ya habían sido incorporadas (Mensaje presidencial, 21 de mayo de 2005). Sin duda, uno de los logros más relevantes de Chile Solidario fue coordinar la acción de diversos servicios y organismos del Estado, en torno a los chilenos que viven en situaciones de pobreza extrema⁴⁰. El programa partió el 2002 con una asignación de poco más de \$5.500 millones; en 2003 y 2005, el presupuesto llegó a \$70.000 millones.

4. OTRAS REFORMAS EN CURSO

En el gobierno de Lagos se evidenció la tendencia de los gobiernos de la Concertación a llevar adelante un reformismo gradualista (Ottone & Vergara, 2006). En Educación,

38 Durante la administración Lagos se aprobaron cinco normativas que estructuraban la reforma a la salud: la Ley de Financiamiento (19.888, 08/2003), la Ley de Autoridad Sanitaria y Hospitales Autogestionados (19.937, 02/2004), la Ley de Solvencia de Isapres (19.985, 08/2003), la Ley de Régimen General de Garantías Explícitas en Salud (N° 19.996, 09/2004) y la Ley de Isapres (20.051, 05/2005).

39 Se otorgó un bono familiar de \$10.500 para establecer un nexo con las familias a fin de informarles de todos los beneficios que el Estado podía proveerles (Mensaje Presidencial, 21 de mayo de 2002). Las prestaciones monetarias del Chile Solidario son: Subsidio Único Familiar, Subsidio a la Cédula de Identidad; Subsidio al Pago del Consumo de Agua Potable y Servicio de Alcantarillado de Aguas Servidas; Bono de Protección y Egreso para familias Chile Solidario; Subvención Preferencial y Subvención Pro Retención Escolar, Pensión Básica Solidaria.

40 El sistema incorpora a instituciones como la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI); la Corporación Nacional Forestal (CONAF); la Corporación de Asistencia Judicial; el Fondo Nacional de la Discapacidad (FONADIS), el Fondo Nacional de Salud (FONASA); el ya mencionado Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS); Gendarmería de Chile; la Junta Nacional de Jardines Infantiles y Salas Cuna (JUNJI); la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB); la Fundación Integra; el Ministerio de Educación; el Ministerio de Salud; el Ministerio de Bienes Nacionales; la Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Mujer (PRO-DEMU); el Servicio de Registro Civil e Identificación; el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE); y la Subsecretaría del Trabajo.

se avanzó en los compromisos de la Reforma impulsada por el gobierno de Frei, en primaria, y se propuso incrementar progresivamente la matrícula de alumnos en enseñanza preescolar y perfeccionar el sistema de créditos del Estado para Educación Superior (Mensaje Presidencial, 21 de mayo de 2000).

En 2005, el 70% de los establecimientos operaba bajo el sistema de Jornada Escolar Completa (Colegio de Profesores, 2005), concretándose también su incorporación a la Red Enlaces. Además, entre 2000 y 2005 se habían creado más de 28.000 escuelas. Se aprobó el proyecto que extendía la educación obligatoria a 12 años, con lo que el Estado se obligó a brindar enseñanza media obligatoria y gratuita hasta los 21 años de edad. En Educación Parvularia, se amplió la matrícula en 120.000 cupos (Mensaje Presidencial, 21 de mayo de 2005). En Educación Superior, se delinearon tres ejes de acción: a) incremento del presupuesto para el sector⁴¹; b) aumento de becas a estudiantes de Formación Técnica –que alcanzaron las 6.000 en 2002- y c) apertura del crédito a estudiantes del sector privado de la educación. En 2005 el Presidente anunció la aprobación de la Ley de Financiamiento de la Educación Superior, que liberó la figura del crédito a la pertenencia exclusiva a universidades del Consejo de Rectores, CRUCH, y generó los Créditos con Aval del Estado, CAE, incorporando para ello al sistema bancario. En paralelo, se desarrolló de forma voluntaria un proceso de Acreditación Institucional de las Universidades, impulsado por el Ministerio de Educación. Ambas medidas fueron muy polémicas y desataron fuertes reacciones en el mundo estudiantil y tensión en el mundo universitario⁴².

En materia de reforma a la justicia, a la administración Lagos le correspondió aprobar la legislación y poner en marcha los Tribunales de la Familia (Ley 19.968, promulgada en agosto de 2004), en la dinámica de ir generando tribunales especializados por áreas. Al finalizar el gobierno, el Presidente solicitó apoyo para la Ley que permitía el desarrollo de juicios orales en temas laborales. En junio de 2005 la Reforma Procesal Penal se había aplicado a la Región Metropolitana, en la fase final de su instalación en todo el país, con una inversión estimada en \$360.000 millones. Con ello, se había marcado la “transformación más profunda de nuestro sistema jurídico en los últimos 100 años” (Mensaje Presidencial, 21 de mayo de 2005, p.15).

Una reforma trascendental que Lagos pudo anunciar al país el 21 de mayo de 2004, fue la aprobación de la Ley de Matrimonio Civil (19.947), que pudo normar en torno a la largamente esperada figura del divorcio vincular. En efecto, el cuarto inciso del artículo 42 estableció que el matrimonio podía terminar “por sentencia firme de divorcio”.

41 En el Mensaje Presidencial del 21 de mayo de 2002, se anunció el aumento del Fondo Solidario de la Educación Superior de \$29.000 millones en 1999, a \$46.000 millones en 2002.

42 La respuesta del mandatario fue enérgica: “El Estado tiene la responsabilidad de garantizar la libertad de educación en virtud de la cual todos tienen derecho a crear establecimientos de educación superior. Pero, al mismo tiempo... el Estado no puede renunciar a su responsabilidad de garantizar la seriedad de las carreras y títulos que se imparten. Hay dos principios. El principio de la libertad de enseñanza y el principio de la seriedad de los títulos y grados que se imparten” (Mensaje Presidencial, 21 de mayo de 2005, p. 12).

En materia laboral, durante la administración Lagos se consiguió la puesta en práctica del Seguro de Desempleo (Ley 19.728), normativa iniciada en un mensaje del Ejecutivo en abril de 2000⁴³, que, a 2005, había beneficiado a tres millones de personas (Mensaje Presidencial, 21 de mayo de 2005).

La administración Lagos dio un impulso decisivo a la cultura. En 2003 se creó el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes y el fondo del mismo nombre. La nueva institucionalidad se generó para “el goce y el incremento de nuestro patrimonio cultural” (Lagos, 2003, p. 86). Entre 2000 y 2006, se duplicaron los recursos presupuestarios destinados a Cultura⁴⁴.

5. REFORMA DEL ESTADO

En 2002 la administración Lagos se vio fuertemente sacudida por denuncias de corrupción en las altas esferas del Ministerio de Obras Públicas, MOP. Se trató del pago de sueldos adicionales a funcionarios del ministerio, ocupando recursos del Estado, por la vía de licitaciones encargadas a terceros. Es decir, parte del sueldo de los funcionarios, emanaba de remanentes de proyectos licitados y se pagaban desde las empresas que se habían adjudicado los proyectos, en lo que se conoció como “sobresueldos”⁴⁵ (Waissbluth, 2006).

El tema no pudo ser eludido por el Presidente, quien señaló la intención del gobierno de cooperar con la justicia en el esclarecimiento de los casos y señaló que este vicio se generaba por un problema crónico del Estado que “no ofrece las remuneraciones adecuadas a profesionales altamente calificados”. Para “resolver” este problema “se crearon mecanismos distintos, que están sujetos a evaluación y crítica... que tuvieron por fin ejecutar obras legítimas e indispensables para el desarrollo del país” (Mensaje Presidencial, 21 de mayo de 2003, p. 1-2).

Durante 2003 se consensuó con la oposición un amplio acuerdo para la Modernización del Estado, la Transparencia y la Promoción del Crecimiento. A partir de él surgió la Dirección Nacional del Servicio Civil, encargada de gestionar los recursos humanos en la administración pública, y el Sistema de Alta Dirección Pública, que velaría porque “los mejores” fueran seleccionados en los altos cargos de los servicios públicos, con

43 Véase Historia de la Ley 19.720, pp. 4-31.

44 Discurso del Presidente de la República en Inauguración nueva sede del Consejo Nacional de Cultura y las Artes – Valparaíso, 31 de octubre de 2005.

45 Se abrieron en la justicia los casos MOP-GATE, MOP-CIADE, MOP-PROGRAF, MOP-IDECON, MOP-CYCSA, MOP-DELANO y MOP-GESYS. La investigación fue llevada a cabo por la jueza Ana Gloria Chevesich, implicó, en enero de 2003, una orden de detención para el Ministro de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones, Carlos Cruz, y las figuras que se lograron detectar fueron: falsificación de instrumento público, fraude al fisco, pago de sobresueldos y desvío de fondos públicos. En julio de 2010 se dictó sentencia a 14 personas, entre ellas Cruz y el ex Jefe de Finanzas del MOP, Sergio Cortés.

un régimen laboral y salarial adecuado (Waissbluth, 2006; Lagos, 2003). Además, se aprobó la Ley del Nuevo Trato Laboral (19.882) para mejorar el sistema de carrera funcionaria, extendiéndolo hasta el tercer nivel jerárquico, a cerca de 3.000 cargos que antes eran de exclusiva confianza y fijando una nueva política de remuneraciones, con “funciones críticas” asociadas (Waissbluth, 2006). Con todo, a mayo de 2003, el Presidente respondió a los casos de corrupción señalando que la nueva normativa se encargaría de garantizar que “nadie ganará más de lo que dice su liquidación de sueldo... el problema de los llamados sobresueldos hoy está resuelto gracias al trabajo mancomunado de los poderes Ejecutivo y Legislativo” (Mensaje Presidencial, 21 de mayo de 2003, p. 2).

En el ámbito de reforma fiscal, se decidió de generar un superávit estructural equivalente al 1% del PIB, a partir del presupuesto 2001; una política contra cíclica destinada a generar ahorro en tiempos de bonanza, para liberar al gasto social de los vaivenes del crecimiento económico (Ottone & Vergara, 2006). Además, se promulgó, en 2001, la normativa que permitió combatir la evasión tributaria, estimada en U\$ 4.000 millones, con lo que se esperaba recaudar, a partir del año 2005, U\$ 800 millones adicionales para el Estado. Se siguió avanzando en el proceso de digitalización de los procedimientos. En 2001, el 70% de los contribuyentes declaró sus rentas por medios electrónicos; estaba en plena vigencia y uso el sistema Chile Compra; la agilización de trámites por Internet a través del portal www.tramitefacil.gov.cl y la creación del portal www.gobiernodechile.cl

6. REFORMA A LA CONSTITUCIÓN

Desde el inicio de su administración, Lagos había fijado como meta el introducir reformas a la Constitución: “la transición no ha concluido, mientras exista una institucionalidad que no refleje la mayoría de la voluntad de los chilenos” (Lagos, 1999: 87). Tras cinco años de debate, en agosto de 2005, se publicó la Ley 20.050, que puso en vigencia las 58 reformas a la Constitución. El 17 de septiembre se promulgó el texto refundido y fue publicado en el Diario Oficial como Decreto Supremo N°100, del 22 de septiembre de 2005. Los principales cambios a la Constitución fueron: a) la reducción del período presidencial de seis a cuatro años, sin reelección; b) la eliminación de los senadores designados y vitalicios, desde el 11 de marzo de 2006; c) el aumento de las facultades fiscalizadoras de la Cámara de Diputados; d) la eliminación de la función de las FF. AA. de “garantes de la institucionalidad”; e) la restitución de la facultad del Presidente de la República de llamar a retiro a los Comandantes en Jefe de las FF. AA. y al Director General de Carabineros; f) la imposibilidad de auto-convocarse para el Consejo de Seguridad Nacional, que debería ser convocado únicamente por el Presidente; g) la modificación de los estados de excepción constitucional, requiriendo para su declaración, un acuerdo entre el Presidente y el Senado; y h) un aumento de los integrantes del Tribunal Constitucional de siete a diez, siendo tres designados

por el Presidente, tres por la Corte Suprema y cuatro por el Senado (dos de ellos a proposición de la Cámara de Diputados), eliminando la posibilidad de que las FF. AA. incidieran en su nombramiento⁴⁶.

V. MICHELLE BACHELET JERIA (2006-2010)

Michelle Bachelet ganó las elecciones el 15 de enero de 2006, con un 53,5% de los votos, contra un 46,5% de Sebastián Piñera, convirtiéndose en la primera mujer Presidenta de Chile⁴⁷. En su primer mensaje definió su gobierno como uno “de” los ciudadanos y “para” los ciudadanos, que impulsaría transformaciones para construir una sociedad más inclusiva; entre ellas, al sistema de previsión, generando pensiones dignas y seguras; y al sistema educacional, ampliando la cobertura de salas cunas y jardines infantiles, y mejorando la calidad de la enseñanza básica y media (Mensaje Presidencial, 21 de mayo de 2006).

Al inicio de su mandato, la Presidenta debió afrontar el movimiento estudiantil conocido como la “Revolución Pingüina”, en demanda por mejoras en la calidad de la educación. Asimismo, le correspondió poner en práctica la transformación más audaz del sistema de transporte público en Santiago, conocida como el “Transantiago”, diseñado en el gobierno de Lagos, cuya implementación generó fuerte descontento social. Bachelet creó la Autoridad Metropolitana de Transportes, para concentrar las funciones de gestión, fiscalización y coordinación y aseguró una mantención de las tarifas hasta que los usuarios contaran con un servicio en total normalidad, lo que implicó destinar cerca de U\$ 290 millones en 2007⁴⁸.

Ambos problemas, al inicio de su mandato, produjeron caídas en la popularidad de la Presidenta, sin embargo, el accionar de su gobierno frente a la crisis económica internacional en 2008, fue muy bien recibido por la población. En junio de 2009, la presidenta alcanzó un nivel de aprobación histórica, no sólo en Chile, sino en toda América. La encuesta Adimark de esa fecha le atribuyó un 74% de respaldo popular.

46 “Las Reformas a la Constitución de 1980”, del 9 de agosto de 2005. Web de la Biblioteca del Congreso Nacional http://www.bcn.cl/carpetas_temas/temas_portada.2005-10-24.0525136469

47 Declarada precandidata presidencial por el Partido Socialista en enero de 2005. En mayo de ese año la precandidata de la DC, Soledad Alvear, declinó su candidatura y Bachelet se convirtió en la candidata única de la Concertación, obteniendo la primera mayoría, con un 45,9% de los votos. Sin embargo, debió ir a segunda vuelta con el candidato más votado de la oposición: Sebastián Piñera, que había obtenido un 25,4%. La particularidad de su candidatura fue definida por Michelle Bachelet en los siguientes términos: “Yo no fui criada para el poder ni nunca hice nada para obtenerlo. No pertenezco a la élite tradicional. Mi apellido no es de los apellidos fundadores de Chile. Me educué en un liceo público y en la Universidad de Chile. Estudié medicina porque me maravillaba la posibilidad de curar a un enfermo, de quitar el dolor, de borrar la angustia y traer de vuelta la alegría al hogar de un niño enfermo” (Bachelet, 2005, p. 5).

48 A 2009 el sistema estaba normalizado y se discutía sobre la aplicación de un subsidio nacional para el transporte público. Mensaje Presidencial del 21 de mayo de 2007, p. 4.; Mensaje Presidencial del 21 de mayo de 2009, p. 10.

A Bachelet le correspondió poner en práctica en su totalidad la reforma a la Salud. Desde 2007 se incluyeron 56 patologías al Programa AUGE y a 2010 las garantías explícitas de atención en salud aumentaron a 80 enfermedades. Además, se construyeron 90 centros de Atención Primaria de Salud y 146 Centros Comunitarios de Salud Familiar, con lo que un 86% de las atenciones AUGE quedaron cubiertos en la Red de Atención Primaria (Mensaje Presidencial, 21 de mayo de 2009).

Una de las claves del período fue la conformación de Consejos Asesores Presidenciales (CAP) en diversas materias, que renovaron la forma de ejercer el poder desde el gobierno, siguiendo modelos británicos (Aguilera & López, 2010). Los CAP generaron espacios de deliberación en ámbitos como Trabajo y Equidad, Reforma Previsional, Calidad de la Educación y Políticas de Infancia. Se nombraron mediante decretos supremos, en los que la presidencia solicitaba a un equipo de personas que estudiaran un determinado asunto público, de manera temporal, generando informes con propuestas de políticas. Los grupos de consejeros estuvieron integrados por personas que ocupaban cargos en el Estado, eran representantes políticos, o pertenecían a un determinado sector o sensibilidad social (gremial, sindical, religiosa, étnica, etc.), y/o eran expertos en la materia tratada, trabajando ad honorem⁴⁹. Sin embargo, los CAP no reemplazaron los espacios de toma de decisiones propios del Ejecutivo y el Legislativo, pero contribuyeron a la generación de consensos y promovieron el diálogo entre distintos actores políticos y sociales, constituyéndose en un espacio de participación ciudadana y recomendaciones de política pública (Aguilera, 2009).

1. REFORMA PREVISIONAL

En el tema previsional, se tomó la medida inmediata de reajustar las pensiones más bajas y garantizar pensiones asistenciales a los mayores de 65 años que cumplieran con ciertos requisitos, beneficiando a 1.200.000 personas. Se constituyó el CAP para la Reforma del Sistema Previsional, presidido por Mario Marcel -ex Director de Presupuestos de Lagos- que trabajó con la clara misión de generar un sistema previsional “capaz de servir por igual a los empleados y a los temporeros, a los profesionales y a los microempresarios... Porque la seguridad social es un derecho de todas y todos” (Mensaje Presidencial, 21 de mayo de 2006).

⁴⁹ Los Consejos se estructuraron con una presidencia y una secretaría ejecutiva o técnica para apoyar las labores. Los integrantes de las comisiones trabajaron ad honorem y la secretaría técnica fue remunerada. Sesionaron en promedio 22 semanas y se constituyeron con una media de 32 integrantes. Los primeros en rendir frutos fueron los CAP relativos a Previsión (marzo de 2006) e Infancia (abril de 2006). La mayoría de ellos contó con audiencias públicas y con sitios en Internet. Sin embargo, todas estas posibilidades determinaron una gran variedad de formas de constitución de los Consejos, sin que existiera en la legislación chilena ninguna norma o ley que regulara ni la formación, ni el modo de funcionamiento, ni su composición (Aguilera 2009; Aguilera & López, 2010).

La reforma obraría sobre el sistema de administración previsional originado en el régimen militar, consistente en la generación de cuentas de capitalización individual administradas por privados, que sustituyeron al sistema estatal de reparto existente anteriormente⁵⁰. Sus principales falencias, según el Consejo, eran la baja cobertura (60% de la fuerza laboral) y la baja calidad en los beneficios (por bajos niveles de acumulación de fondos), con lo que se proyectaban pensiones bajas para una proporción significativa de la población. De ahí que se plantearan transformaciones basadas en los principios de solidaridad y equidad; la idea de fortalecimiento del rol público del Estado y el perfeccionamiento de las Administradoras de Fondos de Pensiones (CAP Reforma Previsional, 2006).

Los cambios introducidos al sistema se basaron en tres pilares: el solidario, el voluntario y el de capitalización individual preexistente. El primero incluyó un apoyo directo del Estado (Pensión Básica Solidaria, PBS) a personas de más de 65 años, del 40% más pobre de la población, que no pudieran acceder a una pensión; ampliándose el universo de beneficiarios al 60%, posteriormente. Además, incorporó mejoras a las pensiones más bajas, mediante un Aporte Previsional Solidario. Ambos beneficios llegarían a más de la mitad de las personas mayores de 65 años (CAP Reforma Previsional, 2006). El pilar voluntario, incentivó el ahorro no obligatorio para la vejez e incorporó la entrada en vigencia del Subsidio para Trabajadores Jóvenes, el Ahorro Previsional Voluntario Colectivo y la Afiliación Voluntaria para Trabajadores Independientes. Finalmente, el pilar contributivo, perfeccionó el sistema de capitalización individual preexistente, extendiéndolo a los trabajadores independientes. Además, se extendió la figura de afiliados voluntarios a quienes realizan actividades no remuneradas (como las "dueñas de casa"); y se entregó un reconocimiento a las madres, a través de una bonificación monetaria mensual por cada uno de sus hijos, nacidos o adoptados⁵¹.

Sin duda, la transformación más importante fue la creación del nuevo pilar solidario, que reconoció a toda la población chilena como sujeto digno de protección social, más allá de oportunidades de empleo que las personas hubiesen tenido a lo largo de su vida activa. Además, la reforma se orientó a corregir especialmente la desigual posición de las mujeres frente a las pensiones (CAP Reforma Previsional, 2006).

50 A partir de 1982 los trabajadores dependientes fueron ingresados al nuevo sistema privado y obligados a adherir a alguna Administradora de Fondos de Pensión, AFP (Quiroga, 2009).

51 Los Productos Previsionales ofrecidos por la Reforma comprenden: la Pensión Básica Solidaria (PBS) de Vejez y de Invalidez; el Aporte Previsional Solidario (APS) de Vejez y de Invalidez; el subsidio para trabajadores jóvenes; el Ahorro Previsional Voluntario (APV); el Ahorro Previsional Voluntario Colectivo (APVC); la Bonificación APV; la Afiliación Voluntaria; el Bono por Hijo Nacido Vivo; la Afiliación Obligatoria Trabajadores Independientes (Observatorio de Políticas Públicas, 2010).

Con los aportes del Consejo se generó el proyecto de ley⁵² promulgándose en marzo de 2008 la Ley 20.255. A enero de 2010, más de 450.000 personas se habían beneficiado de las PBS y los APS, sumadas a más de 480.000 beneficiarios del sistema antiguo; de ellos, un 65% eran mujeres, lo que da cuenta de la marcada focalización de este beneficio y un 73% había sido tramitado a través del Instituto de Normalización Previsional, constituido, desde la reforma, en el Instituto de Previsión Social (Observatorio de Políticas Públicas, 2010). Con todo, la reforma se erigió como uno de los sellos más distintivos de la administración Bachelet.

2. EDUCACIÓN

Las acciones del gobierno en educación, adquirieron un singular impulso por las movilizaciones de estudiantes secundarios conocidas como la “Revolución Pingüina”, en demanda por una educación de mayor calidad, que partiera por cambiar la polémica Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, LOCE. En respuesta a la demanda, el gobierno generó, en junio de 2006, el CAP para la Calidad de la Educación, con el propósito de “hacer recomendaciones y sugerencias para mejorar la calidad de la educación que se ofrece en las escuelas y liceos del país” (CAP para la Calidad de la Educación, 2006, p. 6)⁵³. Su principal aporte fue el de “articular consensos previos” al envío del proyecto de Ley General de Educación, LGE, en abril de 2007. Sin embargo, los representantes de estudiantes universitarios y secundarios, de profesores y apoderados, se distanciaron de los acuerdos del informe y generaron un “informe alternativo” (Aguilera, 2009). La tramitación de la LGE requirió de una instancia de consenso posterior entre gobierno y oposición, denominada “Acuerdo por la Calidad de la Educación”, que se tradujo en una indicación sustitutiva del proyecto original.

La Ley, promulgada en agosto de 2009, aumentó las exigencias para los sostenedores de establecimientos educacionales; insertó el principio de no discriminación para estudiantes de establecimientos con aportes estatales; reguló los derechos y deberes de la comunidad educativa; fijó los requisitos exigibles en cada nivel, y definió el deber del Estado de velar por una Educación de calidad. No obstante, para completar la institucionalidad de aseguramiento de la calidad, la LGE exigía la aprobación de la Ley sobre la Agencia de Calidad y la Superintendencia de Educación, proyectos que quedaron pendientes.

52 El aporte del CAP fue determinante en el contenido de la reforma previsional. Sin embargo, hubo aspectos que se dejaron fuera de la discusión: las reformas a las Cajas de Compensación; el régimen previsional de las FF.AA. y de Orden; la creación de una AFP estatal, y el rol del sistema en la reducción de la brecha distributiva que aqueja al país, entre otros (Observatorio de Políticas Públicas, 2010).

53 El Consejo se constituyó con 81 miembros, entre parlamentarios, especialistas, delegados de confesiones religiosas, representantes de pueblos indígenas y de distintos actores del quehacer educacional (padres, estudiantes secundarios y universitarios, docentes, sostenedores municipales y privados, y rectores de universidades tradicionales y privadas), (CAP para la Calidad de la Educación, 2006).

Durante la administración Bachelet se aprobó, además, la Ley 20.248, de “Subvención Escolar Preferencial”; un proyecto del gobierno de Lagos, que estableció un nuevo régimen de subvenciones escolares para niños socioeconómicamente vulnerables, de primero a cuatro básico, y generó nuevas herramientas para supervisar el desempeño de los establecimientos receptores. Por primera vez se incorporó el nivel de pre-kínder al régimen de subvenciones (Historia de la Ley 20.248, 1 de febrero de 2008).

En cuanto a Educación Superior, la complejidad del tema requirió del establecimiento, en mayo de 2007, de un nuevo CAP. En paralelo, se puso en marcha la Comisión Nacional de Acreditación, a través de la aprobación de la Ley 20.129, con la función de certificar los proyectos institucionales y programas de pregrado de las Instituciones de Educación Superior. Pese a ser un proceso voluntario (excepto para medicina y pedagogía), la acreditación fue asumida por la mayoría de las universidades, en programas de pre y post grado. A 2008 un 72% de las universidades estaban acreditadas, con lo que un 82% de los estudiantes estudiaba en instituciones acreditadas (UAH, 2010).

Con la promulgación de la LGE, entró en vigencia también el Consejo Nacional de Educación, con funciones de administrar el licenciamiento de nuevas instituciones; pronunciarse sobre sus proyectos institucionales y verificar su desarrollo; establecer sistemas de examinación selectiva; solicitar la revocación del reconocimiento oficial de Universidades, Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica; administrar estos procesos, resguardando a los alumnos; y servir como instancia de apelación a las decisiones adoptadas por la Comisión Nacional de Acreditación⁵⁴.

En términos de recursos, durante la administración Bachelet el presupuesto en educación sobrepasó los U\$7.200 millones, es decir, el 4,6% del PIB, incrementándose en un 50% desde el año 2006⁵⁵. Además, los beneficiarios de ayudas estudiantiles, ascendieron desde 165.000 en 2006 a 375.000 en 2009. Se creó el Sistema Becas Chile que representó una expansión inédita en materia de becas de postgrado y perfeccionamiento de profesores (2.500 en 2009), y se cuadruplicaron las Becas Nuevo Milenio, para estudiantes de Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica, llegando a 40.000 en 2009.

3. CHILE CRECE CONTIGO

En agosto de 2009, se aprobó la Ley que creó el Sistema de Protección Integral a la Infancia, “Chile Crece Contigo”, originada en las propuestas que formuló el CAP

54 Ley 20.370, General de Educación, Título IV DEL CONSEJONACIONAL DE EDUCACIÓN, art. 54.

55 Discurso de promulgación de la LGE, del 17 de agosto de 2009: “Promulgación de la LGE y entrega becas Presidente de la República 2009”. Historia de la Ley N° 20.370, pp. 1767-1768. Disponible en el sitio web de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

para la Reforma de las Políticas de Infancia, centradas en la necesidad de dar una mirada integral al tema, que superara las ofertas sectoriales tradicionales del Estado en educación, salud y justicia. Entre los principios rectores del nuevo sistema, se estableció una perspectiva de derechos, fundada en la Convención de Derechos del Niño, con ciertos servicios y prestaciones garantizados por el Estado; una visión integral del desarrollo de los infantes, con mecanismos de coordinación y control de prestaciones; y el reconocimiento de la familia como sujeto de apoyo estatal (CAP Reforma de las Políticas de Infancia, 2006).

Chile Crece Contigo se propuso acompañar a los menores desde su nacimiento hasta los cuatro años, distinguiendo con apoyos diferenciados a los infantes del 40% de menores ingresos. Además, perfeccionó la legislación relativa a maternidad y paternidad, favoreciendo el apego de los infantes a sus padres, con el traspaso de días del prenatal al postnatal, mejoras en la legislación sobre hijos adoptivos; la consagración del derecho a amamantamiento; la extensión del derecho a subsidio y licencia por enfermedad grave de hijos menores de un año con discapacidad; y la extensión de Subsidio Único Familiar desde los cinco meses de gestación hasta los 18 años. En cuanto a las prestaciones de salud, las universales incluyeron un programa de apoyo biopsicosocial para menores de dos años y las diferenciadas, el compromiso de contar con sala cunas y jardines infantiles gratuitos, de calidad acreditada, para todos los menores cuyo adulto responsable trabaje, estudie o esté en búsqueda de empleo, y cuya familia pertenezca al 40% de hogares con menos recursos.

En 2008 el Sistema se había extendido al 98% de las comunas. Para 2009 se proyectó un crecimiento del presupuesto en un 175%. En enero de 2010, la cobertura del Programa se amplió al 50% de la población más vulnerable, siguiendo su lógica gradual de implementación y se proyectó para 2011 aumentar la cobertura al 60% (Joignant, Carmona, Salinas & otros, 2010). También aumentó el servicio de salas cunas gratuitas, incrementándose la matrícula pública de 14.400 cupos en 2005, a 85.000 en 2009 (Mensaje Presidencial, 21 de mayo de 2009).

4. LABORAL

En materia laboral, la administración Bachelet promulgó la Ley 20.123 de Subcontrataciones, que estableció la responsabilidad solidaria de la empresa principal respecto de las obligaciones laborales y previsionales de los trabajadores de las empresas contratadas por ellas. Se generó el CAP Trabajo y Equidad (2008), presidido por Patricio Meller, para generar propuestas en torno a los temas de trabajo, salarios, competitividad y equidad social. Algunas de ellas influyeron en la legislación: Subsidio a la Contratación de Mano de Obra Joven; Ley 20.281 que equiparó el salario de base al Ingreso Mínimo; Ley 20.328 que perfeccionó el Seguro de Cesantía; la Ley 20.336 que estableció descanso en días feriados para las

trabajadoras de casas particulares; Ley 20.338, que reguló el Subsidio al Empleo Juvenil (Mensaje Presidencial, 21 de mayo de 2008). Un eje central fue la puesta en marcha de una Nueva Justicia Laboral, que llevó los conflictos entre trabajadores y empleadores ante los tribunales de justicia, incorporando los principios de oralidad, transparencia, rapidez y eficiencia, y cuyo funcionamiento benefició a siete millones de trabajadores, con 26 juzgados y una inversión estimada de \$13.000 millones.

5. MODERNIZACIÓN DEL ESTADO Y REFORMAS POLÍTICAS

El Ministerio del Interior, a cargo de Edmundo Pérez Yoma, publicó el documento “Un mejor Estado, Agenda de Modernización 2008-2010”, tomando, para su elaboración las propuestas de distintos centros de pensamiento (Secretaría Ejecutiva, 2008). Una innovación fue la de incorporar las reformas políticas a esta Agenda de Modernización. Entre ellas, la Inscripción Automática en los Registros Electorales, tendiente a consagrar constitucionalmente el sufragio como una facultad de los ciudadanos, al cumplirse el requisito de la mayoría de edad (Secretaría Ejecutiva, 2008)⁵⁶.

El gobierno de Bachelet insistió, al igual que las administraciones anteriores, en la eliminación del sistema binominal. Se constituyó la “Comisión Boeninger”, presidida por el ex Ministro Secretario General de la Presidencia, Edgardo Boeninger, que propuso tres alternativas para elegir una Cámara de 150 diputados, a través de un redistritaje del mapa electoral (Tagle, 2006). Sin embargo, la reforma requería modificar la Constitución para suprimir la referencia al número de diputados (120), cuestión que fue rechazada por ambas cámaras (Mensaje 290-357, 2009).

En materia de transparencia, se lograron avances sustantivos. Se promulgó, en agosto de 2008, una Ley de Transparencia de la Función Pública y Acceso a la Información de la Administración del Estado. En paralelo, la Presidenta dio a conocer, en diciembre de 2006, un instructivo sobre “transparencia activa”, mediante el cual exigió que los organismos del Estado publicaran en sus sitios web información de adquisiciones y contrataciones de bienes y servicios; las nóminas de personal; transferencias de fondos y actos y resoluciones con efectos terceros, creándose el banner de Gobierno Transparente. Además, se aprobó la Reforma Constitucional del Artículo 8º, para posibilitar que la ciudadanía tuviera acceso a las Declaraciones de Patrimonio e Intereses de las Autoridades del Estado (Secretaría Ejecutiva, 2008). “La agenda de probidad... será uno de los legados más importantes de esta Presidencia” (Mensaje Presidencial, 21 de mayo de 2009).

⁵⁶ Además, se promovió el proyecto de ley que otorgaba derecho a sufragio a los ciudadanos en el extranjero, sin concretarse su aprobación.

6. CRISIS ECONÓMICA

A Bachelet le tocó gobernar durante la peor crisis económica mundial de las últimas seis décadas. En el último trimestre de 2008 las economías desarrolladas vivieron una caída histórica de 7,5%. En enero de 2009 el gobierno presentó un ambicioso Plan de Estímulo Fiscal por U\$4.000 millones. En él se contemplaron U\$700 millones adicionales en obras de infraestructura, que significaron más empleo; se eliminó transitoriamente el impuesto a timbres y estampillas para los créditos y se disminuyeron en un 15% los pagos previsionales mensuales que realizan las Pequeñas y Medianas Empresas, por conceptos de impuesto a la renta, y en 7% para las empresas de mayor tamaño. Además, en septiembre de 2010 se devolvieron anticipadamente impuestos a la renta correspondientes al ejercicio tributario de 2010 (Mensaje Presidencial, 21 de mayo de 2009). En ayudas directas a la gente, se entregó un bono, especial y extraordinario, de \$40.000 por cada carga familiar, beneficiando a más de 700.000 familias y un segundo bono extraordinario de \$40.000, por carga familiar, para el mes de agosto, ayudando a cubrir los gastos del invierno. El Congreso otorgó al gobierno facultades especiales para reasignar recursos en la Ley de Presupuestos y fortalecer la inversión pública. Haciendo uso de ellas, el gobierno adelantó una serie de Obras Públicas.

VI. DIÁSPORA EN LA CONCERTACIÓN

La crisis de representación que había comenzado a evidenciarse al término de la administración Frei, siguió en un continuo generó una élite política cada vez más cerrada y autorreferente. Ello, sumado a la parlamentarización de la política, dio pie a una creciente fragmentación y fuga de liderazgos, que se convirtió también en un factor de deterioro de la imagen de la Concertación. Este proceso se hizo más evidente al inicio de la administración Bachelet. En 2007, el PPD, vio salir de sus filas al Senador Fernando Flores y al ex diputado Jorge Schaulsohn para formar un nuevo referente, “Chile Primero”, que intentó, sin éxito, posicionarse como tercera fuerza política. Su planteamiento central era que la Concertación se había agotado y estaba profitando del manejo del Estado, utilizándolo de modo prebendario y clientelar. Ese mismo año, la Democracia Cristiana, DC, también se vería escindida; el Senador Adolfo Zaldívar, junto a otros cinco diputados, se apartaron para fundar el Partido Regionalista Independiente, PRI, sustentándose en el discurso de que la coalición se había alejado de la gente. Una tercera fuga de liderazgos se produjo de la mano del Senador Alejandro Navarro, quien renunció al PS en 2008, para generar un proyecto político independiente, el Movimiento Amplio Social, MAS, sustentado en la crítica al modelo económico construido en Chile y en la necesidad de plantear un movimiento social “desde abajo”. El PS también vio salir, a comienzos de 2009, a Jorge Arrate, quien, al no encontrar apoyo para levantar una candidatura presidencial, se convirtió en el abanderado del PC, expresando una opción clásica de izquierda, afincada en el

imperativo de democratizar integralmente al país, asegurando mayores grados de igualdad por medio de políticas redistributivas drásticas y una nueva Constitución Política, generada en una Asamblea Constituyente. Un último y central elemento que emigró del PS, en junio de 2009, fue el Diputado Marco Enríquez Ominami, quien, tras ver frustrada su participación en las primarias presidenciales de la Concertación, para las elecciones de 2009, se presentó como único candidato presidencial independiente, siendo el independiente más votado de todas las elecciones presidenciales tras la vuelta de la democracia. Su candidatura, que generó una notoria adhesión entre un amplio espectro de dirigentes concertacionistas; se levantó contra las cúpulas de la coalición, que se habían enquistado en el poder, planteando una apertura del sistema político.

VII. LOS LÍMITES DE LA EFICACIA Y CREDIBILIDAD DEL ESTADO

Durante las últimas administraciones de la Concertación -Lagos y Bachelet- el Estado comenzó a mostrar una evidente “fatiga” institucional, que se tradujo en falta de eficacia y de credibilidad. Ello se hizo evidente en casos emblemáticos como el del Ministerio de Obras Públicas, en el que estalló un escándalo a partir de la paga de sueldos complementarios a funcionarios públicos. La fórmula constituyó un fraude al erario nacional, con el consecuente deterioro de imagen, tanto del MOP, como del gobierno de Lagos y, en general, de la Concertación.

Un segundo caso emblemático fue la denominada “crisis del Transantiago”, referida a las tremendas fallas de diseño y puesta en práctica de un nuevo sistema de transporte público en la capital del país, que derivó en uno de los mayores fracasos de política pública en Chile. En términos gruesos, se trató de corregir un sistema administrado por una amplia red informal de propietarios privados, que competía por el servicio de pasajeros, provocando altos niveles de contaminación atmosférica, acústica y la ocurrencia de accidentes de tránsito, reemplazándolo por un sistema integrado. La redefinición implicó rediseñar los recorridos troncales, incorporándolos como alimentadores al tren urbano, Metro, y la generación de otros recorridos, lo que significó una integración operacional, física y tarifaria de los servicios, y la necesaria “empresarización” de los proveedores, antes atomizados e informales.

La puesta en marcha del Transantiago generó un verdadero colapso, debido a faltas gravísimas de información en el diseño, que no incorporó adecuadamente los movimientos de los habitantes en la ciudad. Si bien, durante la administración Bachelet, se fijaron medidas correctivas que lograron mitigar el impacto inicial, lo cierto es que el Transantiago generó una evaluación negativa tanto de la política específica (77% de los usuarios lo calificaba como malo, según el CEP), como del gobierno (un 41% desaprobaba el accionar del gobierno), poniendo en entredicho uno de los capitales más preciados de la Concertación: el apoyo de sus bases populares, y afectando la credibilidad y eficacia del Estado.

VIII. LA PRESIÓN DE LOS ACTORES SOCIALES

Como corolario de este trabajo vale mencionar al menos dos movimientos sociales que “desde abajo” cuestionaron las políticas públicas que los gobiernos concertacionistas habían generado en materia de educación y demandas indígenas. El primero de ellos fue la mencionada “Revolución Pingüina” de 2006, en demanda por mejoras en la calidad de la educación pública, que en su momento cumbre logró convocar a más de 600.000 escolares, convirtiéndose en la mayor protesta de alumnos en la historia de Chile. Las demandas específicas de los estudiantes fueron: gratuidad del pase escolar y de la Prueba de Selección Universitaria; derogación de la Ley Orgánica de Educación, instituida por la dictadura, y modificaciones a la Jornada Escolar Completa. Sin embargo, su aspiración de cambio más global refería a la eliminación del lucro en la educación y la erradicación de la dependencia municipal de la educación.

El movimiento estudiantil consiguió generar un Consejo Asesor Presidencial sobre la calidad de la educación, a partir de la cual se adoptaron una serie de medidas, entre ellas, el cambio de la LOCE por la Ley General de Educación, incrementos en becas alimentarias y de estudios, inversiones en infraestructura para 520 establecimientos y, ciertamente, la gratuidad del pase escolar y de la PSU para el 80% más pobre de la población. Sin duda, el aporte más relevante del movimiento fue el de resituar, a nivel nacional, la educación, en el centro del debate.

En el tema indígena, si bien los gobiernos de la Concertación dieron pasos tremendamente relevantes en mejorar la relación de los pueblos indígenas con el Estado y las Sociedad Nacional, tales como las leyes 19.253 y 20.249 (Espacio Marino Costero de los Pueblos Indígenas), y la ratificación del Convenio 169, que reconoce los derechos colectivos de las etnias; no se logró frenar las movilizaciones de organizaciones mapuche. En efecto, las movilizaciones se originaron en problemas con la institucionalidad creada para el tema, CONADI, debido a que no respondía a los requerimientos de las familias. Se habían desarrollado redes clientelares que, sumadas a ineficiencias técnicas, generaron procesos muy burocráticos en la entrega de tierras a diversas comunidades. Sumado a ello, la creciente conciencia de sus derechos, fue transformando la demanda de los pueblos originarios que ahora se extendió no sólo a tierras, sino también a bienes políticos, culturales y sociales.

IX. A MODO DE CONCLUSIÓN

En términos más generales, el “cierre” del ciclo político de la Concertación en el gobierno, cuyo corolario fue la pérdida de la elección presidencial de 2010, se produjo, en parte, por el quiebre del “mapa cognitivo” compartido en las élites políticas de centroizquierda, cuya fisura más evidente fue el debate entre “autocomplacientes” y “autoflagelantes”, al interior del conglomerado, casi a la mitad del período. El logro de una nueva presidencia, de la mano de Lagos, acalló el debate superficialmente,

sin embargo, las diversas evaluaciones sobre lo obrado, continuaron socavando internamente a la coalición. Ello, sumado al “gradualismo” desplegado en las múltiples reformas que se fueron planteando y a la constante negociación de las mismas con una derecha sobre representada en el Congreso, redundaron, más tarde en la serie de fragmentaciones partidarias que hemos detallado.

Si bien, se conjugaron en el aparato del Estado la razón técnica y política, a través de los cuatro gobiernos, es un hecho que la eficacia del Estado fue puesta a prueba en la implementación de políticas de alto impacto para la ciudadanía, como el Transantiago. Ello puso en juego uno de los capitales más relevantes de la coalición: el procesamiento adecuado, en general, de las demandas sociales de los trabajadores y sectores populares. En paralelo, la parlamentarización de la política, descrita más arriba, redundó en que los congresistas actuaron con grados de autonomía cada vez mayores, respecto del gobierno, restando apoyos al Ejecutivo.

Por último, si bien parte del prestigio de la Concertación ante la ciudadanía, se había ganado por encabezar la lucha contra la dictadura, encarnar la bandera de los Derechos Humanos y postular los ideales de la democracia y la igualdad, hacia el final del período, este “mito fundacional” se había desdibujado, de la mano de la consolidación de la democracia, la vuelta progresiva, pero real, de las Fuerzas Armadas a sus cuarteles, los avances en materia de verdad y reparación de las víctimas de violaciones a los Derechos Humanos, y el complejo e inacabado procesamiento judicial del dictador.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acuerdo de la Mesa de Diálogo sobre Derechos Humanos (2000). Documento publicado en Revista de Estudios Públicos N° 79 (invierno). Santiago, Chile: Centro de Estudios Públicos.

Aguilera, C. (2009). Un análisis de Las Comisiones Asesoras Presidenciales del Gobierno de Michelle Bachelet. Documento de Trabajo Programa de Gobernabilidad. Santiago, Chile: FLACSO-Chile.

Aguilera, C. & López, R. (2010). “Consolidación y Proyección de Instancias de Consenso para la elaboración de Políticas Públicas en Democracia en Chile”. Santiago, Chile: Programa de Gobernabilidad de FLACSO Chile y Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

Aguilera, R. (2006). Evaluación del Acuerdo de Nueva Imperial y su impacto en la realidad indígena chilena, desde la percepción de la dirigencia Aymara. En Revista de Antropología Iberoamericana, Ed. Electrónica, 1(2), pp. 311-330.

Arenas, A. (2010). Historia de la Reforma Previsional Chilena. Una experiencia exitosa de política pública en democracia. Santiago, Chile: Oficina Internacional del Trabajo.

Aylwin, P. (2004). Experiencia chilena en la lucha contra la pobreza con participación de la sociedad civil. Ponencia presentada en el Seminario organizado por el Banco Interamericano del Desarrollo en Buenos Aires, el 6 y 7 de septiembre de 2004.

Bachelet, M. (2005). Estoy Contigo: Programa de Gobierno 2006-2010. Documento, 18 de octubre.

Biggs, G. (1995). Aspectos institucionales y jurídicos de una eventual incorporación de Chile al NAFTA. En Revista de Estudios Públicos 57. Santiago, Chile: Centro de Estudios Públicos.

Blanco, R. (2003). El Programa de Justicia del Gobierno de Eduardo Frei. En Muñoz, O. & Stefoni, C. (Coord.). El Período del Presidente Frei Ruiz-Tagle. Santiago, Chile: FLACSO- Chile, Editorial Universitaria.

Boeninger, E. (1997). Democracia en Chile. Lecciones para la gobernabilidad. Santiago, Chile: Editorial Andrés Bello.

Brunner, J.J. (1998). Malestar en la sociedad chilena: ¿de qué exactamente estamos hablando?. Revista de Estudios Públicos 72.

Cámara de Diputados (13 de diciembre de 2007). Informe de la Comisión Especial Investigadora Encargada de Analizar los Errores en el Proceso de Diseño e Implementación del Plan Transantiago.

Campero, G. (2007). La Economía Política de las Relaciones Laborales 1990-2006. En Serie Estudios Socioeconómicos CIEPLAN N° 37. Santiago, Chile: Corporación de Estudios para Latinoamérica, CIEPLAN.

Cavallo, A. (1999). La historia oculta de la transición. Memoria de una Época, 1990-1998. Santiago, Chile: Editorial Grijalbo.

Centro de Microdatos del Departamento de Economía de la Universidad de Chile (2005). "Evaluación de la Reforma Previsional a la luz de los resultados Encuesta de Protección Social 2009". Santiago, Chile.

Colegio de Profesores (2005). Capítulo VII la Reforma Educacional en los '90. En Las Reformas educativas en los países del Cono Sur. Un balance crítico. Buenos Aires, Argentina: CLACSO.

Comisión Chilena de Derechos Humanos, Fundación Ideas (1999). *Nunca Más en Chile. Síntesis corregida y actualizada del Informe Rettig*. Santiago, Chile: LOM Ediciones, Colección Septiembre.

Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación (1991). *Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación*. Texto oficial completo publicado como facsímil del diario La Nación. Santiago: La Nación.

Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura (nov. de 2004). *Informe*. Santiago, Chile.

Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (2006). *Informe Final del 11 de diciembre*.

Consejo Asesor Presidencial para la Reforma de las Políticas de Infancia (2006). *El futuro de los niños es siempre hoy. Propuestas del Consejo*.

Consejo Asesor Presidencial para la Reforma del Sistema Previsional (julio de 2006). *Informe "El Derecho a una Vida Digna en la Vejez"*. Santiago.

Consejo Asesor Presidencial Trabajo y Equidad (2008). *Informe Final "Hacia un Chile más justo: trabajo, salario, competitividad y equidad social"*. Santiago de Chile, mayo de 2008.

Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación (1996). *Informe sobre calificación de víctimas de violaciones de Derechos Humanos y de violencia política*. Santiago, Chile: Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación.

Cortázar, R. (1993). *Política laboral en el Chile democrático; Avances y desafíos en los noventa*. Santiago, Chile: Dolmen.

Cortázar, R. (1994). "Cuatro años de política laboral". Cuenta pública del Ministro del Trabajo y Previsión Social en ceremonia de promulgación del Nuevo Código del Trabajo, Palacio de La Moneda, 7 de enero de 1994. En Colección de Estudios CIEPLAN N°39.

Cortázar, R. (1995). *Una política laboral para una nueva realidad*. En Pizarro, C., Raczynski, D. & Vial, J. (eds.) *Políticas económicas y sociales en el Chile democrático*. Santiago, Chile: Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica, CIEPLAN; Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF.

Cox, C. (1997). *La reforma de la educación chilena: contextos, contenidos, implementación*. En Colección de Estudios CIEPLAN N° 45 (junio). CIEPLAN: Santiago, Chile.

Declaración Oficial leída por el General Director de Carabineros de Chile, General Rodolfo Stange, el día 22 de marzo de 1991 y publicada en el Diario El Mercurio el 23 de marzo de 1991. En Revista de Estudios Públicos N°41, Verano de 1991, Santiago, Chile: pp. 500-501.

Engel, E., Fischer, R. & Galetovic, A. (2001). El Programa Chileno de Concesiones de Infraestructura: Evaluación, Experiencias y Perspectivas. En Larraín, F. & Vergara, R. (eds.). La Transformación Económica de Chile, Cap. 6. Santiago, Chile. Centro de Estudios Públicos.

España, S. (2003). Una evaluación a las evaluaciones del Gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle. En Muñoz, O. y Stefoni, C. (coord). El Período del Presidente Frei Ruiz-Tagle. Santiago, Chile: FLACSO- Chile; Editorial Universitaria.

Eyzaguirre, B. (1999). Una mirada a la reforma curricular. En Revista de Estudios Públicos N° 76 (primavera). Santiago, Chile: Centro de Estudios Públicos.

Foxley, A. (1995). Los objetivos económicos y sociales en la transición a la democracia. En Pizarro, C.; Raczynski, D. & Vial, J. (eds.). Políticas económicas y sociales en el Chile democrático. Santiago, Chile: Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica, CIEPLAN; Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF.

Foxley, A. (2003). Logros y fracasos en la erradicación de la pobreza: el caso de Chile. En: <http://www.inap.uchile.cl/cienciapolitica/foxley.pdf>

Frühling, H. (1999) Determinants of Gross Human Rights Violations by State-sponsored Actors in Chile 1960-1990. En Frühling, H., & Heinz, W. (eds.) Determinants of Gross Human Rights Violations by State-sponsored Actors in Brazil, Uruguay, Chile, and Argentina 1960-1990. Países Bajos: Kluwer Law International.

Fuerzas Armadas y de Orden (1991). Respuesta de las Fuerzas Armadas y de Orden al informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación. En Revista de Estudios Públicos 41, pp. 449-504.

García, R. (1990) Pisagua! Caín: qué has hecho a tu hermano. Santiago, Chile: Emisión S.A.

Garretón, M. (1991). La redemocratización en Chile. Transición, inauguración y evolución". En Revista Estudios Públicos 42. Santiago, Chile: Centro de Estudios Públicos.

Gobierno de Chile (2000). Política Nacional y Plan de acción Integrado a Favor de la Infancia y Adolescencia, 2001-2010.

Hachette, D. (2001). Privatizaciones: Reforma Estructural, Pero Inconclusa. En Larraín, F. y Vergara, R. (eds.). La Transformación Económica de Chile, Cap. 4. Santiago, Chile: Centro de Estudios Públicos.

Historia de la Ley N° 19.728. Disponible en el sitio web de la Biblioteca del Congreso Nacional. En: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/6053/>

Historia de la Ley N° 19.947. Disponible en el sitio web de la Biblioteca del Congreso Nacional. En: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/5731/>

Historia de la Ley N° 20.370. Disponible en el sitio web de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. En: [https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/4713/Informe-Latinobarómetro-\(2010\).-Chile](https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/4713/Informe-Latinobarómetro-(2010).-Chile).

Joignant, A., Carmona, E., Salinas, A., Dockendorff, A., Lagos, R. & Figueroa, P. (2010). Resumen Ejecutivo del Estudio Evaluación del desarrollo del sistema de protección integral a la primera infancia "Chile Crece Contigo" desde la perspectiva de las instituciones y los actores involucrados. Estudio elaborado por encargo del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

Lagos, R. (1999). Mi idea de País. Santiago, Chile: Prosa S.A.

Lagos, R. (2003). Ricardo Lagos. Conversaciones en el Camino. Santiago, Chile: Ediciones B Chile S.A.

Larraín, F. & Vergara, R. (2001). La Transformación Económica de Chile. Parte II: La Reforma del Estado, Capítulo 3 Un Cuarto de Siglo de Reformas Fiscales. Santiago, Chile: CEP.

Lenz, R. (2007). Proceso político de la Reforma AUGE de Salud en Chile: algunas lecciones para América Latina. Santiago, Chile: Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN), Serie Estudios Socio/Económicos N° 38.

Ley N° 19.947.

Ley N° 19.996.

Ley N° 20.370, General de Educación.

Libertad y Desarrollo (2006). "Arriendos indígenas: cuando la realidad supera la Ley". Temas Públicos N° 786, del 1° de septiembre. En <http://www.lyd.com>

Marcel, M. (1997). Políticas públicas en democracia: el caso de la reforma tributaria de 1990 en Chile. Colección de Estudios CIEPLAN 45; junio, pp. 33-83.

Marcel, M. (2002). "Las Opciones para la Reforma del Estado en Chile". En Valdés, S. (ed.). Reforma del Estado, Volumen II. Santiago, Chile: Centro de Estudios Públicos.

Marshall, J. & Waissbluth, M. (2007). Reforma del Estado en Chile: Una oportunidad. En En Foco 122.

Mena, I. & Bellei, C. (1998). El desafío de la calidad y la equidad en educación. En Toloza, C. & Lahera, E. (eds.). Chile en los noventa. Santiago, Chile: Dirección de Estudios de la Presidencia de la República y Dolmen.

Mensaje N° 1-347 con el que se da inició al Proyecto de Ley que establecía un Régimen de Garantías Explícitas en Salud.

Mensaje N° 290-357 de S.E. la Presidenta de la República con el que inicia un Proyecto de Reforma Constitucional que suprime la referencia al número de diputados. Santiago de Chile, 30 de abril de 2009.

Mensaje Presidencial del 21 de mayo de 1991.

Mensaje Presidencial del 21 de mayo de 1993.

Mensaje Presidencial del 21 de mayo de 1994.

Mensaje Presidencial del 21 de mayo de 1995.

Mensaje presidencial del 21 de mayo de 2000.

Mensaje presidencial del 21 de mayo de 2001.

Mensaje presidencial del 21 de mayo de 2002.

Mensaje presidencial del 21 de mayo de 2003.

Mensaje presidencial del 21 de mayo de 2004.

Mensaje presidencial del 21 de mayo de 2005.

Mensaje Presidencial del 21 de mayo de 2006.

Mensaje Presidencial del 21 de mayo de 2007.

Mensaje presidencial del 21 de mayo de 2008.

Mensaje presidencial del 21 de mayo de 2009.

Ministerio de Planificación. Secretaría Ejecutiva de Protección Social. "Chile Crece Contigo. Sistema de Protección Integral a la Primera Infancia".

Mizala, A. (1998). La regulación del mercado laboral en Chile: 1975- 1995. En *Perspectivas en Política, Economía y Gestión* n°2. Santiago, Chile: Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile.

Moguillansky, G. (1997). Chile: Las reformas estructurales y la inversión privada en áreas de infraestructura, *Serie Reformas Económicas* n°2, Santiago, Chile: CEPAL.

Moulian, T. (1997). Chile actual. Anatomía de un mito. Santiago, Chile: LOM.

Namuncura, D. (2006). Hacia un estado multicultural: a 13 años de la Ley Indígena" Edición digital de País Mapuche: www.azintuwe.org.

Observatorio de Políticas Públicas del Centro de Economía para la Gestión de la Universidad Central, Ministerio Secretaría General de la Presidencia (2010). En *Estudio Reforma Previsional* Feres, M.E. & Scapini, J.C. (coord.) Córdova, F. & Huilipán, F. (asist.) Santiago, Chile.

Ottone, E. & Vergara, C. (2006). *Ampliando Horizontes. Siete claves estratégicas del gobierno de Lagos*. Santiago, Chile: Debate.

Perdomo, A. (2004). La Reforma a la Salud en Chile: estructura y actores. Tesis para optar al grado de Magister en Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos. Departamento de Ciencias Sociales, Universidad Alberto Hurtado. Santiago de Chile (sólo de referencia, material no citado).

Pizarro, C. (1995). La primera reforma tributaria durante el gobierno de transición. En Pizarro, C., Raczynski, D., & Vial, J. (eds.) *Políticas económicas y sociales en el Chile democrático*. Santiago, Chile: Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica, CIEPLAN; Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF.

PNUD (1998). *La paradojas de la modernización. Informe de Desarrollo Humano en Chile*.

Programa de gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia (1989), Documentos del diario La Época.

Propuesta de Derechos Humanos del Gobierno del Presidente Ricardo Lagos (2003). Documento publicado en Revista de Estudios Públicos N°92 (primavera). Santiago, Chile: Centro de Estudios Públicos.

Quiroga, Y. (2009). De modelo ejemplar a objeto de enmiendas: el sistema de pensiones de Chile. En Quiroga, Y. & Ensignia, J. (2009) Chile en la Concertación (1990-2010). Una mirada crítica, balance y perspectivas. Santiago, Chile: Friedrich Ebert Stiftung.

Rajevic, E., Goya, F. & Pardo, C. (2000). Los Puestos Directivos en el Estado Chileno.

Hacia un Sistema de Gerencia Pública. Santiago, Chile: Centro de Estudios Públicos.
Ramírez A. & Álvaro V. (2001). Modernización de la Gestión Pública. El caso chileno (1994-2000). Estudio de Caso N° 58. Santiago, Chile: Departamento de ingeniería industrial de la Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas de la Universidad de Chile.

Ramos, P. (1995) "Transición a la democracia, estabilidad política y derechos humanos: el caso de Argentina y Chile". Tesis para optar al grado de Magister en Ciencia Política. Pontificia Universidad Católica de Chile.

Respuesta de las Fuerzas Armadas y de Orden al informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación (1991). En Revista de Estudios Públicos 41, Verano de 1991, pp. 449-504, Santiago, Chile: Informe presentado ante el Consejo de Seguridad Nacional por el Comandante en Jefe del Ejército de Chile, General Augusto Pinochet Ugarte, el 27 de marzo de 1991.

Sánchez, J.M. & Sanhueza, R. (2000). Autonomía y Regulación en el sector sanitario chileno. En Revista de Estudios Públicos 77. Santiago, Chile: Centro de Estudios Públicos.

Secretaría Ejecutiva de la Agenda Modernización del Estado, Gobierno de Chile (2008). "Un mejor Estado, Agenda de Modernización".

Tagle, A. (2006). Cambio del sistema electoral. Análisis del Proyecto de Reforma Constitucional y Propuestas de la Comisión Boeninger. Documento de trabajo N° 365. Santiago, Chile: Centro de Estudios Públicos.

Tironi, E. (1998). El desaliento. Revista Qué Pasa, 4 de mayo.

Tokman, M. & Blackburn, S. (2004). Política Tributaria 1990-2003: evolución, nivel y estructura. Informe N° 363 Economía: <http://www.asuntospublicos.org>

Universidad Alberto Hurtado, Ministerio Secretaría General de la Presidencia (2010).

Propuestas y proyecciones de los actores relevantes en torno al rol público-privado de la Educación Superior en Chile y las diversas dimensiones que plantea el eje calidad- equidad. Investigador responsable: Carlos Fabián Pressacco. Santiago, Chile.

Urriola, R. (2010). Veinte años incrementando el derecho a la protección social de la salud. En Quiroga, Y. & Ensignia, J., Chile en la Concertación 1990-2010. Una mirada crítica, balance y perspectivas. Tomo II. Santiago, Chile: Firderich Ebert Stiftung.

Van Klaveren, A. (1998). Inserción Internacional de Chile. En Toloza, C. & Lahera, E. (eds.), Chile en los noventa. Santiago, Chile: Dirección de Estudios de la Presidencia de la República y Dolmen.

Waissbluth, M. (2006). La Reforma del Estado de Chile: 1990-2005. De la confrontación al consenso. Santiago, Chile: Departamento de Ingeniería industrial de la Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas de la Universidad de Chile.

Zalaquett, J. (2000). La mesa de diálogo sobre derechos humanos y el proceso de transición política en Chile. En Revista de Estudios Públicos 79 (invierno). Santiago, Chile: Centro de Estudios Públicos.

Zalaquett, J. (2003). No hay mañana sin ayer. Análisis de la Propuesta del Presidente Ricardo Lagos sobre Derechos Humanos. Conferencia publicada en Revista de Estudios Públicos N° 92. Santiago, Chile: Centro de Estudios Públicos.