

LOM PALABRA DE LA LENGUA YÁMANA QUE SIGNIFICA SOL

Bascuñan, Carlos (editor)

Más acá de los sueños, más allá de lo posible: La Concertación en Chile [texto impreso] / Carlos Bascuñan; Germán Correa; Jorge Maldonado; Vicente Sanchez (Editores). – 1ª ed.
– Santiago: LOM Ediciones, 2009. 386 p.: Vol. II; 16x21 cm.-
(Colección Ciencias Humanas).

I.S.B.N. Obra Completa: 978-956-00-0092-7

I.S.B.N. Volumen: 978-956-00-0094-1

1. Concertación de Partidos por la Democracia
2. Política - Chile - 1989 - 2009

I. Título. II. Serie. III. Correa, Germán (Editor) IV. Sanchez, Maldonado (Editor).

Dewey : 320.983.- cdd 21

Cutter : B298m

Fuente: Agencia Catalográfica Chilena

CARLOS BASCUÑÁN, GERMÁN CORREA,
JORGE MALDONADO Y VICENTE SÁNCHEZ
(EDITORES)

Más acá de los sueños, más allá de lo posible

La Concertación en Chile

VOLUMEN II



La preparación de este libro contó con el
generoso apoyo financiero de la Agencia Española
de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)

© LOM Ediciones

Primera edición, 2009

I.S.B.N. Obra Completa: 978-956-00-0092-7

I.S.B.N. Volumen: 978-956-00-0094-1

Diseño, Composición y Diagramación:

Editorial LOM. Concha y Toro 23, Santiago

Fono: (56-2) 688 52 73 Fax: (56-2) 696 63 88

web: www.lom.cl

e-mail: lom@lom.cl

Impreso en los talleres de LOM

Miguel de Atero 2888, Quinta Normal

Fonos: 716 9684 - 716 9695 / Fax: 716 8304

Impreso en Santiago de Chile



Parte I	
Los dos grandes pilares programáticos: democracia y crecimiento con equidad. Logros y carencias	7
Capítulo I	
El cambio social: políticas públicas 1990-2008 <i>Víctor Maldonado</i>	9
Capítulo II	
La evolución político-institucional: el enfrentamiento de los enclaves autoritarios y la transición democrática <i>Eugenio Ortega Frei</i>	43
Capítulo III	
Reforma del Estado: avances y tareas pendientes <i>Rodrigo Egaña</i>	59
Capítulo IV	
Políticas de los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia frente a las violaciones de los derechos humanos durante el régimen militar en Chile <i>José Zalaquett</i>	93
Capítulo V	
Crecimiento con equidad: hacia una estrategia de desarrollo incluyente <i>Ricardo Infante, Sergio Molina y Osvaldo Sunkel</i>	121
Parte II	
Algunos análisis sectoriales	163
Capítulo VI	
La educación en los gobiernos de la Concertación <i>Mariana Aylwin O.</i>	165

Capítulo VII	
Política de infraestructura desde principios de los noventa: ambición y decepción de la asociación entre públicos y privados	
<i>Carlos Cruz</i>	191
Capítulo VIII	
Balance crítico de la política exterior de Chile (1990-2007)	
<i>Cristián Fuentes V.</i>	217
Capítulo IX	
El servicio de salud chileno: de la gestión a las garantías ciudadanas	
<i>Antonio Infante y Jorge Jiménez</i>	257
Capítulo X	
Calidad para todos: la reforma educacional en el punto de quiebre	
<i>José Weinstein y Gonzalo Muñoz</i>	299
Parte III	
A modo de conclusión	343
Capítulo XI	
La Concertación:	
más acá de los sueños, más allá de lo posible	
<i>Germán Correa</i>	345
Un mensaje a la Concertación y su tarea de futuro	
<i>Patricio Aylwin Azócar</i>	375
Palabras finales	377
Autores	381

PARTE I

Los dos grandes pilares programáticos:
democracia y crecimiento con equidad.
Logros y carencias

Capítulo I

El cambio social: políticas públicas 1990-2008

VÍCTOR MALDONADO

1. Una obra desconocida para sus beneficiarios

Ha quedado claro que una cosa es lo que la Concertación ha hecho en materia social, otra es la conciencia colectiva de lo realizado y, otra además, el discurso público que se ha tenido durante estos años por parte de la dirigencia política de la Concertación en esta materia.

Solo en este último tiempo se han ido ensamblando estos tres aspectos de un modo más coherente del que fue habitual. En cualquier caso, se puede afirmar que la actuación pública dotada de una amplia visión de conjunto no ha sido la tónica en el conglomerado de centro izquierda durante casi dos décadas de ejercicio del poder.

La evidencia de que el gobierno se las tenía que ver con el más amplio de los desconocimientos sobre sus logros más significativos motivó en 2009 a la puesta en marcha de un amplio esfuerzo de información, de tal modo que los ciudadanos llegaran a enterarse de que contaban con una red de protección social, gracias a la cual se podían hacer efectivos derechos garantizados.

En la página web recién estrenada, se presenta a la red Protege como aquella que “incluye el trabajo coordinado de los diversos ministerios relacionados con la protección social, y tiene como base un conjunto de ocho programas y beneficios que cubren las principales necesidades de la población a lo largo de todo su ciclo vital:

1. Salas cuna y jardines infantiles
2. Becas de educación escolar y superior
3. Subsidio a la contratación de jóvenes
4. Garantías explícitas de salud a través del Plan Auge
5. Subsidios para la vivienda
6. Chile Solidario
7. Seguro de desempleo
8. Pensión Básica Solidaria

Parecerá increíble, pero solo a partir de este año, se le empieza a denominar “red de protección social” a un conjunto de políticas y programas de carácter integral, cuyo objetivo es “reducir la vulnerabilidad, crear oportunidades para los niños, niñas y sus familias, combatir la discriminación en todas sus formas, disminuir las desigualdades y mejorar la equidad social”.

Por supuesto, quienes han estado directamente involucrados en los programas específicos tienen el concepto de red muy asimilado pero, más allá de ellos, pocos más en la administración pública podían dar cuenta de lo que se estaba haciendo, asignándole una expresión coherente.

Ahora se establecía con claridad que existía un conjunto de derechos sociales garantizados para todos los chilenos y chilenas, destinado a superar diversas fuentes de vulnerabilidad.

En el futuro parecerá increíble que la denominación de “Protege” se haya estrenado solo en 2009 para referirse a la igualdad de oportunidades que se generaba por el esfuerzo gubernamental que comprendía atención en salas cunas y jardines infantiles, por programas de educación hasta los destinados a otorgar un trabajo digno, pasando por programas de salud integral en todas las etapas de la vida, vivienda, previsión hasta llegar a los programas de superación de la pobreza.

Es más, de pronto parecía evidente que se disponía de un conjunto amplio de programas que entregaban una amplia gama de beneficios, también las áreas de seguridad, justicia, cultura y calidad de vida en general. Todos ellos parecían ensamblar en un todo coherente, aun cuando su generación no había correspondido originalmente a un plan preconcebido.

La crisis económica mundial no hizo sino destacar aún más que el país había establecido una sólida defensa de su protección social, que podía resistir, incluso, períodos particularmente difíciles. La política social, no parecía desconectada de la política económica sino que se percibía como dos aspectos de un mismo “modelo”.

En seguida, se hizo igualmente visible que la red de derechos sociales garantizados permitía el acceso a todos los chilenos y chilenas y que se había ido adaptando a los nuevos riesgos asociados a un cambio social acelerado, que había llegado para quedarse, y que generaba de continuo nuevas vulnerabilidades. En otras palabras, que la red no era fija sino adaptable, flexible y “crecedora”.

La constatación de que la igualdad de oportunidades había ganado terreno en Chile, permitía demostrar que la red de protección había tenido un éxito –a lo menos parcial– en establecer políticas y programas beneficiosos, que se adaptaban a las características de los distintos grupos sociales. Esto

quiere decir que la red busca darles acceso a oportunidades a los diversos grupos vulnerables, de acuerdo a sus reales necesidades, no exclusivamente a los más pobres.

El tema, pues, era superar la vulnerabilidad y por ello se hacía frente a las desigualdades y discriminaciones que están en la base de los riesgos sociales.

¿Cuánto duraba la protección que el Estado buscaba entregar a todo chileno y chilena por el hecho de serlo? La respuesta correcta era que la red de protección acompañaba a una persona durante todo su ciclo de vida. Se trataba de una compañía permanente, desde la primera infancia hasta la vejez, puesto que lo que se quería era asegurar mejores condiciones de desarrollo, haciendo frente a la aparición de distintas circunstancias que volvieran vulnerables a las personas, en distintos momentos de la vida.

Lo que busca la campaña “Protege” es hacer consciente a la población de la existencia de un sistema coherente que lo beneficiaba y que era experimentado como retazos de experiencia, fragmentos de apoyo, de aparición discontinua. Estaba claro que eran muchas las personas que conocían las garantías a las que tenían derecho y que tampoco habían podido encontrar de manera fácil la información necesaria para el ejercicio efectivo de tales derechos.

De manera que 2009 es el primer año en que se hace un esfuerzo de envergadura para dar a conocer los programas, planes y beneficios de un modo amplio, amigable y cercano.

2. Una obra desconocida para sus creadores

¿Pero a qué se debía semejante carencia? Ciertamente se trataba de un efecto indeseado. No cabe duda que un gobierno solo puede resultar favorecido de dar a conocer un trabajo efectivo y la incorporación al patrimonio institucional de la nación de un sistema perdurable de protección social.

Tal vez esto se explique por el extraño caso de que tampoco los creadores de este sistema de protección tenían plena conciencia de las dimensiones de su propia obra.

Este es un dato clave que necesita explicación. Y es que sin la historia de la Concertación no se entienden los gobiernos de la Concertación. Digamos, pues, algo de ella.

Lo que termina por unir a la centroizquierda en Chile es la epopeya de la recuperación de la democracia. Esta tarea política prioritaria tenía algunas precondiciones ineludibles: otorgarle la gobernabilidad al sistema institucional,

la mantención del crecimiento económico, y asegurar la paz y convivencia social.

No cabe ninguna duda que el acento inicial estuvo bien puesto. Las dificultades presentadas por los nostálgicos de la dictadura, el control de los grupos que hacían uso de la violencia como arma política, el ambiente de variadas incertidumbres, todo esto pudo ser enfrentado con éxito.

Para que ello fuera posible, se pudo contar desde un principio con una notable sintonía con una demanda ciudadana ampliamente extendida de recuperación de la normalidad.

La democracia no se impuso desde fuera o desde arriba sino que se fue asentando sobre la base de un autocontrol de la gente común y de los grupos organizados, sin lo cual nada podía tener éxito. En ningún momento se tuvo que lidiar con la exacerbación de demandas sociales (legítimas pero imposibles de satisfacer en un corto lapso, tras una larga acumulación). En este sentido, la ciudadanía fue un actor tan protagónico como silencioso.

Un clima de tan extraordinario ejercicio de la disciplina social duró todo el gobierno de Patricio Aylwin y parte del gobierno de Eduardo Frei. Pero si la Concertación tenía éxito en estabilizar la democracia (y así fue), esta situación fuera de lo común debía dar paso a una mayor normalidad y, junto con ella, retomaría su curso regular el tratamiento habitual de los más variados conflictos sociales.

Al contrario de lo que se estilaba debatir en la época, la transición a la democracia se asemejaba más a una pintura de secado rápido que a un interminable proceso que solo concluía cuando se daba solución satisfactoria a todos y cada uno de los problemas diagnosticados a la salida de la dictadura.

El molde básico de respuestas institucionales en el área política queda definido en los primeros tramos. Incluyo en este molde las instituciones básicas de la democracia, con el programado despeje de los “enclaves” autoritarios, la recuperación de las elecciones de autoridades locales, y el pago de una “deuda” social que fue el germen del sistema de protección que hoy se distingue con claridad.

Con la misma nitidez hay que decir que el molde inicial tuvo mucho de paz social y poco de participación social, mucho de beneficios sociales y poco de consulta ciudadana, más de ampliación de derechos que de acento en los deberes colectivos que permiten la ampliación democrática efectiva.

Durante más de una década se fueron implementando reformas en educación, salud, justicia, previsión y en tratamiento de la pobreza y de la indigencia. Pero la respuesta social a las reformas en curso se presenta recién cuando ellos se encuentran en plena ejecución.

La movilización de los estudiantes secundarios ante una reforma de la democracia (más que en respuesta a una herencia directa de la dictadura) data de 2006. La reforma de la salud ha encontrado la respuesta de los grupos de presión, no (hasta hoy) de los usuarios, salvo casos puntuales.

Lo mismo se puede decir del caso de la reforma de la justicia (quizá la mejor planificada, desarrollada y consultada de todas las reformas).

En el extremo, la reforma técnica “autosuficiente” por antonomasia fue la del transporte público de Santiago, y ya sabemos lo que sucede y adónde se puede llegar cuando un proceso de alto impacto social queda librado al virtuosismo técnico, sin consulta ciudadana y sin suficiente control de viabilidad integral al interior del gobierno.

3. Siguiendo el rastro de la progresión

De manera que la envergadura de la construcción social concertacionista crecía y se fortalecía fuera del foco central de atención política. La participación social más se colaba por la ventaja que entraba por la puerta ancha. Esto y otros temas motivan un amplio debate al interior de la Concertación.

Quizá el más sistemático en la reflexión política haya sido Ricardo Lagos. El ex Presidente definía hace unos años¹ el proyecto de la Concertación con un programa siempre perfeccionable que se ofrecía a Chile para conseguir un país más productivo, equitativo y democrático. Lo que se buscaba era avanzar en crecimiento, en distribución y reformas políticas, al mismo tiempo, sin sacrificar nada de lo fundamental.

De esta manera, las preguntas claves de un proyecto político son tres, en la visión de Lagos:

- 1) ¿Cómo hacer crecer el país?
- 2) ¿Cómo mejorar la igualdad respecto de las personas, familias y comunidades?
- 3) ¿Cómo expandir las libertades y fortalecer la democracia?

Correlativamente, los objetivos a conseguir estaban igualmente identificables:

- Crecimiento de la economía: la economía crece en forma sostenida y crea más fuentes de trabajo. Con ello se tiene más recursos para mejorar la calidad de vida de todos.

¹ Véase al respecto, Ricardo Lagos (2003), *Conversaciones en el camino*, Ediciones B Chile, Santiago.

- Construcción de la equidad: hacer un país más justo, cohesionado, equitativo y solidario.
- Hacer una nación más libre y democrática, con mayor densidad cultural: respeto a la madurez de cada chileno y cambios en la Constitución.

Siguiendo esta reflexión, podemos decir que el camino del progresismo en Chile ha sido el de la construcción de reformas sobre reformas hasta obtener cambios cualitativos, pero sin ocasionar convulsiones sociales insostenibles. Lo que permite constatar el avance sostenido es el cambio de la calidad de los problemas que la comunidad nacional se ha propuesto enfrentar en cada etapa en nuestra historia reciente.

Un país avanza cuando se cambian los problemas que enfrenta. No porque ellos sean más fáciles de solucionar, sino porque el desarrollo implican un cambio en la envergadura y complejidad de los desafíos que un país se encuentra en condiciones de afrontar. Hay avance cuando las tareas de ayer se convierten en el piso institucional de hoy y cuando estos avances van acumulando o sumando consensos sobre las opciones básicas que se han ido asumiendo, de manera que los debates se van concentrando en las nuevas diferencias.

Sin duda éste ha sido el camino de la Concertación. Esto lo podemos apreciar claramente si nos fijamos en las condiciones que ha tenido que afrontar cada uno de los gobiernos de la coalición de centroizquierda, los desafíos, sus propósitos declarados y los logros obtenidos en cada caso.

3.1. El gobierno de Aylwin

De modo muy sintético se puede decir que el gobierno de Patricio Aylwin contó con un piso de legitimidad democrática recién adquirida, estrenaba una coalición mayoritaria bien integrada, que estaba dirigida por una élite igualmente compenetrada entre sí, no solo por coincidencias política sino por fuertes lazos de amistad. El “crecimiento con equidad”, objetivo declarado, se expresaba en conseguir la normalización democrática, un adecuado tratamiento del tema de los derechos humanos, la mantención de los equilibrios macroeconómicos y el tratamiento de las desigualdades sociales, lo que dio origen al inicio de la conformación de la red de protección social.

Sin duda, estos objetivos se lograron y el piso institucional y de acuerdos sociales y económicos era más amplio y sólido al momento de asumir el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle.

3.2. El gobierno de Frei

En el segundo gobierno de la Concertación, ya se contaba con la incipiente red de protección social instalada (lo que permitió importantes avances en la lucha contra la pobreza y la indigencia); el “modelo” económico –con las modificaciones introducidas que se explican en otras secciones de este libro– era parte de los acuerdos básicos que ordenaba la relación entre empresarios y trabajadores; y la normalización democrática ya había logrado progresos importantes, aunque no sin sobresaltos. Sobre este nuevo piso Frei puso énfasis en el desarrollo de la infraestructura, se dio inicio a la modernización del Estado, se puso un acento importante en las reformas de la educación y de la justicia, y se dio un fuerte impulso a la negociación de tratados comerciales. Eso fue, en esta versión, el crecimiento con equidad.

3.3. El gobierno de Lagos

Al llegar Ricardo Lagos al poder, el piso institucional y político sobre el que se sostenía había ganado nuevamente en envergadura, puesto que a todo lo mencionado se podía agregar el impacto social de las reformas ya en curso en educación y justicia. El tercer gobierno de la Concertación logró la firma de los tratados de libre comercio con Estados Unidos y Europa; dio continuidad a las reformas ya mencionadas y emprendió la reforma de la salud; puso hincapié en la reforma del Estado y fue prodiga en avances sociales. Pero tal vez lo más significativo haya sido el énfasis que se pudo en la cultura y el cambio cultural: la diversidad, el pluralismo y el cultivo del arte tuvo especial relevancia. Finalmente, se puede decir que sin el espacio que se abre a la mujer en estos años, difícilmente se hubiera tenido el gobierno de Bachelet.

El gobierno de Ricardo Lagos tuvo un comienzo muy difícil y un final soñado, con una despedida en medio de un amplio reconocimiento. La administración de Bachelet pudo contar con un piso institucional que había ganado en diversidad cultural aceptada.

3.4. El gobierno de Bachelet

El proyecto concertacionista del gobierno de la primera Presidenta de Chile ha puesto énfasis en la red de protección social, que ha llegado a un nivel de desarrollo sin duda notable. Se ha caracterizado también por un estilo “ciudadano” que ha empleado como nunca la convocatoria a comisiones

centradas en temas de relevancia nacional que han sido tan efectivas al final, como criticadas resultaron ser en un comienzo. Se ha propuesto una mayor descentralización del poder territorial, dándole un nuevo protagonismo a las regiones. Finalmente ha puesto el acento en la innovación y el emprendimiento vinculando educación con desarrollo. Sin embargo, bien puede ser que al final, en el área económica sea recordada por el buen manejo de la crisis internacional y por la mantención de las prioridades sociales, aún en el peor momento.

3.5. Una visión de largo plazo

Con este breve recuento de rasgos fundamentales solo nos proponemos destacar algunas constantes del período concertacionista en relación a nuestro tema de interés:

- Se ha dado gobernabilidad al sistema sobre la base de acuerdos básicos que han comprometido a los principales actores sociales y políticos.
- En el recuento, los resultados más importantes se central en los aspectos institucionales, económico-comerciales, infraestructura y en la generación de una red de protección social.
- Las principales reformas han sido cambios legales e institucionales que inician su período de implementación y la preocupación por la participación social activa es más bien reciente e incipiente.
- La continuidad de las políticas les ha otorgado una notable coherencia en el tiempo.

Aunque excede el propósito de estas páginas, no quiséramos dejar de consignar una cierta evolución de las organizaciones políticas, que ha ido en paralelo a la evolución gubernamental reseñada:

- La actividad política sigue sin mayores variaciones si se la compara con los acelerados cambios sociales experimentados en casi dos décadas.
- Los partidos políticos han llegado a ser los actores relevantes más débiles del sistema.
- La desconexión entre política y vida cotidiana es un problema ampliamente reconocido.
- Por el momento, es posible que conviva una actividad social creativa ampliamente dinámica con una mínima repercusión de todo ello el mundo político. Aunque, claro, esto ha empezado a cambiar.

En síntesis, la Concertación se ha caracterizado por innovar y dar respuestas nuevas en cada etapa que le ha tocado estar al frente del país. No ha dejado de cometer errores, en particular cuando ha divorciado el ingrediente técnico del político en la gestión. Con todo, cuando Michelle Bachelet entregue el poder, Chile habrá consolidado un cambio de fondo: será más diverso, más tolerante y más complejo.

No hay país sin problemas y Chile no es la excepción. Pero si observamos las grandes preocupaciones nacionales del momento y las comparamos con las que teníamos al inicio de este ciclo histórico, podremos medir la distancia recorrida: Lo que nos preocupa hoy es la delincuencia, no es el crimen, como en el pasado; es la cesantía, no la miseria y la pobreza, que dejó la dictadura; es la corrupción como la conducta reprochable de algunos que pagarán por sus delitos, no la corrupción encubierta, el robo tapado, los bienes públicos transferidos a bienes privatizados, como en el pasado.

4. Las cifras del avance

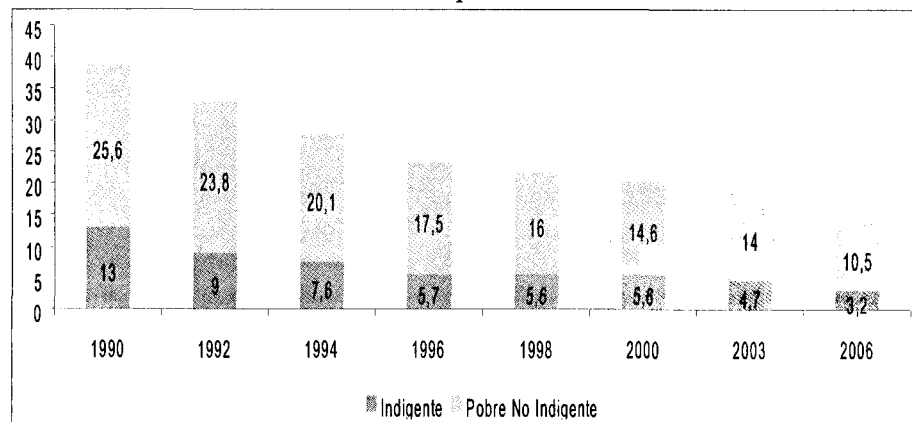
No se puede abordar lo que nos falta sin aquilatar lo que se tiene. Por eso hay que mencionar los principales avances en el área social.²

4.1. Reducción de la pobreza

Partamos por el esfuerzo al que se la ha dado mayor continuidad y que nos acompaña desde el punto de partida de la recuperación democrática. Chile ha experimentado una sostenida disminución de la pobreza y la indigencia en los gobiernos de la Concertación. Desde 1990 hasta 2006 la población nacional en condiciones de pobreza se ha reducido a la mitad y el segmento en situación de indigencia ha disminuido a cerca de un tercio.

² Casi toda esta sección y la siguiente contienen información procesada por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, y que ha sido facilitada por su División de Estudios.

Gráfico 1
Reducción de la pobreza 1990-2006

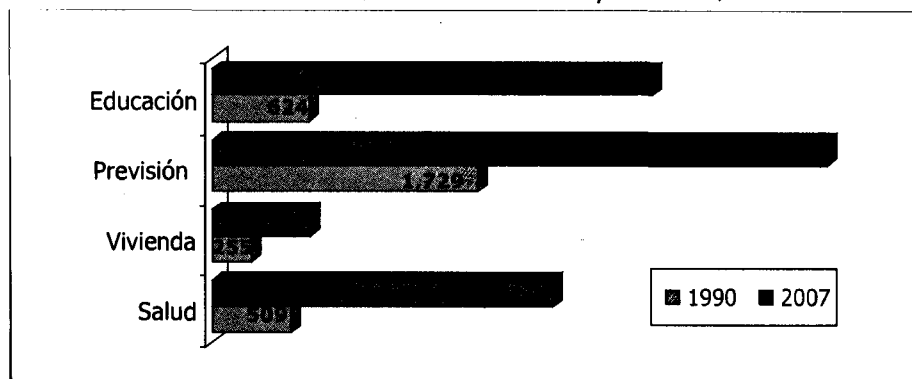


Fuente: Mideplan, Encuesta Casen.

Ciertamente, no se ha tratado de un efecto inercial o solo explicable por el mayor crecimiento económico. Lo que se ha tenido es una prioridad nacional sostenida en el tiempo y que se ha expresado en el presupuesto.

En efecto, se han destinado mayores recursos al área social, especialmente a los sectores de menores ingresos. Así, en 2007 el gasto social creció en 11.2%, llegando a representar el 68% del gasto público.

Gráfico 2
Gasto social (miles de millones de pesos 2007)

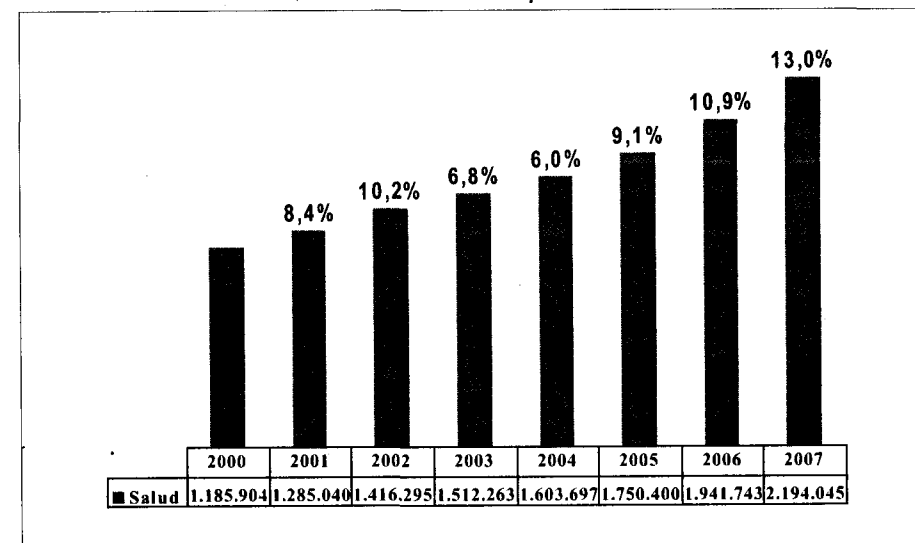


Fuente: Dirección de Presupuestos.

4.2. Salud

Solo en el área de la salud, y con el fin de garantizar un acceso equitativo a la población, el gasto público por habitante casi se duplicó entre 1997 y 2007.

Gráfico 3
Presupuesto sector salud 2000-2007
(miles de millones de pesos 2007)

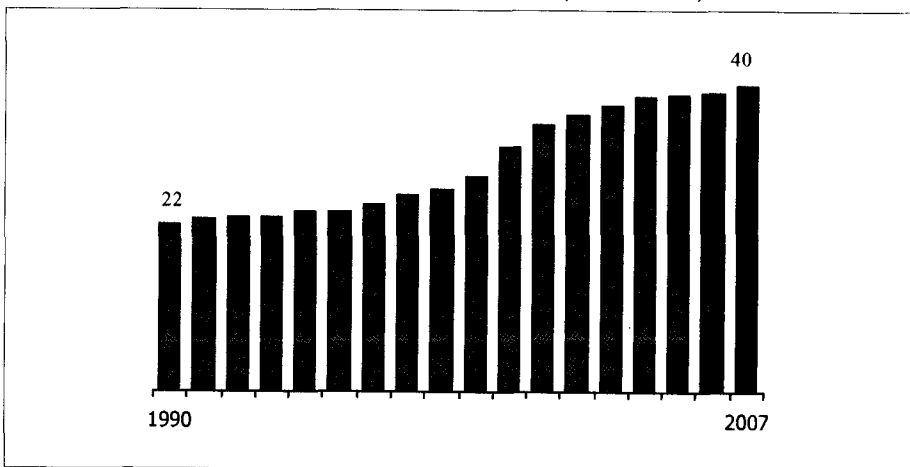


Fuente: Ministerio de Salud.

Entre 1990 y el 2007, la inversión real en salud aumentó 13 veces, lo que permitió duplicar el número de consultas médicas en el Servicio Nacional de Salud y proveer a cada beneficiario del sistema público de salud de una visita anual adicional en promedio.

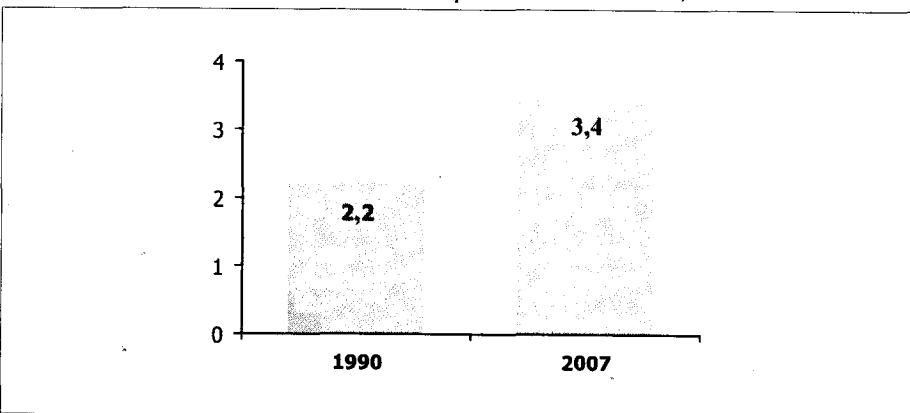
Gracias a las inversiones en infraestructura en salud primaria (por ejemplo, en salas de tratamiento de infecciones respiratorias agudas) y el continuo incremento del personal destinado a atención primaria, se ha logrado disminuir sistemáticamente la mortalidad en niños menores de un año.

Gráfico 4
Consultas médicas al SNSS (en millones)



Fuente: Ministerio de Salud.

Gráfico 5
Tasa de consultas (por habitante al año)

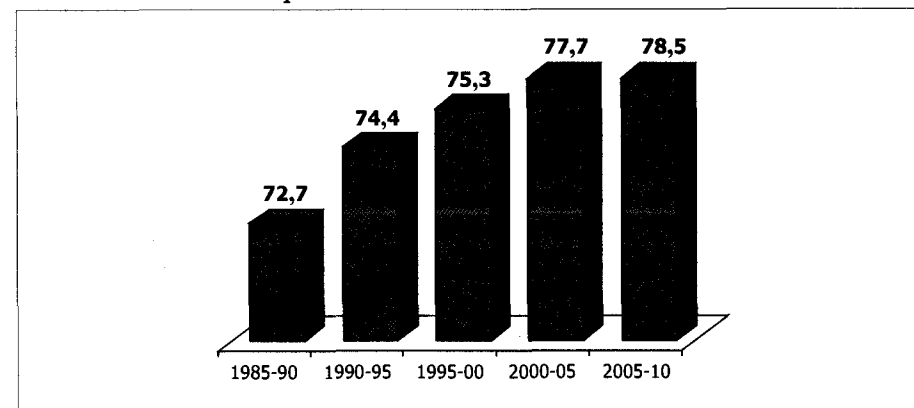


Fuente: Ministerio de Salud.

El impacto en cuanto a mortalidad y esperanza de vida se ha hecho sentir fuertemente. Chile posee indicadores biomédicos de nivel similar al de las

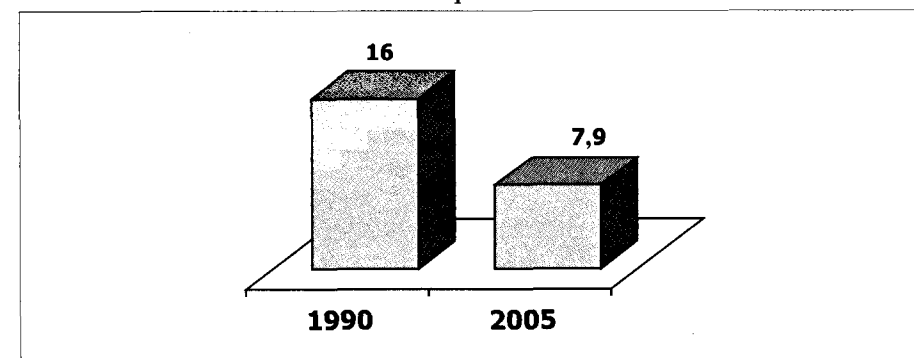
naciones de mayor ingreso per cápita. Entre 1990 y 2005 la tasa de mortalidad por cada mil nacidos vivos bajó a la mitad, mientras que la esperanza de vida de la gente aumentó en 6 años.

Gráfico 6
Esperanza de vida al nacer (en años)



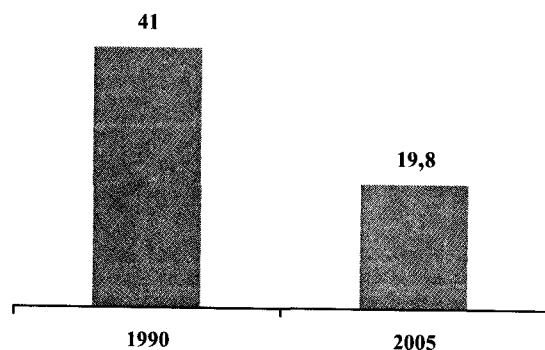
Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

Gráfico 7
Mortalidad infantil por 1.000 nacidos vivos



Fuente: Ministerio de Salud.

Gráfico 8
Mortalidad materna por cada 100.000 nacidos vivos

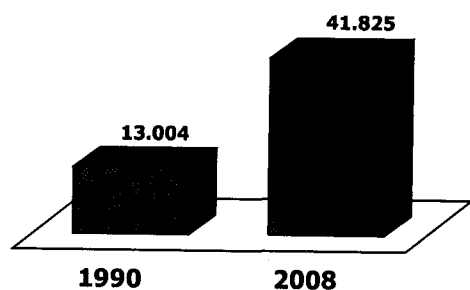


Fuente: Ministerio de Salud.

4.3. Educación

La prioridad nacional dada al área de la educación también se ha expresado en un gasto público en esta área el cual ha aumentado en un 7% entre 1990 y 2006 en relación al gasto público total. Entre 1990 y 2008 la subvención mensual promedio por alumno prácticamente se triplicó en términos reales.

Gráfico 9
Evolución de la subvención mensual completa por alumno en jornada completa (en pesos de enero 2008)



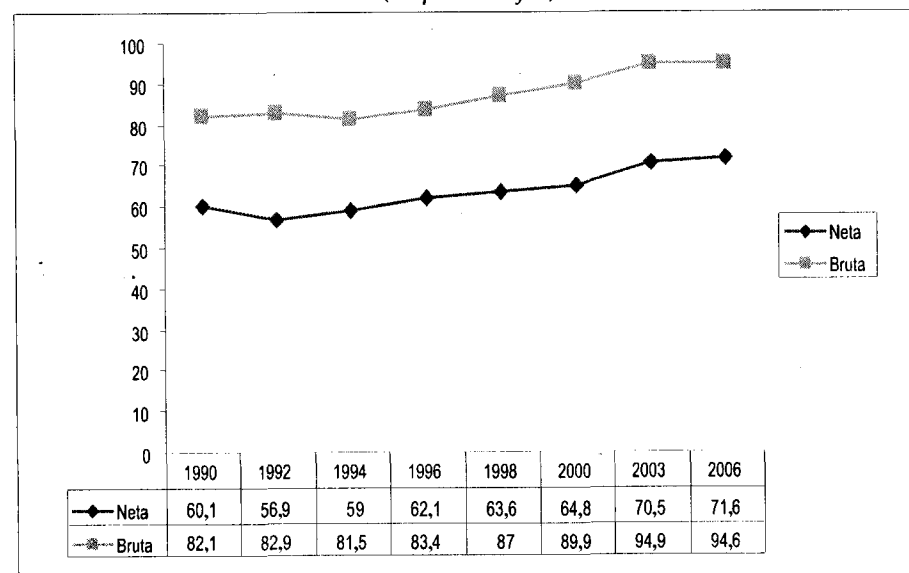
Fuente: Ministerio de Educación.

Sin duda, en estos años se ha visto ampliado el acceso y cobertura del sistema educativo. Entre 1990 y el 2007, se mejoraron las posibilidades de acceder a la educación, produciéndose un sostenido incremento de la matrícula en educación básica y media. En paralelo los mayores recursos han permitido entregar más textos escolares. En 2008 se entregarán 7,8 millones de textos a alumnos de enseñanza básica y media, cuatro veces más que en 1990.

Los cambios también son notables en educación media y superior.

La tasa de asistencia neta en la educación media aumentó significativamente. La cobertura neta aumentó proporcionalmente más (25,3%) en los quintiles más pobres, de 53,4% a 66,9%, lo que implica una mayor equidad.

Gráfico 10
Tasa de asistencia neta y bruta en educación media 1990-2006 (en porcentajes)

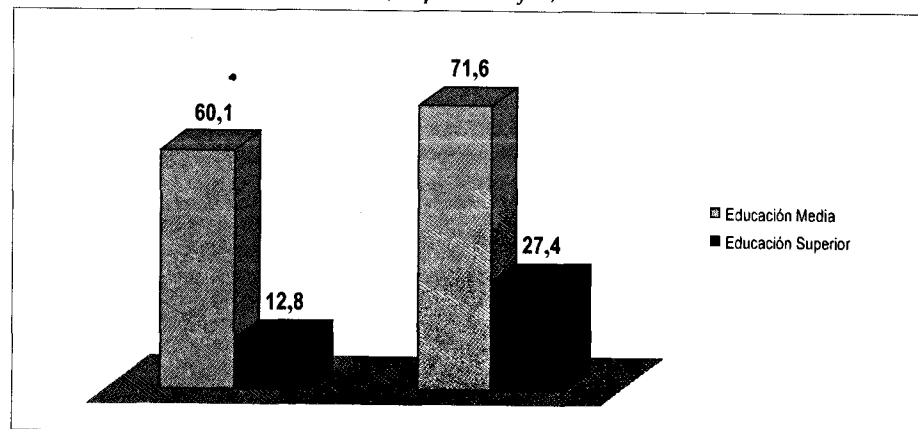


Fuente: Mideplan, Encuesta Casen.

Entre 1990 y 2006 se duplicó con creces la cobertura de la educación superior. En el caso de los dos quintiles más pobres, el incremento de la cobertura fue proporcionalmente mayor que el promedio, ya que la tasa aumentó de 5,1% a 17,2%.

Por otra parte, entre 1990 y 2006 se duplicó con creces la cobertura de la educación superior. En el caso de los dos quintiles más pobres, el incremento de la cobertura fue proporcionalmente mayor que el promedio, ya que la tasa aumentó de 5,1% a 17,2%.

Gráfico 11
Tasa de asistencia neta en educación media y superior 1990-2006
(en porcentajes)



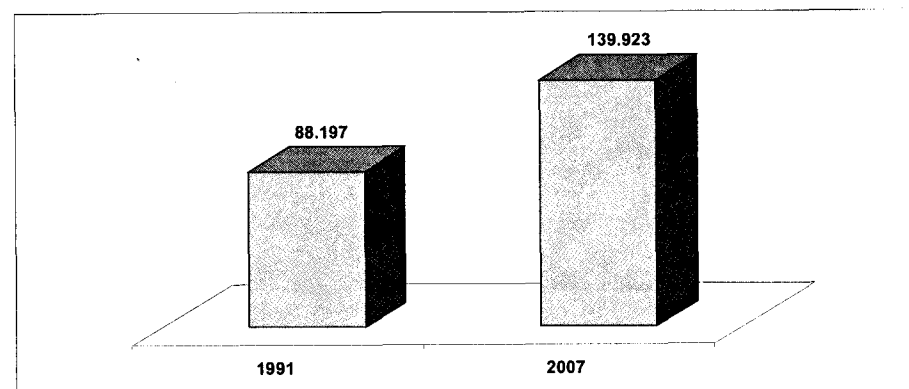
Fuente: Mideplan, Encuesta Casen.

4.4. Vivienda

En otro ámbito –la vivienda– se experimenta un gran crecimiento. Entre 1991 y 2007 la superficie promedio de las viviendas aumentó de 68,8m² a 76,4 m². Durante la década 1992–2002, según datos de los respectivos censos, se produjo un gran incremento de viviendas: aumentaron un 25,7%, muy por encima del crecimiento poblacional (13,3%). El censo de 2002 informó que el 72,1% de las viviendas estaban ocupadas por sus propietarios.

También creció significativamente el número de casas y departamentos autorizados entre 1991 y 2007: subió en un 58,6%, frente a un incremento de la población de solo 36,7%.

Gráfico 12
Número de viviendas autorizadas 1991-2007



Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

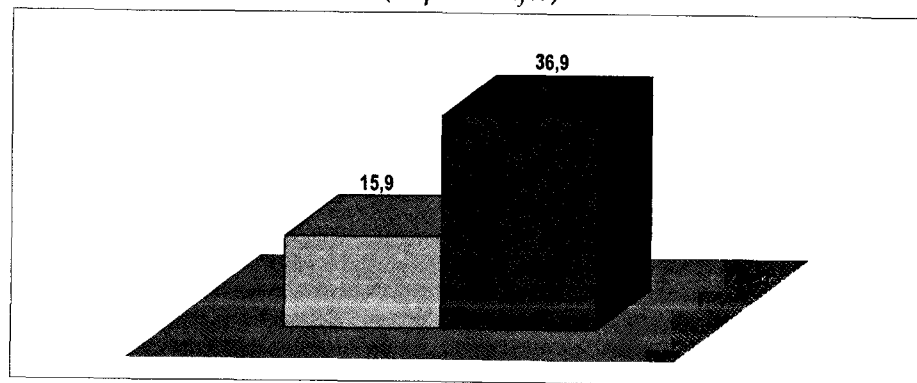
5. La red de protección en sus distintas expresiones

5.1. Salas cuna y jardines infantiles

En materia de educación preescolar y salas cuna es donde se ha dado el salto más espectacular en los últimos años. Entre 1990 y 2006 aumentó fuertemente el porcentaje de niños de 0 a 5 años que acceden a la educación parvularia.

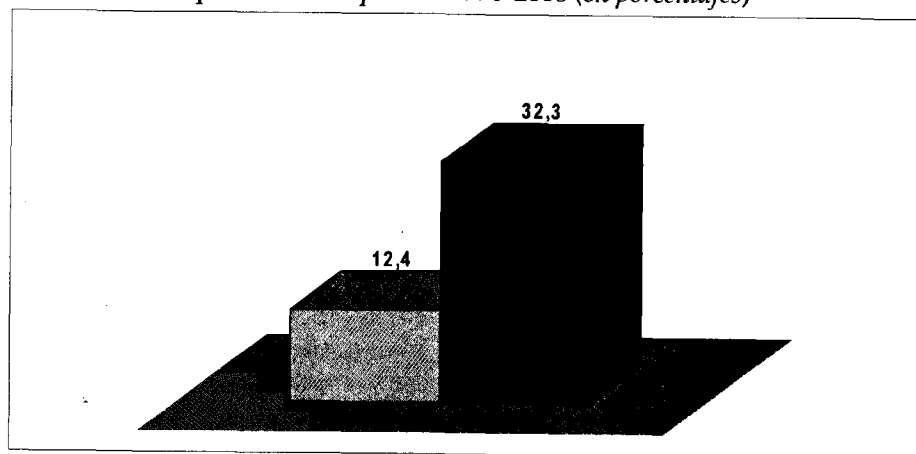
Entre el año 2005 y 2007 la oferta pública de salas cuna creció en un 240,4%, lo que equivale a la habilitación de 2,5 salas cuna diarias. Lo más significativo es que la tasa de asistencia neta de los dos quintiles más pobres subió más que el promedio: casi se triplicó entre 1990 y 2006.

Gráfico 13
Educación preescolar: tasa de asistencia neta 1990-2006
(en porcentajes)



Fuente: Encuesta Casen.

Gráfico 14
Educación preescolar: tasa de asistencia neta en
quintiles más pobres 1990-2006 (en porcentajes)



Fuente: Encuesta Casen.

La Junta Nacional de Jardines Infantiles (Junji) e Integra ponen a disposición de todos los niños del país más de tres mil 500 jardines infantiles

y salas cuna que brindan cuidado, estimulación y alimentación de calidad a los niños en la primera infancia

Las salas cuna y los jardines infantiles de la Junji están destinados a niños menores de cinco años pertenecientes a familias de los quintiles I y II, especialmente a hijos de mujeres de este segmento que estudian o trabajan.

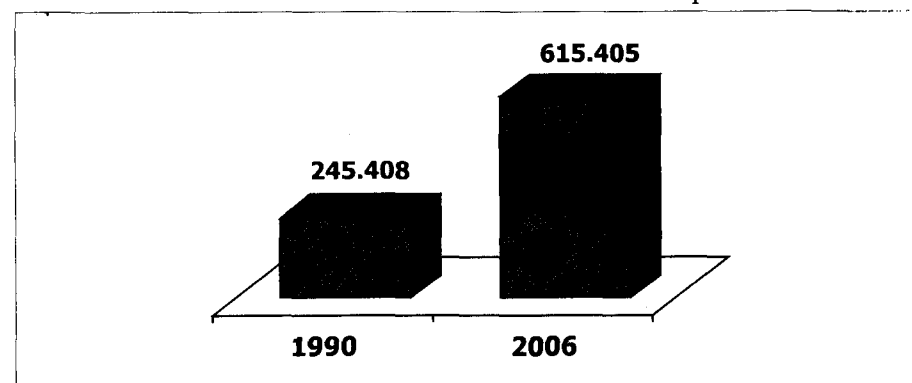
Las salas cuna y los jardines infantiles gratuitos de Integra son establecimientos que entregan educación y alimentación de calidad a niños y niñas provenientes de familias que viven en vulnerabilidad social. Están dirigidos a niños y niñas de entre 84 días y 4 años y 11 meses de edad, de las familias más vulnerables de todo el país.

5.2. Becas de educación escolar y superior

Los recursos para ayudas estudiantiles subieron de 30 mil millones en 1990 a 190 mil millones de pesos durante 2008. Entre 1990 y 2006 la cantidad de alumnos de educación superior aumentó en 150%.

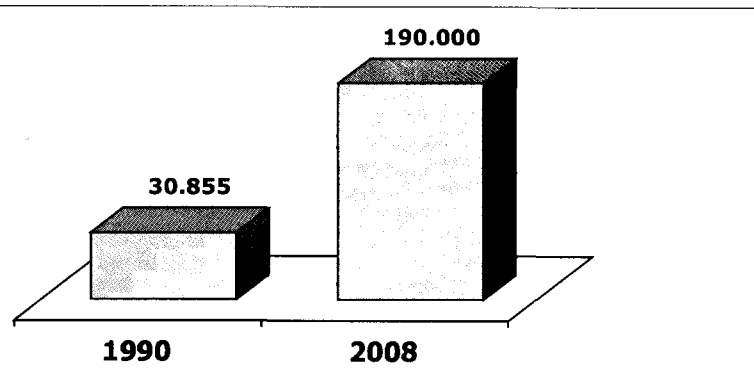
Siete de cada diez alumnos que ingresan a la universidad, instituto profesional o centro de formación técnica, forman parte de la primera generación de cada familia que accede a la educación superior.

Gráfico 15
Número de estudiantes en la educación superior



Fuente: Ministerio de Educación.

Gráfico 16
Ayudas estudiantiles a educación superior
(millones de pesos de enero 2008)



Fuente: Ministerio de Educación.

El Programa Becas de Educación es una amplia variedad de beneficios que busca dar facilidades, tanto a escolares como a alumnos de enseñanza superior, para que continúen con éxito sus estudios.

En este programa destaca la Beca Presidente de la República para Educación Media. Es un apoyo monetario de 0,62 UTM para alumnos de educación media, de libre disposición del alumno. La beca es entregada al estudiante con mayor puntaje socioeconómico y académico.

Por su parte, la Beca Presidente de la República para Educación Superior, consiste en un aporte monetario de libre disposición, equivalente a 1.24 UTM por 10 meses (marzo a diciembre), solo para aquellos estudiantes que renuevan su BPR como egresados de enseñanza media, siempre y cuando cumplan con los requisitos socioeconómicos y académicos que los hizo acreedores del beneficio.

Por último, cabe mencionar la Beca Bicentenario, que financia totalmente el arancel de referencia anual de la carrera. Está dirigida a estudiantes de escasos recursos que hayan tenido un buen rendimiento académico y que se matriculen en una carrera regular de alguna de las universidades del Consejo de Rectores.

5.3. Subsidio a la contratación de jóvenes

El Subsidio a la Contratación de Jóvenes está pensado para promover que los trabajadores dependientes e independientes entre 18 y 35 años consigan un puesto laboral e inicien a temprana edad sus cotizaciones. Está diseñado para incentivar la contratación de jóvenes y para promover la cotización temprana.

Este subsidio consiste en un aporte de \$48 mil pesos a los jóvenes entre 18 y 24 años con rentas mensuales de entre \$160 y \$200 mil, monto del cual dos tercios se cancelarán al trabajador y un tercio al empleador. Estos montos van variando de acuerdo a las remuneraciones brutas que mensualmente reciba el trabajador.

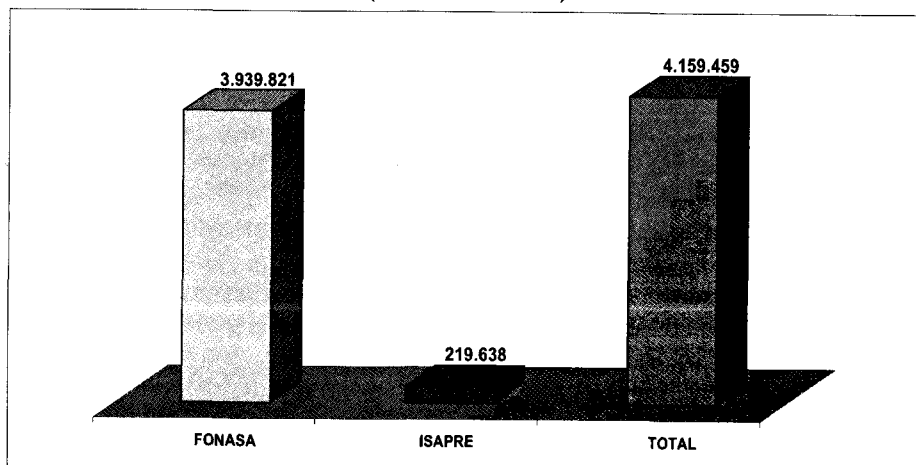
Los trabajadores dependientes e independientes podrán optar a pagos mensuales del subsidio en relación a las remuneraciones que perciban en su condición de trabajador dependiente. Las mujeres tendrán un plazo adicional para acceder al subsidio por cada hijo nacido vivo que haya tenido entre 18 menos de 25 años, equivalente a la duración del descanso post natal. Asimismo, los jóvenes que hayan estudiado en planteles reconocidos por el Estado tendrán derecho a extender el pago del subsidio en un plazo directamente proporcional a la duración de sus estudios.

5.4. Garantías explícitas de salud AUGE

El Plan AUGE garantiza a todos los afiliados a Fonasa e Isapres acceso, calidad, oportunidad y protección financiera, en caso de sufrir cualquiera de los problemas de salud definidos por el Ministerio de Salud.:

En abril de 2005 entró en funcionamiento el sistema AUGE, estableciendo un régimen general de garantías explícitas en salud. En 2007 se agregaron 16 nuevas patologías a las 40 ya existentes en el Plan AUGE, completando un total de 56 patologías garantizadas.

Gráfico 17
Atención de patologías con Plan Auge 2005-2007
(número de casos)



Fuente: Ministerio de Salud.

5.5. Subsidios para la vivienda

El gobierno de Michelle Bachelet ha implementado una nueva política habitacional, privilegiando no solo la cantidad sino que la calidad de las viviendas. Tres han sido los desafíos han sido en este campo:

- (i) disminuir el déficit habitacional, focalizando en las familias que viven en pobreza;
- (ii) garantizar la calidad de las viviendas;
- (iii) promover la integración social, procurando soluciones habitacionales insertas en barrios y ciudades.

En esta área se han establecido una serie de subsidios que son una ayuda del Estado a las familias que no pueden financiar por sí solas su primera vivienda. También hay subsidios para el mejoramiento de casas y barrios.

Entre los subsidios merece destacarse el *Fondo Solidario de Vivienda I*, que permite comprar una vivienda usada –rural o urbana– y construir conjuntos habitacionales en zonas urbanas y rurales; así como una vivienda en terreno propio, en un terreno que se pueda subdividir o en el que se pueda levantar una copropiedad para la construcción en él de otro inmueble.

El *Fondo Solidario de Vivienda II* es un subsidio que, junto a un ahorro de la familia postulante y a un crédito optativo, permite comprar una vivienda nueva o usada, en zonas urbanas o rurales, que cuenten al menos con un dormitorio, sala de estar-comedor-cocina y un baño.

El *Subsidio Habitacional Rural* permite construir una vivienda en zonas rurales o áreas urbanas de localidades con menos de 2.500 habitantes.

El *Subsidio Leasing Habitacional* dirigido a familias de sectores medios con capacidad de pagar una renta de arrendamiento pero no de ahorrar, y que están dispuestas a hacer un aporte mensual para pagar su vivienda.

Quiero Mi Barrio es un programa participativo que incorpora a los vecinos y vecinas como actores relevantes en el proceso de regeneración del barrio. El objetivo de este programa es el mejoramiento de la calidad de vida en barrios deteriorados, a través de políticas combinadas que mejoren el entorno urbano y promuevan el fortalecimiento de la participación social.

Busca generar un modelo de regeneración urbana que logre combinar criterios de integralidad de la intervención, intersectorialidad y sinergia con la red de instituciones públicas y privadas existentes en el territorio. Es un programa participativo y de responsabilidad compartida con la comunidad, que incorpora a los vecinos y vecinas como actores relevantes en el proceso de regeneración del barrio.

5.6. Chile Solidario

Chile Solidario es el componente del Sistema de Protección Social que se dedica a la atención de familias, personas y territorios que se encuentran en situación de vulnerabilidad.

Uno de sus componentes es el *Programa Puente*. Éste es uno de los programas de entrada al Sistema de Protección Social Chile Solidario y ofrece apoyo psicosocial personalizado en el domicilio de las familias más vulnerables, de acuerdo a una metodología de intervención integral y familiar dirigida a que las familias logren un conjunto de 53 condiciones mínimas de calidad de vida.

Uno de los beneficios destacados del Chile Solidario es el Bono de Egreso para familias del Chile Solidario, que consiste en un aporte monetario que se entrega a las familias durante los 36 meses siguientes al pago de la cuota N° 24 del Bono de Protección, y cuyo monto es equivalente a un Subsidio Familiar de \$ 5.765. El monto se reajusta anualmente en el mes de julio.

5.7. Seguro de desempleo

El seguro de cesantía es un instrumento destinado a proteger a los trabajadores durante el desempleo. Los trabajadores contratados a partir del 2 de octubre de 2002 están afiliados obligatoriamente al seguro.

El seguro de cesantía protege a los trabajadores que quedan cesantes a través de la entrega de ingresos monetarios, asistencia para la búsqueda de un empleo, capacitación y cobertura de salud a través de Fonasa, durante el período de pago del seguro de cesantía. Si el trabajador al momento de quedar cesante recibía asignaciones familiares, continuará gozando este beneficio mientras sea beneficiario del Fondo de Cesantía Solidario. (2 tramos de menores ingresos)

5.8. Pensión Básica Solidaria

En seguida se ha de mencionar la Reforma Previsional, uno de los aspectos más reconocidos y valorados por la opinión pública. Esto se explica porque sus efectos son muy visibles para los beneficiarios del sistema.

Así, por ejemplo, con la reforma previsional, una pareja de adultos mayores de 65 años que hoy recibe una pensión asistencial de 45 mil pesos, en 2009 obtendrá un ingreso de 150 mil pesos.

Esto se explica porque desde julio de 2008 se ha entregado una Pensión Básica Solidaria (PBS) de 60.000 pesos a las personas de los sectores pobres, la que ascenderá a 75.000 pesos a partir de julio de 2009.

Se ha creado un Aporte Previsional Solidario (APS) que, desde julio de 2008, aumenta los ingresos de las personas de 65 años que reciben pensiones menores de \$70.000.

Desde julio de 2009 el Aporte Previsional Solidario beneficiará a los que tengan una pensión menor a \$120.000, y desde 2012 a los que tengan pensiones inferiores a \$255.000.

Estos beneficios se aplicarán al 40% más pobre de la población y se extenderán progresivamente hasta el año 2012, llegando a favorecer al 60% de las personas con menores ingresos.

Se espera que en 2009 más de 800 mil personas sean parte del sistema solidario, cifra que llegará a 1.300.000 en 2012.

6. Las dimensiones del cambio cultural

Los gobiernos de la Concertación han significado un amplio período de continuidad de políticas públicas, que han redundado en un importante cambio cultural, que ha actuado por acumulación.

Entre los aspectos que se pueden destacar como contribuciones a este amplio proceso societal, no se pueden dejar de mencionar, al menos, los siguientes: el mejoramiento de la calidad de vida, el acento en el papel protagónico de la mujer, la lucha contra la discriminación étnica, y la descentralización del poder territorial.

6.1. Mejoramiento de la calidad de vida

Chile es una sociedad que dispone hoy de un mejor nivel de vida. Por eso, aunque se debate intensamente si esto nos hace más o menos felices, lo que no se discute es que nuestras necesidades y anhelos han ido cambiando.

El progreso alcanzado desde 1990 también se refleja en el índice de desarrollo humano. Este indicador combina estadísticas de la esperanza de vida al nacer, acceso a educación formal y nivel de ingreso con una graduación que va de 0 a 1. Chile tiene el segundo lugar en América Latina, levemente por debajo de Argentina.

El consumo por habitante refleja el mejoramiento de la calidad de vida de las personas. En relación al año 1989, el consumo promedio en bienes y servicios por persona se ha más que duplicado, al crecer el consumo total hasta el 2007 a una tasa promedio anual de 6,2%.

El acceso a los servicios básicos es, sin duda, un logro importante. En la actualidad, casi la totalidad de los chilenos cuenta con electricidad y agua potable y el 96% posee alcantarillado. Asimismo, más del 84% de las aguas servidas son tratadas.

6.2. Acento en el papel protagónico de la mujer

La búsqueda de un rol protagónico de la mujer ha sido una de las constantes de los gobiernos de la Concertación. De hecho, la creación del Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) se remonta a 1991, y luego le han seguido la elaboración de los Planes de Igualdad de Oportunidades 1994-1999 y 2000-2010. La temática del género ya es una práctica habitual, como lo muestra la incorporación del Sistema de Género en el Programa de Mejoramiento de

la Gestión (PMG) y el Sistema de Programación Gubernamental. Asimismo, el aumento de los puestos de primera línea ha sido un sello del gobierno de Michelle Bachelet.

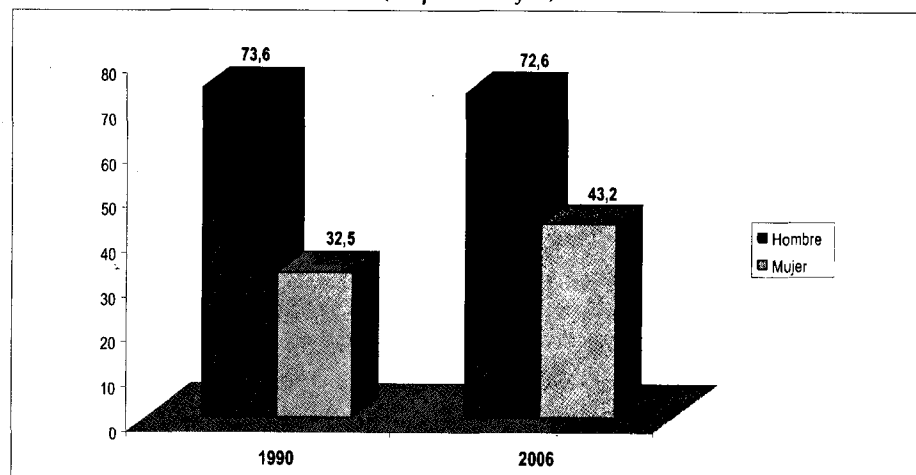
Pero, más allá de la institucionalidad, lo significativo es la instalación de temas de género en la agenda pública, en aspectos tales como la igualdad de oportunidades, la jefatura de hogar femenina, la violencia contra las mujeres, el embarazo adolescente.

En paralelo, se han conseguido en los últimos años importantes avances en materia legislativa: la Reforma al artículo 1° de la Constitución, a la Ley de Filiación, a la Ley de Matrimonio Civil, la Ley de Violencia Intrafamiliar, la Ley de Tribunales de Familia, la Ley de Acosos Sexual en el Trabajo y la Ley de Postnatal Masculino.

No se trata tan solo de la administración pública ni de la importancia obvia que ha revestido el tener una mujer como Presidenta de la República. La inclusión de mujeres también se ha ido ampliando en la vida laboral.

Ha contribuido significativamente a una mayor equidad de género el hecho que la tasa de participación laboral (con respecto a la población de 15 años y más), aumentó globalmente en 5,3% entre 1990 y 2006. En el caso de las mujeres, la tasa tuvo un incremento muy alto, de 32,5% a 43,2% en el período.

Gráfico 18
Tasa de participación laboral de la mujer 1990-2006
(en porcentajes)



Fuente: Casen.

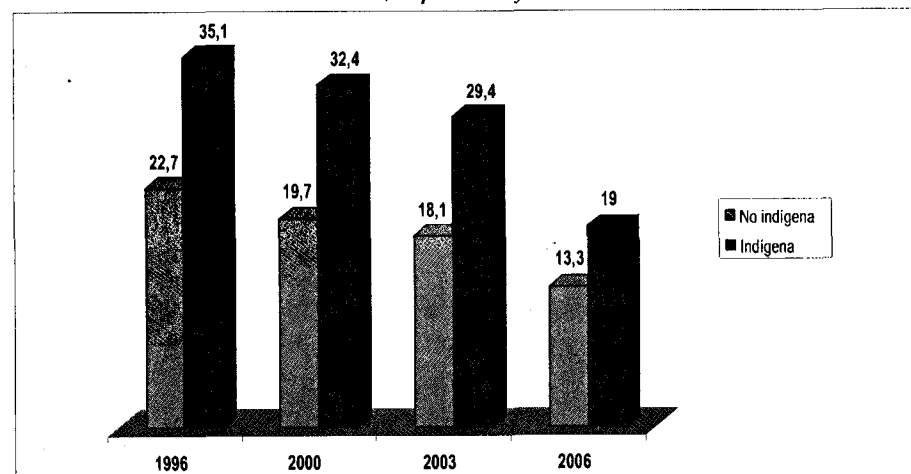
6.3. La lucha contra la discriminación étnica

Las políticas dirigidas a los pueblos originarios han tenido como objeto la inclusión de importantes sectores de la sociedad. Se han obtenido logros legislativos, como la aprobación del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas de la OIT, después de 17 años de discusión parlamentaria, y la ley 20.249 que crea el espacio costero marino de los pueblos originarios.

En octubre de 2007 la Presidenta Michelle Bachelet firmó en La Moneda el proyecto de reforma constitucional para el Reconocimiento de los Pueblos Indígenas de Chile. Según datos de la encuesta CASEN, la población indígena representa un 6,6% de la población del país; el 87% de ella corresponde a la etnia mapuche.

Las políticas públicas están logrando resultados. La pobreza ha disminuido más rápido en la población indígena, lo que ha posibilitado la reducción de la brecha respecto de la población no indígena. Entre 2003 y 2006 se produce un salto. Asimismo, la brecha educacional con la población no indígena se reduce, especialmente en los últimos tres años.

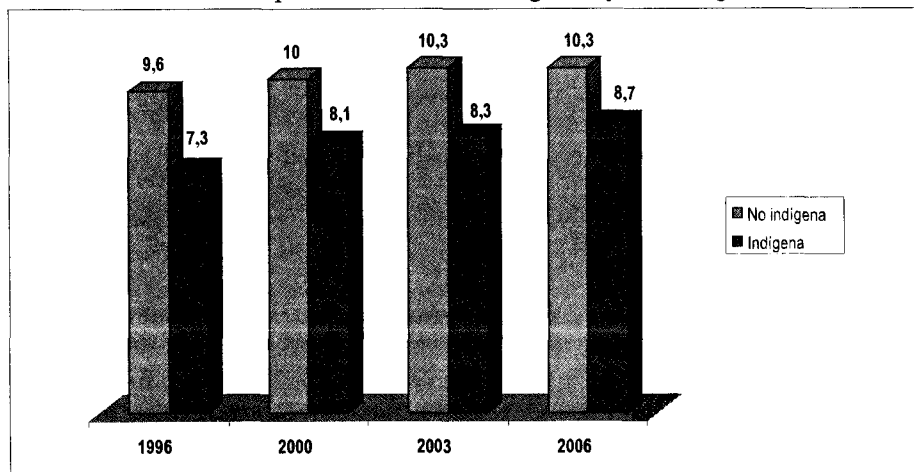
Gráfico 19
Evolución de la pobreza en la población indígena y no indígena 1996-2006
(en porcentajes)



Fuente: Casen.

Gráfico 20

Años de escolaridad promedio en los indígenas y no indígenas 1996-2006



Fuente: Casen.

6.4. La descentralización del poder territorial

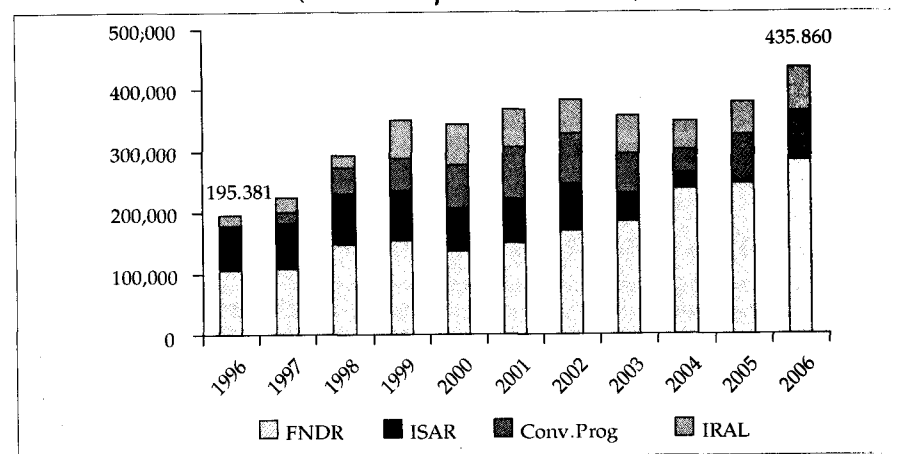
Hemos ido avanzado decididamente en la transferencia progresiva de recursos de decisión regional y municipal.

Entre 1996 y el 2006 la inversión pública vía el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), las inversiones sectoriales de asignación regional (ISAR), los convenios de programación entre ministerios y autoridades locales y los fondos regionales de asignación local (IRAL) aumentaron en un 223%.

Esta inyección de recursos ha permitido duplicar holgadamente la inversión por persona a lo largo del país. Actualmente, la inversión pública efectiva per cápita supera los 40 mil pesos anuales, con especial concentración en regiones distintas a la Región Metropolitana.

Gráfico 21

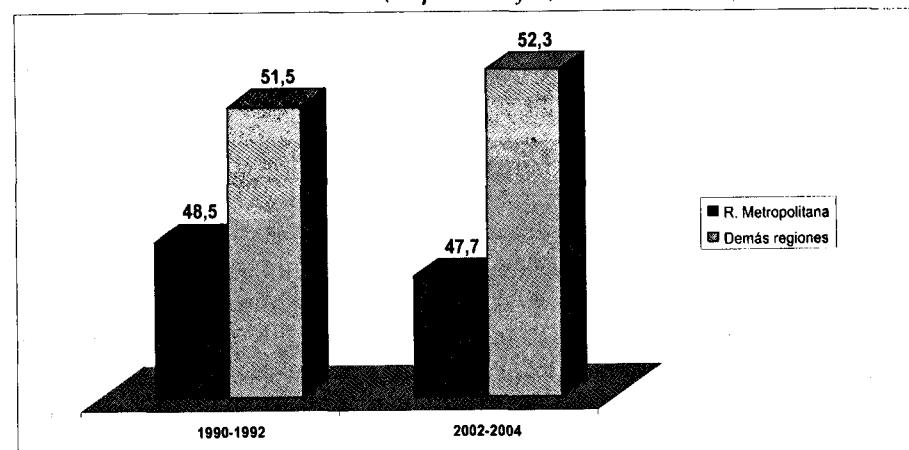
Descentralización: inversión en decisión regional
(en miles de pesos de cada año)



La participación de las Regiones en el PIB ha mejorado, sobre todo en términos per capita, ya que la Región Metropolitana ha tenido un crecimiento demográfico mayor que las demás.

Gráfico 22

Participación de las regiones en el PIB 1994-2004
(en porcentajes)



Fuente: Banco Central y Mideplan.

7. Títulos para una agenda de futuro

La Concertación ha de aprender mucho más sobre lo que ha hecho que el tiempo que ha dedicado a reflexionar sobre lo que quiso hacer pero no pudo. Pero ha de hacerlo de un modo abierto y desprejuiciado.

Algo tendrá que enseñarle el hecho que el debate inicial entre “autocomplacentes” y “autoflagelantes” haya girado en círculo vicioso, dentro de espacios cada vez más reducidos. No se llegó a nada porque era interno, practicado en un esquema de puertas adentro, justo cuando lo que más importaba era el juicio ciudadano y conocer los más variados puntos.

Ahora el debate “llegó a la calle”, está en todas partes, involucra a la mayoría de los chilenos que se declaran independientes pero que están lejos de desinteresarse de los las definiciones de alcance nacional. Es solo que no parece importarles demasiado ser convocados de público dócil para el lucimiento de dirigentes políticos que hablan mucho, pero que parecen escuchar poco. En realidad, no deja de ser una actitud sensata.

De allí la importancia del momento. El amplio cambio social y cultural generado por la Concertación parece ir por delante de su ejercicio de reflexión sistemática y con efectos políticos.

Chile ha cambiado en los últimos 20 años desde lo más tangible hasta los valores que guían nuestra conducta. Lo que se ha modificado es el carácter y la estructura de las necesidades de las personas. Las nuevas necesidades que ganan en posición e importancia están cada vez más alejadas del nivel de la subsistencia y se relacionan con las distintas facetas de una mejor calidad de vida.

Por lo mismo, y a modo de ejemplo, temas como el de la recreación y el esparcimiento se encuentran cada vez más presentes en la vida de los ciudadanos y en las preocupaciones del Estado. El desarrollo del turismo interno –en especial para la tercera edad– está teniendo un creciente auge. Sin duda es una necesidad destacada y hace dos décadas no se le asignaba la relevancia que hoy le otorgamos.

Como éste hay decenas de ejemplos. Redundar es innecesario. Pero la Concertación y la mayoría ciudadana guardan una afinidad de fondo, que se expresa cada vez que la convocatoria a decidir en conjunto va en serio.

Cualquier diálogo necesita de una pauta mínima de temas para comenzar, y, tras lo que llevamos recorrido en cuatro gobiernos concertacionistas, estimamos que se puede avanzar en siete aspectos:

- 1) En la agenda prioritaria de hoy y mañana destaca la *construcción de ciudadanía* como parte integrante del ejercicio de una política de calidad.
Los ciudadanos constatan que su opinión es relevante y *esperan* ser consultados. Es parte de su experiencia. Las competencias electorales son estrechas y las pueden definir un voto por mesa electoral (como ha ocurrido en competencias presidenciales). También pueden comprobar que el *número* de personas movilizadas no es lo que más importa sino la *presencia* en los medios. Aparecer en televisión puede generar una cadena de acciones y reacciones verdaderamente importantes. Los reclamos hoy causan efectos y una pérdida de “imagen” es más dolorosa (y costosa) para una empresa que una reducción de sus ganancias.
Por lo tanto, el ejercicio de la consulta ciudadana no es opcional, sino una precondition de la sustentabilidad de una política pública. Los funcionarios públicos (y, en particular, las autoridades de gobierno) están hoy al alcance efectivo de la opinión de los ciudadanos.
- 2) Hay que partir de la base que siempre se puede tender un puente directo con la ciudadanía, sin que por ello se vean afectas las instituciones representativas. Los ciudadanos pueden *ser* consultados frecuentemente en la actividad política partidaria, por ejemplo, en la selección de candidatos; pueden ser convocados a decidir por los municipios en consultas ciudadanas; pueden hacerse parte del proceso legislativo, cada vez que se reúna un apoyo significativo para que una ley sea tratada; pueden establecer un vínculo con el gobierno en la modalidad establecida por la Presidenta Bachelet para el tratamiento de temas de interés nacional.
- 3) Abrir la modernización del Estado a la participación. Quien conozca la administración pública sabe que la mayor parte de los servicios tienen sistemas que recogen preguntas de los usuarios, canalizan reclamos y reciben sugerencias. Pero lo cierto es que suelen ser sistemas desvinculados de los procesos de decisión de estos servicios.
Debido a esta desvinculación, los procesos adaptativos en el Estado a las necesidades de los ciudadanos son más excepcionales y menos sistemáticos de lo que deberían ser. Todo esto puede y debe cambiar.

- 4) Las reformas sectoriales se consolidan con participación y pueden incluirla desde su origen. Se puede reformar la educación, la salud y la justicia iniciando cambios legales y administrativos, pero si en ella no se toma en cuenta el aporte y la opinión de los actores involucrados, nunca podrá decirse que ha cumplido con su propósito a cabalidad, ni de que haya sido asimilado como proceso por la comunidad a cuyo servicio fue creada. Las nuevas reformas que se emprendan o que actualicen las ya existentes han de tener mucho más presente este aspecto.
- 5) Hay que entender que la participación es interactiva. El uso de recursos multimediales para conectarse con los ciudadanos, o para que ellos lo hagan entre sí, no ha hecho más que comenzar. Básicamente lo que se elimina al utilizarlos, es la distancia física como obligación práctica para que un colectivo establezca una comunicación rápida y efectiva. Hoy el límite real es el interés público que una iniciativa suscite, pero esta la posibilidad estará siempre abierta para que un área de preocupación ciudadana, inicialmente grupal y focalizada, se expanda a un grupo mayor.
- 6) Llevar poder a las comunidades en el territorio. Muchas decisiones que afectan a los ciudadanos ganan sustancialmente cuando se deciden cercanamente, tan cercanamente como lo permita la envergadura del problema en cuestión.
Hay que fortalecer las municipalidades, sobre la base de asegurar una solvencia mínima como prestadora de servicios.
El gran avance que sigue, en el caso de Chile, es el de la asociación de municipios (para entregar mejor educación, por ejemplo) y la asociación entre municipios y gobiernos regionales, y de ambos con el sector de organizaciones de voluntarios y empresas. Las redes de cooperación para el progreso de la comunidad no admiten soluciones estándares, válidas para todos los casos. La innovación y la creatividad deben llegar a la administración del territorio.
- 7) La participación se educa y se entrena. En un mundo donde es cada vez más frecuente la movilidad y el cambio es un error hacer la apuesta principal en algún tipo de organización fija y ya establecida. Más vale educar a las personas en la búsqueda de soluciones mediante la cooperación, la solidaridad y el apoyo mutuo. Ya decidirán ellas como les acomoda mejor organizarse en cada caso.

Si nos concentramos en promover actitudes y valores que **afiancen** la participación, nos adaptaremos mejor a los cambios. Es **posible** que tengamos que modificar la forma en que **hasta ahora hemos** entendido el ejercicio del liderazgo, y esto tendrá **amplias** implicancias.

8. A modo de conclusión

Explicando la situación de su país al mundo, el Premio Nobel Amartya Sen decía recientemente en su libro *India contemporánea* que “las exigencias de justicia también son exigencias *por* un mayor uso de la voz en la búsqueda de la equidad”, agregando que “el silencio es un poderoso enemigo de la justicia social”. Pues bien, la carencia de voces que vinculen participación política y presencia social es una de los grandes déficit y, por lo mismo, una de las tareas principales del porvenir inmediato.

Ha cambiado mucho el país, pero ha cambiado poco la política tal y como se practica entre nosotros. Por ello, las muestras de agotamiento de ideas, prácticas y organizaciones es un hecho de constatación general.

Hemos construido mucho y los logros obtenidos son considerables. Sin embargo, eso no nos basta. Para no conformarnos con *vivir en democracia* sino para *vivir la democracia*, necesitamos definir para el Chile de hoy un rumbo querido y aceptable para el país.

Hemos dejado atrás el fin de la dictadura, pero también ha quedado atrás el período inicial de recuperación de la democracia. Construir el futuro de Chile requiere que definamos el momento actual como un nuevo punto de partida.

Lo podemos hacer precisamente porque no hemos errado el camino, y porque nuestra tradición progresista consiste en fijarse en cada etapa un nuevo horizonte a partir de los logros que hemos sabido consolidar.

En estos días se escucha como una letanía aquello de “lo que no han podido hacer en dos décadas, ya no lo podrán hacer”. La verdad es precisamente lo contrario. Lo que se puede decir de la Concertación es que la avala una historia en la que, una y otra vez, ha prometido al país llevarlo hacia un nivel superior de libertad, justicia y desarrollo, y cada vez ha cumplido sus promesas. Tenemos la certeza de que podemos hacerlo de nuevo.

Capítulo II

La evolución político-institucional: el enfrentamiento de los enclaves autoritarios y la transición democrática

EUGENIO ORTEGA FREI

En este ensayo se describe la evolución político-institucional de Chile desde la inauguración de la democracia, el 11 de marzo de 1990. Se parte analizando el tipo de transición a la democracia que experimentó el país, las consecuencias posteriores que tuvieron las particularidades de este desarrollo político y la evolución desde la dinámica propiamente transicional a la de la consolidación de la democracia. Se termina con los desafíos actuales y futuros que enfrenta la democracia chilena, en el marco de un sistema presidencial con un sistema de partidos multipartidista competitivo.

Este estudio se funda en la extensa literatura especializada comparada sobre el tema de la transición, la consolidación de la democracia y los estudios de caso de la experiencia chilena.³ No se pretende hacer un recuento de las principales teorías y visiones que existen, aun cuando este análisis se sustenta en gran parte en ellos. El objetivo es más modesto: se busca entregar algunas luces sobre los efectos de largo plazo que produjo el proceso de transición, la progresiva superación de los enclaves autoritarios⁴ y el proceso de consolidación de la democracia chilena. En definitiva, se busca entender los aportes y problemas que generaron estos procesos para el desarrollo de una democracia con mayores niveles de calidad institucional.

Tras el intento radical del gobierno militar de despolitizar y despartidizar el sistema político, transformar profundamente la sociedad y reestructurar la

³ Solo por citar algunos textos, en los que se basa este ensayo, de la amplia literatura véanse G. O'Donnell y P. Schmitter (1986); A. Przeworski (1990); Haggard y Kaufman (1995); S. Mainwaring, G. O'Donnell y S. Valenzuela (1992); J. Linz y A. Stepan, (1996); Gunther (1995); Domínguez y Lowenthal (1996); Phar y R. Putnam, (2000); E. Ortega (1992); I. Walker (1992); O. Godoy (1994, 2003); M. A. Garretón (1994); E. Cañas (1994); A. Rehren (1995); D. Nohlen (1995); E. Boeninger (1997); C. Huneeus (1994, 1995, 1997, 2000).

⁴ Diversos autores ocupan diferentes denominaciones para esta situación. Mientras M. A. Garretón habla de "enclaves autoritarios", S. Valenzuela usa la terminología de "poderes tutelares".

economía desde una perspectiva neoliberal, se inició en 1990 el proceso de redemocratización.

Ha sido extensamente documentado que, en el caso chileno, la liberalización (proceso que consiste en redefinir y ampliar los derechos humanos, civiles y políticos) y la transición (intervalo entre un régimen político y otro) fueron particularmente difíciles. Siguiendo la tradicional perspectiva de Linz, Chile no tuvo una transición por ruptura en que el régimen autoritario colapsa y tiene por lo tanto menores posibilidades de imponer condiciones. Tampoco tuvo una revolución desde abajo (revuelta popular) o desde afuera (imposición democrática tras derrota en una guerra). Ni siquiera fue importante la distinción entre “duros” y “blandos” desarrollado por O'Donnell (salvo quizás en el breve período de la apertura a partir de la crisis económica de 1982 y las protestas nacionales que se inician en 1983). Como sostiene Huneus (1994), el caso chileno fue una entrega de poder y no una caída del poder de los militares.

La transición chilena fue un proceso negociado a partir de un triunfo electoral opositor (plebiscito de 1988), contando el gobierno militar con un extenso período de tiempo (octubre 1988-marzo 1990) para preparar su salida y generar un intrincado sistema de enclaves autoritarios y salvaguardias (S. Valenzuela, 1992; M. A. Garretón, 1994). A su vez, se desarrollaron un sinnúmero de pactos, lo que Walker (1992) llama la “democracia consensual”.⁵ Estas eran soluciones consociativas explícitas e implícitas entre los partidos que se oponían al gobierno militar (Alianza Democrática, Concertación de Partidos por el No); entre las fuerzas opositoras y el gobierno militar (reformas constitucionales de 1989, composición del Consejo del Banco Central), y entre los partidos de la Concertación y las fuerzas políticas de derecha (acuerdo para la constitución de la mesa del Senado de 1990, la llamada “política de los acuerdos” de la década de los noventa).

La literatura ha reconocido que un aspecto relevante del análisis de las transiciones es qué actores políticos lideraron el proceso de liberalización y, posteriormente, de transición. En los análisis comparados se menciona que en algunos casos cumplieron un rol fundamental los intelectuales, en otros, los militares blandos o las elites que respaldaron al gobierno autoritario, los sectores medios, las iglesias (particularmente, en el caso latinoamericano, la Iglesia Católica) o, donde existían, los partidos políticos. En el caso chileno, pese a que algunos autores recalcaron el rol de los intelectuales (Puryear, 1994), existe un amplio consenso que los partidos políticos tuvieron un rol central

en el proceso de transición (E. Ortega, 1992; T. Scully y S. Valenzuela, 1993; S. Valenzuela, 1999). Más aún, los partidos del último sistema de partidos (1957-1973) resurgieron tras el retorno a la democracia (S. Valenzuela, 1995). Pese a algunos cambios observados, (nuevas denominaciones partidarias; mayor consenso con respecto a las políticas económicas, sociales y el valor de la democracia), el sistema de partidos se estructuró en base a una fuerte lealtad con los partidos anteriores a 1973 y las coaliciones se configuran en función de su apoyo o su rechazo al gobierno militar (S. Valenzuela, 1999).

Un tema extensamente debatido ha sido el del fin de la transición, en otras palabras, cuándo podemos afirmar que efectivamente la transición terminó (Walker, 1992; Godoy, 1994; Garretón, 1994; Huneus, 1994). Esta discusión se ha basado en diferentes conceptos de qué es la transición y cuándo se puede considerar un régimen consolidado. Más allá de intentar señalar una fecha, en este trabajo analizaremos la transición chilena como un proceso de cambio complejo, con diferentes etapas. Como señala Godoy (1992), “este proceso está marcado por discontinuidades, avances y retrocesos, que, sin embargo, mantiene una orientación central hacia la realización de un proyecto democrático”. De esta forma, a partir de la visión de O'Donnell (1992), en el sentido de que existen dos transiciones (primero, el período entre el fin del gobierno autoritario y la instalación del gobierno democrático y, segundo, el período entre el primer gobierno y la consolidación de la democracia), es posible señalar que en el caso chileno la primera transición tuvo una primera etapa en que se estableció una democracia restringida,⁶ y una segunda etapa en que se logró una democracia procedimental consolidada; finalmente, se ha abierto el proceso hacia una democracia con mayores niveles de calidad institucional.⁷

Debido a lo anterior, desde la perspectiva de la evolución político-institucional, el principal hecho que domina la escena política a partir de la instauración democrática en 1990 es el intento permanente por parte de los gobiernos de Patricio Aylwin, Eduardo Frei y Ricardo Lagos de realizar renegociaciones explícitas y múltiples a través de una secuencia de reformas graduales o fragmentarias. Esto no significa que las reformas fueran poco importantes y que, al final, el sistema sea efectivamente muy diferente al que existía en los inicios del proceso de redemocratización. En definitiva, se buscaba neutralizar a los actores incondicionalmente anti democráticos, terminar con

⁶ O. Godoy usa la terminología de “democracia protegida”; G. O'Donnell habla de “democracias incompletas”; C. Huneus, de “democracia protegida y autoritaria”.

⁷ S. Mainwaring, G. O'Donnell y S. Valenzuela (1992) señalan certeramente que no es fácil precisar la línea divisoria entre las dos transiciones y, más aún, no es fácil establecer cuándo la segunda etapa (la consolidación democrática) se ha alcanzado.

⁵ Este autor define la democracia consensual como “la búsqueda de acuerdos más amplios que una simple mayoría, que considera la introducción del cambio de manera gradual, por medio de la negociación y el compromiso”.

los enclaves autoritarios, promover prácticas compatibles con la democracia y aumentar el número y la relevancia de los actores democráticos.

Los cambios secuenciales tienen la gran virtud de que se producen en etapas, sin generarse grandes traumas y favoreciéndose la estabilidad institucional. Sin embargo, traen algunas desventajas. La principal paradoja del proceso es que los acuerdos que facilitan la primera transición pueden hacer más difícil la segunda (O'Donnell, 1992). Una de las desventajas de los cambios secuenciales es que tienden a permitir únicamente transformaciones graduales, pudiendo fomentar el desencanto; también tienen el problema de producir desajustes estructurales en el sistema político (se avanza en algunas áreas mientras otras permanecen anquilosadas). Como sostiene S. Valenzuela, existen una serie de condiciones que afectan la consolidación democrática.⁸ Entre éstas las más importantes son la modalidad de la primera transición, la comparación de régimen (memorias histórica y legitimidad) el grado de moderación del conflicto político (búsqueda de consensos), el manejo del conflicto social y la subordinación de los militares al gobierno democrático. De esta forma, un aspecto central de este ensayo es analizar la secuencia de los avances institucionales más relevantes y los temas aún pendientes.

1. La democracia restringida

La Constitución de 1980 establecía un intrincado sistema de enclaves autoritarios y salvaguardias. Entre los principales elementos institucionales de este sistema de enclaves figuraban los senadores designados, el sistema electoral binominal, las amplias atribuciones del Tribunal Constitucional, la inamovilidad de los Comandantes en Jefe, las funciones políticas del Consejo de Seguridad Nacional, el rol de garantes de las Fuerzas Armadas y los altos quórum para modificar la Constitución. Este sistema incluía, por cierto, la Ley de Amnistía de 1978, que protegía a los militares por los abusos en materia de derechos humanos, la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, que impedía acusar constitucionalmente a los altos funcionarios del Estado por actos cometidos antes del 11 de marzo de 1990, y el Estatuto Administrativo, que establecía la inamovilidad de los funcionarios públicos (C. Huneeus, 2000). Ante la incertidumbre del cambio, el gobierno militar consolidó un sistema

⁸ Una democracia se encuentra consolidada cuando se cumplen los mínimos procedimentales (voto secreto, elecciones regulares, competición partidaria, libertad para formar organizaciones, libertad de expresión, derecho a votar, elegibilidad para cargos públicos, derecho a competir, fuentes alternativas de información y elecciones libres y justas). Como diría G. O'Donnell (1992), cuando funciona efectivamente el régimen democrático.

que buscaba a toda costa asegurar la estabilidad y que los cambios fueran los menos posibles.

Tras el triunfo opositor en el plebiscito de 1988, se inició el proceso de modificación de las bases constitucionales de la "democracia protegida" establecida por el régimen militar en la Constitución de 1980. Las reformas a la Constitución de 1989 buscaron corregir el déficit democrático de la Constitución (Godoy, 1992). Entre los avances obtenidos destacaron el establecimiento del mandato de respetar y promover los derechos humanos, menores regulaciones con respecto a la libertad de expresión, un nuevo régimen de inconstitucionalidad de ideologías y organizaciones políticas, la modificación del régimen jurídico de los estados de excepción constitucional, la derogación de la facultad presidencial para disolver por una vez la Cámara de Diputados, el aumento del número de senadores al dividir seis regiones en dos circunscripciones cada una, la reforma de ciertos quórum para la aprobación de leyes y el cambio de la composición (se agrega el Contralor General de la República) y el funcionamiento del Consejo de Seguridad Nacional.⁹

Las modificaciones introducidas en 1989, pese a ser importantes, no lograron rediseñar sustancialmente el marco institucional autoritario, por lo cual el escenario político en que se produjo la inauguración democrática quedó fuertemente restringido. Como señala Garretón (1994), el primer gobierno democrático debía completar el régimen democrático, superando, eliminando o neutralizando los enclaves autoritarios heredados. Sin embargo, no fue hasta el final del tercer gobierno democrático cuando se logró la reforma de la Constitución. Al no contar con las mayorías legislativas requeridas para modificar el marco institucional, los sucesivos cambios constitucionales posteriores se concentraron en modificar diversas instituciones del Estado y su funcionamiento. Es así que en 1991 se reformó la estructura de administración regional, provincial y comunal;¹⁰ en 1997, el sistema procesal penal de justicia¹¹ y la composición de la Corte Suprema;¹² y finalmente, en 1999, la composición del Tribunal Calificador de Elecciones.¹³

⁹ Ley de Reforma Constitucional N° 18.825 del 17 de agosto de 1989.

¹⁰ Ley de Reforma Constitucional N° 19.097 del 12 de noviembre de 1991.

¹¹ Ley de Reforma Constitucional N° 19.519 del 16 de septiembre de 1997.

¹² Ley de Reforma Constitucional N° 19.541 del 22 de diciembre de 1997.

¹³ Ley de Reforma Constitucional N° 19.643 del 5 de noviembre de 1999.

2. Democracia procedimental consolidada

Los avances de los gobiernos de Aylwin, Frei y Lagos fueron notables en términos del proceso de democratización. Fueron efectivamente gobiernos enteramente democráticos en un sistema no completamente democrático (Garretón, 1994). Los diversos intentos por terminar con los aspectos institucionales de la democracia restringida (como veremos hasta la reforma constitucional del 2005), no lograron su objetivo. Esto no es de extrañar, pues se había advertido que la segunda transición –consolidación de la democracia– sería más difícil que la primera (S. Mainwaring, G. O'Donnell y S. Valenzuela, 1992). El proceso de consolidación democrática se desarrolló como había predicho teóricamente S. Valenzuela (1992), a saber, a partir de una serie de confrontaciones políticas sucesivas, que mantienen o remueven los elementos institucionales perversos del sistema tutelar y que evitan el desarrollo de un mínimo proceso democrático.

La renuencia de los partidos de derecha de aprobar cambios en la Constitución se vio reforzada durante la década de los noventa, por la permanencia del General Pinochet como Comandante en Jefe del Ejército. Durante los gobiernos de Aylwin, Frei y Lagos, pese a ir bajando en intensidad, hubo claras manifestaciones de independencia política y desconocimiento de la subordinación al poder político por parte del poder militar y policial.¹⁴ A medida que se fue profundizando el proceso de democratización, desarrollándose el país como nunca en su historia y conociéndose en toda su magnitud las violaciones a los derechos humanos durante el gobierno militar (a través de la Comisión Verdad y Reconciliación, la Mesa de Diálogo, y la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura), el poder simbólico de los enclaves autoritarios perdió significación y el poder presidencial se fue fortaleciendo. Sin embargo, la mantención de los enclaves autoritarios colaboró al establecimiento de un marco bipolar (pinochetismo-antipinochetismo; Sí-No), siendo un importante elemento simbólico para mantener unida a la Concertación de Partidos por la Democracia. Como sostiene S. Valenzuela (1999), el gobierno militar produjo una nueva transformación en el sistema chileno de partidos, “la quinta desde que surgieron partidos duraderos a raíz de las controversias políticas de fines del gobierno de Manuel Montt”. Antes de entrar a este tema es necesario analizar la reforma constitucional de 2005.

La reforma constitucional de 2005¹⁵ produjo un importante avance en la disolución de los enclaves autoritarios o lo que S. Valenzuela (1992) denomina “instituciones perversas” para la democracia. En 1990 se había logrado la democratización del gobierno (establecimiento de un gobierno democrático), ahora se obtuvo la democratización del régimen o consolidación de un régimen democrático (Hagopian y Mainwaring, 1987; Przeworski, 1992).

Dos son los factores políticos más importantes que influyeron en que los partidos de la Alianza por Chile decidieran abrirse a apoyar el cambio constitucional tan anhelado por los partidos de la Concertación. El primero, la detención de Pinochet en Londres y su obligado retiro político posterior, que desarmaron el poder de veto militar. Segundo, las sucesivas derrotas en cada uno de las desde 1990 que sufrió la Alianza por Chile (elecciones presidenciales, parlamentarias y municipales) ante la Concertación de Partidos por la Democracia. Los partidos de derecha finalmente aceptaron la realidad: para poder competir realmente por el poder debían alejarse del gobierno militar y su legado autoritario.

A partir de esta reforma, Chile cuenta con un sistema democrático pleno y con una Constitución con mayores niveles de legitimidad política. Este cambio, entre otros aspectos, terminó con el rol de garantes de la institucionalidad de las Fuerzas Armadas; suprimió los senadores designados y vitalicios estableciéndose un Congreso Nacional elegido íntegramente en forma democrática; instauró una nueva regulación para el Tribunal Constitucional, modificando su integración y atribuciones; ajustó el sistema constitucional de estados de excepción al control parlamentario, reduciéndose sus lapsos y la afectación del ejercicio de derechos constitucionales; terminó con la inamovilidad de los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y del General Director de Carabineros y modificó las atribuciones del Consejo de Seguridad Nacional, eliminando su rol deliberante. Además, consagró constitucionalmente el derecho de acceso a la información pública; fortaleció el recurso de protección en el ámbito medioambiental; y mejoró la normativa en materia de incorporación de tratados internacionales al derecho interno.

Existe un creciente consenso que el principal tema pendiente del sistema político institucional chileno es lo relativo al sistema electoral –sistema binominal y sistema de inscripciones electorales (C. Huneeus, 2006; M. A. Garretón, 2006; S. Valenzuela, 2006). Ha sido ampliamente reconocido en la literatura especializada que el sistema de inscripciones electorales vigente en Chile tiene un alto costo en términos de información y tiempo para que

¹⁴ Los llamados “ejercicio de enlace”, “boinazo”, “crisis por petición de renuncia de Stange” y “servilletazo” son una muestra de ello.

¹⁵ Ley de Reforma Constitucional N° 20.050 del 26 de octubre de 2005.

los ciudadanos se inscriban. Esto hace que el número de inscritos se haya mantenido extraordinariamente estable durante los últimos 17 años. Los jóvenes que cumplen 18 años no se inscriben y, por lo mismo, terminan votando los mismos electores elección tras elección, lo que se ha traducido en una estabilidad electoral del sistema. Por otro lado, el sistema electoral binominal, más allá de la exclusión de algunos importantes sectores políticos tradicionales chilenos (particularmente, el Partido Comunista), tiene como principal consecuencia para el sistema de partidos un incentivo negativo a la formación de nuevos partidos políticos en Chile. Debido a la experiencia del multipartidismo polarizado del último sistema de partidos, esto ha sido visto por algunos estudiosos como un aspecto positivo del actual sistema electoral (Walker, 1992). Sin embargo, como hemos sostenido en otro estudio (E. Ortega, 2003), Chile está experimentando transformaciones significativas en su comportamiento electoral. Pese a que estas coexisten con importantes elementos de continuidad, bajo una imagen de estabilidad se está gestando un profundo realineamiento del electorado. La alta estabilidad electoral agregada coexiste con un aumento del desinterés por la política, desidentificación con los partidos y aumento de la desconfianza con las instituciones democráticas, particularmente con el Congreso Nacional. En qué contexto político se desencadene este proceso y con qué consecuencias será uno de los temas fundamentales del futuro paisaje político chileno.

Con el fin de los principales enclaves autoritarios y la consolidación de la democracia chilena, uno de los principales desafíos pendientes del sistema político chileno será buscar los mecanismos institucionales para hacer posible el funcionamiento del sistema presidencial con un sistema multipartidista. De esta forma, en la parte final del ensayo analizaremos los desafíos que existen para que Chile tenga una democracia de calidad que haga compatible dos aspectos tradicionales del sistema político chileno: un sistema presidencial fuerte y un sistema multipartidista altamente competitivo.

3. Los temas pendientes: desafíos para una democracia presidencial y multipartidista

Desde la publicación en 1975 del informe de la Comisión Trilateral sobre la crisis de la democracia (Crozier, Huntington y Watanuki, 1975) se comenzó a discutir sobre el aumento de la desconfianza en las instituciones democráticas. Desde entonces diversos autores han manifestado su preocupación por el aumento de los niveles de desconfianza en las instituciones democráticas en

los países industrializados avanzados y lo que puede implicar para el futuro de la democracia.¹⁶

Mientras algunos autores concluyeron que los datos no demostraban una declinación generalizada en la confianza en las instituciones democráticas durante la década de los ochenta (Listhaug y Wiberg, 1995), otros, basados en nueva evidencia, señalaron que existía un cambio general en la confianza con las instituciones políticas democráticas (Norris, 1999; Klingemann, 1999; Inglehart, 1999).

De la misma forma, en América Latina, tras el inicial optimismo con que fue recibida la democracia, ha comenzado a cundir la preocupación sobre el futuro de las instituciones democráticas, del sistema presidencial y particularmente, de los sistemas de partidos. El énfasis de los científicos sociales ha ido derivando crecientemente hacia la autonomía de los factores políticos; particularmente la democracia es vista como un producto de las elites políticas y de los arreglos institucionales, sistema electoral y de partidos (Mainwaring, 1992).

En un artículo en que describe las presidencias interrumpidas de Latinoamérica, Valenzuela (2004) ha remarcado que los patrones de inestabilidad siguen estando presentes y retoma la tesis del necesario cambio del sistema presidencial por un sistema parlamentario. Independiente de lo beneficioso o perjudicial del cambio, un mínimo sentido de realidad indica que existe una nula probabilidad que el régimen presidencial chileno sea modificado, al menos en el corto tiempo, por un sistema parlamentario o semipresidencial. Entonces, siguiendo la línea planteada por Mainwaring y Shugart (2002) y Valenzuela (2004) debemos analizar aquellos elementos institucionales que nos permitan mejorar el funcionamiento y sustentabilidad del sistema político presidencial con un sistema de partidos multipartidista altamente competitivo.

Existe una interesante paradoja sobre este tema. La literatura especializada ha recalado los aspectos que pueden colaborar a generar mayor estabilidad en los sistemas de partidos latinoamericanos. Esto se debe, sin duda, a las reiteradas crisis y disoluciones que se han observado en un significativo número de los sistemas de partidos de los países del continente. Se busca promover la estabilidad debido a la altísima inestabilidad de la mayoría de los sistemas de partidos existentes. Sin embargo, en el caso chileno, el último "enclave autoritario" existente —el sistema electoral— ha generado un sistema obligatoriamente estable. Es una estabilidad real pero en cierto modo también

¹⁶ Véanse, por ejemplo, Miller, 1974; Niemi, Mueller y Smith, 1989; Dogan, 1994; Putnam, 1995; Dalton, 1996; Orren, 1997; Dalton, 1999; Nye, 1997; Nye y Zelikow, 1997; Ladd y Bowman, 1998; Norris, 1999; Newton y Norris, 2000.

aparente, ya que está impuesta sobre una sociedad que ve cada vez con mayor distancia el actual sistema de partidos. De esta forma, se abre la interrogante de cómo se pueden abrir espacios para el cambio sin que explote inmediatamente el sistema de partidos.

Los sistemas de partidos se pueden definir como la composición estructural de la totalidad de los partidos políticos en un Estado. Los elementos fundamentales de los sistemas de partidos son el número de partidos, la distancia ideológica, las pautas de interacción entre ellos, la relación con la sociedad o con grupos sociales, la actitud frente al sistema político y la dinámica coalicional. La forma como estos elementos interactúan determinará el funcionamiento global del sistema de partidos.

Los partidos modernos surgen cuando se dan las siguientes condiciones: aumento o ampliación del electorado (parte significativa de la población masculina adulta), desarrollo de un proceso de burocratización (algún tipo de organización) y el surgimiento de los estados nacionales. Su origen está íntimamente ligado al desarrollo de las instituciones democráticas, por lo cual su desarrollo es un proceso tardío vinculado al surgimiento de la democracia de masas.

Existen diversas interpretaciones que buscan explicar el origen de los sistemas de partidos. La principal explicación que existe en la literatura politológica es la desarrollada por Lipset y Rokkan (1967).¹⁷ Esta ha sido aplicada extensamente al caso chileno (T. Scully, 1992; S. Valenzuela, 1995). A partir de esta perspectiva, Scully señala que en Chile existieron tres clivajes fundamentales que originaron los sistemas de partidos: clerical-anticlerical (mediados y finales del siglo XIX), patrones-trabajadores (inicios del siglo XX), y urbano-rural (mediados del siglo XX). Tras el retorno a la democracia, se ha discutido intensamente entre los cientistas políticos si habría surgido una nueva división (Pinochet-anti Pinochet) y sus efectos en el sistema de partidos.

Por su parte, Samuel y Arturo Valenzuela (1983) han agregado que existen cuatro niveles que inciden en la formación de los sistemas de partidos: societal (clivajes que dividen a la sociedad); recursos humanos y materiales; régimen político (leyes, sistema electoral); y finalmente, las divisiones fortuitas generadoras de partidos. Las interacciones de estos niveles generarían los cambios en los sistemas de partidos.

De esta forma, S. Valenzuela (1995) ha señalado que habrían existido en el sistema político chileno cinco sistemas de partidos que duraron entre 20 y 40 años. El primero fue generado por la división clerical-anticlerical entre 1861-1891 (se creó el partido conservador, radical y liberal). El segundo tiene como origen la llamada "cuestión social" entre 1891-1925 (surgimiento de los partidos de clase obrera). El tercero se constituye a partir del pleno funcionamiento de la Constitución de 1925 entre 1925-1957 (sistema de partidos dominado por un centro pragmático, PR). El cuarto nace con la fundación del PDC y el fin del populismo ibañista entre 1957-1973 (sistema de partidos crecientemente polarizado e ideologizado). Finalmente, el quinto surge tras el fin del gobierno militar, entre 1989 y hoy (sistema de partidos moderado dominado por grandes coaliciones).

Una mirada más profunda a la dinámica político-partidista y electoral del siglo XX indica que Chile se caracterizó históricamente por tener sistemas de partidos extremadamente competitivos y cambiantes. La visión dominante de que los partidos chilenos han sido siempre fuertes y estables ha sido exagerada. Estos han sido fuertes en determinados aspectos y períodos, pero no en otros. La penetración de los partidos en el electorado no ha sido poderosa. Estos han aparecido y desaparecido con frecuencia, y muchos de ellos han sido relativamente débiles en términos organizacionales (Montes, Mainwaring y Ortega, 2000).

De esta forma, podemos sostener que el sistema de partidos chilenos fue es y seguirá siendo un sistema multipartidista competitivo y cambiante. El costo de la obligada estabilidad del sistema chileno ha sido el aumento de la desidentificación partidaria. El sistema ha producido estabilidad política, pero no logra adaptarse a los cambios que se comienzan a sentir en la sociedad. Más aún, el fin de la división política entre pinochetismo y antipinochetismo hace aún más urgente la necesidad de abrir mecanismos para el cambio que al mismo tiempo ayuden a la estabilidad del sistema presidencial.

Además de la reforma al sistema de inscripciones y reforma del sistema electoral, existen diversas iniciativas que se han comenzado a discutir de forma de perfeccionar el sistema político chileno. Entre estas figura el establecimiento de cuotas de representación para promover la participación de las mujeres, la limitación a la reelección parlamentaria, el voto de los chilenos en el exterior, la iniciativa popular de ley, la elección de los gobiernos regionales (intendentes y consejeros regionales) y la reforma a la Ley de Partidos Políticos.

¹⁷ Ellos sostienen que los partidos surgen a raíz de las grandes divisiones socio-estructurales (clivajes) y definen a estos como productos de procesos de décadas, que emergen en una coyuntura crítica y que tienen consecuencias de larga duración. Afirman que en el sistema político europeo existieron cuatro tipos de clivajes: trabajadores-patrones, iglesia-gobierno, centro-periferia, agrario-industrial.

Quizás el mayor desafío de la democracia chilena en el plano institucional es realizar una reforma que comprenda todos estos aspectos con una mirada global del sistema político chileno. El debate está abierto; cómo concluya determinará en gran medida el funcionamiento del sistema democrático chileno en la década futura.

Bibliografía

- ALLPORT, GORDON. *Pattern and Growth in Personality*. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1961.
- ALMOND, GABRIEL Y SIDNEY VERBA. *The Civic Culture*. Princeton: Princeton University Press, 1963.
- BELLAH, ROBERT; RICHARD MADSEN; WILLIAM SULLIVAN; ANN SWIDLER AND STEVEN TIPTON. *Habits of the Heart: Individualism and Commitment in American Life*. Berkeley: University of California Press, 1985.
- CAÑAS, ENRIQUE. "Transición Chilena en los Años Ochenta: Claves de una Transacción Exitosa en Perspectiva Comparada". *Revista de Ciencia Política*. Vol. XVI. N°s 1 y 2, 1994.
- CATTELL, RAMOND. *The Scientific Analysis of Personality*. Baltimore: Penguin, 1965.
- CROZIER, MICHAEL; SAMUEL HUNTINGTON Y JOJI WATANUKI. *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. New York: New York University Press, 1975.
- DALTON, RUSSELL. J. "Political Cleavages, Issues, and Electoral Change". En Lawrence LeDuc, Richard Niemi and Pippa Norris (eds.) *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective*. Thousand Oaks: Sage, 1996.
- . "Political Support in Advanced Industrial Countries". In *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*, Pippa Norris (ed.), Oxford: Oxford University Press, 1999.
- DOGAN, MATTEI. "The Pendulum Between Theory and Substance: Testing the Concepts of Legitimacy and Trust". En Mattei Dogan and Ali Kazancigil (ed.), *Comparing Nations*, Oxford: Blackwell, 1994.
- GARRETÓN, MANUEL ANTONIO. "Transición Incompleta y Régimen Consolidado. Las Paradojas de la Democratización Chilena". *Revista Ciencia Política*. Vol. XVI N°s 1 y 2, 1994.

- . "Sistema Electoral y Reforma Política". En Huneeus, Carlos (comp.) *La Reforma al Sistema Binominal en Chile. Una Contribución al Debate*. Santiago: Fundación Konrad Adenauer, 2006.
- GODOY, OSCAR. "La Cuestión de la Transición". *Revista Ciencia Política*. Vol. XVI N° 1 y 2, 1994.
- HARDIN, RUSSEL. "Trustworthiness". *Ethics* vol. 107, 1996.
- HUNEEUS, CARLOS. "La Transición Ha Terminado". *Revista Ciencia Política*. Vol. XVI, N°s 1 y 2, 1994.
- . "En Defensa de la Transición: el Primer Gobierno de la Democracia en Chile". En Nohlen, Dieter, *Democracia y Neocrítica en América Latina*. Madrid: Vervuert-Iberoamericana, 1995.
- . "La Autodisolución de la 'Democracia Protegida'. Cambios Institucionales y el Fin del Régimen del General Pinochet". *Revista Ciencia Política*. Vol. XIX N° 1, 1997.
- . *El Régimen de Pinochet*. Santiago de Chile: Editorial Sudamericana, 2000.
- . "La Necesidad de la Reforma Electoral". En Huneeus, Carlos (comp.) *La Reforma al Sistema Binominal en Chile. Una Contribución al Debate*. Santiago de Chile: Fundación Konrad Adenauer, 2006.
- INGLEHART, RONALD. *Culture Shift In Advance Industrial Society*. Princeton: Princeton University Press, 1990.
- . *Modernization and Postmodernization: Cultural, Economic, and Political Change in 43 Societies*. Princeton: Princeton University Press, 1997.
- . "Postmodernization, Authority and Democracy". En Pippa Norris (ed.), *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- KLINGEMANN, HANS-DIETER. "Mapping Political Support in the 1990s: A Global Analysis". En Pippa Norris (ed.), *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- LADD, EVERRETT Y KARLYN BOWMAN. *What's Wrong: A Survey of American Satisfaction and Complaint*. Washington D.C.: AEI Press, 1998.
- LAGOS, MARTA. "Between Stability and Crisis in Latin America". *Journal of Democracy*, vol. 12, n° 1, 2001.

LIPSET, SEYMOUR MARTIN Y STEIN ROKKAN. "Cleavage Structures, Party Systems and Voter Alignments". En Lipset and Rokkan, *Party Systems and Voter Alignments*. New York: Free Press, 1967.

LISTHAUG, OLA Y MATTI WIBERG. "Confidence in Political and Private Institutions". En *Citizens and the State*, Hans-Dieter Klingemann and Dieter Fuchs (eds.), Vol. 1 of *Beliefs in Government*, Oxford: Kenneth Newton, Oxford University Press, 1995.

MAINWARING, SCOTT. "Transitions to Democracy and Democratic Consolidation: Theoretical and Comparative Issues". En Mainwaring, Scott; O'Donnell, Guillermo; y Valenzuela, J. Samuel (eds.), *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1992.

MAINWARING, SCOTT Y TIMOTHY SCULLY. "Party Systems in Latin America". En Mainwaring and Scully, (eds.). *Building Democratic Institutions: Parties and Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press, 1995.

MAINWARING, SCOTT Y SHUGART M. "Conclusión: Presidencialismo y sistema de partidos en América Latina". En Mainwaring, Scott y Shugart. *Presidencialismo y Sistema de Partidos en América Latina*, Paidós, 2002.

MILLER, ARTHUR H. "Political Issues and Trust in Government: 1964-1970". *American Political Science Review*, vol. 68, 1974.

MONTES, ESTEBAN; MAINWARING, SCOTT Y ORTEGA, EUGENIO. "Rethinking the Chilean Party System". *Journal of Latin American Studies*, vol. 32, part 3, 2000.

NEWTON, KENNETH Y PIPPA NORRIS. "Confidence in Public Institutions: Faith, Culture, or Performance". En Pharr, Susan y Robert Putnam, *Disaffected Democracies. What's Troubling The Trilateral Countries*. Princeton: Princeton University Press, 2000.

NIEMI, RICHARD, JOHN MUELLER Y THOMAS SMIT. *Trends in Public Opinion*. New York: Greenwood, 1989.

NORRIS, PIPPA (ed.). *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

NYE, JOSEPH S. "Introduction: The Decline of Confidence in Government". En Joseph S. Nye, Philip D. Zelikow, and David C. King (eds.) *Why People Don't Trust Government*. Cambridge: Harvard University Press, 1997.

NYE, JOSEPH S. Y PHILIP D. ZELIKOW. "Conclusion: Reflections, Conjectures, and Puzzles". En Joseph S. Nye, Philip D. Zelikow, and David C. King (eds.)

Why People Don't Trust Government. Cambridge: Harvard University Press, 1997.

O'DONNELL, GUILLERMO. "Transitions, continuities, and paradoxes". En Mainwaring, Scott; O'Donnell, Guillermo; y Valenzuela, J. Samuel; (eds.), *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1992.

O'DONNELL, GUILLERMO Y SCHMITTER, PHILIPPE. *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986.

ORREN, GARY. "Fall from Grace: The Public's Loss of Faith in Government". En Joseph S. Nye, Philip D. Zelikow, and David C. King (eds.) *Why People Don't Trust Government*. Cambridge: Harvard University Press, 1997.

ORTEGA FREI, EUGENIO. *Historia de una Alianza. El Partido Socialista de Chile y el Partido Demócrata Cristiano. 1973-1988*. Santiago de Chile: CED, CESOC, 1992.

PRZEWORSKI, ADAM. "The Games of Transitions". En Mainwaring, Scott; O'Donnell, Guillermo; y Valenzuela, J. Samuel (eds.), *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1992.

———. "Los Partidos Políticos Chilenos: Cambio y Estabilidad en el Comportamiento Electoral 1990-2000". *Revista de Ciencia Política*. Vol. XXIII, N° 2, 2003.

PURYEAR, JEFFREY. *Thinking Politics. Intellectuals and Democracy in Chile, 1973-1988*. Baltimore: John Hopkins University Press, 1994.

PUTNAM, ROBERT. "Bowling Alone: America's Declining Social Capital". *Journal of Democracy*, 1995.

PUTNAM, ROBERT, SUSAN PHARR Y RUSSELL J. DALTON. "Introduction: What's Troubling The Trilateral Democracies?". En Pharr, Susan y Robert Putnam. *Disaffected Democracies. What's Troubling The Trilateral Countries*. Princeton: Princeton University Press, 2000.

REHREN, ALFREDO. "Empresarios, Transición y Consolidación Democrática en Chile". *Revista de Ciencia Política*. Vol. XVII. N°s 1 y 2, 1995.

SCULLY, TIMOTHY. *Rethinking the Center: Party Politics in Nineteenth and Twentieth Century Chile*. Stanford: Stanford University Press, 1992.

Capítulo III

Reforma del Estado: avances y tareas pendientes

RODRIGO EGAÑA

- _____. "Reconstituting Party Politics in Chile". En Mainwaring, Scott and Scully, Timothy (eds.), *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press, 1995.
- SCULLY, TIMOTHY Y J. SAMUEL VALENZUELA. "De la Democracia a la Democracia. Continuidad y Variaciones en las Preferencias del Electorado y en el Sistema de Partidos en Chile". *Estudios Públicos*, Vol. 51 (Invierno), 1993.
- TIRONI, EUGENIO Y FELIPE AGÜERO. "¿Sobrevivirá el Actual Paisaje Político Chileno?". *Estudios Públicos*, Vol. 74, (Otoño), 1999.
- TIRONI, EUGENIO; FELIPE AGÜERO Y EDUARDO VALENZUELA. "Clivajes Políticos en Chile: Perfil Sociológico de los Electores de Lagos y Lavín". *Revista Perspectivas (Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile)*, Vol. 5, n° 1, 2001.
- VALENZUELA, ARTURO. *Political Brokers In Chile: Local Government in a Centralized Polity*. Durham: N.C., Duke University Press, 1977.
- _____. *The Breakdown of Democratic Regimes: Chile*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1978.
- _____. "Latin American Presidencies Interrupted". *Journal of Democracy*, Vol. 3 N° 4 (October), 2004.
- VALENZUELA, J. SAMUEL. "Democratic Consolidation in Post-Transitional Settings: Notion, Process, and Facilitating Conditions". En Mainwaring, Scott; O'Donnell, Guillermo; y Valenzuela, J. Samuel; (eds.), *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1992.
- _____. "Orígenes y Transformaciones del Sistema de Partidos en Chile". *Estudios Públicos*, N° 58 (Otoño), 1995.
- _____. "Reflexiones Sobre el Presente y Futuro del Paisaje Político Chileno a la Luz de su Pasado". *Estudios Públicos*, Vol. 75 (Invierno), 1999.
- _____. "¿Cómo Reformar el Sistema Electoral? Reflexiones en Torno a un Desafío Pendiente del Retorno a la Democracia en Chile". En Huneeus, Carlos (comp.) *La Reforma al Sistema Binominal en Chile. Una Contribución al Debate*. Santiago de Chile: Fundación Konrad Adenauer, 2006.
- WALKER, IGNACIO. "Transición y Consolidación Democrática en Chile". *Revista de Ciencia Política*. Vol. XIV, N°s 1 y 2, 1992.

1. Distinciones generales

Para poder entender la relevancia del proceso de reforma del Estado que se ha venido desarrollando en Chile desde el año 1990 es conveniente tener en consideración algunos conceptos generales sobre este tipo de proceso.

Una primera distinción tiene que ver con los momentos en los cuales se da inicio a estos procesos, lo que lleva a denominar las reformas como de primera y segunda generación.

Las de primera generación se caracterizan por ser políticas y destinadas a enfrentar la crisis económica que vive un país; tienen que ver principalmente con políticas macroeconómicas y de ajuste de balanza de pagos. En general, no se centran en aspectos institucionales e incluyen una política de privatizaciones de empresas públicas.

Las de segunda generación son procesos que tienen que ver con la reforma de las instituciones públicas a fin de poder enfrentar desafíos políticos que surgen de la necesidad de desarrollo económico y social de los países. Este segundo tipo de reformas se caracteriza por la transformación de servicios públicos, ya sea reconstruyéndolos o creando nuevos.

En el caso chileno, las reformas de primera generación se dieron durante el gobierno militar, principalmente en la década de los ochenta; las de segunda generación han sido llevadas adelante por los sucesivos gobiernos de la Concertación.

Una segunda distinción tiene que ver con las concepciones que nutren las propuestas reformadoras, es decir, los elementos doctrinarios que orientan el proceso de reforma. En este sentido es posible distinguir tres tipos de orientaciones.

La primera entiende la reforma del Estado como sinónimo de reducción de la intromisión no deseada del Estado en los mercados; apunta a lograr un incremento de eficiencia burocrática, a privatizaciones de empresas públicas,

a la reducción de las regulaciones. En definitiva la idea es tener *un Estado circunscrito*.

La segunda orientación concibe la reforma del Estado como un proceso que produce una “expansión” selectiva de la acción pública, con la finalidad de mejorar la provisión de infraestructura, servicios de salud y educación, y enfrentar la pobreza y el desempleo. Esta orientación plantea la idea de tener *un Estado con nueva capacidad reguladora*.

La tercera orientación entiende la reforma del Estado como un proceso de transformación de las relaciones de poder, apuntando a robustecer el poder legislativo, mejorar la justicia, fortalecer los gobiernos regionales y locales, promover la responsabilidad pública y la participación. Es un enfoque más político, cuya idea es tener *un Estado más democrático*.

En el caso chileno, durante el gobierno militar se siguió la primera orientación, que buscó reducir el rol y la injerencia del Estado. Durante los gobiernos de la Concertación se ha trabajado principalmente bajo la segunda orientación. En los últimos años han empezado a ganar fuerza las propuestas inspiradas en la tercera orientación.

Una tercera distinción relevante es la que surge de la vinculación entre las reformas del Estado y el sistema político.

En los sistemas presidencialistas es importante valorar el grado de conflicto o cooperación que se tenga entre el Presidente y la legislatura, y en este contexto evaluar el tipo de poderes presidenciales que estén definidos en la Constitución. Se puede concluir que una mayor coherencia de las reformas será producto de una mayor sintonía entre ambos poderes.

En cambio, en los sistemas parlamentarios, los procesos de reforma impulsados por el gobierno cuentan con una casi segura mayoría parlamentaria. Lo anterior permite concluir que en ese tipo de régimen político, los procesos de reforma pueden darse en forma más acelerada, en la medida que el gobierno así desee impulsarlo.

Junto a lo anterior, es relevante conocer el sistema de partidos políticos, si este se caracteriza por una fragmentación de partidos o si se dispone de partidos o coaliciones cohesionadas. De lo anterior dependerá la mayor o menor posibilidad de apoyo a procesos de reforma.

Una tercera cuestión relevante para los procesos de reforma es la posibilidad que en el régimen político exista la figura de la delegación de facultades, tanto desde el Parlamento al Ejecutivo, como desde la Presidencia a las agencias o servicios públicos.

La delegación de facultades depende de las mayorías parlamentarias de las que disponga la presidencia para que le sean otorgadas, suponiendo

que una vez otorgadas será posible llevar adelante el proceso de reforma en forma más acelerada. Pero tras esta propuesta hay, por lo general, una falacia tecnocrática, que implica suponer que es posible solucionar difíciles problemas políticos removiendo de la toma de decisiones a políticos y grupo de presión y reemplazarlos por tecnócratas.

En el caso chileno, la relación entre proceso de reforma y sistema político es muy relevante. Las reformas de primera generación se realizaron bajo un régimen dictatorial, en el cual no existía discusión parlamentaria ni participación social, por lo que la delegación de facultades fue la forma como se concretó el proceso.

En cambio, a partir de 1990, las reformas se han dado en un régimen democrático presidencialista, que ha contado con una coalición gobernante fuerte, cohesionada, pero que no ha contado con mayoría parlamentaria; lo anterior ha obligado a buscar consensos para la aprobación de las diversas leyes reformadoras.

En todos los procesos de reforma, un componente esencial lo constituyen las reformas al servicio civil, es decir, las que afectan a los que trabajan para el Estado. Los principales componentes de este tipo de reformas son los siguientes:

- a. Las reformas que apuntan a producir un recorte en el tamaño del servicio público, que en ciertos países se ha acompañado de mejoras en la eficiencia organizacional.
- b. Las reformas que buscan introducir incentivos al desempeño y al esfuerzo de funcionarios. Estas pueden consistir en incentivos positivos por la vía de descomprimir escalas salariales, sistemas de promoción más competitivos, sistemas de evaluación más diferenciadores, sanciones a la corrupción y a abusos, entre otros.
- c. Las reformas que buscan mejorar la gestión de los recursos humanos. En general, se puede sostener que una mayor descentralización de gestión de personal requiere una mayor capacidad administrativa. Esta es una reforma que busca responder a una gestión de personal que se constata excesivamente centralizada en decisiones sobre gastos y asignación de vacantes, en aprobaciones de reclutamiento, despidos o promociones, en ajustes salariales y en los sistemas de calificación de desempeño.
- d. Por último, todo proceso de reforma se ve en la necesidad de enfrentar los cargos de confianza, entendiendo estos como las designaciones políticas en cargos superiores de las administraciones.

Estas designaciones políticas cumplen a lo menos tres objetivos: garantizar beneficios a partidarios; asegurar apoyo de legisladores y garantizar orientaciones político-programáticas. La reforma en este campo debe resolver la forma de satisfacer estos tres objetivos.

En el caso chileno, las reformas al servicio civil han concentrado una parte importante de los esfuerzos de modernización del Estado. Sí debe señalarse que la reforma entendida como recorte del tamaño del servicio público fue realizada durante el gobierno militar, utilizando la característica autoritaria de dicho régimen para acallar las protestas que caracterizan este tipo de intentos reformadores. Los otros tres tipos de reformas han sido impulsados a partir de los noventa.

Los procesos de reforma se sostienen en una profunda redefinición del rol que el Estado debe cumplir en la sociedad. El Estado pasa de tener un rol de productor de los bienes y servicios que necesita la sociedad a tener un rol de regulador de los procesos que generarán los bienes y servicios que la sociedad requiere, sean estos o no producidos por entes públicos o privados.

Por lo tanto, a este cambio de rol que desempeña el Estado le viene asociado un proceso de rediseño de los servicios administrativos y reguladores.

Un primer tipo de reformas tiene que ver con cambio de rol del Estado de productor de bienes y servicios a rol normativo, regulador y fiscalizador. El Estado pasa a intervenir menos directamente en los mercados y asume una función reguladora; se generan privatizaciones que desligan empresas del Estado, las que deben pasar a ser fiscalizadas de una forma nueva; y crecen demandas por regular nuevos sectores (salud, medio ambiente, seguridad laboral, entre otros).

Un segundo problema que trae este tipo de cambio en el rol del Estado tiene que ver con el hecho que estas reformas en entidades administrativas y reguladoras requiere de una delegación de poder de la autoridad política a las autoridades reguladoras burocráticas. Los ejemplos más claros se tienen en la delegación de la autoridad monetaria en Banco Central y en otras entidades públicas como superintendencias.

La descentralización es otra de las materias que forman parte de toda agenda de reforma del Estado. El debate sobre cuán centralizado o descentralizado debe ser un gobierno tiene que ver con quién y dónde se toman decisiones; y lo anterior tiene que ver con la transferencia de responsabilidades en planificación, gerencia y asignación de recursos desde el gobierno central a servicios nacionales, corporaciones públicas autónomas, autoridades regionales o locales, o al tercer sector.

Hay dos formas de aproximarse a la descentralización como parte de un proceso de reforma. La primera entiende la descentralización como *desconcentración*, que consiste en tareas y autoridad que son delegadas hacia abajo dentro de un servicio, para obtener mayor eficiencia, sin afectar la definición de políticas que se mantienen a nivel central. La segunda entiende descentralización como *devolución*, es decir como transferencia de capacidad de decisión y de implementación, desde nivel central a gobiernos regionales y locales.

Los procesos de descentralización varían según se tengan una organización político-administrativa de tipo federalista (Venezuela, Brasil, Argentina) o regionalista (Chile, Colombia).

Los procesos de descentralización están afectados por diversas decisiones y circunstancias entre las cuales se pueden mencionar: qué se transfiere primero, funciones o recursos; cómo se construye capacidad gerencial en niveles regionales y locales; cómo se ejerce control desde el centro sobre entes descentralizados; cómo se resuelve la descentralización fiscal, por la vía del federalismo o de un centralismo fiscal.

En el caso chileno, tenemos un sistema de organización unitario descentralizado, con una organización en base a regiones, que han recibido diversas capacidades y competencias. En un primer momento la descentralización adquirió el carácter de desconcentración, a lo que se ido agregando en años recientes mayores medidas que apuntan a devolución de poder. Con todo, el proceso de descentralización es materia de gran actualidad en la agenda política de la reforma del Estado.

Los procesos de reforma del Estado implican necesariamente llevar adelante cambios, que pueden ser de diversa naturaleza. En general, es posible distinguir entre cambio continuo y cambio discontinuo en el Estado.

Se puede entender por cambios continuos las transformaciones que no cuestionan la lógica dominante ni la identidad del Estado en sus formas y actuaciones. Son cambios por adaptación, espontáneos, periféricos.

En cambio, los cambios discontinuos alteran el modo de razonamiento, el carácter del Estado, aportando nuevos valores y nuevos principios que obligan a cambios en el comportamiento de los actores.

En general las reformas del Estado se caracterizan por ser cambios discontinuos.

Junto a lo anterior, es preciso conocer la amplitud del objeto de la reforma. Hay reformas que afectan el diseño y funcionamiento de las instituciones, es decir, la manera como se organizan y articulan los poderes del Estado para

elaborar y ejecutar políticas públicas. Este tipo de reformas se centran en los procesos y se conocen como “reformas institucionales”.

Otro tipo de reformas tienen que ver con el contenido de la acción pública, redefiniendo finalidad, objetivo y alcance de lo que hace el Estado. Estas reformas se conocen como “reformas sustantivas”. Por ejemplo, la reforma que crea un Estado de protección social cambia el contenido de acción pública y pone énfasis en derechos que deben ser garantizados a los ciudadanos.

Al interior de las reformas institucionales se distinguen reformas políticas y reformas administrativas. Las reformas políticas consisten en un cambio discontinuo en lo político. Ejemplos de este tipo de reformas son el paso de dictadura a democracia, el cambio de un Estado unitario a un Estado federal, la integración supranacional en un nuevo Estado o la conversión de un régimen presidencial a uno parlamentario.

En cambio, la reforma administrativa consiste en cambios en la administración pública, en la forma como el poder ejecutivo realiza sus tareas. Ejemplos de este tipo de reforma son los cambios en la organización de estructuras gubernamentales, las reformas al régimen y gestión del funcionariado, los cambios en la gestión financiera y presupuestaria, en modernizaciones en el control de la gestión, etc.

A su vez, dentro de las reformas en la administración es posible distinguir entre reformas como cambio continuo y reformas como cambio discontinuo.

Las reformas administrativas como cambio continuo se pueden asociar a una reforma restringida, que consiste en la aplicación de principios organizacionales a la administración pública. Este tipo de reformas permite mejoras en procesos rutinarios, sencillos, predecibles. Por lo general no reconoce la especificidad de gestión pública, haciendo una interpretación simplificada de la complejidad del sector público. Se caracteriza por un rejuvenecimiento físico y organizativo del sector público, por la introducción de nuevas tecnologías de información, pero no supone un cambio de la institucionalidad, ni de las funciones ni de los roles de la administración. A veces permite hacer eficientemente lo incorrecto. Este tipo de reformas son denominadas como “reforma gerencial” y se le asocia con “modernización de la gestión pública”.

En cambio las reformas en la administración entendidas como procesos de cambio discontinuo, consisten en intentos de reforma amplia y profunda; analiza relación de la administración con el resto del Estado y su legitimidad democrática; entiende que lo administrativo y lo político están íntimamente ligados; reconoce que la acción gubernamental se caracteriza por la interconexión entre servicios e instancias públicas y privadas. Son procesos de reforma amplia y profunda, que asumen que las funciones públicas no

son perfectamente predecibles, sino que son producto de la interacción entre funcionarios y usuarios, destinatarios o clientes. Estas reformas apuntan a generar alteraciones en las funciones y roles que asume el Estado y en la forma como se distribuye el poder entre las instituciones, y entre estas y la ciudadanía. Este tipo de reformas son conocidas como “reforma del Estado”.

En un diagrama las distinciones se pueden presentar de la siguiente forma:



2. Grandes fases de la reforma del Estado en Chile

Tal como se ha señalado, las reformas de primera generación fueron realizadas fundamentalmente durante los años ochenta y se caracterizaron por la reducción del déficit fiscal, la disminución del tamaño de la administración pública y la privatización de empresas públicas.

Las reformas de segunda generación se han sustentado sobre la premisa que el mejoramiento de la calidad de las instituciones públicas es una base necesaria para el desarrollo sustentable del país. Esta afirmación ha presidido el esfuerzo de los 18 años de gobiernos democráticos.

En una breve síntesis, en los gobiernos de la Concertación se ha detenido el proceso de reducción del Estado; se han llenado vacíos institucionales en áreas como medio ambiente, género, pueblos indígenas, coordinación, cooperación, discapacitados, jóvenes, entre otros; se han establecido regulaciones a los sectores privatizados; y se han implementado amplios procesos de mejoramiento de la gestión pública. Asimismo, se han introducido componentes de participación ciudadana y de mecanismos de transparencia y control de la administración.

2.1. El gobierno del Presidente Patricio Aylwin (1990-1994): transición a la democracia

Al revisar el programa de gobierno, se destacan fundamentalmente dos orientaciones programáticas en materia de reforma del Estado:

- La democratización del aparato estatal
- La descentralización de la administración pública

Al asumirse las tareas de gobierno, fue necesario establecer un diagnóstico básico sobre la forma como se recibía el Estado y las principales falencias que se debían corregir. A este fin, el gobierno solicitó al PNUD la preparación de un informe, que sugirió las siguientes propuestas de modernización:

- 1) Fortalecer la coordinación de las políticas públicas
- 2) Mejorar el funcionamiento interno de los ministerios
- 3) Desarrollar recursos humanos en el sector público
- 4) Perfeccionar la descentralización
- 5) Impulsar el proceso de modernización de la gestión pública

Es necesario tener en consideración que la preocupación política principal durante este gobierno fue asegurar el correcto tránsito del régimen dictatorial al pleno funcionamiento del régimen democrático.

Es en este contexto que se deben entender las realizaciones alcanzadas por el gobierno en materias de reforma del Estado, que se pueden resumir en las siguientes:

- a. Creación de instituciones básicas para el desarrollo de políticas públicas prioritarias, como el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, la Secretaría General de Gobierno y el Ministerio de Planificación; la institucionalidad social: mujer y familia, indígenas, solidaridad e inversión social, juventud, discapacitados;

la institucionalidad para la cooperación; la institucionalidad del medio ambiente.

- b. Inicio de procesos de modernización de gestión pública en grandes servicios como Impuestos Internos, Tesorería, Fonasa, Registro Civil, entre otros.
- c. Mejoramiento de las condiciones de trabajo en el sector público, que se ha traducido en incrementos salariales reales, reconocimiento y formalización de asociaciones de funcionarios y otras medidas.
- d. Democratización de los gobiernos locales y fortalecimiento de los gobiernos regionales.

2.2. El gobierno del Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000): modernización de la gestión

En materia de reforma del Estado, el programa de gobierno del Presidente Frei focalizó su propuesta en la modernización de la gestión pública y definió las siguientes orientaciones programáticas:

- Una gestión pública al servicio de los ciudadanos
- Un estilo de gestión orientado por los resultados y el servicio a los ciudadanos
- Mayor eficiencia en la gestión del Estado
- Tecnologías y principios modernos de gestión y organización
- Sanción a la ineficiencia y premio al buen desempeño
- Liderazgo institucional: aspecto crucial del nuevo estilo de gestión
- Plan de acción y compromiso de desempeño de cada servicio
- Evaluación y control por los ciudadanos
- Dignificación y capacitación de los funcionarios
- Carrera funcionaria y remuneraciones
- Respaldo institucional del esfuerzo modernizador: Consejo Permanente Presidencial en la gestión pública

Claramente es posible observar que el programa de gobierno era más específico que el que se tuvo en el primer gobierno de la Concertación, pero al mismo tiempo las orientaciones programáticas estaban enfocadas al mejoramiento de la gestión pública.

Las realizaciones de este período gubernamental se pueden resumir en las siguientes:

- a. Fue creado el Comité Interministerial para la Modernización de la Gestión Pública como autoridad coordinadora de las iniciativas gubernamentales en este ámbito.
- b. En materia de recursos humanos, se establecieron incentivos remuneracionales vinculados a la calidad de la gestión, se empezó a trabajar una propuesta de sistema de gerencia pública y se introdujeron mejoras en capacitación.
- c. En cuanto a calidad de servicio y participación ciudadana, se inició el proceso de simplificación de trámites, se establecieron las primeras cartas de derechos ciudadanos en servicios públicos, se estableció un premio nacional a la calidad de servicios públicos y un premio a la innovación en gestión pública.
- d. En materias de Transparencia y Probidad se hizo funcionar la Comisión Asesora Presidencial en Ética Pública, que emitió un informe que ha sido señero para las reformas que en estas materias se han realizado con posterioridad. Además se inició el proyecto de compras públicas vía electrónica, se aprobó la Ley de probidad administrativa, se creó el Consejo de Auditoría Interna de Gobierno (CAIGG), se establecieron en todas las oficinas públicas Oficinas de información y reclamos (OIRS) y se creó el Portal del Estado.
- e. En gestión estratégica de los servicios públicos, se iniciaron programas de mejoramiento de gestión, se creó un programa de evaluación de proyectos de gobierno, se establecieron planes pilotos de mejoramiento de gestión.
- f. En materias de descentralización e institucionalidad, se establecieron por cada repartición pública compromisos de desconcentración, se perfeccionó la institucionalidad reguladora de servicios de utilidad pública en las áreas que fueron privatizadas.
- g. En nuevas tecnologías de información se definió el plan de acción en NTI, se estableció el documento electrónico y firma digital en el sector público, se creó la intranet gubernamental.

2.3. El gobierno del Presidente Ricardo Lagos (2000-2006): reforma institucional

El programa de gobierno del Presidente Lagos centró sus propuestas programáticas en los siguientes ámbitos:

- Perfeccionamiento de la institucionalidad democrática

- Gestión pública eficiente, transparente y participativa
- Probidad y transparencia
- Calidad de servicio
- Defensoría del ciudadano
- Racionalización de ministerios

Es posible observar que las propuestas programáticas del gobierno de Lagos tuvieron un enfoque más amplio y apuntaban a generar reformas institucionales en diversos ámbitos de la estructura del Estado.

Con ese objetivo, nada más asumir, el nuevo gobierno puso en marcha el proyecto de reforma y modernización del Estado (Pryme), que asumía este enfoque global sobre transformaciones institucionales y de modernización de la gestión.

El Pryme fue impulsado durante los dos primeros años de gobierno y contenía una agenda que abarcaba los diversos aspectos de la propuesta programática del gobierno. A fines del segundo año, este enfoque amplio fue sometido a evaluación y se optó por reducir su amplitud, focalizándolo en aquellos aspectos para los cuales se asumía que se contaban con recursos y capacidades para su implementación.

Pero durante el año 2002 se generó una fuerte crisis político-institucional provocada por acusaciones de corrupción en el Ministerio de Obras Públicas y en dependencias del Ministerio de Transportes. Esto generó el espacio para la construcción de un amplio acuerdo político en enero de 2003, que se expresó en la Agenda de Modernización consensuada con la oposición, que revitalizó el proceso de reforma, permitiendo abordar cuestiones fundamentales del orden institucional del gobierno.

Por la relevancia, tanto del Pryme como propuesta de reforma integral como del Acuerdo de enero de 2003, se tratarán ambas materias en mayor profundidad.

2.4. El proyecto de reforma y modernización del Estado (Pryme)

Al diseñarse el Pryme, se identificaron un conjunto de principios orientadores de la reforma propuesta, que permitían identificar el tipo de Estado al que se pretendía llegar como producto de la aplicación del proceso de reforma. Estas características del Estado que se quería construir se referían a un Estado democrático y participativo, transparente, unitario descentralizado, un Estado que superara las desigualdades, fuerte para los requerimientos

presentes y futuros, eficiente, que asegurara la calidad de vida y un desarrollo sustentable y muy regulado.

Las propuestas específicas de reforma se agrupaban en los siguientes ámbitos de acción:

- a. Reformas políticas que se referían a la reforma constitucional que la hiciera plenamente democrática, al término del sistema binominal, y otras reformas.
- b. Cambios en la institucionalidad pública, referida fundamentalmente a la reducción de ministerios y a la creación o reforma de diversas instituciones.
- c. Un proceso de descentralización que fortaleciera los gobiernos regionales y comunales.
- d. Perfeccionamiento de la gestión pública, con énfasis en los recursos humanos, la calidad de la gestión y el gobierno electrónico.
- e. Participación ciudadana en la gestión pública.
- f. Transparencia y probidad en las tareas de gobierno.

Para llevar adelante una propuesta amplia y compleja como la reseñada, era necesario que se enfrentaran y resolvieran un conjunto de desafíos, que, de no ser resueltos, iban a dificultar enormemente el proceso reformista. Estos desafíos se referían a las siguientes materias:

2.4.a. Concordar qué debe hacer el Estado y qué deben hacer otros actores

Era necesario precisar quién debía proveer diversos bienes semi públicos y bienes semi privados, qué espacio debía crear el Estado para la acción de otros actores, qué legitimización social debe tener la acción estatal y de otros en la generación de bienes y servicios y cómo se debía dar la articulación de intereses públicos e intereses privados.

2.4.b. Definir las características del tipo de Estado que se deseaba construir

Era necesario dar un contenido más preciso a lo que significaba tener un Estado democrático, normativo y regulador, subsidiario y solidario, unitario descentralizado, participativo, eficiente y eficaz, fuerte y de tamaño adecuado, de estructura flexible, incentivador y transparente y probo.

Es fácil entender que una reforma profunda al Estado como la que se deseaba llevar adelante requería alcanzar claridad y consenso sobre los aspectos mencionados; de lo contrario, al avanzar en el diseño y discusión de diversas propuestas aparecerían diferencias explicables por no contar con estas precisiones generales.

2.4.c. La institucionalidad pública

En relación a las reformas a la institucionalidad del Estado, en el programa se especificaban un conjunto de áreas en las cuales se deseaba introducir cambios. Estas eran la coordinación central del gobierno, la función reguladora del Estado, la función de fomento productivo, la institucionalidad social, las empresas públicas tanto en su gobierno corporativo como en la estructura del *holding* de empresas estatales, la institucionalidad de salud, la estructura de los gobiernos descentralizados y la institucionalidad para la gestión integrada del territorio, la ciudad, el transporte y la infraestructura.

Frente a cada una de estas áreas de organización del Estado era necesario tener una propuesta específica, que guardara coherencia con un rediseño más amplio de la estructura estatal, pero que respondiera a las características propias de cada sector.

2.4.d. Los recursos humanos en el sector público

En este ámbito aparecían dos ámbitos de reforma, la vinculada a la alta gerencia pública y la relacionada con el resto de los funcionarios públicos.

1) La dirección pública

Si bien existía consenso en la necesidad de estructurarla, había una amplia discusión sobre los posibles modelos a seguir: un "servicio civil superior del Estado", la propuesta del Centro de Estudios Públicos (CEP), el Estatuto de Dirección Pública del PRYME y la propuesta que surgió del acuerdo entre el Gobierno y la ANEF, en diciembre 2001.

Si bien entre las diversas propuestas había aspectos comunes, era necesario precisar con exactitud los alcances que tendría esta reforma.

De menor relevancia era la definición de cómo se abordaría la formación para la dirección pública. Una alternativa era volver a recrear la antigua escuela Nacional de Administración dependiente del gobierno, idea que era confrontada con la propuesta de entregar esta formación a las universidades, estableciendo un sistema de acreditación de programas para asegurar calidad, pertinencia y relevancia de los mismos.

2) El funcionariado

Junto con plantearse el tema de crear una alta gerencia pública, era necesario seguir avanzando en acuerdos sobre el perfeccionamiento de los recursos humanos de la administración.

Esta tarea se expresaba en la necesidad de concretar el acuerdo entre la ANEF y el gobierno sobre un nuevo trato laboral que incluía resolver cómo se definiría el modelo del servicio civil, cómo se avanzaría en la modernización de la carrera funcionaria, qué cambios habría en la política de remuneraciones y qué características tendría la Oficina del Servicio Civil.

Al mismo tiempo aparecía necesario perfeccionar los diversos estatutos de funcionarios y vincularlos a distintos tipos de funciones públicas (estratégicas, exclusivas del Estado, servicios no exclusivos, generación de bienes y servicios de mercado).

2.4.e. *La modernización de la gestión pública*

Si bien esta área era la que había tenido mayores desarrollos en los dos gobiernos anteriores, era necesario avanzar en diversos aspectos que permitieran alcanzar niveles más altos de excelencia gerencial. Los principales temas eran:

- 1) Una gestión pública integrada, que incluyera la priorización estratégica de los problemas a enfrentar, la definición de políticas públicas que se hicieran cargo de resolverlos, la ejecución de dichas políticas y la comunicación de lo hecho con la necesaria vinculación con los ciudadanos.
- 2) La calidad del servicio prestado. Esto obligaba a mejorar la forma como se realizan los trámites públicos, dictar una ley de procedimiento, crear la figura del silencio administrativo e introducir trámites vía internet. Asimismo, era necesario ver cómo pasar del paradigma de la desconfianza al de la confianza, en la perspectiva de contar con un Estado que confíe en los ciudadanos. Y, por último, era necesario ver cómo continuar con la definición de las cartas de derechos ciudadanos, fundando de esta manera el derecho a reclamar frente a la administración.
- 3) La gestión de calidad. Para avanzar en este objetivo era necesario lograr que el presupuesto se ligara a resultados, que se instalaran en la administración procesos orientados al ahorro, que evitaran el desperdicio, y establecer la innovación como práctica recurrente.
- 4) El gobierno electrónico. A partir de los avances obtenidos en el gobierno anterior y los progresos en las nuevas tecnologías de información, aparecía evidente que el desarrollo del gobierno electrónico era una condición necesaria para modernización de la

gestión. Esto obligaba a aplicar en el conjunto de la administración instructivos relacionados con esta materia, y establecer la necesaria vinculación entre gobierno electrónico y país digital.

2.4.f. *La participación ciudadana en la gestión pública*

Por último era evidente que se debía avanzar en obtener mejores y mayores niveles de participación ciudadana en la gestión del Estado. No aparecía como suficiente la mera participación electoral; la ciudadanía reclamaba mayor ingerencia en la definición de los asuntos públicos.

Lo anterior hacía necesario contar con una ley de bases sobre participación en la gestión pública, profundizar experiencias sectoriales de participación, desarrollar instrumentos que promovieran la participación como las cartas de derechos, consultas, consejos ciudadanos, entre otros, y, por último, promover la creación legal del Defensor del Ciudadano.

Es evidente que la amplitud y complejidad de la tarea reformista que se había planteado el gobierno requería lograr amplios consensos políticos y al mismo tiempo alcanzar acuerdos entre el Ejecutivo y el Legislativo sobre cómo tratar estas reformas. No era factible poder acometerlas en la forma tradicional en que se plantean las transformaciones de la administración; se requería un procedimiento que diera cuenta de la complejidad y de los plazos en los cuales se debía encarar la reforma.

A este fin, el Presidente de la República ofició al Parlamento para invitarlo a dialogar sobre esta materia, en la perspectiva de concordar las formas y contenidos de la reforma y los procedimientos para aprobar los cuerpos legales y normativos que fueren necesarios.

Estando en pleno desarrollo este proceso, fue posible calibrar de mejor manera las dificultades que tal proyecto de reforma implicaba. En general se puede afirmar que hacia fines del año 2001 se constató en el gobierno que era extremadamente difícil llevar adelante el proyecto en su conjunto y que era más factible intentar separar sus componentes, encargar a diversas autoridades políticas de asumir la responsabilidad de llevarlos adelante y de bajar el impulso que pretendía una implementación programada, pero casi simultánea, de las diferentes iniciativas.

Esto llevó en la práctica a dejar de lado el enfoque integrador original de reforma y asumir tareas en forma parcial. En este contexto, si bien el Pryme siguió manteniendo el mismo nombre, en la práctica dejó de ser el proyecto de modernización del Estado y se concentró en los proyectos de gobierno electrónico y procedimientos administrativos.

Se estaba en este proceso en el año 2002 cuando se desencadenaron serias denuncias sobre eventuales casos de corrupción en las carteras de Transporte y Obras Públicas. Esta situación alteró radicalmente el clima político, destacándose la necesidad de apurar procesos de reforma del Estado que, de haber estado ya instalados, podrían haber aminorado las situaciones descritas como casos de corrupción. Es en este contexto que se promueven los acuerdos de enero de 2003, que le dan un nuevo impulso al proceso de reforma del Estado en Chile.

2.5. Acuerdos político-legislativos sobre reforma del Estado, transparencia y promoción del crecimiento

El 30 de enero de 2003 se firmó un gran acuerdo político sobre modernización del Estado, transparencia y promoción del crecimiento. Este acuerdo permitió enfrentar la crisis política que había surgido y generar al mismo tiempo las bases a partir de las cuales se concretarían las iniciativas de reforma que serían un sello del gobierno del Presidente Lagos.

Los componentes de este acuerdo fueron los siguientes:

2.5.a. Agenda de modernización del Estado

Este primer ámbito contenía cuatro capítulos:

- 1) Gestión pública. Las iniciativas tenían que ver con el fortalecimiento institucional y reorganización de las políticas contra la extrema pobreza, la simplificación de procedimientos administrativos, el control de calidad en la gestión pública, la adecuación de ministerios y subsecretarías, la reformulación del rol del Consejo de Defensa del Estado, la creación del Defensor Ciudadano y la modernización de la composición de los tribunales superiores.
- 2) Gestión de recursos humanos. Las iniciativas en este campo estaban relacionadas con la profesionalización del servicio público, la creación de la Dirección Nacional del Servicio Civil, el fortalecimiento y profesionalización de la alta dirección pública y la consolidación legal de la normativa presupuestaria sobre gestión de personal.
- 3) Gestión financiera. En este ámbito se priorizó concentrar las reformas en la consolidación de una legislación sobre gestión financiera y difusión de programas y servicios públicos, la reorganización del sistema de administración de empresas públicas, la creación del

sistema de compras públicas, la licitación de proyectos de inversión, la transparencia fiscal, el funcionamiento permanente de Comisión Especial de Presupuestos y en regular el contenido de los informes financieros de los proyectos de ley.

- 4) Descentralización. En estas materias se definió avanzar en el rediseño del fondo común municipal, la modernización de los gobiernos regionales, la descentralización en ejecución de programas sociales, la modernización de las normas de gestión administrativa y de recursos humanos en los gobiernos locales y la modernización del financiamiento municipal y de las remuneraciones de los alcaldes.

2.5.b. Agenda de transparencia

Este segundo ámbito del acuerdo contenía tres capítulos:

- 1) Financiamiento de la política, que apuntaba a lograr transparencia en el financiamiento de campañas electorales y partidos políticos, a regular la publicidad y difusión de programas y servicios públicos y a establecer regulación del *lobby*.
- 2) Labor parlamentaria, que pretendía mejorar las normas sobre el fuero parlamentario, generar una adecuación de las inhabilidades parlamentarias y de las causales de cesación de cargos parlamentarios y mejorar la transparencia en la administración de recursos para la labor parlamentaria.
- 3) Institucionalidad y política. En este ámbito se buscaba modernizar la Contraloría General de la República, perfeccionar la fiscalización municipal, consolidar el derecho de los ciudadanos a la entrega de información por parte de la administración del Estado, fortalecer la ética funcionaria, instaurar la declaración de patrimonio y promover la participación ciudadana.

2.5.c. Agenda de promoción del crecimiento

El tercer ámbito de la agenda estaba ligado a las transformaciones necesarias en el aparato y sistema público destinadas a facilitar el desarrollo económico. Contenía dos capítulos, uno referido a materias ya concordadas y nuevas materias que se debían abordar.

- 1) Iniciativas ya incluidas en la Agenda Pro Crecimiento que el gobierno había concordado con la Sofopa el año anterior, como eran la reforma a los tribunales tributarios, la reforma del tribunal de

defensa de la competencia, el desarrollo del gobierno electrónico, la modificación de la Ley de Quiebras, nuevas normas sobre adquisiciones de las FF.AA. y Carabineros (pertrechos), la Ley de Bonos de Descontaminación y la Ley Eléctrica (corta).

- 2) Nuevas iniciativas a examinar referidas a la modernización de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, la modernización de la promoción de exportaciones, el perfeccionamiento de los instrumentos de asignación de fondos públicos a inversión y desarrollo tecnológico, el perfeccionamiento de instrumentos de fomento productivo, los Tribunales del Trabajo, la modernización del Servicio Nacional de Aduanas y el perfeccionamiento de la ley de bases del medio ambiente.

Durante la segunda mitad del gobierno del Presidente Lagos se trabajó en la implementación de este acuerdo, avanzándose en forma significativa en la mayoría de sus componentes.

3. Avances en la modernización del Estado en los tres primeros gobiernos de la Concertación

A continuación se intentará presentar, a modo de síntesis, los principales avances que se pueden observar en la reforma del Estado y en la modernización de la gestión en Chile entre los años 1990 y 2005. Ciertamente no es la intención presentar un cuadro exhaustivo de los logros, sino agrupar los avances en áreas relevantes de la acción del gobierno.

3.1. Adecuación de la institucionalidad a las necesidades de un Estado moderno

En el período analizado se ha realizado una importante transformación de la institucionalidad del aparato central de gobierno que se caracterizó por la creación de un conjunto de instituciones que se han hecho cargo de asuntos, problemas o preocupaciones que, estando presentes en la agenda pública y político, no tenían en el aparato del Estado una institución que asumiera la responsabilidad política de su tratamiento.

En este sentido se han creado instituciones básicas para el desarrollo de políticas públicas prioritarias como aquellas relacionadas con la mujer, los pueblos originarios, el medio ambiente, la juventud, los consumidores, los discapacitados, la cultura, entre otros; al mismo tiempo se han creado

instituciones esenciales para la adecuada gestión del gobierno en su conjunto, como la Segpres, la Segegob, el Mideplan, Chile-Compras, entre otros.

Junto a lo anterior se ha fortalecido la institucionalidad para desarrollar las políticas públicas referidas a la extrema pobreza en el Sistema Chile Solidario, se ha transformado la institucionalidad en el campo de la salud para poder implementar la reformas del plan Auge, se han puesto en funcionamiento sistemas de control de calidad en la gestión pública, se ha reorganizado la administración de las empresas públicas creando el Sistema de Empresas Públicas (SEP), se ha modernizado el sistema judicial con las reformas procesal penal, del trabajo, de la familia, de la competencia y juvenil, y se ha creado una institucionalidad para la cultura y el deporte.

3.2. Un gobierno más cerca de las personas: la descentralización

Una preocupación importante del período ha estado vinculada al proceso de descentralización. Si bien las decisiones han estado principalmente marcadas por un énfasis en la desconcentración, ha habido avances relevantes en fortalecimiento y modernización de los gobiernos regionales, dotándolos de crecientes recursos financieros para decisión regional a través del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR).

Lo anterior ha sido acompañado de una mejora creciente, aunque no siempre satisfactoria, de los gobiernos municipales, aumentando la cantidad de recursos transferidos desde el gobierno central al municipal, y de un traspaso de funciones, aunque no siempre acompañadas de los necesarios recursos y competencias para poder realizarlas en forma adecuada.

Tanto en el ámbito de los gobiernos regionales como en el municipal quedan temas pendientes, lo que podría llevar a concluir que en el período analizado, si bien ha habido apoyo a la descentralización, ésta podría haber sido mayor y más profunda.

3.3. Facilitar la relación de las personas con el Estado

Una tercera dimensión que ha concentrado un relevante esfuerzo en estos años está relacionada con cómo desde el Estado se ha intentado facilitar la relación de los ciudadanos con las reparticiones públicas.

Todos los ciudadanos deben, por diversas razones, realizar diligencias en reparticiones públicas; la manera como son atendidos sus requerimientos, cómo son informados, cómo conocen de las decisiones que se toman, caracterizan la

calidad del servicio que estas instituciones prestan a los ciudadanos. En este proceso lo central son los “trámites”.

En lo normativo se ha establecido un procedimiento administrativo moderno y diseñado la norma desde los intereses de la ciudadanía más que desde las preocupaciones de la burocracia, creando la figura del silencio administrativo y definiendo los derechos que la ciudadanía tiene frente a la tramitación de asuntos de su interés. Lamentablemente, esta es una ley hasta ahora muy poco utilizada por las personas para hacer valer sus derechos ante los servicios públicos.

Junto a lo anterior ha habido un esfuerzo sistemático por años para ir rediseñando procesos administrativos, con la finalidad de suprimir trámites inútiles y facilitar los que sean necesarios de realizar.

Así, se ha introducido de manera sistemática el uso de las nuevas tecnologías de información para la realización de los trámites. Se ha creado un portal en internet (www.tramitefacil.gov.cl), en el cual es posible encontrar información sobre la totalidad de los trámites que se hacen en el nivel central, que suman algo más de 1.600, realizar cerca de 400 trámites en línea y descargar unos 400 formularios para realizar trámites públicos.

El enfoque a partir de los problemas de las personas y no a partir de las instituciones responsables de realizar los diversos trámites caracteriza este esfuerzo modernizador, que ha sido reconocido a nivel internacional.

3.4. Un servicio público más eficiente y eficaz: mejoras en la gestión

La modernización de la gestión pública ha sido quizá el esfuerzo más sistemático y sostenido en el tiempo, que ha permitido notables mejoras en la calidad de la gestión de las instituciones del Estado.

Se ha avanzado en la incorporación de una cultura orientada a resultados y al servicio de usuarios, siendo este el cambio más radical y paradigmático en materia de gestión, que está permitiendo empezar a dejar de lado los enfoques orientados solo al cumplimiento de normas y procedimientos y centrado en el uso de los recursos financieros desde una perspectiva exclusivamente presupuestaria.

Se ha creado un conjunto de herramientas orientadas a perfeccionar la gestión pública, como los Programas de Mejoramiento de Gestión (PMG), los Balances Integrales de Gestión por Servicios, las cuentas públicas, los programas de evaluación de impacto de los programas e instituciones del Estado, entre otros.

Se ha transformado el sistema de gestión financiera del Estado, creando el SIGFE, que es un intento de relacionar las tareas misionales de los servicios públicos, con sus responsabilidades programáticas, sus programas de acción, los proyectos a ser implementados, los recursos financieros necesarios, la ejecución de los mismos y su posterior control y monitoreo.

La incorporación del gobierno electrónico ha sido otro aspecto que ha concentrado la atención gubernamental en estos años. El gobierno fue pionero en poner en la discusión nacional la relevancia que tenía el uso de las TIC y los positivos efectos que éstas tendrían en la gestión pública. Numerosos son los programas de gobierno electrónico impulsados, destacándose el Servicio de Impuestos Internos, el sistema de compras públicas Chile-Compras, el programa Enlaces del área de la educación, entre muchos otros.

3.5. El desarrollo de las personas en el sector público

Los recursos humanos que trabajan en el sector público han recibido una atención especial en estos años. En el recuento de cada gobierno se han destacado los hitos de cada período, pudiéndose señalar, a modo de resumen, que los esfuerzos han tenido que ver con las retribuciones a los funcionarios públicos que han mejorado en relación a los aumentos reales que ha tenido la fuerza laboral en el país, el reconocimiento de las organizaciones sindicales de empleados públicos, la introducción de la capacitación de funcionarios como tarea permanente de cada servicio, la ampliación de la carrera funcionaria incorporando los terceros niveles de la jerarquía a las plantas de funcionarios de carrera, la consolidación legal de la normativa sobre gestión de personal y la profesionalización del servicio público, estableciendo la obligatoriedad de los concursos para el acceso a las vacantes y generando un sistema que combina mérito con antigüedad para las promociones del personal.

Junto a lo anterior, se ha instalado una de las reformas más trascendentes de estos años, relacionada con la creación del Sistema Alta Dirección Pública, que tiene por finalidad reconocer un nuevo estamento en la administración, que son los directivos o gerentes públicos, los que son seleccionados a través de un sistema de búsqueda de candidatos, evaluación de méritos y priorización de los postulantes por el Consejo de Alta Dirección, ente independiente del gobierno.

Asimismo, se ha impulsado la formación de nivel de postgrado para la gerencia pública, asegurando que los profesionales interesados puedan perfeccionarse en programas de postítulos debidamente acreditados.

Las medidas anteriores están siendo coordinadas por un nuevo servicio público, la Dirección Nacional del Servicio Civil, una especie de mega gerencia de personal para el sector público, responsable de las políticas de personal, tanto de nivel directivo como del resto del funcionariado.

3.6. Avances en el rol regulador del Estado

El cambio de función del Estado, desde un rol de responsable de la producción de bienes y servicios que son requeridos por la sociedad a uno de regulador de la forma como se producen los bienes y servicios en el país, ha marcado el conjunto de reformas y cambios que se han ido aplicando en la administración.

Esto no significa que se haya suprimido el rol del Estado de productor directo de bienes y servicios, a pesar de que se éste se ha reducido fuertemente para centrarse en el área de producción de bienes públicos o bienes semi públicos.

En cambio, se ha ido ampliando las áreas sobre las cuales se ha empezado a aplicar en forma sistemática e institucionalizado el rol regulador del Estado. Este proceso se inició en los años ochenta centrándose en la regulación del sistema de producción del dinero con la autonomía del Banco Central y la regulación del sistema financiero. Este proceso ha permitido seguir perfeccionando los marcos regulatorios de los servicios de utilidad pública, en normativa, fiscalización y sanciones.

Además se han definido sistemas regulatorios para las relaciones público-privados en áreas de interés público abiertas a la inversión privada, como el sistema de concesiones, y se ha avanzado en modernizar el rol regulador del Estado, no solo en la esfera productiva, sino también en la social, particularmente en la salud, la educación y el medio ambiente.

3.7. Cuánto se está escuchando a las personas

Una de los ámbitos relevantes en todo proceso de reforma del Estado se refiere a cómo se da la relación entre los gobiernos y las personas, tanto a nivel individual como asociativo. Si bien este tema ha estado presente en los tres gobiernos analizados, su avance ha sido poco prometedor.

Se han impulsado diversas iniciativas para establecer legalmente la institución del Defensor del Ciudadano, pasando del defensor de los derechos humanos al defensor de los servicios de utilidad pública, para llegar al defensor

del ciudadano en términos amplios. Lamentablemente, no ha habido acuerdo parlamentario sobre cómo darle cuerpo a esta nueva institución, existiendo solamente una comisión asesora presidencial sobre la materia, que ha sido creada por el Ejecutivo y que cumple solo parcialmente el rol que debería tener un defensor ciudadano.

En términos de participación ciudadana en la gestión pública, los avances han sido también modestos. Fuera de la participación establecida en la Ley de Bases del Medio Ambiente referida a los temas de gestión ambiental, son pocos los procesos de gestión pública que han institucionalizado de manera permanente sistemas de participación.

A nivel de la administración, diversos gobiernos han impulsado, a través de instructivos presidenciales, la participación, estableciendo la obligatoriedad de los servicios públicos de contar con sistemas de consulta ciudadana como parte de los procesos de toma de decisiones; pero la evaluación de estos avances es poco alentadora. Aún está en trámite parlamentario la iniciativa legal que establece el fortalecimiento de la sociedad civil y la participación ciudadana en la gestión.

El ámbito que sí ha tenido un progreso significativo es aquel relacionado con la información entregada a la ciudadanía sobre la acción del gobierno, los beneficios que ofrecen los diversos servicios públicos y la forma de alcanzarlos. Todos los servicios han desarrollado páginas web de información institucional y se han creado oficinas de información y reclamo en cada repartición que atiende al público.

3.8. Un Estado más probo y transparente

La modernización de la gestión pública tiene un interés central en la mejora en la probidad administrativa y en el combate a la corrupción. En todos los gobiernos de la Concertación, ésta ha sido una preocupación central, que se inicia con la Comisión de Ética Pública en 1994 y que ha tenido diversas agendas que han permitido complementar iniciativas y perfeccionar los cuerpos legales pertinentes.

En el ámbito del financiamiento de la política se ha avanzado en lograr mayor transparencia en el financiamiento de la política, se ha regulado la publicidad y difusión de programas públicos, se está por aprobar la regulación del lobby.

A nivel institucional se ha impulsado un proyecto de modernización de la Contraloría, se ha perfeccionado la fiscalización municipal, se ha fortalecido el derecho ciudadano a la información, se ha establecido la declaración

de patrimonio de altos funcionarios, se ha creado la auditoría interna de gobierno.

Junto a lo anterior, se ha fortalecido la ética funcionaria, a través de la promulgación de un código de ética que resume las diversas normas y leyes referidas a la probidad.

Todas estas iniciativas han permitido que el país tenga el mejor índice de probidad de la región latinoamericana, según Transparencia Internacional.

4. Lecciones aprendidas

De los avances alcanzados en estos tres gobiernos de la Concertación, es posible obtener diversas lecciones y aprendizajes que pueden ser útiles tanto para pensar futuros procesos modernizadores como para poder calibrar mejor en qué medida la experiencia chilena en esta materia puede ser útil a otros países.

4.1. Necesidad de concordar el rol del Estado: qué debe hacer el Estado y qué deben hacer otros actores

Una primera cuestión que aparece como relevante tiene que ver con la necesidad de concordar qué rol debería cumplir el Estado en el área que se desea transformar y qué rol le cabe a otros actores, con o sin fines de lucro.

Aparece necesario concordar quién debería proveer los bienes semi públicos y los bienes semi privados que se deban producir, así como precisar qué espacios deberían ser creados para la acción de otros actores ajenos al Estado en campos en los cuales tradicionalmente el Estado ha funcionado como actor principal.

Al mismo tiempo, los procesos de reforma requieren de altos niveles de legitimación social, para que los diversos actores políticos, económicos y sociales lleguen a aceptar la acción tanto del Estado como de los otros actores a partir de los roles que se hayan concordado.

Por último, el reconocimiento de una diversidad de roles requiere generar mecanismos claros de articulación entre intereses públicos e intereses privados, que permitan establecer consensos y formas de resolver los disensos que aparezcan.

La experiencia muestra que en la medida que los temas planteados no son adecuadamente resueltos antes o durante el diseño de las reformas, éstas se ven seriamente afectadas e incluso hay casos en que se han suspendido los procesos por falta de claridad en estas materias.

4.2. La relevancia del juicio sobre cómo funciona el aparato estatal

Analizando los tres gobiernos de la Concertación, es posible identificar tres énfasis diferentes en el proceso de reformas. El énfasis del gobierno de Aylwin estuvo referido principalmente a corregir carencias, el de Frei, a mejorar la gestión pública y el de Lagos, a desarrollar una propuesta reformista más integradora.

En los tres casos, fue muy relevante conocer el juicio que se tenía sobre qué era lo que no funcionaba adecuadamente en el Estado y por lo tanto dónde había que poner la atención al decidir qué materia asumir para reformar o modernizar. La no existencia de juicios compartidos política y socialmente sobre qué funciona deficientemente y dónde se debe priorizar dificulta notoriamente el proceso modernizador. Por el contrario, en la medida que los juicios son ampliamente compartidos, el proceso se facilita.

Lo anterior estará permanente afectado por la presión que todo gobierno tiene de mostrar éxitos que se alcancen durante su período de gestión. El éxito cortoplacista atenta seriamente contra la posibilidad de desarrollar procesos que requieren tiempos mayores que los períodos gubernamentales; por ello, muchas veces se tiende a posponer medidas que significan cambios más estructurales y que mostrarán efectos en el mediano o en el largo plazo.

En los tres gobiernos de la Concertación analizados en este artículo esta dificultad estuvo en parte subsanada por el hecho que la misma coalición se mantuvo en el poder por 16 años; esto permitió que iniciativas de reforma pasaran en fases de diseño o implementación inicial de un gobierno a otro, asegurando así la continuidad necesaria para completar los procesos de reforma.

4.3. Los costos que se está dispuesto a asumir

Todo proceso de reforma implica cambios, los que serán y han sido resistidos por diversos actores vinculados a los proyectos de reforma. Esta resistencia se traduce en conflictos, los que a su vez conllevan costos de tipo político, financiero o social.

En cambio, la mayoría de los procesos de reforma traen beneficios los que solo son percibidos en el mediano o largo plazo. Esto ha significado que en diversos momentos se han suspendido intentos de reforma a la vista de los costos relativamente altos y de que los beneficios no serán perceptibles durante el período de gobierno.

Lo anterior se ha visto atenuado en situaciones en torno a las cuales ha existido un importante nivel de acuerdo entre los actores políticos, económicos y sociales, sobre las materias a reformar y los resultados a ser alcanzados producto de las reformas.

En los casos en que se ha llevado adelante iniciativas de cambio, los costos han debido ser adecuadamente compensados por el gobierno, ya sea con retribuciones económicas a trabajadores de los sectores involucrados, compensaciones en condiciones laborales o estatutarias futuras, etc.

Lo anterior ha dependido en gran medida de la situación financiera fiscal. Se puede concluir, a la luz de la experiencia, que la disposición para enfrentar conflictos y asumir los costos es muy dependiente de la situación económica y financiera del Estado en el momento.

4.4. Amplitud de enfoque y liderazgo

En el diseño de los procesos de reforma ha estado permanentemente presente una tensión entre la amplitud del enfoque que se le quiere dar a las iniciativas y quién ha tenido el liderazgo de las iniciativas.

Un tipo de enfoque ha propuesto concentrarse en materias más vinculadas al uso de los recursos fiscales, a la calidad del servicio prestado, a los diseños institucionales, a los recursos humanos del sector público, a la calidad de las inversiones, etc. Esta mirada ha sostenido que en la medida que los diversos servicios vayan mejorando internamente, se irá produciendo una mejora conjunta del sector público, arrastrando a los servicios rezagados y produciendo avances sistémicos en la gestión del Estado.

Otro tipo de enfoque ha intentado hacerse cargo de deficiencias más estructurales que presenta el Estado, tanto en la forma como se hace cargo de responder a desafíos y problemas sociales como en la forma como se fortalece el sistema democrático. En esta perspectiva se apunta a crear nuevas situaciones que obliguen a rehacer la gestión del Estado en forma simultánea, generando la transformación a partir de nuevas definiciones de carácter político.

La opción de uno u otro enfoque ha marcado el carácter de los diversos procesos de modernización y, en el caso analizado, ha estado claramente marcado por la autoridad de gobierno que ha liderado el proceso de reforma en su conjunto.

Por lo general, cuando se ha radicado el liderazgo en el Ministerio de Hacienda, se ha tendido a privilegiar el primer enfoque; es para ese tipo de mirada que esa autoridad tiene las mejores competencias.

En cambio cuando el liderazgo se ha localizado en una autoridad más ligada al sector político del gobierno, en concreto el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, el enfoque ha estado más vinculado al segundo tipo señalado.

Se puede afirmar que en la medida que los enfoques no han correspondido a los liderazgos, o cuando un tipo de liderazgo ha intentado introducirse en el enfoque del otro tipo de liderazgo, los procesos de reforma se han tendido a paralizar por desacuerdos intragubernamentales.

En cambio, ha habido éxito en los procesos de reforma cuando ha existido alineamiento entre liderazgo y enfoque, lo que, por lo general, ha posibilitado la cooperación entre ambos liderazgos para potenciar los diversos enfoques y hacer avanzar los procesos de reforma.

4.5. Relevancia del proyecto de reforma en la acción del gobierno

La relevancia que se le ha dado a los proyectos de reforma del Estado en los diversos gobiernos ha sido decisiva para lo que se ha logrado alcanzar. Si las propuestas de reforma no forman parte del programa de gobierno, es difícil que, de no mediar alguna seria crisis, el gobierno adopte la decisión de desarrollar propuestas reformistas. Ciertamente las situaciones de crisis política, producto de deficiencias de gestión, denuncias de corrupción u otras, han gatillado acuerdos que han facilitado el inicio de proyectos de reforma.

Asimismo, la mayor claridad de las iniciativas de reforma en los programas de gobierno ha facilitado la preparación y puesta en marcha de proyectos de reforma.

En síntesis, la viabilidad política de las propuestas de reforma del Estado ha dependido de la posibilidad de contar con un juicio ciudadano establecido respecto a la calidad del servicio público, de disponer de propuestas preparadas y relevantes, y del horizonte de los impactos esperados.

4.6. La aprobación y correcta implementación de reformas del Estado requiere del buen funcionamiento de instituciones básicas

El éxito de las iniciativas de reforma no solo depende de la importancia que le asigne el gobierno ni de las capacidades gerenciales que se dispongan para diseñar y llevar adelante los proyectos de reforma. Resulta muy relevante disponer de una burocracia profesional y estable que pueda desarrollar los

proyectos en forma eficiente y que le dé continuidad a los proyectos, más allá de los periodos presidenciales.

Asimismo, es fundamental contar con un poder judicial independiente y confiable, que sea capaz de aplicar los marcos legales en forma adecuada.

Junto a lo anterior, es necesario contar en el país con un sistema de partidos políticos institucionalizados y programáticos, que sean capaces de tener diagnósticos claros sobre el funcionamiento del Estado, de disponer de propuestas para enfrentar los problemas detectados y de capacidades para participar de las decisiones que permitan dar curso a los proyectos de reforma.

Por último, es fundamental contar con un parlamento que tenga la capacidad de contribuir efectivamente a la calidad de las políticas públicas. Las propuestas que presente el gobierno o las iniciativas que surjan de los propios parlamentarios deben ser analizadas y perfeccionadas en la discusión parlamentaria, lo que asegurará proyectos de reforma con mayores posibilidades de éxito.

Todos estos factores han estado presentes en estos años en el caso chileno, lo que lleva a concluir que el mérito de los avances alcanzados es compartido por las diversas instituciones del sistema político nacional.

4.7. La vinculación entre reformas institucionales y reformas sustantivas

La mayoría de los problemas se intenta resolver por medio de propuestas de reforma del Estado tienen una doble dimensión. Por una parte, es necesario repensar lo que el Estado desea alcanzar en el área específica, es decir, el contenido de la política pública a implantar. Es lo que se conoce como reforma sustantiva. Al mismo tiempo es necesario repensar las instituciones que serán responsables de ejecutar las nuevas políticas que se hayan definido. Es decir, en procesos de reforma, las políticas y las instituciones deben ser pensadas y diseñadas en forma simultánea.

El diseño de políticas y programas de reformas del Estado se ponen a prueba en el diseño institucional en el que se aplicarán y en la disponibilidad de márgenes para ajustarlos. Proyectos de reforma que solo se hayan limitado a replantear el contenido sustantivo de las mismas y se hayan olvidado de repensar cómo se aplicará esa nueva política tienen una gran probabilidad de fracasar. Ciertamente, pensar simultáneamente las políticas y sus formas de implementación vuelve más complejo el proceso, pero la experiencia del caso

chileno indica que es un desafío ineludible. Por ello, es necesario perfeccionar los análisis institucionales que permitan visualizar las posibilidades y limitaciones de las reformas, así como de los actores incumbentes.

4.8. La vinculación entre políticas de reforma y gestión pública

Junto a la necesaria vinculación entre reformas sustantivas y reformas institucionales, aparece igualmente relevante la vinculación entre los proyectos de reforma y su forma de implementarlos. Las políticas de reforma toman su forma real en los procesos y las instituciones que las implementan y éstos dependen del tipo de gestión pública que se aplique.

Se ha tenido casos en los cuales la atención ha sido puesta principalmente en el diseño de las propuestas de reforma, sin preguntarse en el momento apropiado por las modificaciones que se deberían introducir para alcanzar su implementación exitosa. Esto ha llevado a fracasos importantes en la fase de ejecución de las iniciativas, lo que se ha traducido en el fracaso o en el retraso de los proyectos.

El proceso democrático valora y releva la importancia de los procesos de definición de las políticas y de su ejecución. Lo anterior lleva a concluir que la viabilidad de las políticas de reforma depende, más que de su corrección técnica, de la legitimidad social y política que logren tener. Su aceptabilidad por la población es un factor clave para su éxito.

4.9. El éxito de los procesos de reforma depende en gran medida de la gobernabilidad que se logre alcanzar en torno a dichos procesos

La experiencia analizada nos permite concluir que procesos han tenido éxito en la medida que se ha logrado construir escenarios de alta gobernabilidad para éstos. La gobernabilidad es una realidad que se obtiene solo en la medida que se construye en forma conciente y sistemática. En este sentido, al iniciarse una propuesta de reforma, se debe medir las capacidades de las diversas instituciones relacionadas con el proceso para generar consensos, enfrentar conflictos, anticiparse a demandas insatisfechas.

En ese sentido, cuando se ha logrado una adecuada articulación entre actores del gobierno, del sector empresarial y de la sociedad civil, ha sido posible construir la gobernabilidad necesaria para darle sustento a las iniciativas de reforma. En cambio, cuando esta dimensión ha sido descuidada o desconocida, las dificultades enfrentadas han sido mayores. Así, la gobernabilidad debe

entenderse como un bien que se puede y se tiene que construir más que una condición que se debe exigir a los gobiernos para que la provean.

4.10. Los procesos de modernización difícilmente pueden ser abordados en forma aislada por una institución

En el caso chileno, se conocen muchos procesos de modernización de servicios públicos o de instituciones del Estado que han logrado mejorar la gestión de sus recursos y el servicio prestado a los ciudadanos. Estos casos han sido documentados y han sido objeto de estudio por terceros.

Pero estas experiencias también nos muestran que la profundización de dichos procesos de modernización requiere del avance de otros servicios relacionados o de la modificación de condiciones estructurales que caracterizan el conjunto del aparato público. Así, por ejemplo, sin una introducción de gobierno electrónico en forma global en el sector público, es muy difícil progresar en proyectos como Chile Compras o el Sigfe.

Pero al mismo tiempo se puede concluir que los avances que se puedan lograr alcanzan su límite cuando, para continuar el proceso modernizador, se debe alterar otras instituciones. Por ejemplo, no habría sido posible avanzar en la instalación del Sistema de Alta Dirección Pública si no se hubiese contado con un sistema de partidos políticos serio y desarrollado y si los problemas de probidad no hubiesen tenido una alta prioridad en la agenda política. De la misma manera, mejorar los niveles de probidad y eficiencia en la gestión está ligado a mejorar los niveles de remuneraciones e introducir mecanismos de incentivos para los directivos y funcionarios.

4.11. Modernizaciones de las instituciones públicas

La experiencia indica que los proyectos de modernización institucional que han sido exitosos han sido diseñados a partir del supuesto que las instituciones a transformar no son solo un conjunto de normas legales, reglamentarias y procedimentales, sino que son un conjunto de expresiones políticas y culturales, con historias, tradiciones, formas de relacionarse, estructuras informales de poder, entre otros, que se deben tomar en consideración y que a la larga son más relevantes que lo formal y estatutario.

Los procesos de modernización son algo más que un cambio de reglas y normas; deben permitir la gradualidad en la sustitución de conceptos, ideas, prácticas, culturas. Esto hace necesario concebir estos procesos como tareas de

largo aliento, que obligan a tener persistencia en el tiempo. Generalmente, los cambios legales y formales son necesarios y útiles como culminación de un proceso de modernización para afianzarlo, más que como su detonador.

Este aprendizaje ha sido muy doloroso en ciertos casos de modernización; su no comprensión ha generado el fracaso de la iniciativa y el rápido cambio de los directivos que la encabezaban. Por el contrario, en los procesos exitosos los actores han entendido que las estrategias de modernización deben ser una adecuada combinación de incentivos materiales, participación, discursos motivadores, cambios de normativas y estructuras, dentro de contextos en los cuales las nuevas políticas públicas a ser implementadas juegan un rol central.

4.12. Las experiencias exitosas no son fácilmente exportables

Ciertamente los éxitos alcanzados en los procesos de reforma del Estado en Chile han alcanzado notoriedad internacional. En el país, a nivel municipal o regional, hay casos de modernización exitosa que se intenta replicar en instituciones similares. Incluso a nivel de los servicios públicos, se ha intentado replicar experiencias exitosas.

Pero lo aprendido nos lleva a concluir que concebir reformas sobre la base de modelos exitosos en otras partes, que no tomen en cuenta las particularidades locales, puede llevar al fracaso. En el caso chileno es muy relevante destacar que las reformas de primera generación, que son las que tienen por lo general mayor resistencia en los funcionarios públicos y en la ciudadanía, se implementaron durante la dictadura militar.

También cabe destacar que el inicio de la fase de reformas que apuntaban a mejorar las capacidades del Estado para responder a los requerimientos de un Estado moderno se dieron simultáneamente con el proceso de reconstrucción democrática, en el cual la disponibilidad al cambio era muy amplia.

Asimismo, es necesario destacar la importancia que ha tenido para darle continuidad a las iniciativas reformadoras de largo alcance el hecho que se haya tenido una misma coalición política gobernando ya por 18 años. Esto ha permitido enfrentar reformas con perspectiva de Estado y no solo como una gestión de un gobierno.

Al mismo tiempo, el análisis de reformas particulares nos muestra que éstas se han podido diseñar en forma adecuada. Tal es, por ejemplo, el caso de las empresas que proveen servicios de utilidad pública, cuya privatización se dio en forma simultánea con el perfeccionamiento de sus marcos regulatorios.

Por el contrario, cabe destacar las dificultades que acarrea realizar procesos de reforma en forma inadecuada, como fue la descentralización de los servicios de salud y educación de nivel local desde los ministerios centrales a los municipios, realizada en el gobierno militar. Esto se hizo sin traspasar al mismo tiempo las capacidades y los recursos financieros necesarios al nivel municipal para su implementación adecuada.

De lo anterior se puede concluir que los modelos exitosos de reformas o modernizaciones son útiles como ejemplos para el aprendizaje y la asimilación, en particular para aprender lo que no se debe hacer, pero no para su aplicación idéntica.

4.13. Modernización del Estado y recursos financieros

Aparece como de sentido común sostener que para reformar el Estado o para modernizar servicios públicos lo fundamental es disponer de recursos financieros. Así, es corriente escuchar a directivos públicos quejarse que no pueden mejorar la gestión de sus servicios por no disponer de recursos económicos para sustentar lo que desean hacer.

De todos estos años es posible concluir que la disponibilidad de recursos financieros en sí no cambia ni moderniza las instituciones públicas. No se puede negar que en muchos casos los recursos financieros pueden contribuir a adquirir capacidades faltantes, a mejorar infraestructuras, a compensar costos de los procesos de cambios. Pero con la misma claridad se debe afirmar que la disponibilidad de medios financieros no ha sido el factor determinante del proceso de modernización.

Lo anterior no implica desconocer que en la mayoría de los proyectos de modernización que han sido exitosos se ha debido invertir en diversos ámbitos; pero sí es necesario reconocer que en la mayoría de los casos los recursos financieros han seguido el impulso modernizador, dándole viabilidad material. Tal como se puede concluir que no han sido los recursos financieros los que han “tirado el carro” de la modernización, se puede concluir que la falta de recursos ha dificultado, y en ciertos casos impedido, el progreso de iniciativas modernizadoras. De lo anterior queda claro que una condición de éxito para estos procesos es la sintonía fina entre los directivos sectoriales y los del área de finanzas públicas.

4.14. Condiciones de éxito para procesos de reforma

De la experiencia chilena es posible concluir que las reformas serán innovadoras cuando coincidan tres elementos en forma simultánea. En primer lugar, que aparezca una oportunidad originada por una crisis o un cambio político, que permita mostrar los costos asociados a la mantención del *status quo*. En segundo lugar, que haya ideas y conocimientos técnicos que legitimen y posibiliten el cambio, y que éstos sean asumidos por los actores relevantes en el proceso. Y en tercer lugar, que se constituya una coalición para el cambio que sustente el proceso y asuma su liderazgo.

Estas condiciones aparecen como muy relevantes cuando se analizan los grandes momentos de reforma en Chile, como fue el acuerdo de enero de 2003. Ahí se dieron en forma simultánea la existencia de la crisis, la disponibilidad de propuestas de solución y la coalición política que apoyó el acuerdo de reforma.

Pero lo mismo es aplicable al caso particular de un servicio público o de una política sectorial como han sido los casos de la reforma judicial o de la reforma de la salud.

4.15. Los procesos de reforma y modernización se sustentan en la existencia de líderes políticos, económicos y sociales que aprovechen las crisis como oportunidades

Por último, es necesario destacar que la experiencia nos muestra que no hay procesos de reforma sin la presencia de liderazgos fuertes. Nuevos liderazgos permiten que se modernicen instituciones, que se formulen nuevas políticas y que se generen nuevos ciclos virtuosos de modernización. El cambio institucional será siempre un proceso de prueba y error, de tanteo, de búsqueda, del cual se puede aprender, pero siempre dependerá de la intuición, creatividad, compromisos de los líderes en cada proceso.

5. A modo de conclusión

Los gobiernos de la Concertación han impulsado desde sus inicios diversas iniciativas de modernización de la gestión pública y de reforma del Estado que han facilitado la realización de sus consecutivos programas de gobierno. Estos procesos de reforma deben ser entendidos en el marco de los procesos políticos que han vivido los diversos gobiernos, no desligados de

éstos. La reforma del Estado no es un proceso tecnocrático; por el contrario, ha sido una herramienta al servicio de las metas políticas y programáticas que la Concertación y sus diversos gobiernos se han planteado. Ciertamente, tiene una alta complejidad y requiere de destrezas y habilidades para tener éxito, pero solo es posible entenderla en íntima relación con los procesos políticos que le han dado origen y a los que ha respondido.

Los desafíos que enfrenta el cuarto y actual gobierno de la Concertación en materia de reforma del Estado y modernización de la gestión son diversos y variados. En parte, son producto de los vacíos o carencias que dejaron los tres primeros gobiernos y, en parte, de los nuevos objetivos programáticos y políticos que ha definido la Presidenta Michelle Bachelet para su período. No es éste el espacio para analizar los desafíos, contenidos programáticos, agenda y temas por asumir. Pero ciertamente la tarea actual se ve enormemente facilitada por lo realizado en los años pasados.

Capítulo IV

Políticas de los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia frente a las violaciones de los derechos humanos durante el régimen militar en Chile

JOSÉ ZALAQUETT

1. Objetivos éticos que han de animar los procesos de refundación democrática

Como es bien sabido, la globalización no es solo un proceso económico sino que también lleva aparejadas otras dimensiones del quehacer social. Por ejemplo, junto con la internacionalización de actividades y organizaciones que representan intereses y concentraciones de poder, incluso depredatorios, se ha dado también una progresiva mundialización de los aspectos más nobles de lo humano, como son las preocupaciones éticas y la justicia.

Uno de los tópicos de mayor interés en el plano internacional, durante el curso de las últimas décadas, ha sido el del imperativo político y moral de fundación o refundación democrática, luego de un período caracterizado por violaciones a los derechos humanos, crímenes de guerra y otras atrocidades. Este tema se ha erigido en una de las principales cuestiones contemporáneas de ética social, ciencia política y memoria e historia colectivas.

La idea de que después de un grave quiebre político y social es necesario refundar la convivencia, es muy antigua. Sin embargo, hasta la transición a la democracia en Argentina, que se inicia a fines de 1983, no había una teoría internacionalmente aceptada sobre lo que hoy se conoce ampliamente como transición a la democracia, “justicia transicional” o verdad, justicia y reconciliación, entre otras denominaciones semejantes. A partir del proceso de democratización en Argentina, las experiencias políticas, así como los desarrollos normativos y conceptuales sobre este tópico se han multiplicado.

Varias razones explican este desarrollo. En primer lugar, con la globalización de la opinión pública, que venía ocurriendo desde los años

sesenta, hacia comienzos de los años ochenta en el mundo ya se había alcanzado una amplia conciencia sobre la necesidad de respetar los derechos humanos. Este proceso se remonta en realidad al período posterior a la Segunda Guerra Mundial, con los juicios de Núremberg y de Tokio, el “nunca más” implícito en la Carta de Naciones Unidas y la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 1948, así como en los Convenios de Ginebra, de 1949.

En los años inmediatamente posteriores a la Segunda Guerra Mundial, las iniciativas que las Naciones Unidas emprendieron en materias de derechos humanos y ramas afines consistieron en crear normas e instituciones internacionales. Tales medidas provinieron de los gobiernos que actuaban tanto en el concierto de las Naciones Unidas como en el de organizaciones regionales (la OEA o el Consejo de Europa). Por tanto, en esa fase, los principales actores internacionales en materia de derechos humanos fueron Estados y organismos interestatales.

Luego, desde los años sesenta en adelante, se suma un nuevo actor internacional: el ciudadano común y corriente. Surgen movimientos de personas que quieren participar en asuntos que no tienen solo un alcance gremial ni conciernen a intereses propios, sino colectivos. Sin embargo, buscan involucrarse en ellos no por la vía de procurar acceder al poder, sino como expresión de intereses y valores ciudadanos compartidos, que atraviesan las fronteras. Ese fue un fenómeno nuevo. Uno de los hitos principales del mismo fue la creación, en 1961, de Amnistía Internacional, la principal organización internacional no gubernamental de derechos humanos, que cuenta con millones de miembros, gente común y corriente.

Esta nueva conciencia y activismo internacional había ya alcanzado un punto bastante alto cuando se produce la transición democrática de Argentina, en 1983. Luego, con el deshielo que trajo aparejado el desmantelamiento de las estructuras de la Guerra Fría, en los años ochenta, comienza una seguidilla de transiciones a la democracia que hace ver la necesidad de enfrentar el problema del legado de violaciones de los derechos humanos del pasado reciente como el imperativo de hacerse cargo de un pasado que sigue gravitando en el presente, afectándolo seriamente el proceso de construcción o refundación política.

En todos estos procesos políticos se plantea el dilema de cómo enfrentar un legado de atrocidades del pasado reciente, en un cuadro de transición política hacia la democracia o, al menos hacia una forma de gobierno más justa o tolerante. Pero como toda visión doctrinaria o normativa que está aún forjándose, ésta da pie, naturalmente, para posiciones encontradas y controversias. Con el paso del tiempo ha ido quedando, sin embargo, un sedimento de acuerdos.

En lo que sigue, presento, resumidamente, un cuadro que refleja lo que se puede caracterizar como un creciente consenso moral en esta materia, el cual no responde a pura teoría sino que recoge las experiencias políticas de las últimas décadas. Dentro de este cuadro, al que el caso chileno ha contribuido enormemente, me referiré más adelante a las políticas que se han aplicado en nuestro país

El esquema es el siguiente:

El objetivo ético último de un período de refundación democrática es forjar un orden político justo y sustentable –lo más justo posible, lo más sustentable posible– a partir de la trágica experiencia de un pasado reciente divisivo, criminal, de guerra, dictadura... en fin, de distintas situaciones que han conducido a un quiebre del sistema político y de la convivencia civilizada. Esta es una tarea que recae fundamentalmente sobre los gobernantes y demás actores políticos, pero que compromete también al conjunto de la sociedad.

De este objetivo ético último surgen dos objetivos más precisos, relativos al traumático legado del pasado reciente: prevenir y reparar. La expresión “nunca más”, que ha pasado a ser emblemática, manifiesta la decisión de lo permitir que lo acontecido vuelva a ocurrir. El segundo objetivo específico consiste en reparar los males causados, individual y colectivamente, en toda la medida en que sean reparables.

Lo que se hace o se deja de hacer en este sentido, en el proceso de transición hacia la democracia, tiene gran proyección hacia el futuro. En vista de ello, lo más importante es comenzar por la verdad. La razón es que en estos casos hay siempre graves hechos ocultos o negados. Estos son, por lo general, los que, de acuerdo a la normativa internacionalmente aceptada, jamás pueden justificarse; por ejemplo, la tortura, la desaparición forzada o el asesinato de prisioneros inermes o rendidos. Todos estos hechos están absolutamente prohibidos por las normas internacionales, las cuales reflejan principios éticos que todo el mundo ha hecho suyos, al menos ostensiblemente. Frente a estas normas morales indisputables, todos somos susceptibles, en mayor o menor medida, a una reacción que la psicología conoce como “negación”. Esto es, si quien enfrenta un potencial conflicto entre una lealtad muy acendrada y un hecho monstruoso –pensemos, por ejemplo, en un niño abusado por sus padres– con frecuencia tiende a borrar o negar el hecho. En todas partes y en todo tiempo, cuando se da este conflicto entre lealtades profundas y básicos principios éticos, se tiende a bloquear o negar aquello que puede perturbarnos en nuestras lealtades. Basta pensar, en América latina, en las adhesiones incondicionales a gobiernos revolucionarios por buena parte de la izquierda

política o en las lealtades a los regímenes dictatoriales que mostraron sectores de derecha en los años setenta y ochenta.

Develar la verdad sobre hechos de gran trascendencia ética que son negados, es de fundamental importancia en estos procesos de transición. No se trata de una verdad orwelliana, dictada a la manera de un hermano mayor que emite una interpretación, teoría o dogma, sino de una verdad puramente fáctica que tiene consecuencias éticas importantes. ¿Hubo o no asesinatos políticos?, ¿hubo o no una práctica de desapariciones?, ¿hubo o no torturas? Todo eso se puede establecer fácticamente.

Luego de períodos de profundo quiebre de la democracia, la verdad global o histórica sobre prácticas represivas masivas o sistemáticas no puede brotar solamente de un conjunto de investigaciones judiciales y procesos criminales individuales, cuyo propósito es establecer la inocencia o culpabilidad de personas determinadas sobre crímenes determinados. Tales investigaciones y procesos no están necesariamente coordinados entre sí y demoran mucho tiempo; más aún, su sentido y propósito no es lograr una narrativa ética de alcances históricos. Para ese fin se han creado, en cambio, las llamadas comisiones de verdad, las que se han establecido, desde los años ochenta, en las más distintas latitudes.

Las comisiones de verdad deben ser oficiales, porque si bien la verdad también puede conocerse por otros medios –a través de obras de dramaturgos, periodistas, historiadores, o por la creación social gradual de una memoria compartida y una historia oral– lo que concierne a toda la comunidad debe quedar registrado, articuladamente, en los anales de la nación; debe colocarse de modo solemne y público en los registros del ágora, de la plaza pública.

No solo es importante que la verdad sea conocida, sino también debe ser reconocida por el conjunto de la sociedad y por los sectores específicamente involucrados, como los partidos políticos o las Fuerzas Armadas. El reconocimiento, que en la mayor parte de los casos suele sobrevenir gradual y matizadamente, es un modo de reafirmar los valores transgredidos.

La confesión de responsabilidades de carácter legal, la más grave de las cuales es la responsabilidad penal, atañe a los individuos a quienes pueda imputársele. Tal reconocimiento es deseable, pero no puede exigirse, atendidos el principio legal de presunción de inocencia y el que prohíbe que se fueren declaraciones autoincriminatorias. Sin embargo, también existen responsabilidades institucionales o colectivas, que no son de carácter legal, sino histórico, político o moral. Ellas se imputan con mucha frecuencia, y con razón, a sectores o instituciones determinados. Tales responsabilidades no imponen sanciones legales, sino la obligación moral de hacer gestos de reconocimiento,

rectificar doctrinas institucionales y contribuir a la reparación de los males causados.

Una segunda medida importante para enfrentar el pasado es la reparación de los daños. Las reparaciones pueden ser materiales o simbólicas, individuales o sociales. Pueden también consistir en beneficios de distinto tipo como educacionales, de atención médica para enfrentar las secuelas de la represión, de beneficios tributarios aduaneros y/o de préstamos para iniciar actividades económicas para el regreso de los exiliados políticos. También pueden otorgarse reparaciones a los exonerados políticos, es decir, a personas que fueron despedidas de la administración pública o de empresas del Estado.

Respecto a las personas torturadas, se presenta un problema muy grave, porque, dados los métodos generalmente empleados, la tortura no deja secuelas físicas sino en un porcentaje ínfimo de los casos, y las secuelas psicológicas son, por lo común, indistinguibles de las que dejarían otras formas de represión. De manera que hacer un completo catálogo nominativo –“usted fue torturado y usted no”– es una tarea virtualmente imposible de lograr. Entonces, una manera de abordar eso es decidir que los prisioneros políticos, por el hecho de haber estado privados de libertad arbitrariamente, reciban una compensación. De este modo se cubre tanto a aquellos prisioneros que fueron torturados como a quienes no lo fueron. Además, quien sufra de determinadas secuelas graves producto de la tortura, deben recibir atenciones o compensaciones adicionales.

La reparación abarca también medidas simbólicas. Estas pueden adoptar varias formas. Por ejemplo, el perdón que solicita públicamente un gobernante, asumiendo continuidad del Estado; o el que piden los representantes de las Fuerzas Armadas y de los partidos o movimientos políticos; o bien la erección de un muro con los nombres de las víctimas o la construcción de un memorial en terrenos de prisión, muerte y tortura.

Además de la verdad y su reconocimiento, y de las reparaciones, deben contemplarse medidas de justicia.

Si se miran los distintos tipos de transiciones políticas, desde fines de la Segunda Guerra Mundial, se advierte una paradoja. Cuando los nuevos gobiernos detentan tanto poder que, en teoría, podrían hacer todo lo que se requiere realizar moralmente respecto de los hechos del pasado, se produce el riesgo de que se abuse de ese poder. Mientras más poder tiene el nuevo gobierno para hacer lo que debe, más peligro existe que haga lo que no debe. Esta paradoja no se resuelve fácilmente. En definitiva, hay que aceptar que en materia de transición a la democracia y de enfrentar un pasado de violaciones

de derechos humanos, hay soluciones peores o mejores, pero no se puede aspirar a resultados óptimos.

Habiendo dicho eso, lo más difícil de implementar en la práctica son las medidas de justicia penal. Para determinar con claridad el contenido de las obligaciones éticas y legales del Estado de administrar justicia por violaciones a los derechos humanos, es necesario preguntarse por la posibilidad y extensión del perdón.

Contrariamente a lo que han sostenido algunos, el perdón colectivo, de la comunidad o del país, nunca es gratuito. El perdón individual, de corazón a corazón, sí lo es, y suele celebrarse como un acto de gran generosidad; por lo mismo, no se exige como una obligación ética, aunque históricamente ha tenido un alto mérito moral. Sin embargo, el perdón de la comunidad solo se otorga cuando el perpetrador reconoce que obró mal, declara la verdad, expresa un propósito de no volver a hacerlo y está dispuesto a hacer una reparación.

¿Y por qué el fundamento del perdón social o comunitario requiere de todos los pasos que mencionamos, desde la verdad hasta la reparación? Porque el sentido de ese perdón es reforzar el edificio de normas morales de la comunidad. Luego, cuando aquel que sacó una viga o un ladrillo de ese edificio, lo regresa a su lugar, le pone cemento y lo afirma nuevamente, mediante su arrepentimiento, su resolución de no volver a hacerlo y su voluntad de reparar, puede ser perdonado. El perdón de la comunidad, la reconciliación social, tiene un sentido de fortalecer los valores transgredidos.

Sin embargo, la comunidad internacional, después de la Segunda Guerra Mundial, desarrolló una teoría del perdón que afirma que hay crímenes imperdonables, que corresponden a las categorías de los crímenes contra la humanidad y los crímenes de guerra.

La definición de los crímenes contra la humanidad ha tenido una larga evolución y finalmente ha llegado a sedimentarse, consolidarse y ampliarse en el Estatuto de Roma, del año 1998, que establece la Corte Penal Internacional y que entró en vigor el año 2002. Según este tratado, se considera como crimen contra la humanidad un conjunto de actos –asesinatos, torturas, violaciones, deportaciones, entre otros– siempre que formen parte de un ataque sistemático o masivo contra la población y se cometan con conocimiento de dicho ataque. Si bien el genocidio merece un trato aparte en las normas internacionales, por su trascendencia histórica y ética, técnicamente hablando es también un crimen contra la humanidad.

Tales crímenes de guerra o contra la humanidad, no pueden estar sujetos a prescripción ni amnistía. En realidad la “inamnistibilidad”, no tiene un sustento en texto expreso de Derecho Internacional, pero la interpretación crecientemente

uniforme de organismos internacionales de protección de los derechos humanos y de la doctrina, es que la obligación que el Derecho Internacional impone a los Estados de investigar, enjuiciar y castigar ciertos crímenes gravísimos implica que dichos ilícitos son inamnistiables.

En todo caso, debe insistirse en el valor de la justicia, por su función tanto reparativa, como preventiva. El hecho que, salvo algunas excepciones establecidas por el derecho internacional, la justicia no excluya la clemencia o el perdón, no significa que sean aceptables las medidas arbitrarias de mera impunidad, que ocultan la verdad y hacen difícil el necesario reconocimiento histórico de responsabilidades.

Los objetivos éticos descritos deben cumplirse enfrentando las realidades políticas de distintas transiciones. Estas imponen diferentes grados de restricción a la acción de las nuevas autoridades.

En vista de tales restricciones, en el debate académico sobre transiciones a la democracia a menudo se ha traído a colación el concepto de ética de la responsabilidad. Esta es una noción tomada de Max Weber, quien distinguía dos máximas éticas que podían guiar la acción del político: la ética de la convicción, según la cual se actúa de acuerdo con los fines últimos y sin debida consideración por las consecuencias probables de la acción; y la ética de la responsabilidad que supone maximizar los objetivos deseables, en el entendido de que la situación no permite lograrlos plenamente, y teniendo en cuenta para ello todos los factores que puedan afectar, adversa o favorablemente, su realización.

Es fácil conseguir apoyo para la idea de una ética de la responsabilidad. Sin embargo, a menudo se invoca dicho concepto para justificar la mera inacción o la pusilanimidad. Para evitar que ello suceda, cobran importancia dos nociones relevantes para abordar un pasado de violación de los derechos humanos. En primer lugar, si una autoridad estatal no puede cumplir, en un momento determinado, con una norma ética imperativa, debido a restricciones heredadas del pasado, debe, por lo menos, abstenerse de validar tal situación. Por ejemplo, si no puede superar la impunidad de facto que existe respecto de crímenes de lesa humanidad, al menos no debe aprobar ni reafirmar tal situación.

En segundo lugar, las medidas que adopten las nuevas autoridades deben, no solo ser compatibles con la sostenibilidad del nuevo régimen y sus políticas, sino, en lo posible, abrir posibilidades para, más adelante, poder avanzar en mayor medida hacia los objetivos de ética política. Por ejemplo, la revelación de la verdad puede crear un clima que haga más posible, en adelante, la justicia o el reconocimiento de los hechos.

Ahora bien, ¿cómo analizar lo sucedido en Chile a la luz de los objetivos éticos que han de animar los procesos de refundación democrática?

En los años de gobiernos de la Concertación, ha habido tres momentos proactivos de políticas públicas en materia de derechos humanos. En primer lugar, los dos años iniciales del gobierno del Presidente Aylwin, con la creación de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, la Ley de Reparación de 1992 y la carta del Presidente a la Corte Suprema, exhortándola a que la amnistía no fuera obstáculo para investigar los casos de atropello de los derechos humanos. En segundo lugar, durante el gobierno del Presidente Frei Ruiz-Tagle, con la Mesa de Diálogo, creada en 1999, por iniciativa de Edmundo Pérez Yoma, Ministro de Defensa de ese entonces. Por último, en tiempos del gobierno del Presidente Lagos, con las distintas propuestas formuladas en 2003 en el documento “No hay mañana sin ayer” y la creación, ese mismo año, de la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura.

Entremedio de estos momentos proactivos no es que haya habido nada: ha habido, por cierto, mucha actividad de los jueces, de los familiares de las víctimas y de los abogados de derechos humanos. A veces se han dado períodos de relativo estancamiento, pero no ha habido retrocesos respecto de los principios éticos sobre transiciones a la democracia y crímenes del pasado. Por ello, desde el punto de vista internacional, Chile es mirado como un ejemplo de no retroceso en la prosecución de la verdad, el reconocimiento, la reparación y la justicia que han de restañar las heridas abiertas por las violaciones de los derechos humanos del pasado.

A continuación se esboza lo más sustantivo de estos tres momentos en el camino de la refundación democrática.

2. La Comisión de Verdad y Reconciliación

El 11 de marzo de 1990 Patricio Aylwin asume la presidencia del primer gobierno democrático tras diecisiete años de régimen militar. Seis semanas más tarde, el 25 de abril, Aylwin crea la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación.

La transición chilena estuvo sujeta a diversas restricciones. Algunas, como el decreto ley de amnistía de 1978, son de naturaleza legal. Otras fueron son de tipo constitucional-institucional, como el sistema electoral binominal y diversas instituciones no democráticas que subsistieron hasta la reforma a la Constitución de 1980 realizada en el año 2005 (la composición del Senado, que incluía un número de senadores designados; la existencia de un Consejo de Seguridad Nacional que otorgaba un papel desmedido a las Fuerzas Armadas

en la discusión de ciertas políticas públicas; el estatuto de las Fuerzas Armadas que limitaba los poderes tradicionales del presidente para designar o remover los altos mandos). Un tercer tipo de restricciones tenía un carácter que se suele llamar fáctico, como la renuencia de las Fuerzas Armadas a colaborar en los problemas pendientes de derechos humanos y su presión, o amenaza latente de presión, sobre las autoridades civiles.

Más aún, en el mundo político chileno se han dado distintas concepciones morales e históricas sobre el proceso mismo de transición y refundación. La noción prevaleciente dentro de la alianza gobernante, la Concertación de Partidos por la Democracia, sitúa la reconstrucción moral de la nación a partir del retorno al régimen democrático. Los partidarios del régimen militar consideran que el proceso de reconstrucción nacional comenzó el 11 de septiembre de 1973 con el golpe militar que derrocó al gobierno del Presidente Allende.

En el mundo de los partidarios del régimen militar se ha construido una narrativa que da sentido épico a su itinerario político de los últimos veinte años: derrota del marxismo y construcción de un modelo económico y social que entendían como pionero, insertando al país en la globalización de los mercados y alineándolo con el mundo reconocido como la civilización occidental. Esta narrativa ha necesitado de una negación básica que supone rechazar la idea misma de que hubo violaciones sistemáticas a los derechos humanos. Tal negación estaba plenamente vigente al momento de asumir el primer gobierno democrático, luego de la dictadura militar, en 1990.

Entre quienes apoyaron al régimen de la Unidad Popular y al gobierno del Presidente Allende, si bien había muchos que, a la fecha de restauración de un gobierno democráticamente elegido, habían reconocido públicamente la responsabilidad que les cupo en el proceso de polarización política que tuvo lugar a partir de fines de los años sesenta, tal reconocimiento no era generalizado ni completo, ni tampoco se había expresado de un modo cívico solemne que permitiera que quedara inscrito en los anales de la nación. Contribuía a esta reticencia la circunstancia de que la comunidad internacional extendió una amplia solidaridad y simpatía a los adversarios del régimen militar, reforzando así su tendencia a verse a sí mismos preferentemente en su identidad de víctimas de la represión política.

Este es el contexto en que se convoca y trabaja la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación.

Para integrar esta comisión, el Presidente Aylwin nombró a ocho personas, cuatro de las cuales habían estado de acuerdo, al menos inicialmente, con el golpe militar y cuatro que habían sido opositoras al régimen castrense. Al haberse logrado una conclusión unánime de todas estas personas, aparte

del rigor del trabajo realizado, se facilitó la aceptación del informe de la Comisión.

Las tareas efectivas de la Comisión fueron establecer un cuadro, lo más completo posible, sobre los graves hechos de violación a los derechos humanos, sus antecedentes y circunstancias; reunir información que permitiera individualizar a sus víctimas y establecer su suerte o paradero. Los casos a investigar se circunscribieron a aquellos en que hubiera un resultado de muerte o desaparición, ocurridos entre el 11 de septiembre de 1973 y el 11 de marzo de 1990. Se prohibió a la Comisión pronunciarse sobre la responsabilidad de personas individuales en los hechos investigados, pudiendo, eso sí, pronunciarse sobre las agencias del Estado involucradas.

El procedimiento seguido para investigar los casos fue el siguiente.

Se llamó públicamente a personas e instituciones a presentar los casos ante la Comisión, llegándose a analizar un total de aproximadamente 3.400 casos. Para escuchar a los denunciantes se otorgaron audiencias a través de todo el país. Se recibieron denuncias formuladas por familiares, organismos de derechos humanos, organizaciones gremiales y sindicales, de las distintas ramas de las Fuerzas Armadas y de Carabineros.

Luego se pidieron antecedentes a los organismos que pudieran aportar más datos a la investigación: Registro Civil, Registro Electoral, Policía Internacional, Servicio Médico Legal, entre otros.

Prácticamente en todos los casos en que los antecedentes indicaban la posible participación de agentes de las Fuerzas Armadas y de Orden, fue consultado el Comandante en Jefe de la rama respectiva o el General Director de Carabineros. El informe señala que el Ejército de Chile respondió, en la mayoría de los casos que, “conforme a la legislación vigente y a la reglamentación institucional respectiva, los antecedentes que pudieran haber existido sobre estos hechos, en cumplimiento de disposiciones jurídicas, habían sido incinerados o destruidos luego de transcurrido el plazo legal para hacerlo”. Algo similar ocurrió con Carabineros de Chile.

Se deja constancia en el informe que se intentó obtener distintos tipos de información (ubicación de personal de las instituciones armadas para llamarlos a declarar, copias de sumarios internos o Consejos de Guerra, o labores de servicios de Inteligencia) recibiendo, en la mayoría de los casos, respuestas negativas; la explicación más frecuente era que habían sido destruidos los antecedentes o que estaba prohibido informar sobre servicios de inteligencia o personal de las Fuerzas Armadas. Cuando los antecedentes reunidos permitían individualizar a un miembro de las Fuerzas Armadas y de Orden en servicio activo (cerca de 160 casos) se les solicitó que declararan, por intermedio de los

Comandantes en Jefe respectivos. De acuerdo al Informe, salvo excepciones, “los miembros en servicio activo de las instituciones armadas declinaron prestar testimonio ante esta Comisión”.

Con todos los antecedentes se redactó el Informe. En éste se entregan marcos de referencia político y legal de la época analizada, se describe la estructura y métodos de la represión y luego se da cuenta, individualmente de los casos de violaciones de derechos humanos comprendidos dentro del mandato de la Comisión. El informe consigna numerosas recomendaciones y cierra con una conclusión.

Con respecto al estado del país a la fecha del golpe militar, se afirma que la crisis de 1973, en general, puede ser descrita como una aguda polarización a dos bandos –gubernativo y opositores– en las posturas políticas del mundo civil. Ninguno de estos bandos logró transigir con el otro, y en cada uno de ellos hubo, aún, sectores que estimaban preferible el enfrentamiento armado antes que cualquier transacción. Ello no significa que todos los chilenos se hallasen así polarizados ni que dejara de haber, en ambos bandos, partidarios del entendimiento antes que del enfrentamiento. Mas parece indiscutible que –cualesquiera que fuesen los motivos– en el discurso y acontecer político llegaron a primar la polarización y, progresivamente, los sectores más violentos.

Lo anterior representó la destrucción o debilitamiento de un gran número de puntos de consenso entre los chilenos relativos a instituciones, tradiciones, supuestos de convivencia social y política, y otros, que son a la vez, salvaguardia del respeto a los derechos humanos. Esto, en ningún caso, puede ni debe entenderse en el sentido de que la crisis de 1973 justifique ni excuse, en ninguna medida, las violaciones de los derechos humanos ocurridas durante el gobierno militar.

Con respecto a la descripción de los casos de violación de los derechos humanos, del total de casos presentados a la Comisión, ésta pudo formarse convicción de 2.115 casos de víctimas de violación de los derechos humanos y de 164 casos de víctimas de la violencia política.

Entre las víctimas de violación de los derechos humanos, la Comisión consigna un total de 1.068 muertos por agentes del Estado o por personas a su servicio –sea en consejos de guerra, durante protestas, alegando ley de fuga, muertos por torturas u otras ejecuciones– y un total de 957 casos de detenidos-desaparecidos.

Si bien la Comisión respetó la prohibición que tenía de individualizar a personas responsables, dejó muy en claro que las violaciones de los derechos humanos fueron cometidas por agentes del Estado y de acuerdo a una política de Estado. Así, por ejemplo, el capítulo segundo del Informe de la Comisión

se inicia como sigue: “El estudio que llevó a cabo esta Comisión permite distinguir claramente el período 1974-1977. En esos años, y sin perjuicio de la actuación de otros servicios de inteligencia, la represión política estuvo a cargo principalmente de la Dirección de Inteligencia Nacional (DINA). Este fue el período en que se dio el mayor número de desapariciones forzadas de personas detenidas, método de eliminación practicado principalmente por la DINA. Si bien durante los últimos meses de 1973 hubo también muchas desapariciones, se trataba en esos casos, por lo general, de un intento de eludir responsabilidades mediante el ocultamiento de los cadáveres de las personas asesinadas. En cambio, los casos de detenidos desaparecidos del período 1974-1977 responden a un patrón de planificación previa y coordinación central que revelan en su conjunto una voluntad de exterminio de determinadas categorías de personas: aquellas a quienes se atribuía un alto grado de peligrosidad política”.

Y el Informe de la Comisión continúa: “...debe caracterizarse a la DINA como un organismo con facultades prácticamente omnímodas, lo que le permitía afectar los derechos básicos de las personas e incluso emplear su poder para ocultar sus actuaciones y asegurar su impunidad. Estos poderes y, además, las concepciones de la DINA sobre seguridad interna, la naturaleza y peligrosidad del enemigo, y el carácter irredimible que atribuía a algunos de los militantes políticos de izquierda, se sumaron para originar la gravísima práctica de desaparición forzada de personas de que se da cuenta detallada en este Informe...aunque formalmente la DINA dependía de la Junta de Gobierno, en la práctica respondió solamente ante la Presidencia de la Junta de Gobierno, más tarde Presidencia de la República”.

El capítulo cuarto del Informe está dedicado a analizar la actitud del Poder Judicial frente a las violaciones de los derechos humanos. Al respecto la Comisión afirma textualmente: “Durante el período que nos ocupa, el Poder Judicial no reaccionó con la suficiente energía frente a las violaciones a los derechos humanos...La actitud adoptada durante el régimen militar por el Poder Judicial produjo, en alguna e importante e involuntaria medida, un agravamiento del proceso de violación sistemática a los derechos humanos, tanto en lo inmediato, al no brindar la protección de las personas detenidas en los casos denunciados, como porque otorgó a los agentes represivos una creciente certeza de impunidad por sus actuaciones delictuales”.

Para entender en todas sus dimensiones cuán lejos estaban las autoridades superiores de la judicatura de tomar el peso al gravísimo problema de desprotección de las personas, el Informe de la Comisión creyó oportuno transcribir las palabras del Presidente de la Corte Suprema en su discurso del año judicial el día primero de marzo de 1975. En la ocasión señalada se

dijo textualmente: “Chile, que no es una tierra de bárbaros como se ha dado a entender en el exterior, ya por malos chilenos o por individuos extranjeros que obedecen a una política interesada, se ha esmerado en dar estricto cumplimiento a estos derechos. En cuanto a torturas y otras atrocidades, puedo afirmar que aquí no existen paredones ni cortinas de hierro y, cualquier afirmación en contrario, se debe a una prensa proselitista de ideas que no pudieren ni podrán prosperar en nuestra patria”. Enseguida el entonces Presidente de la Corte Suprema negó que existiesen personas detenidas desaparecidas.

Como conclusión a su informe, la Comisión dice textualmente: “Hemos visto y comprobado la tragedia. Confiamos que quien lea este informe acogerá el valor de esa frase que dice: ¡Nunca más! ha de ser nunca más, porque no puede volver a ser que los chilenos se vean de nuevo enfrentados ante la nefasta insensatez de resolver problemas políticos por el camino del homicidio, la tortura y el odio. Ese “nunca más” significa también, por lo tanto, que no se hará con otro lo que se hizo a uno. En términos jurídicos y políticos, ello equivale a decir que ha de ponerse en acción, como fundamento de la convivencia, el respeto a los derechos de todo ser humano”.

El 4 marzo de 1991, el Presidente Aylwin dio a conocer al país el informe que la Comisión le había entregado semanas antes. En ese acto, asumiendo la continuidad del Estado y en un gesto simbólico de reparación, solicitó públicamente perdón por los crímenes cometidos.

La publicación del informe generó declaraciones públicas de reconocimiento de los hechos contenidos en él por parte de los más variados sectores políticos, aunque en el caso de los partidos de derecha tal reconocimiento fue acompañado de atribución de responsabilidades históricas y políticas a la izquierda (a la que acusaban de haber generado un clima de enfrentamiento que provocó la polarización política y habría hecho más probable que se cometieran atrocidades por parte de las fuerzas militares vencedoras).

Sin embargo, en reacciones públicas de fines de marzo de 1991, primero el Ejército y luego las demás ramas de las Fuerzas Armadas y de Orden, no reconocieron las verdades establecidas en el Informe. El Ejército emitió el comunicado siguiente: “El Ejército, en aras del prestigio y dignidad elementales de la institución, manifiesta su fundamental discrepancia con el informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación y le niega tanto la validez histórica como jurídica”.

Dos meses después de conocido el informe, el 13 de mayo de 1991, la Corte Suprema también rechazó algunos de sus contenidos. He aquí sus palabras: “...extralimitándose en sus facultades, formula un juicio en contra de los Tribunales de Justicia, apasionado, temerario, tendencioso, producto de

una investigación irregular y de probables prejuicios políticos, que termina por colocar a los jueces en un plano de responsabilidad casi a la par con los propios autores de los abusos de los derechos humanos”.

Con todo, la verdad contenida en el Informe de la Comisión de Verdad y Reconciliación fue imponiéndose plenamente con el paso del tiempo, al punto que, quince años más tarde, los hechos que narra son aceptados como ciertos virtualmente por todos los sectores de la vida nacional. Muchos años antes, en 1978, el gobierno militar había realizado un plebiscito para rechazar una resolución de las Naciones Unidas sobre derechos humanos en Chile que era mucho más acotada y menos categórica que el Informe de la Comisión. La línea oficial del régimen en ese entonces, aceptada por la mayoría de sus partidarios, era que no habían ocurrido violaciones a los derechos humanos. Después de la Comisión de Verdad y Reconciliación, ya no pudo negarse esa verdad, aunque muchos se replegaron a una nueva línea de negación: sí, ocurrieron “excesos”, pero fue la DINA la culpable y no hubo una política por parte de la Junta de Gobierno ni del Presidente de la República, el General Pinochet. Con el tiempo tales posiciones de repliegue llegaron también a ser indefendibles.

Más aún, si se analiza el proceso de la transición chilena en lo que se refiere al legado de violaciones de derechos humanos del gobierno militar, el Informe que dio a conocer la Comisión actuó como una especie de buque rompehielos, permitiendo un primer avance en lo que parecía un ámbito impenetrable, lo que fue seguido más tarde por otros pasos los cuales, a su vez, franquearon el camino para nuevas medidas y así, sucesivamente...

3. La mesa de diálogo sobre derechos humanos

Luego del Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, el Estado dispuso, como reparación, beneficios educacionales, de atención médica para enfrentar las secuelas de la represión, pensiones indemnizatorias, para los familiares de todas las víctimas incluidas en dicho informe y en el informe complementario a ese, emitido por su organización sucesora, la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación.

Pero hacia 1999, en las postrimerías del gobierno del Presidente Frei Ruiz-Tagle, el proceso de transición todavía acusaba importantes insuficiencias en materia de derechos humanos. Una de las principales era el estancamiento o lento avance en el proceso de establecer el paradero de los restos o, al menos, una verdad circunstanciada de la suerte de la gran mayoría de los detenidos desaparecidos.

También debe enfatizarse la falta de claro reconocimiento de los abusos cometidos por parte de las Fuerzas Armadas, en especial del Ejército. La gravedad de esa situación era que en esa forma iba quedando establecida una doctrina implícita en el sentido de que es válido, en ciertas circunstancias, violar los derechos humanos. Mientras no se diera dicho reconocimiento, se dificultaba gravemente el proceso de reconstrucción moral, que es el objetivo de una transición democrática.

Otra importante insuficiencia era la imposibilidad de juzgar los crímenes de lesa humanidad del período cubierto por la amnistía, con la excepción significativa de la condena del ex jefe de la DINA, general (R) Manuel Contreras, y su segundo, brigadier (R) Espinoza, por el asesinato, perpetrado en Washington, del ex canciller del gobierno del Presidente Allende, Orlando Letelier, y de su secretaria estadounidense, único caso excluido de la amnistía.

En Chile no ha sido factible derogar el decreto ley de amnistía de 1978. En todo caso, subsiste el deber de no convalidar tal situación de hecho. Las normas sobre derechos humanos no excluyen la posibilidad de amnistías u otras medidas de clemencia. Muchas veces es necesario conciliar los valores de la justicia y de la paz social. Sin embargo, se ha consolidado internacionalmente un consenso legal y moral acerca de que los llamados delitos contra la humanidad deben ser enjuiciados. En Chile, la desaparición forzada aplicada por la DINA supuso el exterminio sistemático de determinadas categorías de personas, lo que constituye un delito contra la humanidad y cuya responsabilidad recae sobre quienes concibieron y dirigieron esa política.

Tal como lo establecía la Constitución, el 10 de marzo de 1998 Pinochet dejó la comandancia del Ejército y asumió el cargo de senador vitalicio.

En la percepción de los opositores al régimen militar chileno y del grueso de la opinión pública internacional que se interesa por estos temas, la permanencia de Pinochet al mando del Ejército tenía dos efectos negativos para la resolución de los problemas de derechos humanos del pasado. Por una parte, no permitía que su institución y, por extensión, el resto de las Fuerzas Armadas y Carabineros, colaboraran activamente en enfrentar dichos problemas. Por otra, su posición de poder lo colocaba, en los hechos, por encima de la ley, porque inhibía cualquier acción judicial en su contra. La combinación de estos efectos negativos se estimaba como un mal precedente respecto del imperio del derecho y del acercamiento entre las Fuerzas Armadas y la civilidad.

Al dejar Pinochet el mando del Ejército se hizo más factible emprender acciones legales en su contra. Ello se intensificó con su detención en Londres luego que España solicitara su extradición. Pinochet permaneció detenido en

Londres desde octubre de 1998 a marzo de 2000. En el intertanto se sucedieron las numerosas querellas criminales presentadas en Chile en contra de Pinochet y los tribunales nacionales mostraron una mayor actividad en torno a antiguos casos de derechos humanos.

Paralelamente, estos mismos hechos permitieron que se hicieran visibles ciertas renovaciones generacionales que venían ocurriendo dentro de la sociedad chilena. Ello se hizo patente algunos meses después de la detención de Pinochet, luego de un período inicial marcado por la exacerbación de los ánimos e intensas manifestaciones políticas, a favor o en contra de dicha medida.

Uno de los más importantes cambios generacionales tuvo lugar en el mundo castrense. Sin negar su adhesión a la figura de Pinochet ni menos aun la lealtad histórica de las Fuerzas Armadas hacia los postulados del gobierno militar, los nuevos oficiales a cargo de las instituciones armadas reevaluaron los problemas pendientes de derechos humanos y la manera de enfrentarlos. Es así como comienzan a formularse declaraciones públicas, principalmente por parte del Almirante Jorge Arancibia, quien reconoce directamente la situación de los detenidos desaparecidos y la necesidad de hacer un esfuerzo especial para dar cuenta de su suerte.

Se pueden colegir los factores que influyen en esta reevaluación por parte de los mandos militares. Sería arbitrario suponer que no se cuentan entre ellos razones de humanidad y justicia. Sin embargo, bastaría el análisis de la evolución histórica del problema de derechos humanos, sumado a consideraciones sobre los intereses de las instituciones armadas y del país, para explicar su nueva disposición.

En efecto, para las Fuerzas Armadas la detención de Pinochet y las reacciones que ella provocó, solo vinieron a confirmar lo que ya se venía haciendo evidente: a) el tema de los derechos humanos cobra cada vez más fuerza en la comunidad internacional y en Chile; b) han surgido nuevas normas internacionales contra la impunidad y una mayor determinación de los Estados para aplicarlas; c) estos cambios han comenzado a encontrar eco en la justicia chilena, que también experimenta una cierta renovación generacional; d) no es posible continuar evadiendo el problema de los detenidos desaparecidos sin perder credibilidad y respeto cívico.

Se hizo claro para las Fuerzas Armadas que la estrategia seguida mientras Pinochet estuvo al mando del Ejército, de negarse a reconocer dicho problema y contribuir a resolverlo, había empeorado la situación. Aumentaba el llamado “desfile militar” ante los tribunales de justicia, esto es, las citaciones a declarar o el sometimiento a proceso de personal castrense. Con toda probabilidad los altos mandos militares también tomaron en cuenta consideraciones de

seguridad nacional: en la medida en que el país no lograra un grado significativo de reconciliación, se debilitaría la unidad nacional y el necesario apoyo de la sociedad civil a las funciones permanentes de las Fuerzas Armadas.

Dentro de los principales partidos de derecha también se llegaba a la conclusión de que era necesario dar respuesta eficaz al problema de los detenidos desaparecidos.

Lo anterior reseña, de manera sucinta, el contexto político en que el gobierno del Presidente Frei Ruiz-Tagle, a través de su ministro de Defensa, Edmundo Pérez Yoma, convocó a una Mesa de Diálogo sobre Derechos Humanos.

El establecimiento de la Mesa de Diálogo tuvo lugar el 21 de agosto de 1999.

La Agrupación de Familiares de Detenidos Desaparecidos rehusó sumarse a la iniciativa y también declinaron el llamado algunos abogados de derechos humanos. Paralelamente, el Partido Comunista expresó su enérgica oposición a la iniciativa. Quienes se oponían a la Mesa sostenían que esta medida buscaba frenar la creciente acción de los tribunales de justicia en casos de derechos humanos y obtener el retorno de Pinochet a Chile.

Por algunos días pareció que la iniciativa no prosperaría. Solo cuando se confirmó la participación de un número de reconocidos abogados de derechos humanos pudo echarse a andar la Mesa de Diálogo.

Los miembros de la Mesa provinieron de distintas instituciones y sectores: el gobierno, abogados de derechos humanos, oficiales de las Fuerzas Armadas y Carabineros, actuando en representación de sus respectivos comandantes en jefe, representantes de instituciones religiosas o éticas, diversos profesionales a quienes se dio en llamar “sociedad civil”.

Antes de dar a conocer su declaración final, la Mesa se reunió en plenario veintidós veces. Las reuniones plenarias se hicieron siempre con extensa cobertura de prensa. Desde muy temprano se acordó que los miembros de la Mesa eran libres para formular declaraciones públicas con la sola excepción de no comentar los dichos de otros miembros. Comunicacionalmente, las figuras emblemáticas de la Mesa fueron la abogada Pamela Pereira, hija de un detenido desaparecido y de reconocida trayectoria en el campo de los derechos humanos, y el representante del Ejército, General Juan Carlos Salgado.

Algunos participantes sostenían que la Mesa debía tener como único objetivo establecer la suerte y paradero de los detenidos desaparecidos. Otros, sin discutir la importancia de este objetivo, planteaban que la Mesa debía formular propuestas de solución respecto a los grandes temas pendientes, entre los que se contaba también el reconocimiento de responsabilidades sobre

violaciones a los derechos humanos y sobre la violencia política que condujo al quiebre de la convivencia social chilena. En definitiva, se decidió que se abordarían ambos temas.

Con respecto al problema de los detenidos desaparecidos, los representantes de las Fuerzas Armadas y de Carabineros insistieron categóricamente en que las respectivas instituciones no contaban con esa información. En el sentido de que no existía en las instituciones una base de datos sobre la suerte y destino de los desaparecidos, esta afirmación era verosímil. Sin embargo, los propios uniformados añadieron que sus instituciones estaban dispuestas a cooperar en la búsqueda o reconstitución de esta información.

Pronto quedó en claro que la Mesa de Diálogo no podía cumplir directamente un rol de organismo investigador y que su papel era formular proposiciones de políticas públicas que, sin interferir con la función de los tribunales, pudieran contribuir a encontrar la verdad sobre los detenidos desaparecidos. Los representantes de las instituciones armadas enfatizaron la necesidad de crear condiciones propicias para que quienes tuvieran información pudieran entregarla. Hubo algunas opiniones favorables a penalizar el ocultamiento de información, postura que no fue acogida por la Mesa. Con respecto a este tema, la Mesa, en su declaración final, acabó estipulando, textualmente, lo siguiente:

“Con el fin de superar los problemas del pasado y avanzar hacia el reencuentro de todos los chilenos, llamamos a realizar un gran esfuerzo nacional que comprometa muy activamente a las más altas autoridades del país, a las instituciones civiles, militares, religiosas y éticas, así como a la comunidad nacional en su conjunto, en la tarea de encontrar los restos de los detenidos desaparecidos o, cuando ello no sea posible, obtener al menos la información que permita clarificar su destino.

“Con el objeto de dar información útil y conducente para establecer el paradero y destino de los detenidos desaparecidos, proponemos que se dicten disposiciones legales que establezcan el secreto profesional...

“La mesa de diálogo declara que quien oculte la información que pueda tener sobre el paradero o suerte de los detenidos desaparecidos incurre en una conducta moralmente condenable y antipatriótica, sin perjuicio de que ella puede ser constitutiva, de acuerdo a la legislación vigente, de los delitos de perjurio, falso testimonio u obstrucción a la justicia.

“Las instituciones de las Fuerzas Armadas y Carabineros se comprometen solemnemente a desarrollar, en un plazo de seis meses, desde que entre en vigencia la legislación que se propone sobre secreto profesional, los máximos esfuerzos posibles para obtener información útil para encontrar los restos de

los detenidos desaparecidos o establecer su destino. La información que por esta vía obtengan será entregada al Presidente de la República.

“Las personas que reciban o recaben esta información estarán amparadas por el secreto profesional, conforme al cual no estarán legalmente obligadas a señalar su fuente, quedando de este modo en reserva la identidad del informante.

“La Mesa de Diálogo acoge la información de los mandos de las Fuerzas Armadas y Carabineros, en el sentido de que sus respectivas instituciones no cuentan actualmente con esa información, pero están dispuestas a colaborar en su obtención”.

La caracterización de las responsabilidades morales, históricas o políticas que se derivan de las violaciones a los derechos humanos fue uno de los puntos que ofreció mayor dificultad en los debates de la Mesa.

Se concordó en lo fundamental con la posición de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación respecto del golpe de Estado, esto es que no correspondía emitir un juicio en un sentido o en otro. También fue posible concordar en un rechazo absoluto a la violencia como método de acción política.

Con respecto a los hechos posteriores al golpe de Estado, hubo consenso en condenar las violaciones a los derechos humanos.

El punto crítico fue determinar la responsabilidad que pudiera caberle en esos hechos al Estado o, más específicamente, al gobierno militar, así como la responsabilidad que pudiese caberle a las Fuerzas Armadas y Carabineros.

Las Fuerzas Armadas y Carabineros no se hallaban en disposición de aceptar una responsabilidad de sus instituciones por violaciones a los derechos humanos. Más aún, se les hacía difícil aceptar expresamente que las violaciones a los derechos humanos respondieron a una política del gobierno militar. De allí que la declaración final de la Mesa fuese textualmente del tenor siguiente: “...hay otros hechos sobre los cuales no cabe otra actitud legítima que el rechazo y la condena, así como la firme decisión de no permitir que se repitan. Nos referimos a las graves violaciones de los derechos humanos en que incurrieron agentes de organizaciones del Estado durante el gobierno militar. Nos referimos también a la violencia política cometida por algunos opositores al régimen militar”. Salta a la vista que no se dijo expresamente que, con excepción de un período inicial, las violaciones a los derechos humanos respondieron a una política de gobierno. Sin embargo, cabe subrayar que las mismas Fuerzas Armadas que antes habían negado las violaciones a los derechos humanos, ahora las reconocían y hacían responsables a agentes de organizaciones del Estado durante el gobierno militar.

Cabe también destacar la adhesión de la Mesa al sistema democrático. En su declaración final, concordada por los representantes de las Fuerzas Armadas, se afirma textualmente: “Se hace indispensable desterrar y rechazar, de manera categórica, cualquier forma de acceso al poder por vías distintas de las democráticas”.

Los representantes de las Fuerzas Armadas y Carabineros hubieran querido que la Mesa declarara que debía respetarse lo que ellos consideraban era el sentido original del Decreto Ley de Amnistía de 1978 y que estimaban había sido cambiado por resoluciones de los tribunales de justicia.

Sin embargo, pronto se hizo evidente que sobre este punto no era posible llegar a acuerdo. Por una parte, podía aparecer como una interferencia en prerrogativas propias del Poder Judicial. Por otra, algunos abogados de derechos humanos manifestaron que a ellos les merecía reparos la mencionada amnistía, porque la estimaban ilegítima o bien inaplicable a determinados crímenes, pero entendían que esa materia debía quedar entregada a los tribunales.

El 13 de junio de 2000, horas después que se suscribiera el acuerdo final de la Mesa de Diálogo, tuvo lugar en el Palacio de la Moneda una ceremonia de recepción del documento, encabezada por el Presidente Lagos, que había asumido recientemente la presidencia, a la que asistieron las más altas autoridades de los poderes del Estado, los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y Carabineros, dirigentes de partidos políticos de gobierno y de oposición y los miembros de la Mesa.

En general, la opinión pública recibió bien el acuerdo. Uno de los aspectos que más se valoró fue el proceso mismo de diálogo, que se vio como un paso importante hacia la superación de posiciones que parecían irreconciliablemente antagónicas. Igualmente se valoró el reconocimiento de responsabilidades y la reafirmación de las normas de ética política que fueron transgredidas en el pasado. Por otra parte, los sectores que se habían opuesto a la Mesa desde sus comienzos, denunciaron enérgicamente el acuerdo.

El gobierno envió al Congreso una ley que establece la obligación de reserva para quienes reciban información, la cual fue aprobada con gran velocidad.

El 6 de enero de 2001 las Fuerzas Armadas y de Orden entregaron, cada cual por separado, sus informes, supuestamente elaborados sobre la base de investigaciones internas dentro y especialmente, a través de contactos con militares ya retirados, los cuales podrían haber dado información contando con que se respetaría el secreto “profesional” que determinaba la ley y bajo el cual la entregaban.

La Fuerza Aérea y la Marina tenían un bajo porcentaje de casos atribuidos a sus miembros. Carabineros entregó un firme enteramente insuficiente.

El Ejército decidió informar sobre los casos atribuidos a personal de la institución, pero no sobre los crímenes cometidos por la Dirección de Inteligencia Nacional (DINA), la cual consideraban como un órgano de gobierno y distinto de la institución militar, aun cuando estaba dirigida por un coronel de ejército y respondía al general Pinochet, Jefe de Estado de facto y cabeza, al mismo tiempo, del Ejército. Sin considerar esta controvertible salvedad, el Ejército dio información sobre un elevado porcentaje de los casos que le incumbían institucionalmente. Sin embargo esta información, si bien implicaba un chocante reconocimiento (a saber, que en su gran mayoría, los restos de las víctimas se habían arrojado al mar), terminaba por dar una respuesta uniforme y genérica acerca del destino final de los restos, pero no de lo que ocurrió en detalle. Así, luego que ciertas excavaciones descubrieran fragmentos de restos humanos que correspondían a algunos de los que se había informado que fueron arrojados al mar, surgió una fuerte duda sobre la sinceridad y rigor del informe.

En verdad, el Ejército había omitido decir que en un gran número de casos, los cadáveres fueron primero enterrados clandestinamente y posteriormente desenterrados y destruidos, sea arrojados al mar o por otro medio.

Meses más tarde, en 2001, el gobierno del Presidente Lagos apoyó la creación de jueces de dedicación exclusiva a estos casos, con cuya labor de intensificaron enormemente las investigaciones y procesos judiciales.

4. Nuevas propuestas sobre derechos humanos y creación de la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura

El 12 de agosto de 2003, tres años después del término de la Mesa de Diálogo, el Presidente Ricardo Lagos presentó al país su propuesta “No Hay Mañana Sin Ayer” para dar nuevos pasos en la solución de los problemas pendientes de derechos humanos.

En realidad, aparte de la creación de los jueces de dedicación exclusiva, que había supuesto un gran avance en las investigaciones y procesos respectivos, desde 2001 habían permanecido importantes puntos pendientes sin atender por parte del gobierno. Hacia mediados de 2003, en lo que parecía una movida paradójica, sectores de la derecha política propusieron medidas para abordar problemas de derechos humanos. Este hecho político fue respondido por el gobierno con la mencionada propuesta del Presidente Lagos.

En el documento “No hay mañana sin ayer” el Jefe del Estado chileno manifestó textualmente: “Vimos como agentes del Estado persiguieron organizadamente, y con inusitada violencia, a quienes pensaban distinto. Se violaron sistemáticamente los derechos humanos. Se asesinó, se torturó, se detuvo y se hizo desaparecer a personas”.

Luego, el Presidente Lagos señala hitos importantes que han marcado el camino de búsqueda de verdad y de justicia, indicando que: “El primero es el paso gigantesco hacia la verdad que significó reunir a hombres y mujeres de buena voluntad en la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación... Un segundo gran paso fue la Mesa de Diálogo instalada por el gobierno del Presidente Frei, en la cual las Fuerzas Armadas se incorporaron al diálogo nacional sobre las violaciones a los derechos humanos, aceptando la responsabilidad de sumarse a la búsqueda de la verdad sobre el destino de los detenidos desaparecidos y ejecutados... Los temas de verdad y justicia cobraron una nueva dimensión en la acción de la Justicia; hoy están abiertos en los tribunales más de 300 juicios relativos a los detenidos y desaparecidos, que incluyen los casos de más de mil víctimas. Las instituciones armadas han cooperado con la Justicia. En cuanto instituciones han entregado su información; pero hay personas que poseen información y que permanecen cruelmente silenciosas”.

“Sin embargo, los resultados en la búsqueda de la verdad sobre los detenidos desaparecidos no ha sido todo lo fructífera que se hubiera deseado y, en muchos casos, queda el problema pendiente de una verdad más precisa y de una justicia inconclusa”.

“Se sabe que a las personas desaparecidas se las llevaron detenidas, que las mataron sin juicio previo, que las enterraron clandestinamente, y que luego muchos de ellos fueron desenterrados y sus restos arrojados al mar o destruidos de alguna otra manera. Pero hay varios puntos pendientes: encontrar los restos, si ello fuere posible o, al menos, saber qué suerte sufrieron efectivamente y de mano de quién. Para obtener esa información se necesita crear estímulos que faciliten la entrega de información, pero sin violar las normas imperativas internacionales que prohíben absolver crímenes contra la humanidad”.

En el documento “No hay mañana sin ayer” se propone una serie de medidas legales tendientes a estimular la entrega de información sobre el destino de los detenidos desaparecidos, excluyendo, sí, de todo beneficio a quien tenga responsabilidad en lo que podría calificarse como crímenes contra la humanidad. Se trataba de conseguir más verdad, sin renunciar a los deberes impuestos por el Derecho Internacional, usando incentivos y aplicando criterios que han dado resultado en otras partes y que han sido una demostración práctica de las teorías sobre cálculo costo-beneficio que las personas tienden a

realizar. Sin embargo, la respectiva iniciativa legal se frustró debido a objeciones por parte de sectores políticos de la coalición gobernante.

También se propuso otra serie de medidas tendientes a perfeccionar la reparación que Chile otorga a las víctimas. Efectivamente, en cumplimiento de esas propuestas, se incrementó el valor de las pensiones a los familiares de las víctimas y se corrigieron vacíos en distintas otras formas de reparación.

También se consideró necesaria la adopción de medidas que permitan a futuro, bajo cualquier circunstancia, la vigencia del pleno respeto de los derechos humanos. Para ello se propuso impulsar la ratificación de tratados y convenios internacionales que eleven la exigibilidad del derecho humanitario y otras iniciativas legales destinadas a perfeccionar la institucionalidad en materia de protección, promoción y garantía del pleno respeto de los derechos humanos fundamentales. Además de estas medidas de índole legislativa, se propuso fortalecer la educación en derechos humanos, enfatizando la formación de los niños y jóvenes chilenos de educación básica y media en los contenidos fundamentales de los derechos humanos y de la convivencia democrática. Este grupo de propuestas no se ha materializado en políticas o instituciones adecuadas, al tiempo de escribir este texto, a fines de 2007.

De todas las propuestas contenidas en el documento “No hay mañana sin ayer”, la que tuvo mayor impacto fue, sin duda, la creación de una comisión que pudiera establecer la verdad sobre la práctica de privación de libertad por razones políticas y de tortura. La Comisión de Verdad y Reconciliación se había pronunciado sobre quienes habían muerto o desaparecido a manos de agentes del Estado durante el gobierno militar. Sin embargo, las prisiones injustas y torturas no habían sido contempladas hasta entonces. De allí la necesidad de conocer y reparar a estas otras víctimas del régimen militar.

El Presidente Lagos, por decreto de 26 de septiembre de 2003, creó la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura. Esta comisión, en su composición y metodología de trabajo, tuvo características parecidas a las de la Comisión de Verdad y Reconciliación.

Al final del proceso de indagación, la Comisión, presidida por el Obispo católico, Monseñor Sergio Valech, e integrada por otros siete miembros de distintas simpatías políticas, reconoció como víctimas de prisión política a 28.459 personas y detalló cómo la práctica de tortura de había vuelto masiva y sistemática (aun cuando no intentó la tarea virtualmente imposible de señalar nominativamente quiénes, de entre todos los prisioneros políticos que listó, habían sufrido tal trato). Del total de personas declaradas como víctimas de prisión política, el 12,72% eran mujeres. La Comisión entregó su primer informe

el 28 de noviembre de 2004. Luego hubo otro informe complementario, tras el cual la Comisión se disolvió.

En la presentación de su primer informe, la Comisión expresa textualmente: “Consciente o inconscientemente, una conspiración de silencio sobre la tortura se fue extendiendo lentamente por el país. Con el pasar de los años muchos creyeron que, si bien los malos tratos habían sido comunes contra los prisioneros del régimen militar, la tortura propiamente tal no había sido tan masiva... Hoy, después de meses de escuchar relatos íntimos, susurrados, relatados con dolor y hasta llanto, y de ver las marcas físicas y psicológicas, así como las lesiones familiares y sociales de tanto chileno y chilena preso y torturado, no nos asiste la menor duda de que esta parte de la verdad también nos era debida para completar, de la mejor manera posible, la reparación y la justicia que el país le debe a estos hermanos, para avanzar por la senda siempre difícil y necesaria del reencuentro y la reconciliación entre chilenos... Más de treinta mil personas han desfilado frente a nosotros... Después de mucho escuchar, aún nos cuesta imaginar: la infamia de una agresión sexual, el desprendimiento indecoroso del pudor debido a toda integridad, la agresión física repetida para arrancar pretendidas confesiones, la corriente eléctrica, los golpes simultáneos a los oídos conocidos como el teléfono, y ese ingenio malévolo que poseemos los humanos cuando nos ensañamos con una víctima o simplemente hacemos ostentación de nuestro poder... Deseamos que este esfuerzo compartido sea un aporte más al nunca más por todos deseado...”

Adelantándose a la entrega de los resultados de la Comisión sobre Prisión Política y Tortura, el entonces Comandante en Jefe del Ejército, General Juan Emilio Cheyre, entregó al país un documento que tituló “Ejército de Chile: el fin de una visión” (Diario La Tercera, 5 de noviembre de 2004). En su declaración, el Comandante en Jefe del Ejército reconoce la responsabilidad de la institución en las violaciones de derechos humanos del pasado. He aquí algunas de sus afirmaciones textuales:

“...el Ejército de Chile viene adoptando, desde hace ya varios años, decisiones tendientes a abandonar una concepción centrada en una óptica propia de la Guerra Fría... Una visión –por cierto generalizada en los diferentes actores sociales nacionales y organizaciones en todo el mundo– que llevó a la radicalización del conflicto y a la imposición de una lógica de confrontación, que llegó a aceptar como legítimos todos los procedimientos y medios de lucha como métodos para obtener o mantener el poder. Una visión que condujo a la comprensión de la política desde una perspectiva que consideraba enemigos a los que eran solo adversarios y a la reducción del respeto a las personas, su dignidad y sus derechos.

“¿Excusa el escenario de conflicto global ya descrito las violaciones a los derechos humanos ocurridas en Chile? Mi respuesta es una e inequívoca: no. Las violaciones a los derechos humanos, nunca y para nadie, pueden tener justificación ética.

“El Ejército de Chile tomó la dura pero irreversible decisión de asumir las responsabilidades que, como institución, le cabe en todos los hechos punibles y moralmente inaceptables del pasado. Además, ha reconocido en reiteradas oportunidades las faltas y delitos cometidos por personal de su directa dependencia; las ha censurado, criticado públicamente y ha cooperado permanentemente con los tribunales de justicia para, en la medida de lo posible, contribuir a la verdad y a la reconciliación. Asimismo, se ha conmovido por los sufrimientos de las víctimas de estas violaciones, reconociendo que recibieron un tratamiento que no se condice con la doctrina permanente e histórica de la institución. Unas violaciones que no justifica y respecto de las cuales ha hecho y seguirá haciendo esfuerzos concretos para que nunca más vuelvan a repetirse.

“Creo, sin embargo, que todavía podemos avanzar mucho en el perfeccionamiento de la sociedad democrática a la cual aspiramos todos los chilenos y que una de las formas de procurar ese avance es la superación de prejuicios y desconfianzas que, también en el pasado, llevaron o al ostracismo de las Fuerzas Armadas en los cuarteles o a un protagonismo de éstas impropio de la condición militar... El justo medio entre estas dos desviaciones sería el paradigma virtuoso que, como sociedad, encontraríamos para establecer los límites entre el aislacionismo ciego, autoexcluyente, y el tutelaje castrense”.

Cinco días después de la declaración del general Cheyre, el 13 de noviembre de 2004, el Director General de la Policía de Investigaciones, Arturo Herrera, hizo la siguiente declaración pública:

“El país ha ido reconociendo progresivamente su verdad sobre las violaciones a los derechos humanos ocurridas durante un período prolongado de tiempo... En los contenidos de esa verdad se señalan prácticas institucionales y conductas de integrantes de esta Policía, que constituyeron graves crímenes contra los derechos fundamentales que se derivan de la dignidad humana... Como Director General considero necesario asumir dichas verdades de la historia social de nuestro país y, consecuentemente, solicito el perdón de todos los compatriotas”.

Dos semanas después, el 28 de noviembre, el informe de la Comisión fue hecho público por el gobierno. El 30 de noviembre, la Armada, Carabineros y la Fuerza Aérea, se pronunciaron públicamente sobre el mismo, reconociendo sus conclusiones.

Dijo la Armada: “Aceptamos como verdaderos todos los testimonios... Nadie podría desconocer que en Chile se violaron gravemente los derechos humanos y la dignidad de muchas personas inocentes, por parte de agentes del Estado. En este contexto, algunos miembros de la Armada, desviándose de la recta doctrina, también participaron en estos luctuosos hechos, particularmente durante los primeros meses inmediatamente posteriores al 11 de septiembre de 1973... No podemos sino reconocer que en la cadena jerárquica de quienes estaban encargados de los procesos de interrogación, hubo personas y mandos que cometieron, autorizaron o simplemente permitieron que en los recintos de detención a su cargo ocurrieran tan lamentables hechos”.

Carabineros de Chile, a su turno, manifestó: “Hoy, después de 30 años y con la perspectiva que da el tiempo, Carabineros se hace cargo de su historia y estima que las acciones de represión política, prisión y tortura nunca debieron realizarse... Carabineros repudia que personal de sus filas tuviese participación en casos de violaciones a los derechos humanos, donde se cuentan personas que ejercían el mando jerárquico y que tuvieron responsabilidad por acción u omisión”.

Por último, la Fuerza Aérea expresó lo siguiente: “El contenido del informe de la Comisión compromete a la Fuerza Aérea, en consideración a la extensión de las situaciones que describe, como también por la tardanza de algunos niveles de mando en la adopción de medidas destinadas a reafirmar la vigencia de los derechos fundamentales de las personas. Lo expresado anteriormente no se inscribe en la tradición histórica de la institución y tampoco en la aplicación de la recta doctrina... El Alto Mando de la Fuerza Aérea asume esta dolorosa verdad y reitera su compromiso para que actos de esta naturaleza nunca vuelvan a repetirse”.

Las respuestas con que reaccionaron las Fuerzas Armadas, Carabineros e Investigaciones trajeron, por fin, el tan esperado reconocimiento de sus responsabilidades por parte de los protagonistas de las violaciones de los derechos humanos. Estas instituciones aparecen seriamente implicadas en los hechos de tortura que narra el informe de la Comisión y, no obstante ello, su inmediata reacción fue admitir su responsabilidad y lamentar lo ocurrido, afirmando que nada podía justificarlo.

El 24 de diciembre de 2004, se dictó una ley de reparación para las víctimas de prisión política y tortura de la que da cuenta el informe de la Comisión.

En años recientes han continuado avanzando las investigaciones y procesos judiciales sobre violaciones a los derechos humanos.

Así, luego de 18 años de gobiernos democráticos, Chile ha avanzado, trabajosa pero significativamente, hacia el objetivo de enfrentar el pasado de violaciones de derechos humanos, revelando la verdad, promoviendo reconocimientos y expresiones de determinación de no permitir que tales atrocidades vuelvan a ocurrir, otorgando reparaciones e impartiendo justicia. Ha sido un proceso sin duda imperfecto, pero que ha contribuido en gran medida a la tarea de hacer justicia y de reconstruir la democracia chilena sobre bases éticas e institucionales más sólidas.

Capítulo V

Crecimiento con equidad: hacia una estrategia de desarrollo incluyente

RICARDO INFANTE, SERGIO MOLINA Y OSVALDO SUNKEL

1. El contexto histórico: Estado y mercado

1.1. Introducción

A la luz de las controversias actuales y recientes en relación al “modelo” chileno y sus revisiones o modificaciones pasadas y futuras, es conveniente recordar que, desde el surgimiento de la economía capitalista internacional en el siglo XVIII, los debates de política económica en cada país se alinean sistemáticamente en dos vertientes principales: una, en la que prevalece una visión que asigna un papel predominante al mercado y la empresa privada, que en adelante llamaremos “mercado centrada”; y otra, en que se asigna un rol predominante al Estado, “estado centrada”. Cada modificación significativa de la política económica se inscribe, en última instancia, bajo el signo de otorgar una mayor amplitud al juego de las fuerzas del mercado o, por el contrario, de una mayor intervención estatal destinada a regular y orientar en mayor o menor medida las fuerzas del mercado, o incluso intentar reemplazarlo, como fue el caso de las economías del llamado socialismo real.

En la práctica histórica, Estado y mercado no son excluyentes sino complementarios; ambos están siempre presentes, incluso en las formas más extremas de economía de mercado o de economía planificada. No ha existido ni podrá existir una economía de mercado sin un Estado que establezca y haga cumplir las reglas del juego librecambista, en los casos en los que el mercado funciona razonablemente, y regule y oriente el de los bienes públicos y semipúblicos donde no funciona. Por otra parte, aun en la más radical y centralizada planificación socialista siempre habrá mercado, aunque esté formalmente prohibido, por lo que en este caso se expresará como mercado negro.

De ahí que Estado y mercado se han combinado en dosis diferentes según distintos periodos históricos, de tal manera que la política económica ha tendido

a favorecer un mayor predominio del Estado sobre el mercado en los períodos estadocéntricos, mientras que a la inversa, ha tendido a ampliar la función de los mercados y la empresa privada en los períodos mercadocéntricos. Esta referencia histórica es importante para apreciar la variabilidad de los arreglos institucionales a lo largo del tiempo en una perspectiva histórica prolongada.

En el caso chileno, desde fines del siglo XIX hasta comienzos de la década de 1930 prevaleció un modelo mercadocéntrico, de desarrollo hacia fuera, que tenía como pilar fundamental la producción y exportación de salitre. Posteriormente, desde la década de 1940 hasta comienzos de la de 1970, se instaló un modelo estadocéntrico, orientado fundamentalmente hacia la integración del mercado interno mediante fuertes inversiones en infraestructura y capital social básico, promoción de la industrialización y políticas sociales. Finalmente, desde mediados de 1970, prevalece nuevamente un modelo mercadocéntrico, orientado en forma prioritaria hacia el mercado externo, modelo que ha sido considerablemente revisado y modificado desde 1990. El reemplazo de un modelo por otro es un proceso traumático de cambio estructural e institucional profundo que deriva principalmente, entre otras cosas, de un cambio significativo en la estructura del poder político interno.

Pero ese cambio no es del todo independiente; por el contrario, está fuertemente influido también por las transformaciones que ocurren en el ámbito internacional. En efecto, el grado de predominio del Estado o del mercado en el devenir histórico está decisivamente condicionado por el grado de integración o desintegración de los mercados comerciales y financieros internacionales, particularmente en el caso de economías pequeñas muy dependientes de la economía mundial como la chilena, ya que existe una estrecha relación entre los arreglos institucionales nacionales e internacionales en materia comercial y financiera, la estructura económica, social y de poder, y las políticas económicas. Esto se aprecia sobre todo cuando se produce la transición entre un período y otro, porque es entonces cuando cambian las estructuras financieras y de poder político, y con ello las estrategias de desarrollo, y se agudizan los debates sobre teoría y política económica.

Con todo, no obstante la profundidad de los cambios que puedan ocurrir entre uno y otro período de predominio de una política económica determinada, quedarán importantes legados como herencia del período precedente, especialmente en lo que se refiere a la acumulación de infraestructura y capital socioeconómico y humano, así como de tipo institucional, que ejercerán significativa influencia sobre el desarrollo posterior.

1.1.a. Antecedentes históricos nacionales

La crisis de 1930 marca el fin de una época de desarrollo capitalista que se caracterizó por un extendido proceso de integración económica internacional. Esta crisis, tanto en economías del centro como de la periferia, dio lugar a un profundo proceso de reajuste de las políticas de desarrollo seguidas hasta entonces, que se tradujo en la instauración creciente de políticas proteccionistas, y en el estímulo a la producción y el empleo mediante el incremento del gasto público y la intervención directa, activa y creciente del Estado.

En este contexto, el Estado en Chile pasó a ser un agente muy activo en la adopción de políticas económicas. Se adopta la idea de la *planificación del desarrollo*, entendida como una actividad pública deliberada para lograr cambios profundos y de largo plazo en las estructuras económicas y sociales tradicionales de Chile, especialmente la industrialización y la modernización de las estructuras productivas, tomando en cuenta las interrelaciones existentes entre los diversos sectores y regiones, las finalidades sociales y los limitados recursos disponibles.

La creación de un conjunto de instituciones, y el impulso de políticas públicas universales por parte del Estado pueden ser considerados como los principales legados positivos de esta época. Entre estas políticas destacan, por cierto, la creación de una institucionalidad poderosa y perdurable para el impulso del desarrollo productivo de largo plazo (Corfo); la creación de un conjunto de empresas públicas para la provisión de una infraestructura energética (Endesa, Enap); provisión de insumos industriales básicos (Cap); modernización de la agricultura (Iansa); desarrollo del transporte aéreo nacional (Lan); telecomunicaciones (Entel), turismo (Honsa), entre otras.

La estrategia de desarrollo adoptada por la Corfo estuvo muy condicionada por la experiencia de dependencia externa vivida hasta la crisis de los años treinta que sometía frecuentemente a la economía nacional a graves desequilibrios derivados de causas externas incontrolables. De ahí la preferencia por una estrategia de desarrollo “hacia dentro”, basada en una mayor y más racional utilización de los recursos humanos y naturales del país. Esta orientación se acentuó aún más con la segunda guerra mundial, que estalló en el preciso momento en que la Corfo iniciaba sus operaciones. El conflicto internacional ilustró una vez más la dependencia del país respecto de los acontecimientos externos. A pesar que los recursos financieros eran relativamente abundantes como resultado de la expansión en la exportación de minerales estratégicos, hubo grandes dificultades para obtener en el exterior la maquinaria, equipos y demás bienes necesarios para la expansión de la industria manufacturera, ya

que la capacidad industrial de los países desarrollados, así como sus medios de transporte, se hallaban absorbidos por el esfuerzo bélico.

El proceso de industrialización había comenzado de hecho durante el siglo anterior, recibiendo un empuje considerable y sostenido después de la Gran Depresión y sobre todo durante la segunda guerra mundial. La crisis en la balanza de pagos y las dificultades en la importación de mercaderías dieron lugar a un fuerte proteccionismo, mientras los gobiernos mantenían o acrecentaban los gastos públicos, con el fin de contrarrestar la desocupación. Se fomentó de esta manera la instalación de industrias para la fabricación de bienes de consumo. En una economía especializada en la producción y exportación de salitre, ello significaba necesariamente la importación de los bienes de capital y los productos intermedios necesarios para las nuevas fábricas. De esta manera, la importación de bienes de consumo finales se reemplazaba gradualmente por la de las maquinarias y otros insumos destinados a la producción de aquellos bienes en el país. Esto daba lugar a un cambio en la composición de las importaciones, que constituye la otra cara del proceso de industrialización.

Las inversiones en infraestructura y empresas públicas básicas, la creación de servicios sociales públicos (salud, educación, vivienda y previsión social) y el impulso a la industrialización constituyeron las principales fuerzas impulsoras de la economía y los elementos dinámicos principales en el proceso general de desarrollo. La industrialización inducida de esta manera, dada la permanente escasez de moneda extranjera y con una política gubernamental expansionista, significó no solo un gran aumento en la demanda de materiales y servicios básicos, tales como acero, petróleo y energía eléctrica, sino también de toda la gama de insumos industriales. La expansión urbana y el aumento de los ingresos en las ciudades estimularon además la demanda de todos los variados servicios urbanos así como de los productos manufacturados y de origen agropecuario.

Con el fin de conservar algún equilibrio general en este proceso y superar cuellos de botellas específicos, la producción de toda la economía debiera haberse expandido *pari pasu* con el crecimiento y la diversificación de la demanda, dada la limitada disponibilidad de recursos externos. Para que esto se hubiera logrado se habría requerido una estructura de producción muy flexible, elástica y dinámica; es decir, una fuerte tasa de formación de capital, recursos humanos altamente calificados, empresarios "schumpeterianos" y un marco apropiado de instituciones, valores y actitudes. La falta de estas condiciones es, por supuesto, una de las características básicas del subdesarrollo y explica, en gran medida, las dificultades y tensiones que acompañan a un vigoroso proceso de industrialización.

El principal esfuerzo para vencer estos obstáculos tuvo que hacerlo el sector público, que se encontraba mal preparado para tareas tan abrumadoras. El Estado tuvo que participar activamente en la creación y reorganización de la infraestructura productiva para respaldar al empresario privado e inducirlo a instalar y expandir nuevas ramas de actividad. Tuvo que asumir la responsabilidad de desarrollar determinadas actividades industriales básicas, creando para ello las respectivas empresas públicas. Se encontró bajo fuerte presión política para mejorar la distribución del ingreso y extender los servicios sociales básicos a una población urbana en rápido crecimiento. Se vio también presionado para absorber empleados que no encontraban colocación en la actividad económica privada. Todas estas tareas significaron una expansión formidable del sector público, tanto en términos absolutos como relativos.

Para cumplir las nuevas funciones y ampliar las ya existentes, el gobierno tuvo que utilizar un aparato financiero y administrativo obsoleto. El anticuado sistema administrativo fue culpable de mucha de la ineficiencia y de los obstáculos que se presentaron, constituyendo una limitación enorme en todos los sectores de la administración para el empleo de las técnicas de planificación, programación y proyectos. El añejo sistema fiscal y financiero fue un factor agravante de la sistemática tendencia, al incurrir en grandes déficit presupuestarios, tendencia inherente a la estructura impositiva chilena.

En efecto, una elevada proporción de las rentas fiscales provenían de las actividades exportadoras y del comercio exterior en general. Este sector se contrajo en relación al producto interno bruto en tanto que el sector público se expandía, o sea, una reducción relativa de la base tributaria más importante. Además, muchos derechos de importación y de exportación eran de tipo específico, de modo que su valor real y su incidencia declinaban con el alza de precios. Por otra parte, la estructura cambiante de las importaciones redujo gradualmente el volumen relativo de las importaciones de mercaderías de altos derechos (las de consumo), reemplazándolas por otras de derechos bajos o libres de derecho (materias primas y bienes de capital), así como por crecientes importaciones del sector público, también libres de derechos de importación. Trasladar la carga tributaria de comercio exterior y el sistema de cambios múltiples a la actividad económica interna no era tarea fácil, por cuanto la estructura política del país dificultaba una reforma tributaria amplia, así como el establecimiento de una administración tributaria eficiente. El resultado fue un desordenado aumento anual de tasas y la creación sucesiva de una gran variedad de nuevos impuestos, lo que produjo, en definitiva, un sistema impositivo desarticulado y con escasa elasticidad o flexibilidad.

La sociedad chilena también sufre en esta época importantes cambios. El mayor acceso a la educación por parte de las capas medias permitió mayores niveles de movilidad social. Se formó, en torno al desarrollo de las empresas públicas, una clase empresarial y profesional pública de alto nivel. Junto a ello, se fortalecieron las organizaciones obreras y los partidos populares de izquierda. El desarrollo industrial y las políticas sociales del Estado dieron lugar al crecimiento de los sectores medios urbanos, mientras que la sindicalización campesina y posteriormente la reforma agraria fueron los motores de grandes transformaciones estructurales, tanto económicas como sociales.

A pesar de lo enormes logros de este período, caracterizado por una considerable modernización y acumulación de activos económicos y sociales, también hay algunos legados muy negativos que hay que destacar porque constituyen elementos fundamentales de la crisis del modelo estadocéntrico. Se trata fundamentalmente, por una parte, de la persistente inestabilidad macroeconómica, caracterizada por una sucesión de brotes inflacionarios que, cuando se hacían intolerables, eran contenidos mediante drásticos programas de estabilización, y por la otra, del estrangulamiento externo, causado por la creciente demanda de importaciones en contraste con la ausencia de desarrollo exportador, fueron posiblemente los mayores aspectos negativos de esta etapa.

La irrupción de la Unidad Popular en la política chilena y su posterior y dramático colapso se produce en el contexto económico del agotamiento y crisis del desarrollo estadocéntrico, en un contexto sociopolítico de ascenso y fortalecimiento de las clases obreras y campesinas, y en un contexto internacional de agudización de la Guerra Fría, acentuado en América Latina y Chile por la presencia e influencia de la revolución cubana en sectores importantes de la intelectualidad de clase media y en los partidos de izquierda.

Al gobierno de Salvador Allende le tocó enfrentar un período de agudas contradicciones sociales y radicalización sociopolítica tanto de la izquierda como de la derecha. El programa de la Unidad Popular, basado en la expropiación de numerosas empresas industriales y agrícolas, conjuntamente con una política económica y social sumamente expansiva, así como las fuertes reacciones adversas internas y externas, contribuyeron a acentuar dichas contradicciones, lo que derivó en definitiva en graves enfrentamientos sociales y agudo deterioro productivo y, en definitiva, al golpe militar de septiembre de 1973.

A pesar de la grave crisis generalizada que vivió el país en esos tres años, se pueden señalar algunos importantes logros de este período como la nacionalización de la gran minería del cobre, que facilitó el manejo macroeconómico de las finanzas públicas y de la balanza de pagos, y la

profundización de la reforma agraria, que permitió el fin del latifundio improductivo, y generó las condiciones para el posterior aumento en la utilización y productividad de la tierra. Entre los legados más negativos, en lo económico, están los profundos desequilibrios macroeconómicos, la inflación descontrolada y la desorganización productiva.

1.1.b. Contexto internacional: globalización capitalista

Durante la década de los sesenta hace su reaparición la inversión privada directa internacional que había desaparecido con la crisis de los años treinta. Venía ahora encarnada en la emergente corporación transnacional, al comienzo únicamente estadounidense y posteriormente también europea y japonesa. Esta aprovecha los mercados nacionales creados en los países periféricos gracias a las medidas proteccionistas y las políticas de fomento industrial, para saltar las barreras comerciales mediante la instalación o la adquisición de filiales manufactureras locales. Es el comienzo del proceso de transnacionalización (globalización) al nivel de la estructura productiva, y de su extensión y profundización al de los patrones de consumo.

En esos años comienza también a recrearse, con el auge de los eurodólares, un mercado financiero privado internacional, cuya expansión durante la década de los setenta, después de las crisis del petróleo de 1972 y 1979, alcanza dimensiones extraordinarias, facilitando un endeudamiento generalizado y desmesurado del mundo subdesarrollado. Esta situación insostenible desemboca en la crisis de la deuda externa de 1982, al aplicarse en el mundo desarrollado políticas monetarias extraordinariamente restrictivas de altísimas tasas de interés para enfrentar los desequilibrios desencadenados por las crisis del petróleo.

En síntesis, el péndulo regresaba a un nuevo período de integración económica internacional, conocido ahora como la globalización, que comenzó con la recuperación del comercio, siguió con la expansión de la inversión privada transnacional, y se ha completado, sobre todo después de 1973, con la creación de un gigantesco mercado financiero transnacional de carácter privado. Este fenómeno tiene una serie de consecuencias, pero lo que interesa destacar en primer lugar es el debilitamiento del sistema financiero internacional público, y en general, de todo el sistema internacional de asistencia bilateral y multilateral al desarrollo. Ha habido, de hecho, una suerte de privatización del sistema de relaciones económicas y financieras internacionales.

Durante la década de los setenta, una parte considerable de la estructura institucional nacional e internacional que emergió del período anterior de cambios sistémicos fue nuevamente objeto de una sustancial reorganización.

El proceso de reforma económica que se ha generalizado en la actualidad se inició en la práctica a mediados de los años sesenta con la eliminación de los controles de cambio sobre las transacciones financieras que aún persistían en ciertos países pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) desde el período de la posguerra (lamentablemente, sus esquemas de “sustitución de importaciones” para el apoyo y la protección de la agricultura todavía están vigentes); los intentos de liberalización en países socialistas tales como Hungría, la URSS, Polonia y China; el paso resuelto de las estrategias de sustitución de importaciones a la promoción de las exportaciones en Corea y Taiwán. También en América Latina y en Chile se dieron pasos en esa dirección, como los esquemas de reducción y simplificación arancelaria, la introducción de la reajustabilidad cambiaria, el reemplazo de los controles cuantitativos de las importaciones por depósitos a plazo, la reducción y simplificación de los controles y subsidios de cambios y precios, la promoción deliberada de exportaciones manufactureras en Brasil y de las frutas, el pescado y los productos forestales en Chile, las flores en Colombia, entre otros. En varios países este proceso se vio frustrado por intentos abortados por llevar a cabo revoluciones socialistas y, posteriormente, por los efectos del auge petrolero en los países exportadores de petróleo y por la permisividad financiera y el “boom” del endeudamiento de finales de los años setenta.

El nacimiento de la nueva era internacional se anunció en forma dramática con el colapso del sistema de relaciones económicas internacionales de Bretton Woods, las dos crisis del petróleo de los años 1972 y 1979 y la adopción de políticas neoliberales radicales por los gobiernos de Thatcher y Reagan. Todo esto forma claramente parte central del proceso global de transformaciones. Pero estos acontecimientos y los que estallaron en forma repentina e inesperada en los antiguos países del bloque soviético han estado ocultando fuerzas más profundas que estaban en movimiento durante varias décadas allí y en otras partes del mundo.

Algunos de los fenómenos que revisten más significación para los fines de este análisis son los siguientes: Estados Unidos ha consolidado el aplastante predominio que tuvo durante más de medio siglo y sigue manteniendo su indiscutido poderío militar; Europa y Asia –especialmente China e India– están emergiendo como potencias económicas y comienzan ejercer el correspondiente rol político; el sistema público multilateral de relaciones económicas internacionales que emergió después de la segunda guerra mundial se ha visto erosionado por la expansión de las empresas multinacionales y la emergencia de la corporación global y por la desregulación financiera internacional. De este modo ha surgido un sector empresarial transnacional privado estrechamente

integrado y muy poderoso, especialmente en las esferas financieras y de inversiones, así como por los mecanismos informales y sumamente elitistas de coordinación económica internacional.

El socialismo, tal como existió en los países del bloque soviético, se derrumbó y con él la confrontación Este-Oeste que caracterizó al sistema mundial bipolar de la Guerra Fría. La desaparición del Segundo Mundo ha eliminado prácticamente la confrontación Norte-Sur, dejando a los países que componían el anterior Tercer Mundo en proceso de reabsorción por un nuevo sistema capitalista globalizado o simplemente abandonados en el limbo y desintegrándose económica, social e incluso políticamente.

Ha ocurrido una profunda revolución científica y tecnológica que ha cambiado el énfasis anterior en las disciplinas físicas a las biológicas. A través del desarrollo de la microelectrónica y la revolución de la información, la robótica, la biotecnología y los nuevos materiales esta ha producido cambios fundamentales en todo el sistema económico y social, incluidos la naturaleza de las relaciones inter e intra firmas y los procesos laborales, así como las ventajas comparativas y de localización internacional de carácter tradicional.

La degradación del medio ambiente, el agotamiento de los recursos naturales y las amenazas a los ecosistemas locales, regionales y globales han introducido toda una nueva dimensión en los asuntos humanos –la necesidad de un cambio hacia un desarrollo sustentable, según lo proclamado tempranamente en la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro (1992) y recientemente con la confirmación de que el mundo está en un proceso de calentamiento global causado por la acción del hombre.

Finalmente, y de fundamental importancia para nuestro argumento, el rol predominante del Estado que emergió después de la segunda guerra mundial, bajo diversas formas socioeconómicas y políticas, ha dado lugar a una sociedad civil renovada y fortalecida en las esferas social, política y cultural. Se podría argumentar que los acontecimientos de Mayo de 1968 en París y la Primavera de Praga que le siguió fueron señales premonitorias, tanto en el mundo capitalista como en el socialista, respecto del fortalecimiento de los movimientos sociales que representan los derechos de las minorías y las mujeres, el poder verde, la juventud, la descentralización y la participación democrática, la defensa de los derechos humanos, entre otros, lo que ha llevado a la correspondiente proliferación de las organizaciones de base y las organizaciones no gubernamentales y a una relativa retirada del Estado.

Este ha sido también el caso en el campo económico. Lo que más destaca en este ámbito es el creciente predominio del mercado y el fortalecimiento de la empresa privada, conjuntamente con una participación declinante del gasto

público en el PIB, un proceso masivo de privatización de empresas y servicios públicos y una mayor inversión privada en relación a la inversión pública. Este proceso ha sido reforzado por su vinculación con la gran expansión de las corporaciones transnacionales que, como se ha señalado, han dado origen a un proceso de globalización sin precedentes y a nuevas formas de relacionamiento entre ellas, el Estado y el capital nacional. Todo ello significa una profunda reorganización de las relaciones entre los sectores público y privado, tanto a nivel nacional como internacional.

Con la globalización y las formas más complejas de interrelación económica privada de los mercados, los fenómenos antes mencionados generan nuevos problemas tales como, por ejemplo, aquellos asociados con las diferentes prácticas nacionales que afectan la competitividad internacional. Esto se convierte inevitablemente en parte de la condicionalidad bajo la cual se persigue la reforma económica. En consecuencia, las agendas de negociaciones internacionales –y también regionales– se encuentran en una coyuntura crítica en que las negociaciones están avanzando desde el tratamiento de los productos al tratamiento de las políticas. Esta es la razón de la búsqueda de un mandato más amplio para la OMC en la dirección de evaluar diferencias de políticas e institucionales como fuentes de “distorsiones”.

La crisis interna de los modelos anteriores, y particularmente el catastrófico desenlace de la experiencia del socialismo real, coincidieron así con la reanudación y fuerte expansión de las inversiones extranjeras privadas. Estas se materializaban ahora mediante la multiplicación de las corporaciones transnacionales junto con la enorme ampliación del sistema financiero privado internacional. Esta se inició con el mercado de los eurodólares a fines de la década de los sesenta y se multiplicó exponencialmente con la acumulación de las reservas de petrodólares en la banca privada internacional como consecuencia de la crisis del petróleo. Todo esto coincidió con el giro que estaba teniendo lugar en materia de políticas económicas y de pensamiento económico ante el creciente fracaso de las políticas keynesianas durante los años setenta para estabilizar las economías desarrolladas y recuperar el crecimiento.

La crisis de la deuda externa obligó después, a comienzos de los años ochenta, a los países deudores a realizar profundos ajustes macroeconómicos y fue la ocasión que aprovechó la nueva constelación internacional de intereses financieros y comerciales para imponer un conjunto de reformas estructurales bautizadas posteriormente como “el Consenso de Washington”, destinadas a desmontar la institucionalidad estadocéntrica montada en las décadas anteriores mediante la reducción drástica de los aranceles y controles cambiarios, la apertura financiera, la privatización de las empresas y servicios públicos, la

desregulación y liberalización de los mercados, la política social focalizada, y, en general, la jibarización del Estado y su financiamiento básicamente mediante impuestos indirectos. Se trataba de reestablecer y ampliar al máximo el predominio del mercado en una economía abierta y desregulada con la menor intervención estatal posible.

La integración financiera transnacional, el reinicio del acceso fácil y amplio al sistema financiero privado internacional y la posibilidad de endeudarse en gran escala significaron una gran presión y estímulo para adoptar políticas de apertura comercial y financiera. Cuando el conflicto político entre diversas coaliciones se define en ese sentido, ello induce una reasignación de recursos hacia los sectores de ventajas comparativas naturales, ampliado en algunos países hacia actividades manufactureras con ventajas adquiridas durante el proceso de sustitución de importaciones. Esto constituye un hecho nuevo de la mayor importancia: el dinamismo de las exportaciones no tradicionales no podría explicarse sin la creación de capacidad productiva en la etapa anterior.

Ahora bien, los criterios de mercado responden a la distribución del ingreso, a las preferencias de los consumidores de rentas más altas y a las estrategias de mercado de los grupos privados nacionales y transnacionales de mayor poder y dinamismo económico. Los empresarios tienen una libertad mucho mayor, pero es dudoso si esa mayor libertad de maniobra es necesariamente ventajosa para los países que reciben estos grandes flujos de capital privado, a menos que existan estímulos institucionales en el país para invertirlos productivamente y condiciones de estabilidad macroeconómica para asegurar sus retornos. A menos que se trate de sociedades firmemente comprometidas con políticas de desarrollo, la holgada disponibilidad financiera privada externa puede desviarse al consumo o a la fuga de capitales en lugar de contribuir a ampliar y diversificar la capacidad productiva. Además, el mercado, por sí solo, no es el instrumento más adecuado para orientar los recursos al desarrollo de un sistema productivo diversificado, con justicia social y sostenible a largo plazo. Por supuesto que ello no es responsabilidad de los bancos que prestan sino de los países que reciben los recursos. A qué se destinan estos abundantes recursos financieros internacionales es la pregunta fundamental.

Todo esto va acompañado de la consolidación de la nueva coalición hegemónica: aparecen con renovado vigor –apoyados en el financiamiento privado internacional– los exportadores, los importadores, el comercio y los sectores financieros, integrados ahora en las corporaciones transnacionales, comandadas por el sector financiero, formando una coalición que remplace la

que constituyeron los sectores industriales, los grupos medios y los sectores obreros. La reducción de la intervención del Estado deja que el mercado –sobre todo los principales grupos económicos– funcione lo más libremente posible, una reactualización de las políticas del tipo *laissez-faire* y de toda la ideología del mercado, el libre cambio, las ventajas comparativas, el masivo apoyo de los nuevos centros de poder financiero transnacionales, entre otros.

1.1.c. La implantación del modelo neoliberal en Chile

Es en este contexto global de integración capitalista internacional que se produce en Chile el traumático colapso del estadocentrismo y el retorno del mercadocentrismo. La receta neoliberal en sentido estricto se aplica fundamentalmente desde 1974 hasta comienzos de la década de los ochenta. Sus elementos básicos son los siguientes: un drástico ajuste fiscal basado en la reducción de los gastos públicos corrientes, sociales y de inversión y la ampliación de la base tributaria mediante impuestos indirectos, la privatización de la mayor parte de las empresas públicas y de parte de los servicios públicos, la eliminación de la política industrial, la focalización compensatoria del gasto social, la apertura externa unilateral comercial y financiera, y la desregulación de los mercados de bienes y servicios y de factores productivos: tierra, trabajo y de capital.

Se trataba de erradicar completamente el modelo estadocéntrico de las décadas anteriores, no solo en la reciente versión extrema del gobierno de la Unidad Popular, sino incluso desde sus orígenes en la legislación y políticas sociales pioneras de la década de los veinte. Hay un esfuerzo fundacional de crear una economía y una sociedad de libre mercado, basada en el respeto irrestricto de la propiedad privada, el rol subsidiario del Estado, reduciendo sus compromisos sociales y productivos y concentrándolo en la tarea de mantener los equilibrios macroeconómicos, la eliminación de las instituciones corporativas (colegios profesionales, sindicatos, etc.), y la plena integración al mercado internacional.

La fase más purista de implantación del nuevo modelo de política económica dura hasta mediados de los años ochenta. La crisis de la deuda externa a comienzos de esa década produce, entre otros efectos, la quiebra del sistema bancario y financiero y eleva el desempleo generado por las políticas anteriores a niveles desmesurados. Ante estas circunstancias, se abandona parcialmente la ortodoxia neoliberal de repliegue del Estado. Por el contrario, este vuelve a actuar enérgicamente reorganizando el sistema financiero mediante una fuerte intervención y subsidios estatales, devaluando sustancialmente la moneda con el fin de estimular las exportaciones y la sustitución de importaciones,

expandiendo el gasto y las inversiones públicas para estimular la demanda y el empleo, creando condiciones extremadamente favorables, léase subsidios, para estimular la inversión extranjera, particularmente en la minería y el sector forestal, y en los sectores de empresas y servicios públicos privatizados, estableciendo las condiciones para crear empresas privadas administradoras de los fondos previsionales acumulados históricamente por el antiguo sistema de previsión social y orientados a los sectores de rentas altas y medias, fondos que contribuyen sustancialmente a la creación de un sistema de financiamiento de largo plazo, controlado y orientado por el Estado.

En este sentido, no cabe duda que entre los principales hitos positivos que deja la aplicación más ortodoxa del modelo neoliberal de mercado, se destacan aquellos relacionados con una búsqueda permanente de los equilibrios macroeconómicos, el saneamiento de las finanzas públicas, la creación de condiciones macroeconómicas para el desarrollo exportador, instituciones y políticas para el desarrollo productivo, la privatización de empresas públicas (no obstante procedimientos muy cuestionables), nuevas clases empresariales privadas y un Estado más acotado pero fuerte.

No obstante los enormes logros de este período, se continúa arrastrando muchos de los legados negativos del período neoliberal más ortodoxo, como son la excesiva concentración de la riqueza y el poder; una alta desigualdad distributiva; la ausencia de política de ordenamiento territorial; y una ausencia de visión y estrategia de desarrollo de largo plazo.

2. Crecimiento con equidad (1990-2006)

2.1. Introducción

El retorno a la democracia marcó el fin de un período de agudos enfrentamientos en la sociedad chilena. Entre las década de los sesenta y la de los noventa se experimentaron profundas reformas institucionales y estructurales. Bajo los lemas de la “revolución en libertad”, la “vía chilena al socialismo” y el “neoliberalismo”, se impulsaron y en alguna medida se impusieron y deshicieron parcialmente estas reformas.

Hay consenso a estas alturas que el retorno a la democracia fue un proceso pausado y negociado. La naciente administración optó por una política de consensos en el plano político, pero también en lo económico. Se asumió en gran parte el sistema económico instaurado por la dictadura, para luego ir reformándolo y ajustándolo gradualmente, particularmente enfocado en el plano social y en la inserción internacional del país.

Quienes vivieron el inicio del gobierno democrático presidido por Patricio Aylwin recordarán que se mezclaban los sentimientos de incertidumbre y esperanza. Los que habían sufrido la larga experiencia de un gobierno dictatorial no solo se alegraban por la recuperación de la democracia sino esperaban ver satisfechas sus aspiraciones de justicia. Por otra parte, algunos tenían temor a las represalias que se podían tomar en su contra por haber participado en el gobierno dictatorial y otros, particularmente algunos empresarios, temían que las nuevas autoridades económicas que se habían manifestado contrarias a la política aplicada en el régimen anterior, abandonaran las reformas liberalizadoras logradas con alto costo y, además, dieran curso a las demandas reprimidas.

Para el gobierno también era materia de incertidumbre la permanencia del General Pinochet como Comandante en Jefe del Ejército y las reacciones posibles de las Fuerzas Armadas frente a los procesos por violación de los derechos humanos.

El desafío era ser consecuente con lo planteado ante el país por el Presidente y los partidos de la Concertación y la cautela con que se debía proceder, tanto desde el punto de vista político, como económico-social. Siempre que se da en forma simultánea el requerimiento de continuidad y cambio, la solución adecuada requiere de mucha objetividad, prudencia y decisión. Esto se dio mucho más allá de lo que los distintos grupos sociales esperaban.

Acciones definidas de recuperación social, en cuanto a salarios, especialmente el mínimo; fortalecimiento de las organizaciones sociales, especialmente sindicales; aumentos significativos del gasto social, especialmente en salud, educación y vivienda estuvieron condicionados a mantener los equilibrios macroeconómicos por considerar que estos no solo tenían una justificación económica, sino un retroceso en este aspecto tendría un alto costo social.

El propósito de lograr crecimiento con equidad fue el objetivo estratégico que orientó al gobierno del Presidente Aylwin, y que se ha mantenido en los sucesivos gobiernos de la Concertación.

Para ilustrar la importancia que el primer gobierno democrático daba a la justicia social, factor claramente diferenciador del gobierno anterior, se transcriben algunos párrafos del Mensaje presentado al Congreso Pleno por el Presidente Aylwin el 21 de mayo de 1990.

“Es evidente que, para superar esa dualidad, la llamada política del ‘derrame’ no constituye un camino viable ni eficaz. Que el crecimiento por sí mismo mejore la situación de los más destituidos puede tardar varias décadas. Y, como nos dijo Su Santidad Juan Pablo II, ‘los pobres no pueden esperar’.

“Chile necesita una acción positiva del Estado para progresar hacia la justicia.

“Un imperativo moral exige avanzar hacia un Chile donde exista cada vez mayor justicia social. Tenemos un compromiso solemne de hacerlo. Nuestras acciones durante estos meses son testimonio de ese compromiso, y no cejaremos en esta preocupación permanente por nuestros compatriotas socialmente postergados.

“Avanzar hacia una mayor equidad es también una condición de la estabilidad política y económica del país. Una sociedad atravesada por desigualdades socioeconómicas inaceptables para el sentimiento moral contemporáneo es el mejor sustrato para la exacerbación del conflicto político y su desenlace: el quiebre institucional y la opresión política consiguiente.

“Donde la injusticia social prevalece, no hay paz laboral ni confianza; empresarios y trabajadores se convierten en enemigos, con el consiguiente resultado de inestabilidad y estancamiento económico.

“No podemos avanzar en el camino del desarrollo sin avanzar a la vez en el camino de la justicia social. Para crecer, necesitamos trabajo, disciplina, perseverancia, paciencia, voluntad de emprender y unidad, lo que solo puede conseguirse en un clima de equidad en que todos se sientan partícipes, no solo en el esfuerzo, sino también en los frutos del crecimiento.

“Avanzar en el camino de la equidad significa integrar cada vez a más y más chilenos en el esfuerzo del desarrollo. La pobreza, la escasa educación, la mala salud de tantos chilenos, equivalen a un desperdicio de energías, talentos y capacidades potenciales”.

En este contexto, se puede resumir que los principales logros del período posterior a 1990 se refieren a conservar y fortalecer los equilibrios macroeconómicos, instaurando una regla de equilibrio fiscal, que la respeta en el tiempo, generando alta credibilidad en este aspecto; impulsa una reforma tributaria, que soporta en un corto plazo una política social mucho más expansiva y focalizada, dirigida en particular a la reducción de la pobreza que disminuye de un 38,6% en 1990 a un 13,7% en el 2006; se intenta corregir algunas de las externalidades propias del mercado mediante el establecimiento de una fuerte institucionalidad regulatoria; se introducen en el desarrollo de tareas tradicionales del Estado mecanismos de coordinación con el sector

privado, por ejemplo, las obras públicas, mediante una política de concesiones; se estimula el desarrollo tecnológico y productivo; se crea una institucionalidad y política ambiental; y se amplía y profundiza la inserción internacional en el plano económico y político.

En las secciones siguientes se presenta en forma resumida los resultados logrados en el período de 1990 a 2006, tanto en lo económico como en lo social.

2.1.a. El crecimiento económico

Las cifras globales de crecimiento de la economía chilena entre 1990 y 2006 son elocuentes. El promedio se vio afectado por la crisis asiática, especialmente entre 1998 y 2003, y a pesar de ello, fue de 5,5%. Esto no tiene paralelo para un período tan prolongado y bajo condiciones de equilibrio macroeconómico. Si se considera el período 1990-1998, la tasa media de crecimiento del producto interno bruto (PIB), fue de 7,3%, impulsado especialmente por el aumento de las exportaciones y de la inversión. En el siguiente cuadro se presenta el aumento del PIB en algunos años comprendidos entre 1990 y 2006.

Cuadro 1
Crecimiento y empleo, 1990-2006 (en porcentajes)

	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006	1990-2006
Crecimiento del PIB	3,7	12,37	5,7	7,4	3,2	4,5	2,2	6,0	4,0	5,5
Desempleo (prom. mensual)	7,8	6,7	7,8	6,6	6,2	9,7	9,8	10,0	7,8	8,2
T. de inversión (% del PIB)	24,2	24,7	27,4	26,4	27,0	23,2	23,2	20,9	24,1	24,6
Crecimiento De export.	3,6	11,9	26,1	3,8	-8,7	11,9	-0,5	50,1	40,7	13,5

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas.

Como se puede observar, el efecto más negativo y sostenido de la crisis asiática se reflejó en el aumento de las tasas de desempleo que han experimentado una mejoría recientemente. Es también notoria la influencia de las exportaciones sobre el crecimiento; aunque se nota cierta irregularidad en su evolución, su aumento promedio es muy superior al del PIB.

Un resultado notable de la experiencia económica de los últimos diez y seis años es que el crecimiento se logró simultáneamente con un proceso de inflación decreciente y un balance equilibrado de la cuenta corriente y del presupuesto fiscal. Esto se puede apreciar en el cuadro 2.

Cuadro 2
Equilibrios macroeconómicos (en porcentajes)

	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006	1990-2006
Inflación	27,3	12,7	8,9	6,6	4,7	4,5	2,8	2,4	2,6	7,5
Bal. cuenta corriente (% del PIB)	-1,6	-2,3	-3,1	-4,1	-1,5	-4,9	-1,2	-0,9	2,2	3,6
Balance fiscal (% del PIB)	2,4	2,1	1,5	2,2	0,4	-0,7	-1,2	2,1	7,7	1,5

Fuentes: Inflación: Instituto Nacional de Estadísticas; Balance fiscal: Dirección de Presupuesto y Balance Cuenta Corriente, Banco Central.

Los equilibrios macroeconómicos no son un “antojo” de los economistas, sino una condición necesaria del crecimiento, de la protección social originada en la estabilidad de precios y de la mayor independencia y capacidad de ajuste frente a los *shocks* externos.

Sería injusto sostener que los resultados logrados durante los gobiernos de la Concertación solo se sustentan en lo hecho de 1990 en adelante. Un mérito de los gobiernos democráticos ha sido utilizar y perfeccionar algunas de las modernizaciones, como es la apertura al exterior iniciada en el gobierno anterior. Igualmente injusta es la afirmación que hacen algunos en el sentido de que los gobiernos democráticos han sido meros administradores del modelo de la dictadura.

Frente a afirmaciones sin sustento objetivo, vale la pena recordar que el crecimiento económico promedio entre 1973 y 1989 fue de 2,9%, el porcentaje de pobres creció a cerca del 40% de la población, se deterioró la distribución del ingreso, se redujeron los gastos en protección social y la tasa de desempleo promedio fue de alrededor del 18%.

Desde un punto de vista conceptual, el llamado modelo neoliberal considera que el crecimiento económico resuelve “todos” los problemas y que el Estado debe ocuparse solo de los más pobres a través de políticas asistenciales. Nosotros creemos que el Estado tiene responsabilidades reguladoras en lo económico y la obligación de corregir las desigualdades de origen y de oportunidades en lo social. Además, y muy fundamental, creemos que el Estado tiene la obligación de elaborar una visión estratégica del desarrollo a mediano y largo plazo, mediante la cooperación institucionalizada con todos los sectores relevantes del país. Es un Estado fuerte y diferente a lo que fue la tradición intervencionista del pasado y de la minimización que se pretende por algunos.

A pesar de los buenos resultados macroeconómicos de los gobiernos de la Concertación, se han producido ciertos hechos preocupantes como las imperfecciones del mercado y la concentración de actores económicos importantes. Nos referimos al alto grado de concentración económica vigente. No es del caso repetir los antecedentes que confirman esta afirmación. Ellos son de conocimiento público en áreas tan significativas como la financiera, el comercio minorista, los servicios básicos, la propiedad accionaria, entre otras.

La concentración económica no es mala *per se*, muchas veces es un requisito para competir con éxito en el mercado global, en otros casos puede ser beneficiosa para el consumidor, pero también se dan situaciones en que, a través de la concentración de la propiedad, se ejerce dominación sobre proveedores y consumidores, imponiéndoles condiciones abusivas. Esto ha ocurrido y es un factor de desprestigio de lo que se ha llamado el modelo de desarrollo. Es precisamente en estas circunstancias donde el Estado debe ejercer su poder regulador para hacer prevalecer la competencia donde ésta no existe plenamente o sancionar severamente en los casos en que se infringen las normas de justicia en las relaciones económicas y comerciales.

En relación con la concentración económica, ha habido una legislación insuficiente y, en otros casos, no se ha hecho pleno uso de las disposiciones existentes. Es este tipo de deficiencias lo que estimula la crítica a la concentración, por producirse situaciones de desamparo frente a los abusos y por la constatación de las grandes desigualdades existentes en la acumulación de propiedad e ingreso.

La superación de las condiciones de heterogeneidad excluyente es un desafío pendiente para lograr un desarrollo inclusivo.

Como se ha señalado anteriormente, es en las empresas de menor tamaño donde se genera la mayor proporción del empleo y es precisamente por la precariedad de esas empresas que la generación de empleo es insuficiente y su calidad es insatisfactoria. Al margen de los avances que se han logrado en los gobiernos democráticos, es conveniente presentar algunos rasgos destacados de la situación en que nos encontramos, con el propósito de iluminar el camino que aún queda por recorrer.

Una primera observación surge de la baja tasa de ocupación de los dos primeros deciles de ingreso, 27,9% y 39,6% respectivamente. En los deciles de ingreso más alto, estos porcentajes eran de 65,4 y 70,4, según la encuesta Casen 2006. Además, los dos primeros deciles tuvieron pocas variaciones desde 1990 hasta 2006. Por otra parte, si se observa la tasa de desocupación por deciles se puede comprobar que la tasa media de desempleo el 2006 fue de 7,3%; en cambio, en el primer decil era de 26,6% y en el segundo, de 14,7%. También es notorio y digno de preocupación el hecho que el desempleo es mucho mayor en los jóvenes. En efecto, para el tramo comprendido entre los 15 y 19 años la desocupación en 2006 era de 24,5% y entre los 20 y 24 años alcanzaba al 15,1%, siendo menos de la mitad o de la tercera parte de este último porcentaje a partir de los 25 años.

Otra característica negativa de la situación laboral chilena se refiere a la baja participación de la mujer y a su disminuida remuneración en comparación con la de los hombres. La tasa de participación de la mujer ha aumentado de un 32,5% en 1990 a un 43,2% en 2006. En cuanto a la remuneración, en 1990 la mujer obtenía un ingreso equivalente al 72,3% del que obtenía un hombre, porcentaje que subió al 76,1% el año 2006.

En relación con el acceso a empleos de calidad, se ha estimado que el 42,7% corresponde a empleos de calidad media inferior, lo que generalmente va aparejado a una situación de desprotección social.

Los antecedentes anteriores ponen de relieve la trascendencia que tiene para el empleo mejorar las condiciones en que operan las empresas de menor tamaño.

2.1.b. Los resultados sociales

Si hubiera que resumir en una frase la diferencia de enfoque en lo social entre el gobierno democrático y la concepción neoliberal que caracterizó a la dictadura, se podría decir que es el reemplazo del énfasis de lo asistencial compensatorio por los derechos sociales del ciudadano. Esto no significa desentenderse de la responsabilidad del Estado de compensar situaciones extremas, cuya solución definitiva es de largo plazo. La diferencia

está precisamente en abordar simultáneamente las correcciones de fondo, que son producto del mal funcionamiento del mercado, y los paliativos temporales a desequilibrios de origen que dan como resultado extremas desigualdades. La orientación al bienestar que está dada por la superación de condiciones económicas estructurales generadoras de pobreza y desigualdad, la creación de oportunidades y la extensión de la protección social, han sido objetivos simultáneos que han perseguido sucesivamente los gobiernos de la Concertación. Para que una visión de esta naturaleza sea plenamente exitosa requiere de una participación creciente de la sociedad civil, lo que ha sido insuficiente en la experiencia de los gobiernos de la Concertación. Esto se explica por lo difícil que ha sido reconstituir el destrozado tejido social que se recibió de herencia de la dictadura. De aquí la importancia de que las políticas sociales sean integradoras, para recuperar el sentido de comunidad y cooperación.

El resultado más notable de la combinación exitosa de crecimiento y equidad ha quedado de manifiesto en la encuesta Casen 2006 donde se informa que la pobreza disminuyó entre 1990 y 2006 de un 38,6% a un 13,7% y la indigencia de un 13% a un 3,2%. Se ha criticado este resultado argumentando que el valor de la canasta de alimentos que se ha tomado como base para determinar la línea de pobreza e indigencia no corresponde al que resultaría si se actualiza y pone precio a la estructura de consumo prevaleciente. Es efectivo que una revisión de la canasta se hace necesaria y que ello conduciría a un mayor valor, pero está fuera de discusión la reducción sistemática y significativa de la pobreza desde 1990 en adelante. En esta materia la experiencia chilena ha sido exitosa en comparación con lo que ha ocurrido en otros países.

Otra forma de medir el cambio que se ha producido en el bienestar es comparando las condiciones de vida de las familias actualmente con las que tenían en el pasado. Para esto se usa, entre otros métodos, la calidad de la vivienda y la disponibilidad de bienes en el hogar. Las cifras disponibles más recientes corresponden a los censos de 1992 y 2002. Allí se comprueba que más del 70% de los habitantes son propietarios de sitio o vivienda, que la disponibilidad de alcantarillado y agua potable ha aumentado de una manera notable, que la disponibilidad de televisión a color supera el 50% de los hogares; lo mismo ocurre con los refrigeradores, los vehículos se duplicaron, los celulares han tenido un crecimiento explosivo y en los últimos años se registra el mismo fenómeno con el acceso a Internet.

A simple vista se puede comprobar el cambio en las condiciones de vida de los chilenos. La información que proporciona la última encuesta Casen nos permite confirmar, a través de distintos indicadores, que la disminución de la pobreza absoluta se ha producido en las zonas urbanas y rurales, en las distintas regiones del país, en la población infantil, en las mujeres jefes de hogar, esto es, de una manera generalizada en los distintos grupos sociales y a lo largo del territorio nacional.

No se comprueba el mismo cambio positivo en lo que se refiere a la pobreza relativa, en efecto, si se compara la distribución del ingreso autónomo por deciles los cambios son menores, salvo la disminución que se ha producido en el décimo decil, esto es en el de más altos ingresos, como se aprecia en el siguiente cuadro

Cuadro 3
Evolución de la distribución del ingreso autónomo según decil de ingreso autónomo per cápita del hogar, 1990-2006 (en porcentajes)

Decil	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003	2006
I	1,4	1,5	1,4	1,3	1,2	1,3	1,2	1,2
II	2,7	2,8	2,7	2,6	2,5	2,7	2,7	2,9
III	3,6	3,7	3,5	3,5	3,5	3,6	3,6	3,9
IV	4,5	4,7	4,5	4,5	4,5	4,5	4,7	4,9
V	5,4	5,6	5,6	5,4	5,3	5,7	5,4	5,6
VI	6,9	6,6	6,4	6,3	6,4	6,2	6,6	7,0
VII	7,7	8,1	8,1	8,2	8,3	7,9	8,2	8,7
VIII	10,4	10,5	10,6	11,1	11,0	10,4	10,7	11,1
IX	15,2	14,8	15,4	15,4	16,0	15,1	15,3	16,0
X	42,2	41,8	41,8	41,8	41,4	42,7	41,5	38,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Mideplan, sobre la base de la encuesta Casen, años respectivos.

De la comparación del ingreso autónomo se desprende que el decil más rico tiene un ingreso promedio 30 veces superior al decil más pobre. Esta situación cambia substancialmente si se compara el ingreso total, donde no solo se considera el ingreso autónomo, sino también los subsidios monetarios y las transferencias en servicios gratuitos o subsidiados en educación y salud. Esto se puede apreciar en el siguiente cuadro, correspondiente al año 2006.

Cuadro 4
Composición del ingreso total de los hogares, 2006
(en porcentajes)

Componente de los ingresos	Decil de ingreso autónomo										
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	Total
Ingreso autónomo	37,1	62,3	72,1	80,0	85,7	89,5	92,8	96,5	98,5	100,0	91,2
Subsidios focalizados	12,2	4,2	2,7	1,8	1,2	0,8	0,5	0,3	0,1	0,0	1,0
Subsidios no focalizados	1,0	1,3	1,1	0,9	0,6	0,5	0,3	0,2	0,1	0,0	0,3
Subsidios monetarios	13,2	5,5	3,8	2,7	1,8	1,3	0,8	0,5	0,2	0,0	1,3
Subsidios de educación	28,2	20,4	15,1	11,4	8,6	6,7	4,9	3,2	1,7	0,4	5,2
Subsidios de salud	21,4	11,9	8,9	5,9	4,0	2,5	1,6	-0,2	-0,4	-0,5	2,2
Subsidios de educación y salud	49,7	32,3	24,1	17,3	12,5	9,2	6,5	3,0	1,3	-0,1	7,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Casen 2006.

En el cuadro 4 se destaca la importancia que tienen los subsidios monetarios y no monetarios particularmente en el caso del primer decil, donde representan 62,9% del ingreso total.

Por último, para dar una impresión del cambio que han experimentado los hogares entre 1990 y 2006 se presentan los perfiles obtenidos de la encuesta Casen para 1990-1996 y 2006.

Cuadro 5
Perfil de los hogares

Casen 1990	Descriptor	Indigencia	Pobreza no indigente	No pobres
	Tamaño del hogar (n° de miembros)	4,9	4,6	3,7
	Jefatura femenina (%)	22,4	18,8	20,3
	Analfabetismo (%)	8,0	6,2	4,4
	Escolaridad (años de estudio)	7,2	7,9	9,7
	Ocupados por hogar (n° de personas)	0,8	1,2	1,5
	Miembros del hogar por ocupado (n° de personas)	4,8	3,8	2,6
	Tasa de desocupación (%)	28,3	12,7	4,9
	Tasa de participación laboral masculina (%)	72,4	73,3	73,9
	Tasa de participación laboral femenina (%)	19,0	22,5	36,8

Casen 1996	Descriptor	Indigencia	Pobreza no indigente	No pobres
	Tamaño del hogar (n° de miembros)	4,7	4,6	3,8
	Jefatura femenina (%)	25,1	20,5	21,9
	Analfabetismo (%)	9,2	7,1	4,1
	Escolaridad (años de estudio)	7,1	7,9	9,9
	Ocupados por hogar (n° de personas)	0,8	1,2	1,5
	Miembros del hogar por ocupado (n° de personas)	4,7	4,0	2,6
	Tasa de desocupación (%)	28,6	12,1	3,9
	Tasa de participación laboral masculina (%)	68,3	75,1	74,9
	Tasa de participación laboral femenina (%)	18,3	22,3	39,3

Casen 2006	Descriptor	Indigencia	Pobreza no indigente	No pobres
	Tamaño hogar (n° de miembros)	4,4	4,6	3,6
	Jefatura femenina (%)	44,4	34,7	28,8
	Analfabetismo (%)	6,9	6,0	3,6
	Escolaridad (años de estudio)	8,5	8,8	10,3
	Ocupados por hogar (n° de personas)	0,7	1,1	1,6
	Miembros del hogar por ocupado (n° de personas)	4,3	4,0	2,4
	Tasa de desocupación (%)	40,2	19,8	5,7
	Tasa participación laboral masculina (%)	58,3	63,8	73,8
	Tasa participación laboral femenina (%)	31,3	30,1	44,7

Fuente: Encuestas CASEN 1990, 1996 y 2006.

El examen del perfil de hogares nos muestra aspectos positivos, pero también otros negativos que requieren de preocupación especial en los próximos años. Estos últimos se refieren especialmente al aumento de la jefatura femenina del hogar, a la tasa de desocupación de los indigentes y pobres no indigentes y a la tasa de participación masculina de los indigentes. Por otra parte, las buenas noticias vienen de la reducción del analfabetismo, el aumento de la escolaridad y el aumento de la tasa de participación femenina.

Otra forma de medir los logros sociales es utilizar índices por áreas. En el trabajo de Dagmar Raczynski y Claudia Serrano publicado en el libro “La Paradoja Aparente”, cuyo editor es Patricio Meller, se recoge la siguiente información:

Área o sector	Situación alrededor del año 2000
Educación	<ul style="list-style-type: none"> • Cobertura prácticamente universal de la enseñanza básica de 8 años de duración, desde fines de los años ochenta. • Expansión fuerte de la enseñanza media en los años ochenta que continúa en los noventa. Hacia el año 2000 la tasa bruta de matrícula en la enseñanza media es cercana al 90%. • Expansión significativa de la educación postsecundaria en la década de los noventa, alcanzando a alrededor de un tercio de la población entre 19 y 24 años de edad. • Elevación de la escolaridad promedio de la población adulta; en la cohorte de 20 a 29 años, el promedio es de 12 años en áreas urbanas y de 9 en áreas rurales. • Caída en los índices de repitencia y deserción escolar y mejora en los de egreso oportuno a lo largo de la década de los noventa.
Salud	<ul style="list-style-type: none"> • Descenso en la tasa de mortalidad infantil a un nivel de 9 por 1.000 nacidos vivos y de la tasa de mortalidad materna a 2 por cada 10.000 nacidos vivos. • Elevación de las expectativas de vida al nacer, las que para el quinquenio 1995-2000 son de 72 años en el caso de los hombres y de 78 en el de las mujeres. • Perfil epidemiológico marcado por enfermedades “modernas”; cardiovasculares, tumores, traumatismos y accidentes y trastornos mentales, dejando en un segundo lugar las enfermedades infecciosas. • Superación de la desnutrición grave en menores de 6 años y madres embarazadas e incremento en la malnutrición con manifestaciones crecientes de sobrepeso y obesidad en niños y embarazadas. • Cobertura casi universal de atención materno-infantil (embarazo, parto y control sano de salud de niños menores de 6 años).
Vivienda Infraestructura sanitaria	<ul style="list-style-type: none"> • Amplia cobertura de redes de electricidad, agua potable, eliminación de excretas en áreas urbanas. • Variedad y acumulación de experiencia en programas de vivienda para estratos medios y bajos, alto porcentaje de propietarios de vivienda.

Por último, es importante destacar como nos ven desde el exterior, en comparación con otros países. Según el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Chile ocupó el lugar 38 en el ranking de desarrollo humano entre 180 países, siendo superado por Argentina (36) y Barbados (31) dentro de América Latina y el Caribe. Por otra parte, el Fondo Monetario Internacional (FMI) ubicó a Chile en el lugar 40 comparando el PIB de 172 países. Dentro de la región fue superado por Brasil, México, Argentina y Venezuela. Según el índice de libertad económica, Chile tiene el lugar 11 entre 162 países considerados (*Economic Freedom Index*, desarrollado por *Wall Street Journal* y la Fundación *Heritage*). El Informe de Competitividad Global 2007-2008 publicado por el Foro Económico Mundial ubicó a Chile en el número 27 entre 131 países.

En general Chile ha obtenido una buena ubicación en lo económico y en lo social comparado con los países de la región; sin embargo, en algunos casos ha perdido posiciones relativas y en otros ha tenido un progreso menor que el de otras economías emergentes o aquellas que hace algunos años atrás estaban en posiciones semejantes a las de Chile.

Si bien los indicadores dan una buena posición a Chile, nos encontramos en una delicada disyuntiva de recuperar un ritmo de progreso más acelerado o enfrentar pérdidas en posiciones relativas.

2.1.c. Síntesis de logros e insuficiencias

a) Logros

- Un logro que no se encuentra en nuestra historia democrática de los últimos 100 años es la continuidad de las políticas, con sus necesarios ajustes temporales, durante diez y siete años.
- La reducción de la indigencia y la pobreza, junto a un mejoramiento generalizado de las condiciones de vida de la población, no tienen antecedentes históricos semejantes.
- El crecimiento económico ha sido un factor determinante en el mejoramiento del nivel de vida de la población.
- Los equilibrios macroeconómicos sostenidos han sido esenciales para lograr mayor crecimiento y equidad.
- Las políticas sociales han contribuido de manera significativa en la reducción de la pobreza, en reducir las desigualdades, mejorar las oportunidades en amplios sectores de la población, crear condiciones de movilidad social y mejorar “el capital humano” contribuyendo con ello al aumento de la productividad.

b) Insuficiencias

- No obstante los logros alcanzados en la sociedad chilena, persisten insuficiencias que constituyen desafíos para el Estado y la sociedad civil, como es superar la indigencia; crear más y mejores empleos; reducir la informalidad; mejorar las condiciones productivas de las empresas de menor tamaño; reducir las desigualdades en la calidad de servicios básicos como educación, salud, vivienda; extender y mejorar los programas de protección social; perfeccionar las políticas destinadas a beneficiar a los grupos vulnerables; atender los problemas emergentes de drogadicción, alcoholismo y violencia; y estimular la participación de la comunidad en los problemas que les afectan.

Lo que se ha hecho es importante, pero lo que falta por realizar es más difícil porque existe mayor apremio por parte de la población que se siente insatisfecha y sus demandas actuales son por calidad, lo que requiere de mayor eficiencia, más recursos y capacidad innovadora.

Otro ámbito en que la Concertación está en deuda, sin perjuicio de reconocer los avances realizados, se refiere a la heterogeneidad productiva, especialmente a las condiciones precarias de los trabajadores por cuenta propia, las microempresas formales e informales y las pequeñas empresas. En este conjunto se concentra alrededor del 70% del empleo en condiciones de baja productividad e ingreso. En este sector se comprueban abusos en las relaciones comerciales con las empresas de mayor tamaño; tanto es así que en encuestas sucesivas las mipyme asignan a ese tipo de relaciones el principal factor de su precariedad.

3. Una estrategia de desarrollo incluyente

3.1. Introducción

Las principales conclusiones del análisis previo son, en primer lugar, que el modelo de mercado prevaleciente funciona muy bien para una parte de la población, pero no consigue evitar importantes y persistentes niveles de desigualdad y, segundo, que el Estado ha conseguido reducirlas, pero queda un remanente considerable y que se ha mostrado irreducible.

El pensamiento económico dominante sostiene que esta contradicción en el modo de funcionamiento del actual modelo se superaría aumentando la tasa de crecimiento económico y mejorando las políticas sociales. Aunque algo

se puede lograr por esa vía, se piensa que es hora de diseñar una estrategia de desarrollo renovada de largo plazo, con equidad creciente.¹⁸ De acuerdo a esta visión, no es posible formular políticas utilizando categorías globales, que no reconocen la heterogeneidad estructural imperante y que, por tanto, ignoran la esencia del funcionamiento económico y social del país.

3.2. Los desafíos

Los desafíos que enfrenta esta estrategia renovada de desarrollo son, en primer lugar, la aplicación de una política macroeconómica que conduzca a un crecimiento elevado y con plena utilización de la capacidad productiva del país, con bajo desempleo y estabilidad de precios. Segundo, que con esta se logre una efectiva democracia económica, esto es, que conduzca a una gradual homogeneización productiva. Tercero, que produzca una elevación de la calidad de los empleos y que permita promover relaciones laborales equitativas. Cuarto, que se elimine la pobreza absoluta en el mediano plazo y que mejore la distribución de ingresos y la calidad de vida, en especial de las familias de menores ingresos. Finalmente, es imprescindible aumentar la participación ciudadana en las decisiones, lo que implica un gran cambio cultural pues se requiere una comunidad activa y participativa en las tareas de implementación de la estrategia propuesta.

3.3. Contenidos de la estrategia¹⁹

El logro de un desarrollo incluyente requiere combinar crecimiento con equidad y desarrollo con inserción social.

3.3.a. Crecimiento y equidad

Se propone una estrategia de desarrollo inclusivo, que descansa en dos pilares: a) la acentuación de la actual dinámica exportadora ampliando su diversificación, y b) la atenuación de la heterogeneidad productiva estrechando las diferencias de productividad entre empresas de diferentes tamaños, sectores y regiones.

¹⁸ Sunkel (2004, 2006b).

¹⁹ Sunkel, Infante (2006).

Pareciera que el problema no reside tanto en la velocidad del crecimiento como en su composición, o sea, en las profundas diferencias de productividad y calidad de nuestra estructura productiva, tanto en sus sectores productores de bienes como de servicios.

En el segmento moderno, competitivo y de elevada productividad, como es el caso del vinculado al comercio exterior, los grupos sociales (minoritarios) vinculados a él y las áreas geográficas respectivas, se expanden dinámicamente muy por encima del promedio, pero con escasa creación de empleos directos.

Los segmentos de mediana o baja productividad, que incluyen el grueso del empleo informal y precario, los grupos sociales respectivos (mayoritarios) y los espacios geográficos en que se localizan, corresponden a actividades de lento crecimiento, que tienen escasos vínculos con los sectores de punta, participan solo en forma tangencial en el crecimiento; por tanto, por más elevado que este sea, no genera los resultados esperados para la mediana, pequeña y micro empresa, y los sectores de menores ingresos.

Se trata de una dinámica divergente con efectos socioculturales contradictorios. Aquellos que se insertan dinámicamente en el proceso de globalización satisfacen plenamente las expectativas socioculturales y de consumo que éste genera, y son los ganadores. Los que quedan al margen se ilusionan con el bombardeo televisivo y publicitario de la globalización a nivel virtual, que genera delirantes expectativas de consumo "pagadero en cómodas cuotas mensuales". Se origina así una contradicción entre expectativas y realidad, además del agobio por el endeudamiento creciente, causado por la exacerbación del consumo. Posiblemente se encuentre aquí una de las causas de la insatisfacción social creciente, e incluso de las conductas antisistémicas como las reiteradas protestas violentas, la delincuencia y la drogadicción, las que no parecieran tener correspondencia con el exitoso crecimiento económico.

En este contexto, la acción del Estado está centrada en implementar políticas públicas a favor de los excluidos y en especial de los más pobres. Si bien esto ha permitido atenuar las carencias de estos grupos sociales, queda como tarea pendiente enfrentar el problema de la pobreza relativa y el de la equidad, es decir, disminuir las enormes diferencias que existen entre los grupos sociales excluidos y los de mayores niveles de ingreso.

Como lo muestra la experiencia reciente, los efectos sociales de esta dinámica disociadora y divergente pueden ser a lo más moderados con mayores tasas de crecimiento y una mayor y mejor utilización del gasto social. De ahí que para enfrentar decididamente este problema se requiere pensar en un cambio de enfoque de las políticas públicas y así superar gradualmente la heterogeneidad estructural prevaleciente en los diferentes sectores y regiones

de la matriz productiva y social del país, puesto que esta se ha constituido en el mayor obstáculo para lograr el crecimiento con equidad.

3.3.b. *Desarrollo con inserción social*

El actual modelo económico descansa en la redistribución *a posteriori*, de una parte (menor) de los ingresos generados por el crecimiento. Para avanzar con equidad creciente es preciso concebir una estrategia renovada de desarrollo cuyo objetivo central sea la inserción laboral productiva y social *a priori* en la propia estructura y funcionamiento del sistema socioeconómico, lo que aseguraría una mejor distribución primaria del ingreso en el momento de su gestación.

Ello implica pensar el desarrollo, no solo en términos de los sectores modernos de exportación, sino también, y con verdadera contundencia, en los sectores de producción de menor productividad. El modelo actual opera bastante bien realizando la primera tarea, aunque requiere también dinamizarse con productos de creciente valor agregado. Sin embargo, la concepción que subyace al mismo, es que en el país existe una relativa homogeneidad productiva, lo que impide avizorar la excepcional prioridad que debiera otorgarse a la segunda tarea.

3.4. *Políticas y programas de la estrategia*

Se trata de implementar una estrategia de desarrollo renovada que descansa, por una parte, en una progresiva homogenización productiva y social, acompañada de la creación de nuevos sectores de la producción internos y de un cambio en las relaciones laborales, y, por otra, en una dinámica exportadora reforzada con mayor diversificación y valor agregado.

3.4.a. *Una política de transformación productiva*

Es preciso pensar en la ejecución de un ambicioso programa de transformación estructural de largo plazo (durante 15 a 20 años) que permita a los sectores menos avanzados aumentar gradualmente la productividad y los ingresos de los ahí ocupados y, simultáneamente, mejorar con políticas públicas la calidad de vida de las familias relativamente excluidas.²⁰ Un programa como el propuesto requiere un fuerte y sostenido impulso y la coordinación por el Estado, lo que deberá reflejarse en la asignación de importantes recursos por

²⁰ Sunkel, Infante (2006).

un período amplio de tiempo, si se desea cumplir con el objetivo de que la sociedad chilena progrese con equidad creciente.²¹

Una iniciativa de esta naturaleza debiera ser ejecutada con amplia participación del sector privado y organizaciones de la sociedad civil, en forma descentralizada en cada región y a nivel local, espacios en los que se evidencian en la práctica los diferenciales de productividad y las características específicas que deben ser superadas. El desarrollo de una “economía social” de este tipo, asentada en la experiencia acumulada de diversas instituciones estatales (Corfo, Indap, Fosis), sería una prometedora vía para lograr el desarrollo con equidad. Para acometer una tarea de esa magnitud es preciso forjar un nuevo contrato social, en el que las decisiones sobre la magnitud y aplicación de los recursos debieran ser tomadas a través del diálogo social entre trabajadores, empresarios, gobierno y representantes de la sociedad civil, en los niveles que corresponda, con el fin de responder en mejor forma a las necesidades reales de los ciudadanos. Ello requerirá también la readecuación de las instituciones para que el diálogo social pueda realizarse efectivamente en los diferentes niveles de participación ciudadana.

3.4.b. Políticas para el aumento gradual de la productividad de las pequeñas empresas

Uno de los objetivos básicos de la política de transformación productiva es modificar el actual modelo de negocios, que ha terminado por debilitar a segmentos cada vez más amplios de empresarios medianos y pequeños. Se entiende por modelo de negocios el conjunto de regulaciones y prácticas comerciales, basadas en un cierto sentido común y normas legales, que posibilitan determinadas estructuras de mercado y las modalidades operativas de éstas.

Por tanto, la política exige enfrentar, por una parte, la desigualdad de oportunidades para emprender la que se refuerza con las desigualdades en la distribución del ingreso y la riqueza, con los accesos diferenciales a la educación y con la escasa competitividad de los mercados de capitales, y por otra, la dificultad de al acceso a crédito, dado que los proyectos de pequeña escala tienden a ser, por definición, menos rentables que aquellos generados desde las grandes empresas.

El objetivo es fortalecer el potencial de generación de empleo directos creado por las mipyme y, a la vez, el desarrollo de su potencial como empleadores indirectos, o derivados, vale decir a partir de su encadenamiento con otros tipos de empresas (grandes) a las cuales provean y de cuya dinámica económica se genere la expansión de los estratos de menor tamaño.

En este contexto, es importante identificar los sectores de la economía en las cuales podrían apoyarse nuevas políticas de empleo para las unidades económicas de pequeña escala. Las pequeñas empresas han visto desaparecer los segmentos más orientados al área de transables; por ello, estas unidades productivas orientan actualmente sus esfuerzos hacia los mercados de bienes y servicios no transables, en los que tienen un mayor potencial competitivo.

En este campo se proponen tres tipos de acciones para mejorar la retención de empleo por parte de las pequeñas empresas, así como para generar directa e indirectamente nuevos puestos de trabajo. Se trata de políticas de corto, mediano y largo plazo.

En el corto plazo, la propuesta es ampliar las oportunidades para las mipyme en el área de servicios. Existen diversas necesidades sociales (cuidado infantil, de seguridad comunitaria, de integración de discapacitados, de atención a la tercera edad, entre otros), que pueden ser atendidos por pequeñas empresas de servicios, compuestas por profesionales jóvenes, de difícil empleabilidad en otras áreas de la economía, los que podrían organizarse en empresas pequeñas y ser parte de la economía social.

Las acciones de mediano plazo pueden tener un impacto en plazos de dos años cuando menos y se vinculan básicamente a programas de incorporación de las Mipyme al crédito de mediano plazo. Al respecto, se propone ampliar los actuales sistemas de garantías bancarias a las pequeñas empresas (Fogape, Fogain, entre otros).

En el largo plazo se trata de impulsar la creación de un ambiente de mayor competitividad que permita la expansión de los negocios de las pequeñas empresas. Al respecto, la clave es desarrollar un conjunto de normas que incentiven la competencia y favorezcan la proliferación de entidades empresariales de pequeña escala.

El objetivo es que el nuevo modelo de negocios aplicado por las grandes empresas en sus relaciones con los pequeños establecimientos incluya fuertes incentivos para el desarrollo de la actividad empresarial de las mipymes, entre otros, su integración a encadenamientos productivos.

²¹ De acuerdo a las experiencias de los países europeos después de la Segunda Guerra Mundial (Italia) e inclusive en los años recientes (la anexión de Alemania del Este, Irlanda) se requiere una inversión equivalente a un PIB anual para realizar cambios estructurales en un período de 20 años. Ello implicaría destinar cerca de un 5% del PIB por año a estos fines. Estos programas fueron financiados con los fondos de cohesión social de la Unión Europea.

3.4.c. Políticas para crear una economía social

La creación de una economía social tiene como objetivo apoyar la construcción de un modelo de crecimiento económico incluyente. En este sentido, constituye un primer intento de responder al desafío de elaborar una estrategia renovada de desarrollo, lo que aseguraría una mejor distribución primaria del ingreso en el momento de su gestación.

En este contexto, la Fundación Chile 21 ha propuesto invertir en la creación de una economía social, formada por nuevos sectores de servicios sociales, cuya producción responda a las necesidades de los sectores menos favorecidos de la población, lo que, en consecuencia, permitiría mejorar su calidad de vida y, al mismo tiempo, crear más empleos con un nivel de remuneraciones y protección social adecuados.²²

Esta propuesta está basada en el análisis de las experiencias de los países europeos en este campo. Al respecto, las profundas transformaciones sociales que se produjeron en Europa entre 1970 y 1990 (envejecimiento de la población, importante incorporación de la mujer al mercado laboral, desarrollo de nuevas tecnologías de información y comunicaciones, y cambios en las pautas de consumo), tuvieron una notable repercusión en el sistema productivo, además de generar problemas de inserción social, marginación y exclusión de algunos sectores sociales de los países.

Con el objetivo de responder a estos desafíos, en estos países se estimuló el desarrollo de “nuevos yacimientos de empleo” que pudieran facilitar el trabajo a personas con dificultades de integración en el mundo laboral. Al respecto, cabe destacar que en los casos de Francia y España, las diferentes iniciativas de apoyo a las nuevos sectores adecuadamente organizados desde la economía social, especialmente a las actividades locales, están actualmente convertidas en alternativas viables para enfrentar los elevados niveles de desempleo y los efectos sociales negativos de los procesos de reestructuración productiva.

Por otra parte, la política de creación de una economía social en Chile está orientada a promover iniciativas en áreas sociales no exploradas de la economía, o en espacios donde las políticas existentes han mostrado ser insuficientes para responder a las necesidades sociales de los grupos menos protegidos, cuya satisfacción no es bien resuelta ni por el sector público ni por el mercado, lo que se expresa en una gran demanda insatisfecha de servicios.

De allí que en la propuesta se identifiquen nuevos sectores de servicios sociales cuya producción responda a las necesidades de los grupos sociales en

condición de pobreza relativa. Esto permitiría mejorar su calidad de vida y, al mismo tiempo, generar más y mejores empleos mediante encadenamientos productivos asociados a este ámbito específico.

El conjunto de carencias de los grupos menos favorecidos de la población cubiertas por los nuevos servicios, se pueden clasificar en tres bloques:

- i) Servicios sociales a la vida diaria (atención integral a la infancia, alfabetización digital y apoyo escolar);
- ii) Servicios para mejorar el nivel de vida (convivencia segura y atención al adulto mayor);
- iii) Servicios culturales y de recreación (promoción cultural, deporte y turismo).

En cuanto a la generación de empleo, además de invertir en la creación de nuevos servicios o nuevos sectores sociales, se propone aplicar políticas para reforzar la capacidad productiva de las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipyme), con la finalidad de que éstas recuperen su participación, tanto en el mercado como en la generación de nuevas ocupaciones.

Respecto al impacto de estas medidas sobre la situación laboral, cabe destacar que, aun cuando los nuevos sectores sociales y las Mipyme son intensivos en empleo, estos no son la solución final al problema de la desocupación, pero sí una fuente para crear puestos adicionales de trabajo que contribuyen a disminuirla.

Por otro lado, para implementar la economía social, se sugiere aplicar una política de gasto social activo, que posibilite la inserción de las personas en la sociedad, a través de la creación de empleos dignos. La calidad de estos empleos sociales sería superior a la de aquellos creados directamente por los actuales programas públicos, dado que permiten crear servicios útiles para la satisfacción de las necesidades esenciales de las comunidades postergadas y representan nuevas oportunidades de trabajo permanente, con una remuneración acorde con la productividad, una relación contractual equitativa y una protección social aceptable.

Además, se propone que los programas de empleo social sean ejecutados a nivel territorial para asentar localmente el proyecto de desarrollo incluyente, con la participación de la comunidad y los principales agentes con responsabilidades en el campo del empleo y social. De esta forma, se estaría promoviendo la creación de un marco favorable para la participación de los actores sociales involucrados, requisito básico para la implementación eficiente de las políticas de desarrollo expresadas a través de los diferentes acuerdos bipartitos o tripartitos.

²² Véanse Comisión de las Comunidades Europeas (1993); Infante (2006a, 2006b).

3.4.d. Nuevas relaciones laborales y diálogo social²³

La formulación de una nueva estrategia de desarrollo que considere la heterogeneidad productiva y que logre una mayor homogenización productiva exige forjar un nuevo contrato social ampliamente compartido. A través del diálogo entre trabajadores, empresarios, gobierno y representantes de la sociedad civil, en los niveles que corresponda, con el fin de responder en mejor forma a las necesidades reales de los ciudadanos. También es requisito la readecuación de las instituciones para que el diálogo social pueda ser realizado efectivamente en los distintos niveles de participación ciudadana.

El nuevo pacto social debiese incorporar, entre otras políticas, una nueva institucionalidad laboral que asiente y garantice la negociación colectiva como una de sus dimensiones esenciales, no solo para aminorar los persistentes niveles de desigualdad salarial a través de una más justa distribución funcional o directa de los ingresos, sino también para reducir las asimetrías que se generan en la inserción laboral de los asalariados y en su acceso a puestos de trabajo decentes o de buena calidad.

Un reto importante en la formulación de una estrategia de desarrollo inclusiva y con justicia social lo constituye la construcción de instituciones sólidas para el mercado de trabajo. En tanto estos mercados son imperfectos y esencialmente asimétricos, requieren ineludiblemente de instituciones que los equilibren a fin de que los beneficios del crecimiento se traduzcan tanto en reducciones persistentes de la exclusión social como en efectivas oportunidades sociales de desarrollo para todas y todos sus ciudadanos.

El diálogo social representa una importante institución del mercado de trabajo asociada al concepto más amplio de participación ciudadana, definiéndose su función macrosocial como la de contribuir, precisamente, al diseño de políticas públicas funcionales a un crecimiento económico inclusivo y con equidad social.

El diálogo social y la negociación colectiva están destinados, además, a cumplir un importante rol para una adecuación concertada –provechosa para todos los actores y para el país en su conjunto– frente a los cambios en la economía, en la organización de la producción y del trabajo, e incluso en la propia estructura empresarial.

El marco regulatorio de la negociación colectiva debiese dar cuenta, a través de una estructura flexible, tanto del nuevo paradigma de empresa como de la asimetría contractual entre las grandes empresas y las Mipyme, en particular en lo que dice relación con los clusters y las cadenas productivas. Este

debiese propender a una más equitativa distribución de los costos y también de los beneficios que se capturan en la comercialización de los productos finales, evitando particularmente que los bajos ingresos del trabajo y el no cumplimiento de los derechos laborales continúen legitimándose como factores de competitividad.

3.4.e. La estrategia exportadora

En el contexto de una estrategia renovada de desarrollo la pregunta clave para formular una política exportadora es ¿cómo lograr que el proceso hacia la integración transnacional y la presión por una mayor competitividad se traduzca en una ulterior integración nacional, económica y social?²⁴

En otros términos, y como se destaca en Guardia (2006), se trata de que el crecimiento económico que puede derivarse de un nuevo impulso exportador, basado en la diversificación de los productos exportados, permita lograr que los beneficios de este mayor crecimiento estén mejor distribuidos que en el pasado. De esta manera, la dinámica de las exportaciones aporta, no solo a elevar el crecimiento, sino también a mejorar la actual distribución del ingreso.

Además, si no se quiere repetir la experiencia de auge y colapso del salitre es imprescindible una mucho mayor diversificación exportadora. Chile tiene actualmente, gracias al alza de la demanda del cobre, una oportunidad histórica. Pero si no se emprenden ahora estas tareas fundamentales de largo plazo, difícilmente llegará alguna vez a ser un país desarrollado.

Entre los fundamentos de la estrategia propuesta (Guardia, 2006) se destaca el hecho que el proceso de expansión de las exportaciones ha transformado la estructura productiva de la economía chilena, la que ha transitado desde la especialización primario-exportadora clásica conformada por enclaves, hacia una plataforma mas amplia y diversificada con la aparición del encadenamiento productivo en torno a una actividad o producto de gran dinamismo en el sector exportador (*cluster*).

Para obtener esos resultados es imprescindible que desde los inicios del diseño de la estrategia exportadora se dé prioridad a las políticas que conduzcan a reforzar los eslabonamientos de la estructura productiva, con la finalidad de propagar los impulsos dinámicos hacia sectores rezagados que aún no se encuentran plenamente integrados. Por ello, al momento de definir la estrategia, es necesario considerar la red de relaciones en que un producto o rubro de exportación está integrado, lo cual incluye, entre otros, la infraestructura de

²³ Véase Feres, Infante (2007).

²⁴ Véase Sunkel (2004).

puertos, caminos, telecomunicaciones, servicios financieros y la educación y formación de los trabajadores.

También se debe considerar que el dinamismo exportador, si bien eleva el crecimiento de la productividad, no asegura que tal aumento sea homogéneo ya sea entre encadenamientos productivos o al interior de cada uno de ellos. De allí que sea importante aplicar políticas para reducir la heterogeneidad estructural que caracteriza a la cadena productiva y lograr así una distribución más equitativa de los resultados del crecimiento de las exportaciones entre las Mipyme y las empresas más dinámicas. De esta forma, una inserción internacional que promueva la constitución de cadenas productivas más integradas, con mayores grados de elaboración, podría ser uno de los pivotes para elevar la productividad y, al mismo tiempo, mejorar la distribución del ingreso.

3.5. La necesaria modernización del Estado

La estrategia de desarrollo propuesta incluye nuevas formas de interacción entre el Estado y el mercado, y también entre estos y el ciudadano, la sociedad civil, las organizaciones solidarias de base, y las regiones y localidades; un mayor énfasis en la eficacia, la flexibilidad y la descentralización; y una preocupación primordial por los aspectos tecnológicos, institucionales y organizativos. En lo que sigue se abordará solo las dimensiones fundamentales de la necesaria modernización que debería emprender el Estado para llevar adelante una estrategia de desarrollo con fines distributivos.

Un eje fundamental en torno al cual gira inevitablemente cualquier conjunto de propuestas es el del rol que tendrá el Estado. Durante las últimas décadas se ha procurado reducir su tamaño, se ha intentado descentralizar sus funciones y mejorar la gestión pública. Sin embargo, en la medida que estos objetivos se fueron cumpliendo aparecieron nuevas necesidades y funciones de la intervención pública en materia, por ejemplo, de supervisión y regulación de ciertas actividades y de responsabilizarse por las condiciones de los sectores sociales y productivos más precarios (Sunkel, 2004).

En la nueva etapa de desarrollo propuesta, caracterizada por los objetivos de reducción de las brechas de productividad y la inequidad, es necesario que el Estado asuma la responsabilidad de contribuir a plantear una visión estratégica nacional de mediano y largo plazo con el fin de servir de marco orientador para reordenar y mantener los estímulos coherentes con esa visión y que se organice eficazmente alrededor de esta nueva función central.

Como se indica en un trabajo reciente (Rojas, 2006), la modernización del Estado es un proceso de actualización, con el objetivo de dotar al sector público de más y mejores capacidades para enfrentar las tareas tradicionales y cumplir con la responsabilidad de plantear una estrategia de desarrollo de mediano y largo plazo. Se trata entonces de crear las condiciones para transformar los servicios y empresas públicas en organismos capaces de aprender, adaptarse y responder adecuadamente a los nuevos requerimientos.

Como se ha destacado, la nueva estrategia de desarrollo consiste básicamente en reducir los diferenciales de productividad entre los diferentes segmentos de la economía, cuestión que involucra tanto a los sectores internos como al sector exportador. Dado que la estrategia pretende incorporar a los actores interesados a nivel de ramas de actividad económica y comunas, el Estado debería tener la capacidad, no solo de diseñarla con la participación efectiva de empleadores, trabajadores y la comunidad, sino de aplicar políticas que consideren simultáneamente los aspectos globales, sectoriales y locales.

3.6. Participación ciudadana

Es conocido que la participación de la comunidad en los asuntos públicos es reducida. Ello indica que hay una enorme tarea de creación de una institucionalidad participativa, a través de la descentralización, de la regionalización, la iniciativa local, las organizaciones de base, todo tipo de asociaciones, cooperativas, mutualidades, municipios, juntas de vecinos, organismos de desarrollo social, organizaciones filantrópicas, en fin, una red de instituciones sociales de base. Esta es tal vez la tarea más grande que se tiene por delante, dado que involucra además un profundo cambio cultural, pues requiere la constitución de una comunidad activa y participativa (Sunkel, 2004).

Dada la complejidad de las tareas indicadas, no se prevé que esta labor pueda ser asumida por alguna de las instituciones públicas vigentes, de allí que se proponga la creación de una "agencia de desarrollo" con plena autonomía y que cuente con una institucionalidad equivalente a la que hoy tiene la CORFO en materia de fomento productivo.

Para que una institucionalidad como la propuesta mejore la actual capacidad de gestión del sector público será preciso, entre otros, contar con profesionales de buen nivel; para se precisen recursos que permitan mejorar sustancialmente las remuneraciones de los funcionarios públicos. Además, la actividad pública se debería enmarcar en planes estratégicos y planes operativos, con la finalidad de crear un sistema común de manejo de instrumentos de

dirección. Por último, sería deseable que en la actividad pública se extienda el uso de los incentivos económicos ligados a la obtención de resultados, con lo que se lograría un desempeño más eficaz y eficiente del sector público.

4. Comentarios finales

De este trabajo sobre los lineamientos de una estrategia de desarrollo inclusivo de largo plazo con un enfoque estructural, surgen los siguientes comentarios.

En primer lugar, la desigual distribución de ingresos se mantiene debido a la persistencia de la heterogeneidad productiva, factor originario de la diferenciación salarial y de la asimetría en la inserción laboral y el acceso a los puestos de trabajo de buena calidad.

Segundo, es muy probable que los resultados distributivos del presente se reiteren en el futuro si no se reflexiona ahora sobre la capacidad del actual modelo de crecimiento económico para enfrentar la desigualdad en la distribución del ingreso y reducir progresivamente el déficit social en el mediano plazo.

Tercero, en la nueva etapa de desarrollo propuesta, es necesario que el Estado asuma la responsabilidad de contribuir a plantear una visión estratégica nacional de mediano y largo plazo, lo que implica un cambio de enfoque de las políticas públicas.

Finalmente, la estrategia de desarrollo propuesta incluye nuevas formas de interacción entre el Estado y el mercado, y también entre estos y el ciudadano, la sociedad civil, las organizaciones solidarias de base, y las regiones y localidades; un mayor énfasis en la eficacia, la flexibilidad y la descentralización; y una preocupación primordial por los aspectos tecnológicos, institucionales y organizativos.

Bibliografía

- ASSAEL, H. "La búsqueda de la equidad". Revista *Cepal* N° Extraordinario. Santiago de Chile: CEPAL, 1998.
- CHENERY, H., et al. *Redistribution with Growth*. Washington D.C.: The World Bank, 1974.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. *Crecimiento, competitividad, empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI*, Comisión de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1993.

- DE GREGORIO, J. Y LANDERRETCHÉ, O. "Equidad, Distribución y desarrollo integrador". En Cortázar, R., Vial, J., (ed) *Construyendo opciones. Propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo*. Santiago de Chile: DOLMEN/CIEPLAN, 1998.
- FERES, M.E. e INFANTE R. *Chile: Las relaciones laborales del futuro*. Colección Ideas. Santiago de Chile: Editorial Chile 21, 2007.
- FFRENCH-DAVIS, R. "Mecanismos y objetivos del redistribución del ingreso". En Foxley, A., (ed) *Distribución del Ingreso*. México: FCE, 1974.
- _____. "La Distribución del Ingreso: Deuda Pendiente" Informe N° 478 de Asuntos Públicos, 2005. Ver en www.asuntospublicos.org.
- GARCÍA, A. "Chile: Distribución del ingreso y visión estratégica: Lecciones de Países Exitosos". Publicado en <http://www.chile21.cl/ideas/50.act> y http://www.uc.cl/laucmiraachile/html/que_es.html, 2005.
- GUARDIA A. *Lineamientos de una estrategia exportadora para aprovechamiento de los Acuerdos Comerciales y los clusters industriales existentes*. Santiago de Chile: CED, 2006.
- INFANTE, R. "Heterogeneidad estructural, empleo y distribución del ingreso". En *El Trimestre Económico* N° 190. México DF: FCE, 1981.
- _____. (ed). *Chile: Transformar las necesidades sociales en nuevas oportunidades de empleo*. Santiago de Chile: Ediciones Chile 21, 2006a.
- _____. "Economía Social. La experiencia de los países europeos", en *Revista Foro* N° 56. Santiago de Chile: Ediciones Chile 21, 2006b.
- _____. Y O. SUNKEL. "Hacia un crecimiento incluyente". *Revista Foro* Año 6, N° 61. Santiago de Chile: Ediciones Chile 21, 2006c.
- LANDERRETCHÉ, O. *Cuenta Pública del Vicepresidente Ejecutivo*. Santiago: CORFO, 2006.
- MARSHALL, J. "Los obstáculos para el crecimiento de la economía chilena". En Edwards, E. (ed.) *Dinamismo y Equidad: cohabitación forzada*, Centro de Estudios del Desarrollo, Santiago de Chile, 1987.
- MARTNER, G. "Exclusión y necesidades sociales". En Infante (ed.) *Chile: Transformar las necesidades sociales en nuevas oportunidades de empleo*. Santiago de Chile: Ediciones Chile 21.
- MELLER, P. "Una revisión del debate ideológico-económico sobre equidad y crecimiento". En Meller, P. (ed.) *La paradoja aparente. Equidad y Eficiencia: Resolviendo el dilema*. Santiago de Chile: Aguilar Chilena de Ediciones S. A., 2005.

MOLINA, S. *Es el tiempo de la Equidad*. Santiago de Chile: Banco del Desarrollo, 2005.

MUÑOZ O. *El modelo económico de la concertación. 1990-2005. ¿Reformas o cambio?* Santiago: Editorial Catalonia, 2007.

PINTO, A. Y DI FILIPPO, A. "Notas sobre la estrategia de la distribución y redistribución del ingreso en América Latina". En Foxley, A. (ed.) *Distribución del Ingreso*. México: FCE, 1974.

_____. "Desarrollo y pobreza en América Latina: Un enfoque histórico estructural". En Franco, R (comp) *Pobreza, necesidades básicas y desarrollo*. Santiago de Chile: CEPAL/ILPES/UNICEF, 1982.

ROJAS, P. *Evolución de la economía chilena y sus desafíos para el futuro*. Santiago de Chile: CED, 2006.

RUIZ-TAGLE J. *Chile: 40 años de Desigualdad de Ingresos*. Santiago de Chile: Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Chile, 1998.

RUPFER, D. Y ROCHA, F. "Productividad y Heterogeneidad estructural en la industria brasileña". En Cimoli, M. (ed.) *Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL/BID, 2005.

SLAVINSKY, Z. "Anexo Estadístico". En CEPAL, *La mano de obra y el desarrollo económico de América Latina en los últimos años*, E/CN.12/L.1. Santiago: CEPAL, 1964.

SOUZA, P. Y TOKMAN, V. "Distribución del ingreso, pobreza y empleo en áreas urbanas". En Muñoz, O. (comp.) *Distribución del Ingreso en América Latina*. Santiago: CLACSO, 1977.

SUNKEL, O. "La dependencia y la heterogeneidad estructural". En Revista *El Trimestre Económico* N° 177, México DF, 1978.

_____. "En busca del desarrollo perdido". En *Colección Ideas* N° 70. Santiago de Chile: Fundación Chile 21, 2004.

_____. "La sostenibilidad del desarrollo vigente en América Latina". En Aromando, J., (ed.) *El desafío de la Globalización en América Latina*. Buenos Aires: Jorge Baudino Editores, 2006a.

_____. E INFANTE, R. "Hacia un crecimiento incluyente". En Revista *Foro* Año 6, N° 61, Santiago de Chile: Ediciones Chile 21, 2006b.

_____. *Los grandes giros de la política económica chilena*. En O. Sunkel y O. Landerretche, *Ensayos para el diálogo. Las estrategias de desarrollo en Chile: Una Mirada Global*. Santiago de Chile: Fundación Felipe Herrera, 2007.

TOKMAN, V. *Una voz en el camino. Empleo y equidad en América Latina: 40 años de búsqueda*. Santiago de Chile: FCE, 2004.

PARTE II

Algunos análisis sectoriales

Capítulo VI

La educación en los gobiernos de la Concertación*

MARIANA AYLWIN

1. La herencia del gobierno militar

El 10 de marzo de 1990, último día del gobierno militar, se promulgó la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (Loce). Ésta venía a consolidar y dejar atado el sistema implantado en los comienzos de los años ochenta, en el marco de las reformas neoliberales que impulsara el régimen de Pinochet. El sistema que se impuso terminó, radicalmente y por la fuerza, con una larga tradición de educación pública centralizada. Se establecieron criterios de mercado para la provisión educativa a través de un financiamiento que subsidió la demanda en vez de la oferta, que descentralizó la administración de la educación pública en los municipios y que generó incentivos para la ampliación de proveedores privados que podían acceder al subsidio estatal en las mismas condiciones que el sector municipal. Los establecimientos privados y públicos deberían competir para reclutar estudiantes y por ende, el subsidio. La apuesta era que tanto la ampliación de la cobertura como la calidad se beneficiarían de la competencia entre establecimientos y de la libertad de los padres para elegir la educación de sus hijos. La reforma autoritaria desafilió también a los docentes del estatus de funcionarios públicos. Todo ello se dio en el marco de un escenario político de gran polarización, con persecuciones políticas y un gremio atomizado.

En el caso de la educación superior, la Loce consolidó la apertura de este nivel educativo al sector privado. Hasta 1980, en Chile había solo ocho universidades que atendían al escaso 7,2% de los jóvenes, entre 18 y 24 años, que llegaban a ese nivel de educación. Las dos universidades estatales (Universidad de Chile y Universidad Técnica del Estado) cubrían el 65% de la matrícula. Todo el sistema (estatal y privado) contaba con financiamiento público. Luego de la reforma, ese financiamiento disminuyó en un 40%, transfiriéndose a los

* Este análisis está centrado preferentemente en el ámbito de la educación escolar, aunque tiene referencias generales a la educación superior.

estudiantes y sus familias gran parte del costo de la educación terciaria. Como consecuencia, las universidades estatales se descentralizaron y de sus sedes nacieron nuevas universidades regionales, a la vez que surgieron otras 120 instituciones de educación superior, entre ellas 40 universidades y 80 institutos profesionales y centros de formación técnica, todas autofinanciadas.

Desde la oposición al gobierno militar hubo una fuerte reacción contra las reformas educacionales de los años ochenta. El mayor rechazo provino del mundo universitario, especialmente de académicos y estudiantes de las universidades estatales.

Por otra parte, el 11 de marzo de 1990 el primer gobierno democrático debió hacerse cargo de un sistema educacional que, además de cuestionado por su legitimidad democrática y concepción ideológica, había sufrido un gran deterioro como consecuencia de la importante caída del financiamiento público de la educación que, entre 1982 y 1989, disminuyó aproximadamente en un 30%. Ello trajo consigo un severo impacto en las remuneraciones docentes que ya estaban en el piso (muchos profesores ganaban el salario mínimo) y en las condiciones de infraestructura, equipamiento y trabajo pedagógico de los establecimientos escolares. Añádase a ello que los municipios, a cargo de autoridades designadas por el gobierno militar, demostraban serios problemas de gestión y desmotivación por la responsabilidad que se les había asignado, además de no tener competencias ni recursos para responder a ella. Así mismo, la formación docente se había liberalizado y las universidades ya no tenían la responsabilidad exclusiva sobre ella, disminuyendo tanto el número de interesados en estudiar educación como los puntajes de ingreso a la carrera docente.²⁵ Con todo, si bien la cobertura de educación básica disminuyó en un 8%, la de educación media se expandió en un 17% (entre 1982 y 1989) y la educación superior lo hizo de un 7% a un 16%. Por su parte, los establecimientos privados con financiamiento público aumentaron de un 19,6% a un 32,4%, entre 1980 y 1990.²⁶

2. Las decisiones del primer gobierno democrático

La nueva administración política se encontraba frente a un panorama crítico puesto que la Loce, nacida sin legitimidad democrática y tan cuestionada por los actores y los partidos de la Concertación como las reformas anteriores,

²⁵ La matrícula de las carreras de educación disminuyó de 41.000 a 29.000 estudiantes entre 1983 y 1990. A ese respecto véase C. Cox (2003), *Políticas Educacionales en el cambio de siglo*, Edit. Universitaria, pág. 28.

²⁶ *Ibidem*, págs. 24 y siguientes.

requería de alto quórum para ser reformada. El dilema que enfrentaba el primer gobierno de la transición respecto a cómo orientar la política educativa era difícil de resolver, aunque comparado con otros temas de la agenda política y económica, no estaba entre las tareas de mayor complejidad ni de mayor urgencia. Se trataba de un momento particularmente delicado en que la recuperación de la democracia no estaba garantizada, como tampoco la gobernabilidad de una coalición de muchos partidos con diferencias entre ellos y con el peso de las grandes expectativas que generaba el cambio de régimen en una sociedad que había estado profundamente dividida y que exhibía altos niveles de pobreza y desigualdad. No obstante, el signo inicial de la envergadura que tendría el tema educacional para la Concertación fue el nombramiento de Ricardo Lagos como Ministro de Educación, dado el liderazgo que él tenía dentro del conglomerado que asumió el gobierno.

Ricardo Lagos convocó al Ministerio a un equipo de personas que, desde organizaciones académicas no gubernamentales como el Cide, el PIE, la Flacso y el CPU habían ido desarrollando un pensamiento común a partir de diagnósticos de la realidad y el conocimiento de las tendencias educativas en el mundo, a diferencia de los partidos que estaban mucho más atados a sus posiciones ideológicas y al pasado.²⁷ El ascenso del primer gobierno democrático coincidía con la caída de los muros y una visión crítica de los socialismos reales y las políticas centralizadoras, lo cual permitió miradas más desprejuiciadas respecto a la descentralización que fue vista como funcional a la democracia, de modo que las críticas se centraron en la forma en que estaba concebida, más que en la idea en sí. Por otra parte, ya desde el año 1985, bajo el liderazgo del sacerdote jesuita Patricio Cariola, Director del Cide, se habían hecho esfuerzos para reflexionar en conjunto con personeros del mundo de la educación vinculados al gobierno militar, como Gonzalo Vial y María Teresa Infante, promoviendo intercambios que permitieran identificar ciertos puntos de acuerdo y acotar diferencias. Al decir de uno de los participantes de dichos encuentros “esto permitió que llegáramos al debate de fin de la década sin demonios en la cabeza”.²⁸ No ocurría lo mismo en los partidos de la Concertación ni con el gremio de los docentes. Con matices, los radicales y socialistas aspiraban a la muerte de la municipalización y vuelta al “estado docente”. Con matices también, el PPD y la Democracia Cristiana se abrieron a

²⁷ Un liderazgo fundamental en el diseño de la política educacional de los gobiernos de la Concertación ejercieron desde fuera del Ministerio el sacerdote Patricio Cariola y dentro de éste, Cristián Cox y Juan Eduardo García Huidobro.

²⁸ Entrevista con Iván Núñez, superintendente de Educación en el gobierno de Salvador Allende y asesor de los ministros de Educación entre 1990 y 2006.

la posibilidad de mantener la descentralización. Y en definitiva lo que se impuso fue, no solo el peso de la realidad y criterios de pragmatismo, sino también los nuevos aires y tendencias que circulaban en el mundo, por sobre las aspiraciones que estaban plasmadas en el programa de gobierno de la Concertación.

De este modo se explica la decisión de mantener el sistema descentralizado y la forma de financiamiento, aunque ello se dio en el marco de una nueva política educativa que, bajo el objetivo de “mejorar la equidad y la calidad de la educación”, ha mantenido continuidad durante los cuatro gobiernos de la Concertación y se ha caracterizado fundamentalmente por: un rol activo del Estado en la conducción de la educación; el aumento sostenido de la inversión pública en educación;²⁹ y la revalorización de la función del magisterio.

En los inicios de la democracia, el símbolo más poderoso de ruptura con la reforma liberal del gobierno militar fue la creación del Estatuto Docente (1991) que, si bien no cumplió con las expectativas del gremio de volver al Ministerio de Educación, significó un claro reconocimiento de su dignidad al conferirle un estatus especial. En octubre de 1990 se presentó el proyecto que se tramitó en ocho meses y que buscaba mejorar las condiciones laborales y la relación atomizada de los docentes con los municipios. Dicha decisión implicó una ardua negociación, incluso debieron resolverse diferencias internas dentro del gobierno y se enfrentaron huelgas magisteriales. El Estatuto contempló la negociación centralizada periódica de las remuneraciones del profesorado que fue el punto de desacuerdo entre los Ministerios de Educación y Hacienda, tema que zanjó el Presidente de la República bajo la consideración de que, de no hacerlo, se afectaría seriamente la credibilidad de la estrategia de continuidad y cambio en el marco de la política de crecimiento con equidad.³⁰

Por otra parte, en 1992 se eligieron alcaldes y concejales en los municipios tras veinte años de gobiernos locales designados. Con ello la educación pública pasó a depender de autoridades democráticas que estaban sujetas al veredicto popular.

Ese mismo año, el gobierno presentó un proyecto para sustituir la Loce, proyecto que, en la práctica, nunca llegó a ser discutido y más bien representó un saludo a la bandera que venía a demostrar el rechazo del conglomerado de gobierno a una normativa criticada desde su origen. No obstante, en el transcurso de los gobiernos de la Concertación, la Loce tuvo más de cincuenta reformas antes de ser derogada y sustituida por la nueva Ley General de

Educación finalmente aprobada en el Congreso Nacional. Todas sus reformas se orientaron a ampliar el derecho a la educación, impedir las discriminaciones e introducir mayores controles desde el Estado y las comunidades educativas.

3. La política educacional de la Concertación: los ejes de equidad y calidad

3.1. “Estado timón, pero no remero”

Manteniendo el sistema descentralizado y de financiamiento de la reforma neoliberal de los años ochenta, las políticas educativas de la Concertación marcaron un cambio fundamental respecto del rol del Estado. Ellas representaron el paso de un Estado prescindente y subsidiario a uno que empezó a ejercer liderazgo y asumió responsabilidad en el logro de los objetivos de calidad y equidad. Durante todos los gobiernos de la Concertación, el Estado ha mantenido ese liderazgo en la conducción de la política educativa.³¹

Por otra parte, en el ámbito económico –a diferencia del gobierno militar que disminuyó el financiamiento público a la educación– el gasto ha tenido un crecimiento sostenido y permanente, siempre por sobre el crecimiento del país, aún en tiempos de crisis, aumentando en cuatro veces entre 1990 y 2007 (del 2,3% al 4,1 % del PIB). Ello se refleja claramente, entre otros, en el aumento del gasto por alumno; en la inversión en infraestructura que ha hecho que Chile sea una excepción en América Latina con la jornada escolar extendida; en equipamiento escolar (bibliotecas, textos de estudio gratuitos, informática educativa); en el mejoramiento de las condiciones laborales del magisterio; y en el aumento significativo del financiamiento estudiantil en la educación superior a través de becas y créditos.

²⁹ Una de las primeras iniciativas del gobierno democrático fue la reforma tributaria para allegar recursos a las políticas sociales.

³⁰ Las razones las describe muy bien Edgardo Boeninger en “Políticas Públicas en Democracia”, Cieplan, 2007.

³¹ Cristián Cox alguna vez lo definió como “Estado timón, pero no remero”, en una entrevista a Iván Núñez.

Cuadro 1
Gasto público en educación (1990-2008)
(en millones de pesos de 2008)

Año	Gasto del Mineduc	Gasto en subvenciones	Incidencia de subvenciones en el gasto del Mineduc (%)
1990	686.786,5	438.218,9	63,81
1995	1.184.610,4	749.834,0	63,30
2000	1.937.906,6	1.220.443,7	62,98
2005	2.599.180,4	1.641.458,8	63,15
2006	2.677.830,6	1.698.074,7	63,41
2007	3.020.248,3	1.817.441,3	60,18
2008	3.571.416,6	2.180.221,2	61,05

Nota: Las cifras del Mineduc 1990-2007 corresponden a gasto efectivo neto. Las cifras del Mineduc 2008 corresponden a la ley de presupuestos.

Fuente: Ministerio de Educación. Planificación y Presupuesto.

Cuadro 2
Gasto público por alumno en el sistema escolar (1990-2007)
(en miles de pesos 2007)

Año	Básica	Media H.C.	Media T.P.
1990	187,2	164,9	193,2
1995	302,7	303,1	364,6
2000	440,2	495,6	521,2
2005	514,6	529,9	637,3
2007	612,1	653,0	785,0

Nota: Actualización de cifras de gasto en base al IPC.

Fuentes: Estados de la gestión financiera sector público, CGR. Balances presupuestarios, Departamento Recursos Financieros Mineduc. Estadísticas de matrícula: Compendio estadístico de Diplap.

Cuadro 3
Gasto público y privado en educación como porcentaje del PIB (1990-2006)

Año	Educación media	
	Gasto público	Gasto privado
1990	2,3	1,4
2005	3,9	3,1
2007	4,1	n/d

Fuente: Departamento de Estudios, División de Planificación, Ministerio de Educación.

A su vez, el Ministerio de Educación no solo ha fijado los lineamientos estratégicos tales como el nuevo currículum o los sistemas de evaluación, sino que también ha utilizado palancas para llegar a las escuelas con programas y recursos, discriminando positivamente en pos de la equidad. De este modo la política educativa de la Concertación se ha alejado tanto de la prescindencia neoliberal, como de las viejas concepciones de Estado administrador.

Desde los objetivos de equidad y calidad, se abordaron desafíos como el aumento de la cobertura, proceso en el cual quedaba un importante recorrido por hacer especialmente en los niveles de educación inicial, enseñanza media y superior, pero las políticas apuntaron a poner el énfasis en el acceso a la educación que había marcado las décadas anteriores. El acceso y la permanencia en el sistema se entendieron dentro del propósito de equidad que requería servicios y medidas específicas para atender las necesidades de los sectores más vulnerables con políticas compensatorias y recursos para promover la igualdad de oportunidades. De allí el impulso de programas focalizados que se iniciaron con el “Programa de las 900 Escuelas” y de alimentación escolar, a los cuales siguieron muchos otros abordando desafíos distintos. Por su parte, la calidad no fue concebida como un proceso acumulativo de conocimientos, sino como el desarrollo de oportunidades de aprendizajes, habilidades, actitudes y valores de orden superior, adecuadas al contexto de globalización, la sociedad del conocimiento y el desarrollo de las nuevas tecnologías. Ello se expresó en el diseño de un nuevo currículum y el mejoramiento de las condiciones profesionales de los docentes y de los establecimientos educacionales, equipados con centros de recursos de aprendizajes, informática educativa y textos de estudio. La Jornada Escolar Completa, así como los programas de fortalecimiento de la formación inicial docente se enmarcan también dentro de las políticas orientadas hacia la calidad.

Cuadro 4
Políticas para la calidad y la equidad en el sistema escolar, 1990-2009

Nivel	Calidad	Equidad
Política	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Estatuto docente. ✓ Nuevo currículum. ✓ Jornada escolar completa. ✓ Formación inicial docente (FID) y Perfeccionamiento docente. ✓ Infraestructura y equipamiento. ✓ Fondos competitivos para proyectos de mejoramiento educativo (PME). ✓ Programas universales (MECE Básica, MECE Media). ✓ Proyectos de Innovación (por ej. Montegrande). ✓ Informática educativa: Enlaces. ✓ Inglés Abre Puertas. ✓ Evaluaciones nacionales (Simce) e internacionales (Pisa, Timms, Cerce Unesco). ✓ Ley General de Educación. ✓ Sistema de aseguramiento de la calidad. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Programas focalizados en los deciles más pobres (P900, Mece Rural, Liceo para Todos). ✓ Becas. ✓ Programa de Alimentación (Junaeb). ✓ 12 años de Escolaridad. ✓ Subvención pro-retención. ✓ Subvención preferencial. ✓ Fondo de apoyo para la gestión municipal. ✓ Ley General de Educación. ✓ Proyecto de ley para el fortalecimiento de la educación pública.
Supervisión	Integral	Focalizada en colegios con bajos resultados
Colegio	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Fomento del liderazgo, trabajo en equipo, relación con la comunidad. ✓ Fortalecimiento capacidades docentes. ✓ Incentivos al buen desempeño (SNED, asignación de excelencia pedagógica, evaluación de docentes y directivos). 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Inclusión de todos los estudiantes: programas y recursos para reforzamiento e integración.
Aula	Flexibilidad curricular y pedagógica	Atención a estudiantes con necesidades especiales

Por su parte, en el ámbito de la educación superior, durante los gobiernos de la Concertación, si bien se ha mantenido la apertura al sistema de educación privado, usando las regulaciones que la propia Loce estableció, se han cerrado 38 de las nuevas instituciones a la vez que se ha aprobado la creación de 20 otras (10 universidades y 10 institutos profesionales). La expansión de la cobertura se ha hecho fundamentalmente a través de las carreras y sedes creadas por las instituciones autónomas y en especial de la oferta privada. En 1990 había 245

mil estudiantes en la educación superior, el año 2005 llegaron a más de 600 mil. Siete de cada diez jóvenes que accede actualmente a ese nivel de educación es el primero de su familia en lograrlo. Este proceso no habría podido hacerse sin las reformas impulsadas y concebidas bajo los criterios de equidad y calidad que marcaron un cambio en términos de introducir mayores regulaciones y apoyos para esos propósitos, como el financiamiento estudiantil que, en un esquema de educación superior pagada, representa un factor esencial para la igualdad de oportunidades.

Cuadro 5
Principales políticas en la educación superior

	Equidad	Calidad
Políticas	<p>Garantizar que todos los jóvenes puedan acceder a la educación superior independiente de su origen socio-económico.</p> <p>Fortalecer la regionalización de la oferta de educación terciaria.</p>	<p>Promover el mejoramiento de la calidad de las instituciones de educación superior con financiamiento público.</p> <p>Garantizar que la oferta de estudios superiores sea de calidad.</p> <p>Promover la internacionalización.</p>
Instituciones	Mece Sup	<p>Mece Sup</p> <p>Conicyt</p> <p>Comisión Nacional de Acreditación (CNA)</p>
Estudiantes	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 1994 Creación del Fondo Solidario (Crédito para estudiantes de las Instituciones del Consejo de Rectores). ✓ 2005 Creación del crédito con aval del Estado para instituciones acreditadas. ✓ Ampliación de becas. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 1999 Impulso a Sistema de acreditación voluntaria. ✓ 2006 Sistema nacional de aseguramiento de la calidad: acreditación institucional y de carreras.

3.2. La necesidad de construir acuerdos

En el marco de los lineamientos reseñados anteriormente, la política educacional de los gobiernos de la Concertación ha estado marcada por la necesidad de buscar consensos en el contexto de una sociedad que evidencia una antigua y profunda división ideológica en relación a la educación, la cual

se ha mantenido durante los gobiernos de la Concertación. Los acuerdos en educación nunca han fluido naturalmente en nuestro país. Por el contrario, desde los albores de la República, Chile ha expresado visiones diferentes sobre lo que hay que hacer en educación. El debate entre libertad de enseñanza y derecho a la educación ha sido una constante en la historia de la educación chilena, en ocasiones convirtiéndola en el campo de batalla ideológica sobre el tipo de sociedad que se quiere construir, más que en la discusión sobre los problemas y desafíos de la política educativa. La ENU y la Loce representan episodios de esa historia chilena en el siglo XX. Durante los gobiernos de la Concertación, han subsistido las diferencias ideológicas, diferencias que se hicieron más visibles a raíz de la llamada “revolución pingüina” de 2006, quedando plasmadas en el informe del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación que entregó su informe en el 2007. Lo cierto es que ninguna de las visiones encontradas ha contado con una clara mayoría democrática para resolver esas diferencias, de allí que para avanzar haya sido siempre necesario intentar acuerdos que, más allá de las legítimas posiciones ideológicas, aborden temas concretos de la política educativa, como por ejemplo los créditos universitarios, la ampliación de la jornada escolar y, en los últimos años, la sustitución de la Loce.

Cuadro 6
Acuerdos sobre política educativa

1995 Comisión Nacional de Modernización de la educación	Acuerdo para aumentar la inversión en educación al 7% del PIB. Fortalecimiento de la educación media. Mayor tiempo escolar. Autonomía y flexibilidad para proveedores de educación.
1996 Acuerdo político para la Jornada Escolar Completa (JEC)	Flexibilización del estatuto docente. Incentivos colectivos al desempeño Mantención del IVA en 18% para financiamiento JEC.
2000 Acuerdo Ministerio y gremios	Incentivos al desempeño individual. Red de maestros de maestros. Evaluación docente.
2006 Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación	Diagnóstico y propuestas para abordar los problemas de la educación.
2007 Consejo Asesor para la Educación Superior	

4. Los resultados: ¿dónde estamos como país?

Se ha instalado en la conciencia colectiva una cierta percepción de que hemos avanzado poco y de que los resultados de las políticas educativas no son buenos. Algunos hablan del “desastre” de nuestra educación. Cada vez que se entregan los resultados de las mediciones nacionales SIMCE o PSU o más aún, los resultados de las pruebas internacionales, parece confirmarse esa percepción. Lo mismo demostraron las manifestaciones estudiantiles del año 2006. Pareciera que no avanzamos en calidad ni en equidad, objetivos enunciados por las políticas que se han implementado. ¿Cuáles son los logros de las políticas de la Concertación?

4.1. La masificación de la educación

Durante los gobiernos de la Concertación, la educación chilena ha experimentado el impacto de su masificación, especialmente en la educación básica, media y terciaria. Lo cierto es que hoy están en el sistema escolar los que nunca antes accedieron a él. En 1990 había 2.973.752 estudiantes, de los cuales solo poco más de 700 mil cursaban enseñanza media. En el año 2005, teníamos 3.6652 227, de los cuales más de un millón estaban en la enseñanza media. La cobertura de la educación primaria es universal y la de secundaria ha llegado al 85%.³²

Cuadro 7
Crecimiento de la matrícula (1990-2007)
(en porcentajes)

Parvularia	+40,3
Básica	+ 7,7
Media HC	+38,9
Media TP	+53,1
Especial	+242,6
Total	+ 21

Fuente: Indicadores de la Educación en Chile en 2007, Mineduc 2009.

Por su parte, en 1990 solo 16 de cada 100 jóvenes llegaba a la educación superior, mientras el año 2006 lo hicieron más de 40 de cada 100. Esto significa

³² La mayoría de los países latinoamericanos tiene como meta llegar al 2015 con 75% de cobertura en enseñanza media, conforme a “los Objetivos del Milenio” de la ONU.

que en esta etapa, tanto la educación secundaria como la terciaria dejaron de ser para una elite. Hoy día hay cerca de 200 instituciones de educación superior que ofrecen alrededor de seis mil programas de estudio.

Chile es el país que más ha avanzado en cobertura en América Latina, integrando a todos los sectores socioeconómicos a la educación.³³ Ello ha producido un nuevo tipo de exclusión, esta vez no de aquellos que se quedan fuera del sistema, sino de aquellos que dentro del mismo no logran una efectiva inclusión. La principal manifestación de esta exclusión es el fracaso escolar: repitencia, abandono, deserción y bajos resultados de aprendizaje.³⁴

Sin embargo, los indicadores de eficiencia han mejorado significativamente, lo cual es especialmente destacable en la enseñanza media. Mientras a comienzos de los años noventa más de un alumno de cada diez abandonaba el sistema (la deserción oscilaba en torno al 12%), desde el año 2000 esa cifra sitúa en torno al 7%. Mientras que entre 1990 y 1995 el 70% de los alumnos que ingresaban a la educación media egresaban de cuarto medio, entre 2002-2007 lo hicieron el 83%. Este progreso que ha sido muy rápido, da cuenta de que, además del éxito del aumento de cobertura, el sistema también ha progresado en la retención de estudiantes en el sistema. El fracaso escolar también ha experimentado un retroceso importante, aunque hoy siga siendo la principal causa de exclusión del sistema escolar. Más del 90% de los alumnos de enseñanza media se encuentran en el grado correspondiente a su edad. En relación al éxito oportuno,³⁵ podemos afirmar que, mientras que entre 1990 y 1995 solo un 44% de los jóvenes demoró cuatro años en su enseñanza media, entre 2002 y 2007 lo hicieron el 63% de los estudiantes. Por su parte, respecto del éxito total,³⁶ mientras que entre 1990 y 1995 el 66% de los jóvenes logró terminar, entre 2002 y 2007, lo hizo el 81% de los estudiantes. Todos estos son avances que sitúan a Chile en el tramo superior de las naciones latinoamericanas, aunque todavía queda un camino por recorrer en los niveles de educación inicial y educación superior.

³³ Metas 2021. La Educación que queremos para la generación de los bicentenarios. OEI Sept. 2008, versión preliminar a partir de los acuerdos de la Conferencia Iberoamericana de Educación celebrada en El Salvador el día 19 de mayo de 2008.

³⁴ Véase Cristián Bellei, *Políticas Educativas en el Cambio de Siglo*, Edit. Universitaria, Santiago.

³⁵ La tasa de éxito oportuno es la proporción de alumnos que egresa en el período de años correspondiente al nivel educacional, en relación a la matrícula inicial del primer grado (en 4 años).

³⁶ La tasa de éxito total es la proporción de alumnos que egresa en el período definido para la cohorte, en relación a la matrícula inicial del primer grado (considera hasta dos repitencias, por lo tanto 6 años).

4.2. La masificación de los docentes

El proceso de masificación se ha expresado también en una significativa expansión del número de docentes. Entre 1998 y 2004 el total de docentes aumentó en un 22% (en los colegios particular subvencionados lo hizo en un 68%). Sin embargo, la rápida expansión de este recurso humano, con que el país no contaba, se expresa en una débil formación profesional de los docentes. Entre 1997 y el 2003 los alumnos matriculados en carreras de pedagogía aumentaron de 25.000 a 75.000.³⁷ Es evidente que Chile aún no cuenta con los profesores que necesita para enseñar a los estudiantes del siglo XXI. Agréguese a ello, el déficit de docentes en disciplinas como matemáticas, ciencias e inglés. Así mismo, ocurre que los mejores profesores se van a los establecimientos que pueden pagarles más, mientras los establecimientos más pobres deben contentarse con los docentes más débiles, cuando no con personas habilitadas por el Ministerio de Educación para ejercer como tales. Siendo los profesores el principal factor que incide en aprendizajes sustantivos para los estudiantes, su formación y apoyo representan el desafío más importante del país en la mejora de la calidad de la educación.

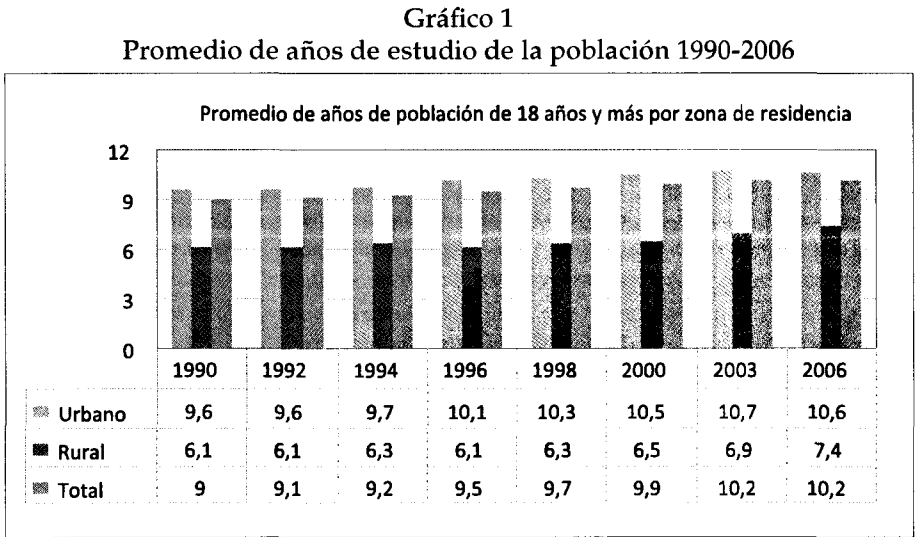
4.3. El impacto de la globalización, los cambios tecnológicos y culturales

El proceso de masificación ha coincidido con el impacto de la globalización y de las nuevas tecnologías, todo lo cual se expresa en el proceso de enseñanza y aprendizaje y en los profundos cambios culturales frente a los cuales la educación chilena aún no tiene respuestas propias. Los docentes se han quedado sin la función que desarrollaron por siglos: transmitir el conocimiento de generación en generación; las instituciones de educación dejaron de ser los templos del conocimiento; hay más conocimiento fuera que dentro de la escuela, éste se duplica cada vez más rápido y el acceso a la información está diseminado en muchas fuentes. Por otra parte, los niños y jóvenes manejan con soltura códigos que los adultos no entienden. Ni la formación ni las prácticas docentes se están haciendo cargo de esta brecha cultural.

³⁷ Dagmar Raszyński y Gonzalo Muñoz, "Reforma Educacional": el difícil equilibrio entre la macro y la micropolítica, Serie Estudios, Cieplan, febrero 2007.

4.4. Más años de estudios para chilenos y chilenas

En 1990, el promedio de años de estudio de los chilenos, mayores de 18 años, era de 9 años. En 2006, alcanzó los 10,2.



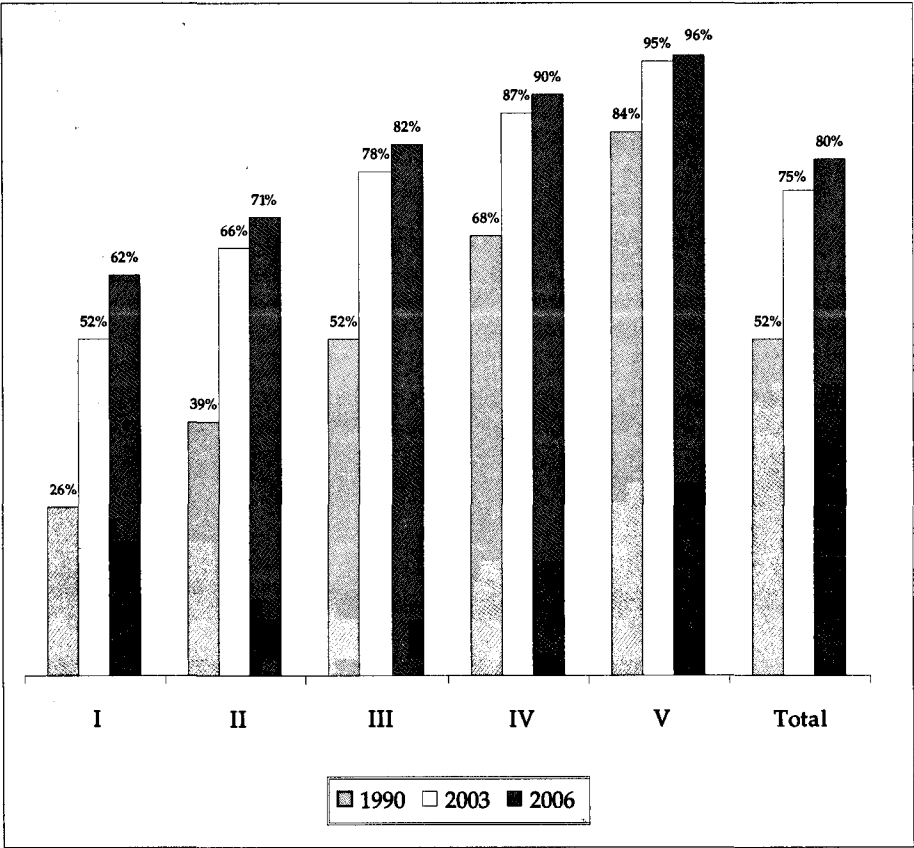
También es importante destacar el aumento de la población que está terminando su educación media, concebida constitucionalmente, desde el año 2003, como el piso mínimo obligatorio para todos los chilenos. Cabe destacar el avance del quintil más pobre. Mientras en el año 1990 solo completaba sus estudios el 26% de los jóvenes más vulnerables, en el año 2006 lo lograba el 62%.

Un aspecto importante de destacar es el aumento significativo de la educación de las mujeres. En 1990 las mujeres representaban solo el 14,3% entre los estudiantes de pregrado en la educación superior. En el año 2007, eran ya el 49% del total.³⁸

Otra tendencia que se está manifestando en ese nivel de educación es la del ingreso de personas mayores de 25 años, que estudian y trabajan a la vez. El citado informe de la OCDE da cuenta de que ellos representan más del 25% de los estudiantes.

³⁸ La Educación Superior en Chile. Informe de la OCDE 2009, pág. 39.

Gráfico 2
Porcentaje de la población de 20-24 años que ha completado al menos la educación media



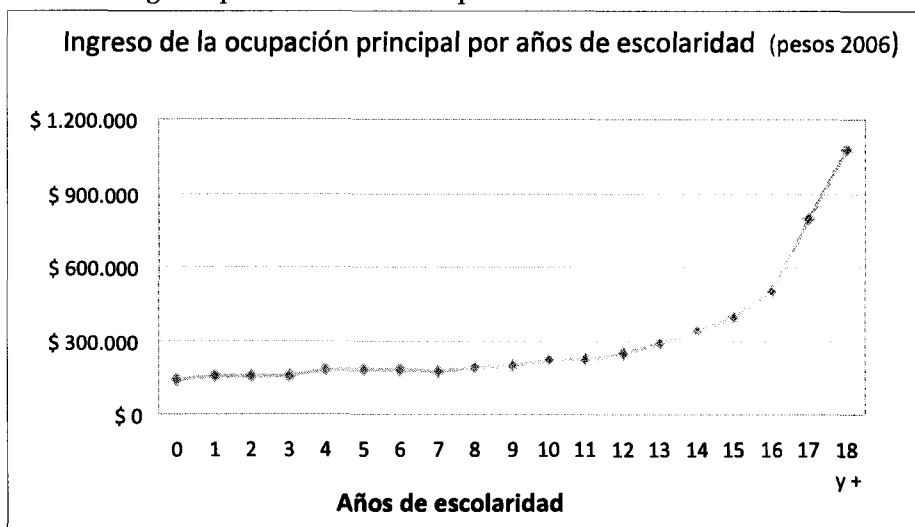
Fuente: MIDEPLAN (2004 y 2007).³⁹

El aumento de años de estudio tiene una gran incidencia sobre los ingresos, por lo tanto, los chilenos que han progresado en sus años de estudio también lo han hecho en sus niveles de ingreso, como lo demuestra el siguiente gráfico.

³⁹ Informe de la OCDE 2009.

Gráfico 3

Ingreso promedio mensual por años de escolaridad 2006



4.5. Calidad en los aprendizajes: ¿Dónde estamos?

Es evidente que éste es el punto más débil de nuestros resultados. A pesar del enorme esfuerzo que el país ha hecho en inversión y reformas educativas, las mediciones de aprendizaje de los estudiantes, tanto nacionales como internacionales, muestran que Chile tiene allí su mayor desafío porque aún no hemos logrado las aspiraciones que nos hemos forjado como país. En el caso del Simce (Sistema de Medición de la Calidad de la Educación), en una escala con una media de 250 puntos, el promedio nacional de los 4° básicos se sitúa en 254 puntos en lenguaje y 246 puntos en matemáticas y, el 40% de los alumnos se encuentra en el nivel de logros más bajo, conforme a los estándares fijados por el Ministerio de Educación. Asimismo, estos resultados muestran grandes diferencias entre grupos socioeconómicos.⁴⁰ El sector municipal, que atiende a la mayoría de los estudiantes que provienen de los hogares más pobres, obtiene los peores resultados. No obstante, esos resultados son similares a los de los colegios particulares subvencionados que atienden a los estudiantes del mismo

⁴⁰ Véase el cuadro 8.

nivel socioeconómico, lo que demuestra el efecto de la alta segmentación social de las escuelas chilenas.⁴¹

La situación de los 4° básicos es semejante a la de los niveles de 8° y 2° Medio y tampoco varía en los resultados de las pruebas de selección universitaria (PSU).

Cabe destacar que el país ha hecho un enorme esfuerzo por construir un sistema sólido de evaluación censal de los aprendizajes de los estudiantes, que los datos son comparables solo desde el año 2000 y que se están introduciendo cambios importantes para que los agentes del sistema educacional puedan comprender el significado de los resultados y usar esta información en el mejoramiento de sus resultados. La nueva Ley general de Educación establece la obligación del Ministerio de Educación de definir estándares de desempeño, alinear las pruebas con esos estándares e informar a los padres de los resultados de sus hijos. Los resultados se hacen públicos desde 1995, pese a que la Loce establecía la obligatoriedad de hacerlo.

En el caso de las mediciones internacionales, Chile se encuentra en un nivel mucho más bajo que los países de la OCDE, pero sobre el promedio de los países latinoamericanos (aunque en una posición semejante). Es así como, mientras los primeros tienen un promedio del 22% de sus estudiantes en los dos niveles inferiores de la prueba Pisa de Matemáticas 2006, aplicada a estudiantes de 15 años, Chile tiene en esos niveles a más de la mitad de sus estudiantes. Los resultados en Lectura son un poco mejor porque sitúan a Chile en la mejor posición entre las naciones latinoamericanas que se midieron ese año y porque obtuvo una mejora importante en relación a la prueba anterior. Por su parte, tampoco nuestros estudiantes de elite logran situarse en el nivel más alto, solo un 4% en Lectura y un 1% en Matemáticas, en el nivel 5.⁴²

⁴¹ González, Mizala y Romaguera, 2002 y 2004; Carnoy, 2005; Auguste y Valenzuela, 2004. Incluso existen estudios que sugieren que los establecimientos municipales serían relativamente más efectivos para estudiantes que provienen de entornos familiares desaventajados (Tokman, 2001).

⁴² Véanse los gráficos 4 y 5.

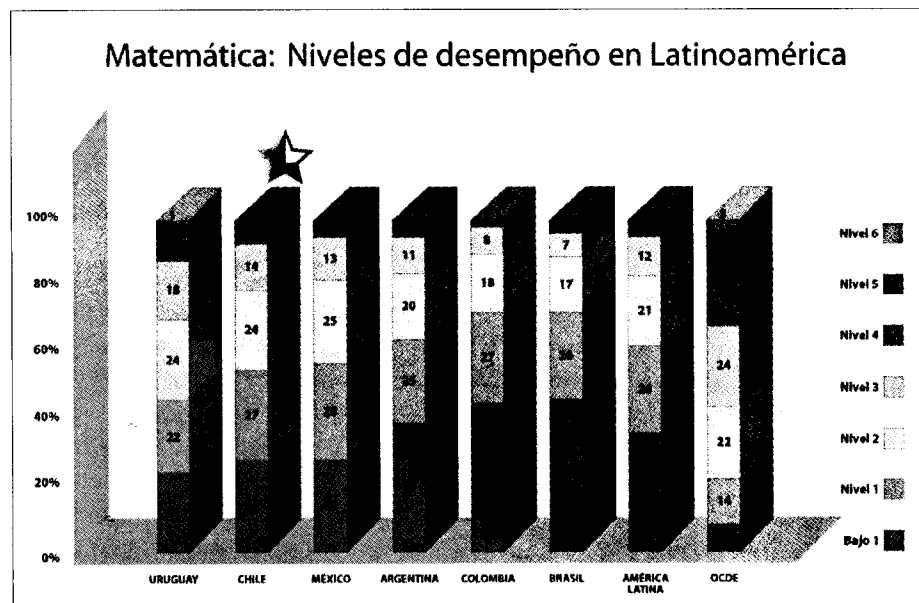
Cuadro 8
Puntajes promedio 4º Básico 2007, por grupos socio-económicos y dependencia

Grupo socioeconómico	Lenguaje			Matemática			Naturaleza		
	MUN	PSUB	PPAG	MUN	PSUB	PPAG	MUN	PSUB	PPAG
Bajo	(+) 239	230	-	(+) 224	210	-	(+) 228	218	-
Medio bajo	236	240	-	225	229	-	230	234	-
Medio	248	(+) 258	-	240	(+) 250	-	244	(+) 255	-
Medio alto	274	278	-	269	273	-	270	(+) 276	-
Alto	-	292	(+) 300	-	291	(+) 299	-	292	(+) 297
Promedio total	241	261	299	231	254	298	235	258	296

(+)

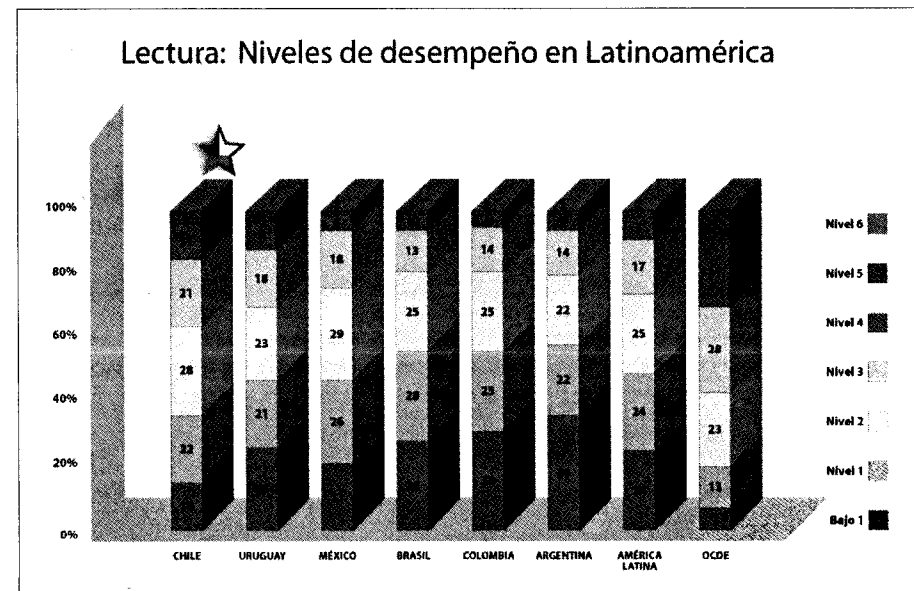
Fuente: Ministerio de Educación.

Gráfico 4
Resultados Pisa 2006 Matemáticas



Fuente: OCDE 2007.

Gráfico 5
Resultados Pisa 2006 Lectura



Fuente: OCDE 2007.

En conclusión, si bien estos resultados deben ser motivo de preocupación y decisión para revertirlos, es preciso entender el contexto en que ellos se dan. En este sentido, vale la pena considerar la referencia que ha hecho el reciente informe de la OCDE sobre la educación superior, que puede servir también para explicar la realidad de todos los niveles educativos que han experimentado una gran ampliación de su cobertura: “El crecimiento masivo de las matrículas en décadas pasadas no ha producido tensión en el marco institucional en forma excesiva ni provocado una disminución general de la calidad de la educación. El fenómeno de expansión parece haber estimulado, o por lo menos acompañado, algunas osadas innovaciones en las políticas. El sector de la educación superior permanece dinámico de maneras importantes. El éxito de Chile, al pasar de un sistema de educación de elite a uno de educación masiva, manteniendo la calidad de la educación, se debe en gran medida a su voluntad de implementar políticas con nuevos enfoques”.⁴³

⁴³ Informe OCDE La Educación Superior en Chile, 2009.

4.6. ¿Cómo están nuestras escuelas?

Los principales problemas de nuestras escuelas son comunes y generalizados: los encontramos tanto en la educación municipal como en el sector privado. La mayoría de ellos deriva de la débil formación de los profesionales de la educación.

De los antecedentes que arrojan las evaluaciones docentes que se efectúan en el ámbito municipal y de las investigaciones recientes sobre cómo funcionan nuestras escuelas, es posible concluir que los docentes chilenos demuestran serias falencias en su formación disciplinaria y que prevalece una enseñanza tradicional mucho más centrada en la enseñanza que en lo que debe aprender el estudiante. Ello se traduce –especialmente el caso de los docentes que enseñan en contextos de alta vulnerabilidad social– en su falta de preparación para enfrentar una realidad difícil, hecho que a su vez se traduce, con frecuencia, en bajas expectativas respecto de sus alumnos y su ambiente social.

Como hay voluntad de hacer cosas, las prácticas suelen transformarse en mucho activismo y dispersión de iniciativas, con escasa planificación.

Se improvisa mucho y lo urgente se sobrepone a lo importante. Tampoco están generalizadas las buenas prácticas de evaluación, se califica en vez de evaluar para mejorar.

Por su parte, la gestión de los directivos también adolece de serias deficiencias que se expresan en una gestión centrada en lo administrativo y no en lo pedagógico, mal uso del tiempo escolar, bajo aprovechamiento de los recursos con que cuentan las escuelas (textos, informática, etc.) y un escaso uso de información y rendición de cuentas.⁴⁴

Si bien con frecuencia se señala que los frenos al mejoramiento de la calidad y a la responsabilidad respecto de los resultados se encuentran en el Estatuto Docente, en la práctica está en la debilidad profesional que se encuentra diseminada en todo el sistema. No obstante, es evidente también que hay trabas institucionales que el país deberá ser capaz de abordar para construir una carrera docente que estimule el mérito y brinde oportunidades de un desarrollo profesional con estándares más altos.

4.7. ¿Cómo estamos en equidad?

Nunca antes las oportunidades de educación de los niños y jóvenes de familias de ingresos más bajos habían crecido tanto como en la última década.

⁴⁴ Para un completo análisis de esta realidad véase Loreto Fontaine y Bárbara Eyzaguirre, “Las Escuelas que tenemos”, CEP, 2008.

No obstante, ello no ha sido suficiente para romper las brechas de desigualdad social de nuestro país.

Donde este fenómeno es más ilustrativo es en la educación superior. Si bien la participación de los quintiles más bajos aumentaron y la brecha se redujo en forma importante (el quintil de ingreso más bajo se cuadruplicó y la del segundo quintil prácticamente se triplicó entre 1990 y 2006), todos los quintiles aumentaron, lo que hace que la tasa de los estudiantes del quintil más rico sea tres veces más alta que la de los estudiantes del quintil más bajo.⁴⁵

La brecha se ha reducido en años de escolaridad, cobertura y acceso a la educación. Así mismo, en infraestructura y acceso a un equipamiento digno. No obstante, se mantiene en términos de logros de aprendizajes.

La educación chilena sigue estando muy segmentada socialmente. Los colegios particulares pagados atienden a la población cuyas familias tienen mayor escolaridad y mayores ingresos. Por su parte, los establecimientos municipales han ido concentrando en sus aulas a la población escolar cuyas familias tienen menor escolaridad y más bajos ingresos. Alrededor de 6.100 establecimientos municipales educan al 45% de la matrícula escolar en los 350 municipios del país. En 72 de ellos, la educación municipal es la única oferta educativa. El 70% de sus alumnos provienen de los hogares de más escasos recursos, por lo tanto el sistema municipal es una alternativa fundamental para mejorar las condiciones de vida de esos sectores.⁴⁶ Si consideramos que uno de los factores más gravitantes en los resultados educativos está dado por el capital cultural y el nivel socioeconómico de las familias, demás está señalar su importancia para reducir las brechas de inequidad de la sociedad. Es en esos sectores donde mayor impacto tiene la escuela.

Sin embargo, la educación municipal presenta serios problemas de financiamiento debido, por una parte, a la alta dispersión de su matrícula en muchos establecimientos y a la pérdida de matrícula, especialmente en básica. Esta tendencia se agrava por factores demográficos (hay y habrá menos niños). Por otra parte, la educación municipal tiene un incremento permanente del costo de su planilla docente, como consecuencia de que sus remuneraciones están ligadas a experiencia (bienios) y perfeccionamientos, incentivando la permanencia de docentes de más edad que, además, no tienen incentivos para jubilar por la situación previsional que les afecta. Por último, la educación municipal evidencia también graves problemas de gestión. Todo ello redunda

⁴⁵ *La Educación Superior en Chile*, Informe de la OCDE 2009.

⁴⁶ Mario Marcel y otros (2007), *Mejoramiento de la gestión y la calidad de la educación municipal* Politeia.

en un sistema que se ha deteriorado, en comparación con el sector privado que demostró mayor dinamismo para abordar el aumento de cobertura.

Es así como, mientras en 1981 el 78% de la matrícula escolar era municipal y solo el 15% era privada subvencionada, en 2007 el 45,2 % de la matrícula asistía a un establecimiento de dependencia municipal, mientras el 46,5 % lo hizo a uno particular subvencionado. La matrícula del sector particular pagado se ha mantenido estable en torno al 7%.

4.8. ¿Cómo estamos en financiamiento?

Entre 1990 y 2008 la inversión pública que Chile ha hecho en el sector educativo ha crecido cuatro veces, representando más del 15% del gasto público total.⁴⁷ No obstante, este fuerte incremento permite financiar una subvención promedio alrededor de 40 mil pesos mensuales por estudiante que, en comparación con los 150 mil que gastan las familias acomodadas en la educación de sus hijos, es claramente insuficiente para invertir en calidad y además mantiene la brecha de inequidad entre quienes pueden pagar y quienes no pueden hacerlo. Así mismo, comparando con el gasto de los países desarrollados, el gasto público que hace Chile en educación sigue siendo, en términos reales y proporcionalmente, menor en relación al PIB. Incluso es más bajo que la mayoría de los países latinoamericanos.⁴⁸

Al gasto público, se agrega el gasto privado que también se elevó significativamente, lo que ha hecho que entre 1990 y el 2008 el gasto total en educación haya crecido de un 3,8 a un 7,4 del PIB. El financiamiento compartido, que se expandió después de 1993, ha aportado significativos recursos de las familias a la educación. En 2004 el 72% de la matrícula del sector particular subvencionado y el 6% del sector municipal se encontraba bajo el régimen de financiamiento compartido, con un aporte de 168.000 millones de pesos y un cobro promedio por alumno de cerca de 12 mil pesos mensuales.

La subvención preferencial SEP, que empezó a implementarse gradualmente en el 2008 para los alumnos vulnerables de la educación básica, representa un cambio fundamental que reduce el aporte de los padres y aumenta los ingresos públicos para los establecimientos que atienden a la población escolar más pobre. Esta medida significa el inicio de una subvención diferenciada, basada en criterios de equidad y calidad por cuanto está sujeta a exigencias y debe ser rendida. Con todo, en especial la educación media y la

educación superior siguen teniendo un financiamiento insuficiente para lograr las metas que el país se ha propuesto.

4.9. Condiciones para mejorar

Las reformas de los gobiernos de la Concertación han sentado bases sólidas para mejorar: nuevo currículum; jornada escolar completa en la mayoría de los establecimientos educacionales; mejoras importantes en las condiciones laborales y remuneraciones de los docentes; infraestructura y equipamiento; sistemas de evaluación de aprendizajes, de profesores y de directivos; programas ministeriales focalizados en sectores más pobres. En los últimos años ha habido un fuerte impulso a la educación preescolar y subvención universal para los niños de cuatro años; aumento de un 15% de la subvención general en 2008; subvención preferencial para alumnos vulnerables de la educación básica; recursos para mejorar la gestión municipal. Todo ello está apuntando a apoyar fuertemente la educación de los estudiantes más vulnerables. Así mismo, hay mayor conciencia de la sociedad y sus demandas son más exigentes; se ha desarrollado un amplio debate educativo; se discutió y se aprobó en el Congreso el reemplazo de la Loce por la Ley General de Educación y se discute la creación de una superintendencia y de una agencia de calidad.

Chile, dentro de América Latina, tiene las mejores condiciones para mejorar su educación, pero debemos hacerlo con sentido de urgencia porque los atrasos en un mundo global y competitivo y de cambios vertiginosos, tienen un alto costo, mucho mayor que los atrasos de siglos anteriores.

4.10. Nuevas expectativas, nuevas demandas

Por último, uno de los cambios más significativos que se ha producido con el proceso de democratización es el desarrollo de una nueva conciencia meritocrática que asigna un gran valor a la educación como medio para el desarrollo personal, al mismo tiempo que considera cada vez más que los logros dependen más del esfuerzo familiar y personal que de las oportunidades que la sociedad pueda brindar.

Ello se hizo patente con la llamada “revolución pingüina” que el año 2006 movilizó a los estudiantes secundarios a lo largo de Chile demandando cambios al sistema educativo. Valiéndose de las nuevas tecnologías para organizarse y desenvolviéndose con gran soltura frente a los medios de comunicación, los jóvenes se tomaron 2.000 establecimientos educacionales, provocaron la caída

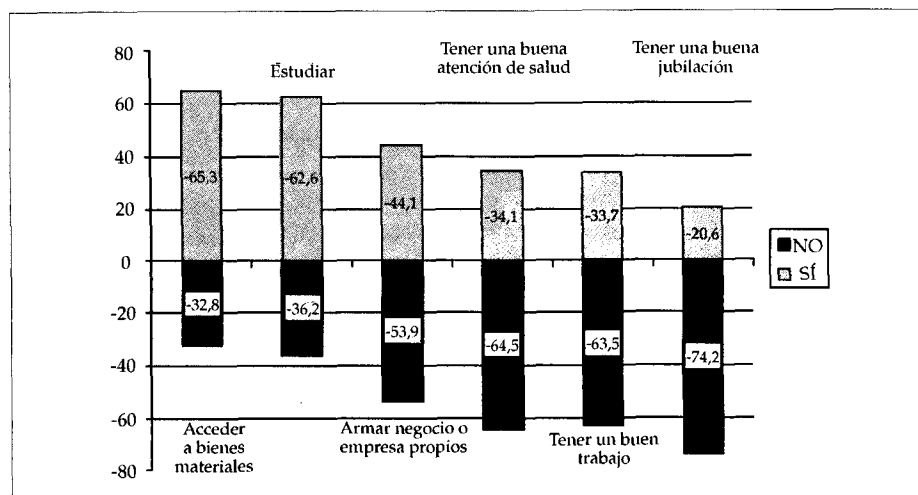
⁴⁷ Véase el cuadro 1.

⁴⁸ En Pilar Romagosa y Alejandra Mizala, *Calidad de la educación en Chile*, 2005.

del ministro de Educación y de un General de Carabineros y lograron poner a la educación en la agenda de un gobierno que estaba recién iniciándose y que había definido otras prioridades. El movimiento “pingüino”, hijo de la democracia y de la reforma educacional, expresó la demanda de los nuevos estudiantes por una igualdad de oportunidades para acceder a una educación de calidad, conscientes del valor que ella tiene para la construcción del futuro.

No obstante, la percepción de la sociedad respecto de la educación es, en general, positiva.

Gráfico 6
Valoración de la educación



Fuente: José Joaquín Brunner, *La educación en la percepción de la gente*. Encuesta de Universidad Diego Portales, noviembre de 2007.

La mayoría de los chilenos está conforme con el nivel educacional que ha alcanzado y con la educación de sus hijos. Dos tercios se siente muy satisfecho (le pone nota 6 ó 7) con la educación de sus hijos y más de la mitad cree que la principal razón por la cual sus hijos tendrán un mejor futuro que el suyo es porque han tenido una mejor educación.⁴⁹ Incluso quienes tienen hijos en el sector municipal, contradiciendo la percepción que pareciera predominar referida a su calidad, un 46% se siente muy satisfecho con ella.⁵⁰

⁴⁹ Encuesta Giropais-Subjetiva, agosto 2007, disponible en www.giropais.cl.

⁵⁰ Encuesta Giropais-Subjetiva, junio 2008, disponible en www.giropais.cl.

Por otra parte, los estudiantes de la educación media tienen altas expectativas en relación a su continuidad de estudios. Un 85% manifiesta la intención de seguir estudiando, entre ellos, un tercio aspira a trabajar y estudiar. Solo un 10% de los estudiantes del sector municipalizado declara que trabajará, mientras los que señalan “trabajaré y estudiaré” llegan al 37% y los que dicen que estudiarán alcanzan al 43,7%.⁵¹ Esto nos está indicando que estamos llegando a la etapa en que la educación superior será la opción de la mayoría de los estudiantes. La aspiración de los jóvenes coincide con la necesidad que Chile tiene de recursos humanos con buena formación profesional y capacidad de innovación desde la perspectiva de su desarrollo.⁵² Sobre esa base, el Consejo Nacional para la Innovación en 2007 planteó la necesidad de avanzar significativamente en la educación terciaria proponiendo pasar del 40 al 80% en educación en 15 años, lo cual implica también “atacar los problemas de calidad que persisten en nuestra educación básica y media”.⁵³

4.11. Conclusión

Puede decirse que los gobiernos de la Concertación han impulsado una política que, en lo sustancial, ha hecho posible expandir con bastante rapidez las oportunidades de educación, en especial en los niveles de enseñanza inicial, media y superior. Esta expansión se ha hecho sin afectar mayormente la calidad que si bien no ha mejorado, se ha mantenido estancada en un contexto de aumento de matrícula de los sectores más vulnerables. Este proceso se ha llevado a cabo con políticas educativas que han tenido continuidad y que se han implementado en forma gradual bajo el liderazgo del Estado. El país ha aumentado significativamente (cuatro veces) la inversión pública en educación, aunque ello no es suficiente y ha mantenido una política de discriminación positiva hacia los estudiantes con mayores necesidades. Desde sus inicios, lo hizo a través de programas focalizados; en el último tiempo, ha podido establecer una diferenciación en el financiamiento escolar a través de la subvención preferencial y en el sistema de educación superior fundamentalmente a través del aumento de becas y créditos con garantía estatal.

⁵¹ Sergio Martinic y Orlando Mella, “La educación superior: demanda y esperanza de los jóvenes” en *La Revolución Pingüina, causas, desafíos y soluciones*, Fundación Santillana, 2008. Particularmente interesante es que apenas un 10% en el sector municipalizado manifiesta que solo seguirá trabajando, mientras la opción “trabajaré y estudiaré” se empina sobre el 37% y la de “seguiré estudiando” al 43,7%.

⁵² *Hacia una Estrategia Nacional de Innovación para la Competitividad*, Volumen 1, 2007.

⁵³ *Ibidem*, págs. 45 y 46.

Durante los años de gobierno de la Concertación se ha consolidado en Chile un sistema de provisión mixta, con un sector privado bastante dinámico y un sector público que requiere de reformas importantes para cumplir la demanda de equidad e inclusión social que pesa sobre él. Con todo, la nueva Ley general de Educación estructura una nueva arquitectura del sistema educacional que representa el inicio de una nueva etapa caracterizada por el desafío de garantizar el derecho a una educación de calidad para todos los estudiantes chilenos. Calidad es el nuevo nombre de la equidad.

El éxito de esta nueva etapa dependerá mucho más de la capacidad de enfrentar los problemas concretos que del cambio de las instituciones. Los principales esfuerzos que el país deberá abordar están en fortalecer las competencias de directores y profesores y crear una carrera profesional atractiva para las nuevas generaciones.

En el ámbito de la educación superior, si el país quiere ponerse la meta de llegar al 80% de cobertura en 15 años, junto con mejorar la calidad de su educación secundaria, deberá aumentar y racionalizar el financiamiento estudiantil y flexibilizar las barreras de entrada a ese nivel. Así también, como lo señala el reciente informe de la OCDE sobre la educación superior, en el ámbito de la educación superior, Chile debe hacer una revisión de sus programas de estudio que a menudo no responde a los desafíos del mundo del trabajo ni a las tendencias internacionales, con cursos largos e inflexibles que se traducen en altos grados de deserción.

Por lo tanto, si bien es claro que Chile deberá seguir invirtiendo en educación, ello es necesario pero no suficiente. Si queremos responder a las expectativas que la sociedad chilena tiene sobre su educación, junto a los mayores recursos será imprescindible fortalecer la información y los estímulos que hagan posible el compromiso ciudadano y el compromiso de los futuros gobiernos para que la educación no deje de estar en el centro de la agenda política.

Capítulo VII

Política de infraestructura desde principios de los noventa: ambición y decepción de la asociación entre públicos y privados

CARLOS CRUZ

1. La gran transformación

La inversión en infraestructura que se ha hecho en Chile desde principio de los noventa ha sido de gran envergadura. Basta analizar las cifras para darse cuenta de este tremendo impacto.

Ello permitió una significativa mejora en los índices de empleo en los momentos en que se ejecutaban esos proyectos. De hecho, las estimaciones en el Ministerio de Obras Públicas (MOP) son de que por cada millón de pesos de inversión se crea un puesto de trabajo-mes. En consecuencia, de haberse materializado, en promedio, del orden de 400 mil millones de pesos de inversión entre el año 1990 y 1999, la inversión en infraestructura aportó en ese período 33 mil empleos constantes, contra 8 mil empleos correspondientes a la década anterior. Es perfectamente sostenible que este estándar se haya mantenido hasta ahora. La inversión en infraestructura aporta niveles significativos de empleo directo.

A esto necesariamente hay que agregar el efecto que mejor y más infraestructura provoca en la actividad económica en su conjunto. Si son ciertas las cifras que a mediados de los noventa entregaba la Cámara Chilena de la Construcción, en el sentido de que solo por falta de una adecuada infraestructura vial interurbana el país dejaba de recibir del orden de 1500 millones de dólares al año como consecuencia del impacto de los malos caminos en nuestra oferta exportable, es muy posible que con el esfuerzo inversor que se hizo durante la última década esta situación se haya revertido.

La inversión vial alcanzó durante la década de los noventa cifras cercanas a los 300 mil millones de pesos anuales, tres veces más que la década anterior, con resultados muy significativos, no solo en la vialidad estructurante, sino en mejoras muy sustantivas en la vialidad secundaria. De hecho, las rutas

pavimentadas aumentaron en más de un 50% en relación a las existentes a principio de los noventa y mantuvieron un ritmo de crecimiento anual hasta ahora. Es indudable que este tipo de inversiones mejoran el nivel de productividad nacional y la capacidad competitiva del país. Pero también tienen una alta contribución a la integración nacional, eliminando en alguna medida las restricciones de desplazamiento y de accesibilidad que mantenía a una parte importante de la población en un virtual aislamiento.

Una situación similar se produjo en el campo de la pesca artesanal a partir de la sustancial inversión en caletas pesqueras; en la agricultura, como consecuencia de las grandes obras de regadío y en la distribución de agua hacia los pequeños productores, aumentando en forma muy importante las superficies regadas y la seguridad de riego, lo que permitió obtener cultivos de mayor valor agregado.

Por su parte, la dotación de aeropuertos significó un aporte relevante a la inserción internacional del país. Muchos aún recordarán el precario estado del aeropuerto internacional de Santiago a principio de los noventa. Pocos imaginaron entonces que no mucho tiempo después, durante el año 2003, este mismo aeropuerto, gracias a su actualización, iba a ser merecedor del título del mejor y más moderno aeropuerto de la región latinoamericana, superando a sus similares de México y Brasil. Esta modernización del sector aeroportuario incluyó a casi toda la red de aeropuertos del país, situando a Chile en un nivel muy superior en el campo de la aeronavegación en relación a su pasado reciente.

En este mismo ámbito, durante los años noventa los puertos nacionales tuvieron un cambio muy sustancial como consecuencia de una inversión superior a los 90 mil millones de pesos. Ello representó un aumento de 10 veces en los recursos destinados a su modernización en relación a la década de los ochenta. Esta dinámica debe haberse incrementado aún más como consecuencia de la activa participación privada en los puertos estatales que se desencadenó a partir de la Ley EMPORCHI, de 1997. Es reconocida la mejora productiva que han experimentado los puertos nacionales en relación a otros puertos de la región.

Pero el país ha mejorado, no solo sus niveles de productividad a través de una inversión inédita en infraestructura, sino también –y de manera considerable– la calidad de los servicios orientados a los sectores más postergados de la población. La inversión más emblemática en este sentido es la realizada en programas de agua potable rural, a través de la cual se ha logrado que Chile sea el país de mayor cobertura en la región en materia de servicios de agua potable a su población. Así mismo, el enorme esfuerzo realizado en

recolección de aguas servidas ha mejorado la calidad de vida de los ciudadanos, alcanzando índices de cobertura superior al 70% en las principales ciudades, con un pronóstico cierto de que para el Bicentenario el total de las aguas servidas de Santiago serán recolectadas y tratadas debidamente. Algo similar ha sucedido en colectores de aguas lluvia, evitándose así las inundaciones masivas que tenían lugar cada invierno en los sectores más pobres de nuestras ciudades.

Una referencia especial merece el esfuerzo realizado durante los últimos 15 años en infraestructura vial, transporte urbano y ferrocarriles. No cabe duda que la inversión en infraestructura vial urbana ha sido considerable. Las autopistas en Santiago, el Acceso Sur y las otras vías de conexión rápida en la conurbación Valparaíso-Viña del Mar; las inversiones equivalentes en el complejo Concepción-Talcahuano y los *by-pass* a numerosas ciudades han sido una contribución importante a su funcionamiento, mejorando los tiempos de desplazamiento, la seguridad de los viajes en las ciudades y la calidad de los mismos. Un impacto equivalente debieran haber tenido las iniciativas de modernización del transporte público, que han sido absolutamente opacadas por los problemas que ha tenido el Transantiago. Sin embargo, no puede desconocerse la relevante inversión realizada en transporte guiado, no solo en Santiago, ciudad en la que se duplicó la extensión del Metro, sino también en Valparaíso-Viña del Mar, a través de una importante inversión en un metro porteño, y en Concepción-Talcahuano, donde funcionó el Biotren, mientras hubo política ferroviaria.

Al respecto, también es preciso señalar que la habilitación de los servicios ferroviarios, en una primera etapa hasta Chillán y luego hasta Temuco y Puerto Montt, no era ilusión, como se ha querido hacer ver por parte de los detractores de las acciones de los gobiernos de los últimos 15 años. Esta tenía un sentido estratégico fundamental que se modificó al cambiar los criterios de desarrollo y la mirada a la forma en que, a través de la infraestructura, era posible contribuir al crecimiento económico y a mejorar las condiciones de vida de los habitantes de Chile, independientemente de dónde se localizaran.

A pesar de algunas situaciones críticas y de sectores que aún presentan rezagos relevantes, las inversiones en infraestructura realizadas durante los últimos 15 años en Chile han transformado la geografía nacional y especialmente el tejido urbano de alguna de nuestras principales ciudades. Hoy Chile es visto por diversos observadores internacionales como el país de mayores avances en su infraestructura en la región latinoamericana, situándolo en el mejor nivel competitivo en este ámbito. Tanto es así que muchos creen –entre ellos autoridades que han tenido responsabilidades sobre el sector– que “ya se logró la meta”, sin comprender que este es un proceso que no tiene término, si es

serio el compromiso con el desarrollo nacional, vinculado principalmente a los mercados internacionales. Lo vemos no solo en declaraciones, sino también en el tipo de proyectos que se promueven y en su alcance. En su mayoría son proyectos de alcance menor, que se llevan a cabo sin ninguna urgencia y a través de los cuales no se aspira a producir transformaciones adicionales en nuestra geografía sino más bien a conservar lo existente.

2. Una visión de país para el siglo XXI

2.1. *La invitación al sector privado para participar de la inversión en infraestructura*

La preocupación por nuestra infraestructura nace con el primer gobierno de la Concertación. El ajuste económico al que se vio enfrentado Chile luego de la crisis de financiamiento de los años ochenta se hizo, entre otras cosas, reduciendo fuertemente los recursos públicos destinados a este sector. Ello provocó que la situación a comienzos de los noventa fuera bastante alarmante. Junto con recibir un gobierno que se había desprendido de las principales empresas en el área de las telecomunicaciones y de la energía, la situación del sector transportes, agua potable, regadío y otras áreas de la infraestructura no permitía ver con claridad el grado de competitividad que el país debía alcanzar para ser un actor relevante en una economía mundial que se globalizaba a pasos agigantados. Existía claramente una tensión entre los niveles de protección que el país tenía, los que habían disminuido en forma significativa como consecuencia de la política de apertura de fronteras en lo económico que había emprendido el gobierno militar, y la dotación de recursos para poder enfrentar esta situación con cierta probabilidad de éxito.

Al igual que la educación, que atravesaba por un momento crítico, y la salud, que era absolutamente insuficiente para las necesidades del país, la infraestructura no tenía la capacidad para actuar como soporte de una economía que debía mejorar sustancialmente sus niveles de productividad, si se aspiraba a asegurar ciertos niveles de crecimiento sostenidos en el tiempo y distribuir en forma adecuada los frutos de este crecimiento entre la población.

Los recursos para enfrentar esta tarea eran limitados. Debe señalarse que en 1990 el presupuesto del MOP, principal agencia inversora del país, alcanzaba la módica cifra de 300 millones de dólares de la época.

El gobierno entrante había hecho un compromiso durante la campaña electoral de asegurar los equilibrios macroeconómicos a partir del convencimiento de que la inflación era el principal impuesto que afectaba a los sectores más pobres. Ello significaba que debía hacerse un esfuerzo mayor por controlar el gasto público, principal factor de presión inflacionaria. Con un crédito todavía muy afectado por la crisis financiera de los años ochenta, una inflación que superaba el 30% y un escepticismo manifiesto de parte de la comunidad inversora internacional acerca de la seriedad con la que el nuevo gobierno democrático manejaría las cuentas públicas, las holguras disponibles para un incremento en la inversión en infraestructura eran prácticamente inexistentes.

Si a esto se suma la necesidad de dar algunas señales de mejoría en el gasto social, pensar que se podía incrementar los recursos para infraestructura era absolutamente imposible. Las proyecciones para el sector entonces debían limitarse al “crecimiento vegetativo” del presupuesto de la Nación, que difícilmente superaría en mucho las estimaciones de crecimiento del producto. Ello significaba que la brecha de infraestructura se incrementaría año a año. De hecho, solo el mantenimiento de la Ruta 5 demandaba más recursos que el presupuesto completo de la Dirección de Vialidad.

Surge entonces una osada propuesta: invitar al sector privado a invertir en infraestructura. El ministro de Obras Públicas de la época, Carlos Hurtado, devela la facultad que tenía la institución a su cargo para este propósito y comienza un proceso de adecuación institucional para hacerlo posible. Se revisa la Ley Orgánica del Ministerio, se envía al Parlamento una Ley de Concesiones, la que luego es modificada en dos ocasiones, se activa el Departamento de Concesiones adscrito a la Dirección General de Obras Públicas, se le encomienda a la Dirección de Planeamiento que inicie la identificación de proyectos susceptibles de ser concesionados y comience la preparación de las bases de licitación de los proyectos. Junto con ello, se contratan los apoyos necesarios para dotar al ministerio de las competencias técnicas adecuadas.

A fines del primer gobierno de la Concertación se contaba con una institucionalidad adecuada a lo que eran los requerimientos del momento, una cartera de proyectos en una fase avanzada de preparación y de difusión entre eventuales inversionistas, una experiencia breve pero consistente en este nuevo ámbito y una manifiesta disposición del sector privado a sumarse a este esfuerzo. Se consideraba esta como una alternativa válida para complementar la falta de recursos públicos para el mejoramiento y la ampliación de la infraestructura del país.

3. Una política de infraestructura con miras al siglo XXI

Contando con el instrumento de las concesiones en plena vigencia y con una economía que se había consolidado a través de un acertado manejo de las cuentas macroeconómicas, de políticas sociales debidamente valoradas por la comunidad y de un fuerte flujo de inversión privada extranjera, durante el gobierno del Presidente Frei se diseñó una política de infraestructura cuya vigencia se mantuvo hasta el año 2003, cuando el gobierno fue remecido por el escándalo conocido como “MOP-Gate”.

Esta política, liderada por el entonces Ministro de Obras Públicas, Ricardo Lagos, consistió básicamente en enfatizar la necesidad de que el país debía contar con una infraestructura adecuada para cumplir cabalmente sus orientaciones estratégicas en materias económicas: por una parte, estar en condiciones de enfrentar los desafíos de la globalización, en tanto se asumía que era en ese marco que se llevaría adelante el proceso de desarrollo nacional, y por otra, dotar a los habitantes del país de una base mínima común en infraestructura que garantizara su bienestar y su accesibilidad. Su expresión máxima fue la unificación de la gestión de los Ministerios de Obras Públicas y de Transportes, en el año 2000, dando con ello una señal de que las inversiones que se realizaban tenían que ser coherentes con una visión de servicios que se ponían a disposición de la comunidad.

Para darle un ordenamiento a las orientaciones de la política de infraestructura se agruparon los requerimientos de acuerdo a su énfasis principal:

- i. **Infraestructura social:** consistía principalmente en el esfuerzo que se debía hacer para asegurar ciertas condiciones mínimas de calidad de vida a los habitantes del país en tres ámbitos principales: conectividad, condiciones laborales y servicios básicos. Para este efecto se identificaron proyectos en el campo de la pesca artesanal, pequeñas obras de riego, pavimentación de caminos rurales, pavimentación de los accesos a las principales ciudades del país, algunas obras de vialidad urbana estructurante, pequeños aeródromos regionales y programas de agua potable rural. Junto con ello, se apoyó el proceso de extensión de la red de agua potable en las zonas urbanas y la recolección y tratamiento de aguas servidas, especialmente a través de la asociación con el sector privado, y se promovió la construcción de colectores de aguas lluvia para resolver el problema de inundaciones que afectaba a algunas comunidades en particular; para este efecto, se utilizó en buena medida el programa de concesiones viales urbanas. Se avanzó

en la creación de una institucionalidad que permitiera coordinar mejor los esfuerzos de inversión en el campo del transporte con los servicios de transporte propiamente tal, al proponer una gestión única del Ministerio de Obras Públicas y del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones; esto permitió asumir acciones de transformación relevantes en los servicios de transporte público, especialmente en las zonas urbanas de mayor densidad. En ese mismo marco, se impulsó la ampliación de la red de Metro en Santiago, la construcción de la cuarta etapa del Merval en la V Región, que consistió en darle al tren suburbano que unía Limache con Valparaíso las características de un metro de gran utilidad para sus usuarios como para los habitantes de la intercomuna, y modernizar el tren que unía Chiguallante con Talcahuano para transformarlo en un servicio de transporte urbano relevante. Parte de este programa de conectividad social fue la intensificación de las políticas de subsidio para el transporte hacia zonas aisladas, como la X y XI región. Los avances alcanzados en infraestructura social fueron considerables, tal como queda consignado en las cifras que se desprenden de las memorias anuales del MOP.

- ii. **Integración territorial y continental:** al respecto se identificaron dos grandes desafíos. Por una parte, se buscó dotar al país de la mejor conexión terrestre posible con los países vecinos, lo que significó un esfuerzo muy importante de inversión en pasos fronterizos, y se desarrolló la propuesta de un tren transandino a través del sistema de concesiones. De hecho, se logró que la mayoría de los pasos que unen Chile con Perú, Bolivia y Argentina se pavimentaran por el lado chileno y se consiguió, a través de una activa política de acuerdos bilaterales liderados por la Cancillería, que nuestros vecinos se comprometieran a un esfuerzo similar. La cordillera, que había significado una gran frontera natural para Chile, debía constituirse en un vínculo estrecho que facilitara el intercambio de bienes y los flujos de personas en las diferentes direcciones. Simultáneamente, Chile tenía un problema pendiente con su propio territorio. Muchas localidades se mantenían al margen de las dinámicas económicas y de servicios básicos, como consecuencia de su aislamiento. Este se debía a razones geográficas y a una muy descuidada infraestructura de transporte. Es en este sentido que se deben comprender inversiones como las realizadas y programadas

en la Ruta Costera, emprendidas en colaboración con el Cuerpo Militar del Trabajo. El fin último de esta iniciativa era ensanchar ese Chile que se había construido a lo largo de su Ruta 5 y del ferrocarril. De igual forma, contribuían a la visión de un país más integrado los recursos destinados a la pavimentación de algunos tramos de la Ruta Austral y su extensión hasta Villa O'Higgins y las rutas de conexión interior en la isla grande de Tierra del Fuego.

Mención especial merece el Puente de Chacao, concebido para ser realizado a través del sistema de concesiones. Este constituyó un emblema de proyectos que trascienden la pura evaluación económica de corto plazo y que tienen por finalidad la integración estratégica definitiva del territorio nacional. Acercar Chiloé a menos de una hora de Puerto Montt es extender el Chile continental en 200 km lineales; es incorporar al Chile continental cerca de 9 mil km². Proyectos de esta envergadura y con este significado solo son equivalentes a la extensión del ferrocarril hasta Puerto Montt a fines del siglo XIX y la construcción del Puente del Malloco, inversiones fundamentales en la integración del territorio nacional.

Contribuyó a esta visión la idea de dotar a Chile nuevamente de un ferrocarril con amplia cobertura a nivel nacional. Junto al mejoramiento de nuestra red caminera, se estimó necesario ampliar la oferta modal para el transporte terrestre. Por sus características geográficas, Chile es muy vulnerable en términos de transporte carretero. Un sismo, un temporal que signifique corte de puentes o la acción deliberada de grupos de presión de interrumpir el libre flujo de vehículos, pueden poner en peligro las comunicaciones en el territorio nacional. La integración del territorio debía contar con más opciones que una buena red de caminos. Para lograr este propósito, se diseñó una política ferroviaria que se puso en marcha a mediados de los noventa y que se llevó a cabo sin mayores interrupciones hasta el final del gobierno de Lagos.

- iii. **Infraestructura productiva:** A principio de los noventa se decidió que el país se desarrollaría principalmente por el impulso que significaría para su economía el proceso de globalización que estaba viviendo el mundo. Se tomaron una serie de medidas tendientes a facilitar la incorporación de Chile a la economía mundial en el campo de las relaciones bilaterales, de las facilidades de comercio y en las garantías a la inversión extranjera. El riesgo de esta apertura

era que el país no fuera capaz de responder a las exigencias productivas que el desafío representaba. Es por ello que, entre otras cosas, se intensificaron las políticas educacionales y se decidió promover una fuerte inversión en infraestructura productiva. Esta tenía por objeto disminuir los costos de exportación del transporte interurbano, mejorar los flujos en las ciudades, dotar al sector exportador de una infraestructura de soporte básica en puertos y aeropuertos e incrementar la superficie regada del país, en tanto se entendía que el sector agroalimentario, junto con el minero, era uno de los con mayor potencial de expansión, en el marco de la apertura económica.

Hacer frente a las demandas de inversión que este desafío representaba solo era posible en la medida que se legitimara la incorporación de recursos privados, para lo cual se debía desarrollar aun más el sistema de concesiones impulsado durante el primer gobierno de la Concertación. Si bien el país crecía a ritmos desconocidos durante los últimos 15 años, los recursos públicos disponibles en el presupuesto de la nación escasamente daban cuenta de las necesidades de infraestructura social y para la integración. Era necesario incorporar más y mejores recursos para la expansión de la infraestructura productiva. Se diseñó así un programa de concesiones de rutas interurbanas, cuya principal tarea fue el desdoblamiento completo de la Ruta 5 entre La Serena y Puerto Montt y facilitar el acceso a los principales puertos del país. Paralelamente, se puso en marcha un programa de concesiones de autopistas urbanas para hacer frente al aumento que había experimentado el parque automotor en Santiago y otras ciudades importantes, y para adelantarse a su esperable expansión futura, como consecuencia del proyectado aumento en el ingreso per cápita para la década siguiente. En el sector aeroportuario se diseñó un programa de concesiones que permitió la expansión de diez de los principales aeropuertos del país, siendo tal vez el más emblemático el de Santiago, merecedor durante varios años del reconocimiento como uno de los más modernos de América Latina.

Para la incorporación de recursos privados al sector portuario se diseñó una ley especial que recogía sus particularidades y complejidades. A través de este instrumento se modernizaron en forma extraordinaria los puertos públicos de Valparaíso y San Antonio, así como los de Arica, Iquique, Antofagasta y San

Vicente, aumentando su potencialidad exportadora y disminuyendo ostensiblemente los costos de faena.

4. El modelo de concesiones aplicado en Chile

Sin lugar a dudas, un aspecto destacado de la política de infraestructura que se ha llevado a cabo en Chile desde principios de los noventa ha sido la política de concesiones de infraestructura pública. La asignación del presupuesto público hacia aquellas áreas de la infraestructura más sensibles para la población se debió en buena medida a la decisión de ampliar y renovar la infraestructura de mayor impacto productivo a través del concurso del sector privado.

- i. El éxito de la política de concesiones de infraestructura pública aplicada en Chile desde principios de los noventa está avalado principalmente por sus resultados:
 - A 15 años de puesta en marcha de esta política y luego de 11 años de vigencia de la actual Ley de Concesiones, se han adjudicado cerca de 50 proyectos nuevos, de los cuales se han reasignado dos concesiones por un segundo período y dos se han recuperado por el concedente:

Tipo de proyectos	Nº	Inversión aproximada (miles de millones de dólares)	Observaciones
Vialidad interurbana	21	5.150	
Aeropuertos	10	340	Dos se han relicitado
Transporte urbano	8	2.400	
Infraestructura penitenciaria	3	210	Un programa fue adquirido por el concedente
Embalses	2	200	Un embalse fue adquirido por el concedente
Edificación pública	3	200	
Total	49	8.500	

- Por esta vía se han generado más de 8,5 mil millones de dólares en inversión comprometida, lo que equivale a 6,5 veces el presupuesto anual del MOP y a 6,5% del PIB en la actualidad. Su impacto inicial fue mucho mayor.
- El proceso de licitación generó recursos adicionales para el Estado, aparte de las inversiones comprometidas, por más de 400 millones de dólares, producto de los aportes realizados por las empresas

privadas para acceder a alguna concesión. Este dio origen al Fondo de Infraestructura, creado de común acuerdo entre el Ministerio de Obras Públicas y el Ministerio de Hacienda para asegurar que el uso de esos recursos adicionales se destinaran al propio sistema de concesiones.

- A pesar de las dificultades que ha enfrentado el sistema, sigue plenamente vigente y las autoridades del Ministerio de Obras Públicas informan periódicamente acerca de nuevos proyectos por licitar.

- En Chile se encuentran presentes casi todas las grandes empresas concesionarias del mundo, lo cual para un país como el nuestro debiera ser considerado como un reconocimiento a la calidad de su economía, a las posibilidades de desarrollo que proyecta, a la profundidad de su mercado financiero de largo plazo y a la solidez jurídica y transparencia con que el sistema de concesiones ha operado desde sus inicios.

- El sistema de concesiones ha permitido la creación de un mercado de bonos de infraestructura en el cual han participado activamente como financistas institucionales las AFP y las compañías de seguros de vida, lo que hasta la fecha ha permitido generar financiamiento de largo plazo por más de 5.500 millones de dólares.

- ii. La primera explicación para comprender este fenómeno es el consenso que se alcanzó a principio de los noventa acerca de las necesidades de contar con más y mejor infraestructura como soporte del desarrollo económico nacional y la urgencia que había de buscar una solución para dotar al país de las condiciones necesarias para enfrentar el proceso de globalización con cierta probabilidad de éxito.
- iii. Un segundo consenso fue acerca de la necesidad de buscar modalidades de financiamiento para satisfacer este imperativo urgente de contar con más y mejor infraestructura que no tuviesen efectos negativos en las cuentas macroeconómicas ni que gravaran en forma desmedida los recursos que debían destinarse a gasto social. A este consenso concurrieron todas las fuerzas políticas y sociales, lo que quedó de manifiesto en la mayoría alcanzada en el Parlamento cada vez que fue necesario modificar la Ley de Concesiones de Infraestructura Pública, del Ministerio de Obras Públicas.

- iv. Una primera etapa en la puesta en marcha de este proceso de concesiones (1991-1994) se caracterizó por la búsqueda de diferentes opciones. Para ese efecto se recurrió a unas facultades legales precarias con que contaba el MOP y se dio origen a una primera Ley de Concesiones cuya finalidad era dar inicios a esta nueva modalidad de financiamiento. Paralelamente, se identificaron un número de proyectos interesantes que pudiesen resultar atractivos para el sector privado y que le dieran sentido a esta nueva modalidad de negocios que no se había aplicado en Chile durante muchos años. También se evaluaron los requerimientos que proyectos de esta naturaleza demandan en lo técnico, legal y financiero. Como luego quedó demostrado, un proyecto concesionado no es la simple proyección de un proyecto financiado con recursos públicos, especialmente cuando el énfasis está puesto en disponer de servicios de infraestructura óptima y no en su simple construcción. Para ese efecto se constituyeron los equipos técnicos que estuviesen en condiciones de llevar adelante esta propuesta.

Los resultados de esta primera etapa fueron muy satisfactorios. De hecho, se modificaron dos veces las facultades legales del Ministerio con un alto consenso parlamentario y se decidió la formulación de una nueva Ley de Concesiones. En esta fase se alcanzaron a licitar siete proyectos, de los cuales uno debió declararse desierto y otro fue devuelto por los adjudicatarios al concedente, al comprobar las partes el sinsentido que había tenido su formulación. Se creó una cartera importante de proyectos a estudiar y se incorporó al sector privado como actor relevante, con una gran expectativa, la que se expresó en un número muy importante de iniciativas privadas y en una alta participación en las fases de pre licitación de los proyectos. En esta etapa el proceso adquirió gran relevancia mediática, en la medida que se comenzaron a comprometer soluciones a las grandes demandas del sector exportador.

- v. Durante el gobierno del Presidente Frei, el entonces ministro de Obras Públicas decidió darle un impulso adicional al esfuerzo realizado en esta materia, transformando la propuesta de las concesiones en un instrumento fundamental de su política de infraestructura. De hecho, se asumió que “todo lo que fuera concesionable se haría a través de ese método”, dado que los recursos públicos debían destinarse preferentemente a la inversión

social, donde se detectaban grandes carencias y rezagos. Dada la urgencia que se tenía en resolver los problemas de infraestructura en todas sus dimensiones, como consecuencia de los altos costos que el no hacerlo representaba para el país, fue necesario destrabar ciertas rigideces conceptuales que habían impedido una mayor agilidad en la introducción de este sistema de financiamiento y operación de infraestructura pública.

A modo de ejemplo, se dejó de lado el hecho que debían ser “proyectos nuevos” los que se sometieran al sistema o que para concesionar una vía se requiriera un “alternativa equivalente”, de modo de no vulnerar en apariencia el principio de la libre circulación de los ciudadanos, garantizado en la Constitución. Se optó por incorporar proyectos de ampliación de vías, aeropuertos y otros que significaban un reposicionamiento de nuestra infraestructura básica. Por otra parte, el país no se podía permitir construir proyectos “paralelos” ni someterse a la exigencia de duplicidad de servicio que se desprendía de la interpretación del supuesto atentado a la “libre circulación”. Por lo demás, se demostró que las vías concesionadas tarifadas no significaban alterar el principio del libre desplazamiento sino un cambio en el vector de costos que cada viaje representaba, en tanto no hay viajes gratis. Todo esto quedó expresado en el primer programa de concesiones que se presentó a la comunidad de inversores en un gran evento celebrado, en noviembre de 1995, en el entonces hotel Carrera, que se denominó “12 concesiones viales”.

- vi. Cada uno de estos cambios y la incorporación de nuevos proyectos a la cartera de iniciativas concesionables se hizo en forma muy participativa, de acuerdo a las capacidades del MOP en ese momento, sin que ello comprometiera el sentido de urgencia de las obras proyectadas. El programa se sometió a consideración del Parlamento, toda vez que la preparación de los proyectos, de sus bases de licitación, de los llamados a licitación, en muchos casos y, en algunos, su adjudicación, coincidió con la discusión de la Ley de Concesiones de Infraestructura Pública del MOP, que se aprobó en junio de 1996, luego de dos años de un fructífero trabajo parlamentario. También se discutieron sus puntos críticos con la Contraloría General de la República, los constructores, la comunidad financiera y, en la medida que se fue haciendo necesario

por la propia evolución que tenían los proyectos, con la comunidad. Tanto es así que se dio origen a una disciplina que hasta ese momento no tenía ninguna representación en el MOP como fue la del ordenamiento territorial.

- vii. Esta forma más proactiva de llevar adelante el proceso de concesiones, demostrando la vocación del MOP de avanzar lo más rápido posible en la solución a los problemas de carencia de infraestructura del país, tuvo mucha aceptación.

Ello se refleja en la profunda discusión de la Ley de Concesiones y en la casi unanimidad que se alcanzó para su aprobación. En esto tuvo un rol decisivo la instrucción para este efecto dada por el Presidente y el ministro de Obras Públicas de esos años, el papel que le cupo a un eficiente y abnegado grupo de asesores con los que contó el Ministerio para la tramitación de la ley, y los aportes de diputados de oposición, llegando uno de ellos a oficiar de informante a la hora de hacer la presentación de la ley ante el pleno de la Cámara de Diputados. Todos coincidían en la necesidad de generar las condiciones legales para que esta nueva actividad que se enunciaba y mostraba sus primeros atisbos pudiera consolidarse a mayor brevedad.

Tal como se logró un respaldo político muy contundente, también se contó con un apoyo decisivo de parte del sector empresarial. La Cámara Chilena de la Construcción siempre estuvo disponible para aclarar dudas, proponer ideas y realizar estudios que avalaran los proyectos que se pretendía acometer.

A su vez, la industria financiera, si bien se mostraba interesada en desarrollar los instrumentos asociados a esta nueva actividad emergente, manifestaba sus preocupaciones por la falta de un “mayor compromiso” del Estado a la hora de respaldar los créditos. Siempre demandaron un aval explícito, lo cual fue rechazado por las autoridades del Ministerio. Desde todo punto de vista, la firma de dos ministros –el de Obras Públicas y el de Hacienda– avalando el contrato tal como lo establece la ley, y el tipo de garantías que ahí se acordaban debía ser suficiente respaldo de seriedad para asegurar el cumplimiento de los compromisos contraídos por parte del sector público. Desde el punto de vista del gobierno era redundante solicitar además un aval explícito, que debía someterse a todas las normas de un crédito fiscal. Los resultados han hablado por sí

solos. Nunca el Estado ha dejado de cumplir con sus compromisos asociados a esta industria.

Por su parte, las empresas del ramo de las concesiones veían en esta disposición del gobierno la posibilidad, no solo de adjudicarse uno o dos contratos, sino de que se diera origen a una nueva industria de la que podían ser parte. A diferencia de lo sucedido en otras partes del mundo, tal vez la decisión de promover esta actividad con un propósito que iba más allá de los proyectos individuales fue el principal factor que motivó a las empresas más relevantes de esta industria en el mundo a optar por ser actores en Chile. En todo caso, es preciso reconocer que no fue fácil convocarlos. Se debió dedicar mucho esfuerzo de convencimiento para explicar los fundamentos de lo que se quería poner en marcha en Chile; debió exponerse a las máximas autoridades políticas en un sinnúmero de seminarios, encuentros, charlas para que manifestaran el compromiso a firme del país con esta iniciativa; fue necesario recorrer, una a una, las casas matrices de las empresas para dar a conocer las características de los proyectos en vista, su coherencia entre sí y su alineamiento con una estrategia de desarrollo de país, además de con una gran aceptación y consenso. Todo esto sucedía mientras se tramitaba la ley, por lo que los compromisos que algunas de las empresas se disponían a adquirir en Chile no tenían aún el respaldo normativo que se les aseguraba. No obstante, estuvieron dispuestos a participar y a aceptar las reglas propuestas, en el entendido que una vez que la ley se aprobara, las cosas se regularizarían.

En cada concurso participó, al menos, más de una empresa, incurriendo cada una de ellas en costos significativos. Como en estos casos siempre hay solo una que gana y muchas que pierden, era de esperar que se diera el fenómeno que ocurre en otros países, en el sentido de que siempre hay entre los que pierden alguien que reclama a los organismos controladores de los procesos administrativos. Pues bien, en Chile, desde que el sistema de concesiones está vigente, no ha habido nunca una impugnación a una adjudicación de contrato de concesión, lo que habla, a todas luces, de la validación del principio de la transparencia con que se lleva a cabo este proceso.

- viii. Es necesario destacar que esta etapa de mayor proactividad en el desarrollo de esta nueva industria coincidió con condiciones

de entorno bastante favorables, aunque en los países del tercer mundo se comenzaba a discutir su viabilidad. El Banco Mundial había tenido experiencias negativas en otros países del mundo y se comenzaba a vislumbrar la crisis que dos años después afectaría con gran profundidad a la industria mexicana.

En España, luego de un importante impulso a la inversión en infraestructura a principio de los noventa, se notaba una cierta disminución en el número de proyectos y en su tamaño. Por lo demás, el gobierno de ese entonces manifestaba su preferencia por la inversión pública directa y no por el modelo concesional. Eso generó la aparición de un grupo de empresas muy capitalizadas que veían en la exportación de la experiencia de concesiones españolas una oportunidad. Un caso similar ocurrió en Francia y en Italia. Los mexicanos, por su parte, también buscaban nuevos mercados que disminuyeran el riesgo que habían tomado en su país, entendiendo que ese modelo no se sostendría sin un apoyo decidido del Estado. Algunas empresas alemanas, que tenían experiencia en la concesión de aeropuertos en otros países, también se sintieron atraídas por este incipiente esfuerzo que se comenzaba a hacer en Chile, sin desconocer el rol que grandes compañías argentinas y brasileñas intentaron cumplir con toda legitimidad. Fue así que, además de los consorcios chilenos que se formaron para participar en esta naciente industria, vinculados a los grupos económicos más activos en el mercado nacional en ese momento, como los liderados por José Yurasek, Sebastián Piñera y Eleodoro Matte, se contó con un contingente relevante de actores extranjeros que aportaron su experiencia, recursos y afán competitivo.

El compromiso de crecimiento con equidad que había asumido el primer gobierno de la Concertación a comienzos de los noventa comenzaba a dar sus frutos. En la segunda mitad de ese decenio la promesa de duplicar el ingreso per cápita en los próximos 10 años comenzaba a ser creíble. Chile alcanzaba cifras de crecimiento que superaban el 7%, con una significativa caída en los índices de desempleo y con una inflación absolutamente controlada. Con ello el déficit de infraestructura que se había proyectado para poner en marcha el programa de concesiones era aún más evidente y, por lo tanto, la necesidad de consolidar una forma de colaboración entre el sector público y el privado aparecía, ya no como una opción de política pública, sino como la única alternativa para dar cuenta

de las necesidades que el país tenía y de sus urgencias. En buena medida el reconocimiento de esta situación facilitó la llegada de empresas y su disposición a colaborar en el surgimiento y en la consolidación de esta industria.

En este contexto, uno de los factores más relevantes a la hora de tomar sus decisiones de participar de esta actividad fue la creciente profundización del mercado de capitales de largo plazo. Los fondos de pensiones y la industria de los seguros de vida, que en ese entonces ya superaban la no tan despreciable suma de 30 mil millones de dólares en depósitos, eran un socio relevante a la hora de refinar inversiones cuantiosas que se amortizarían en el largo plazo y que estarían sujetas a los vaivenes de la economía nacional. Contar con esos recursos fue un aliciente para inversionistas cuya actividad principal había sido, en sus orígenes, la construcción. No obstante, fue necesario que desde el gobierno se desarrollara una propuesta de bono de infraestructura para producir el enlace entre oferentes y demandantes de recursos. El mercado no funcionó con el automatismo que se esperaba, aunque al final se ha logrado que gran parte de los proyectos de concesiones haya sido financiado con el ahorro de los contribuyentes nacionales a través de este instrumento.

- ix. No obstante lo anterior, el factor más destacable de la experiencia chilena de concesiones ha sido su cuerpo normativo. La Ley de Concesiones de Infraestructura Pública del MOP es reconocida en el mundo como el fundamento y la expresión de lo que en algún momento se dio en llamar el “modelo chileno de concesiones”. En lo sustantivo, sus principales fortalezas son las siguientes, entre muchas otras:

- su flexibilidad: está diseñada para que se pueda concesionar cualquier proyecto de infraestructura;
- es abierta: permite la participación de cualquier agente, en la medida que cumpla con los requisitos que el proyecto demanda;
- limita la adjudicación a una sola variable: elimina los factores discrecionales como criterio de adjudicación de contratos;
- no contempla la negociación *ex post* a la adjudicación para dar origen al contrato: el contrato de concesiones está compuesto por la propia ley y su reglamento, las bases de licitación y sus modificaciones, la oferta del ganador y el decreto de adjudicación;

- es adaptable a las condiciones financieras del proyecto: permite la transferencia de subsidios y de garantías del Estado;
- propone mecanismos de resolución de controversias entre concedente y concesionario: elimina el riesgo de la “judicialización” de los contratos;
- representa un compromiso de Estado: deben concurrir obligatoriamente los ministros de Obras Públicas y de Hacienda a la firma de los decretos de adjudicación;
- define y estimula los proyectos de iniciativa privada;
- regula la caducidad de la concesión e incorpora a los acreedores en controversias mayores;
- permite que el contrato sea entregado como garantía a las instituciones financieras.

Este modelo de ley se ha intentado aplicar en otros países de la región, lamentablemente sin mucho éxito. No obstante, ello no invalida su calidad ni su fortaleza.

- x. Por último, otro aspecto singular de la experiencia chilena en materia de desarrollo de infraestructura durante esta etapa fue su gran dinamismo, impulsado por las máximas autoridades del Ministerio, y que estaba orientado a obtener pronto los resultados de inversión que el país requería.
- La iniciativa de concesiones se radicó en el Ministerio de Obras Públicas al más alto nivel político posible, con un involucramiento directo de los ministros, los que le dieron una gran continuidad a las iniciativas vigentes.
 - Se conformó una unidad especializada con profesionales de alto nivel, de diversas disciplinas, con una gran vocación y entrega, los que se mantuvieron por un largo período en sus cargos. Se debe destacar la complementariedad entre lo que habían sido las fortalezas tradicionales del MOP en cuanto a elaboración de contratos con especialidades nuevas en la institución, como financiamiento, seguridad jurídica, análisis de riesgos, entre otras.
 - Se diseñó una cartera de proyectos de alta relevancia para el país, coherentes entre sí y de un gran atractivo para los inversionistas privados.

– Se asumió un compromiso con plazos y fechas límite en los procesos de licitación. Para lograr esto fue necesario concentrar una serie de actividades en la Unidad de Concesiones del MOP. Esto la transformó en una entidad excesivamente centralizadora al incorporar funciones como expropiaciones, estudios de impacto ambiental, negociación con las comunidades, estudios de compensaciones, entre otros.

– La oferta era proporcionar a los interesados toda la información a nivel constructivo (los hechos demostraron que no fue tan así) que demandaba el proyecto, con el objetivo de homogeneizar las presentaciones y disminuir el costo de participación. Esto representó un gran esfuerzo de diseño, ingeniería y complementos que aseguraran la viabilidad del proyecto, más allá de los estudios que los propios interesados debían realizar.

– Se estructuraron contratos con una adecuada distribución de los riesgos entre los agentes involucrados. Para ello fue necesario crear instrumentos especiales, como por ejemplo:

- Garantía de ingreso mínimo, a través del cual se aseguraba una parte del financiamiento y se inhibía al Estado de realizar obras competitivas con la concesión de la cual era parte, salvo que se justificara plenamente;
- Seguro cambiario, con lo cual se eliminó uno de los riesgos más resistidos por parte de los inversionistas;
- Se otorgaron todo tipo de facilidades para que se desarrollara una oferta de seguros de crédito.

– Se optó por una política muy dinámica de promoción de los proyectos en el mundo con el objeto de convocar a importantes inversionistas a través de encuentros promocionales reiterados y contactos con los eventuales interesados y con los agentes financieros, de modo de explicar en directo las fortalezas financieras de los proyectos.

– Se mantuvo una interacción abierta, pública y conocida con los interesados en la fase de elaboración de los pliegos.

– Finalmente, se diseñó un esquema de acompañamiento y fiscalización del inversionista en la fase de construcción y de explotación, cuya finalidad era ayudar a resolver todos los problemas que surgieran en este proceso, sin que ello significara alterar las condiciones originales del contrato.

5. “Sobrecalentamiento” de la industria de la infraestructura y crisis del modelo de concesiones

La actividad de desarrollo de infraestructura que se desarrolló hasta fines del año 2001 sobrepasó con mucho lo que había sido la tradición inversora del país y del Ministerio de Obras Públicas. Nunca antes en la historia se habían alcanzado los niveles de inversión que a esa fecha se lograron, con aportes provenientes del sector público y privado, a través del sistema de concesiones. Este gran dinamismo era motivado por una convicción compartida por todos los actores de que solo a través de un proceso de mejoramiento sustantivo de la infraestructura nacional, realizado con la mayor urgencia, era posible poner al país en condiciones de alta competitividad en un contexto de apertura económica y de creciente globalización de la economía. Sin embargo, fue ese mismo dinamismo el que a la larga condujo a conflictos de políticas públicas que terminaron por frenar este proceso en forma drástica, al punto de que recién seis años después aparentemente se vuelve a retomar un cierto impulso.

Esta vocación inversora tensionó aún más la capacidad de la institución a raíz de la voluntad de las autoridades ministeriales durante la crisis de crecimiento que tuvo lugar en Chile entre el año 1999 y el 2002 de contribuir a disminuir el costo de empleo que esa particular coyuntura provocó. Para ese efecto se le solicitó a la industria de la construcción un esfuerzo adicional, orientado principalmente a absorber mano de obra, que no contó con el respaldo financiero del Ministerio de Hacienda. Si bien el MOP logró una contratación adicional a través del sector privado de 30 mil puestos de trabajo-mes durante el año 2000, se provocó una crisis presupuestaria de poca relevancia para el MOP aunque de gran significado en las relaciones interinstitucionales, que dio origen a una mayor injerencia del Ministerio de Hacienda en las decisiones de inversión de esa institución.

De hecho, un endeudamiento con “proveedores” del orden de 60 mil millones de pesos, resultado de los déficit presupuestarios de la institución durante los años 1999 y 2000, para una entidad cuyo compromiso de inversión anual supera los 500 mil millones de pesos, era perfectamente abordable, tal como se hizo oportunamente, en conjunto con las empresas constructoras. No obstante lo anterior, el año 2002 marcó una inflexión en la política de infraestructura que se venía llevando a cabo desde principio de los noventa, la que se caracterizó por una virtual “intervención” del Ministerio de Hacienda en el proceso decisional del MOP, con una expresión más profunda en la industria de las concesiones.

Los argumentos más fehacientes al respecto son los entregados por la propia industria de la construcción y la de las concesiones, las que, en el mediano plazo, pudieron percibir una disminución significativa de la actividad. De hecho, esto se puede comprobar al analizar las cifras de inversión materializadas a través del sistema de concesiones. De acuerdo a información pública,⁵⁴ en el 2007 se habrían concretado 356 millones de dólares de inversión en infraestructura y se proyecta para el 2008 un nivel de inversión de 239 millones de dólares, menos de un tercio de lo alcanzado a principios de la década. También se puede percibir al analizar las cifras de inversión proyectadas para los años 2008-2011, las que son inferiores a los alcanzados diez años antes.⁵⁵

Por su parte, los argumentos entregados por las autoridades a cargo para explicar la pérdida de impulso de la actividad constructiva, sosteniendo que “no había proyectos en cartera”, que “los proyectos con que se contaban eran malos” y que, en buena medida, ya se había hecho gran parte de lo que se justificaba económicamente, comenzaron a propagarse masivamente. Con menos difusión, aunque con mayor preocupación, se veía la dificultad con que, a raíz de los nuevos criterios imperantes en la administración del MOP, se lograba cumplir con los compromisos de ejecución presupuestaria.

Un factor que contribuyó a aumentar la percepción de pérdida de significado de la infraestructura como eje central de las políticas públicas fue la paulatina pérdida de liderazgo de los ministros del ramo en las grandes transformaciones que se le pretendía introducir a los sistemas de transporte en el país, cuestión que culminó con la separación de los Ministerios de Obras Públicas y de Transportes, en el año 2006.

La mayor influencia decisional que el Ministerio de Hacienda ejerce desde entonces sobre el MOP y las dificultades que ello generan en el ritmo de inversión en infraestructura que el país requiere se vieron agravadas por la crisis institucional del sistema de concesiones que tuvo lugar a partir de principios del 2003.

- i. Para armar el sistema de concesiones fue necesario recurrir a profesionales de alta calificación en diversas disciplinas, muchas de las cuales no eran habituales para el desempeño del Ministerio de Obras Públicas. Con el fin de constituir un equipo de primer nivel se buscó la forma de remunerar a esos profesionales del Ministerio y provenientes desde fuera de la institución, más allá de lo que la EUR (Escala Única de Remuneraciones) permitía. La pretensión era

⁵⁴ *El Mercurio*, 8 de diciembre de 2007.

⁵⁵ *El Mercurio*, 10 de diciembre de 2007.

contar con los mejores en su área, asegurando su permanencia en el desempeño de su función. Lo que hasta fines del 2002 era aceptado por toda la institucionalidad que acompañaba el desarrollo de la industria de las concesiones se transformó en una conducta denunciante y perseguida judicialmente por los tribunales.

- ii. El énfasis para enjuiciar a la industria transitó de los resultados en el campo de las inversiones propiamente tal a los procedimientos de contratación de personas y servicios. En efecto, hasta el año 2002 lo que se destacaba era la cuantía de las inversiones realizadas y su importancia para el país. Es preciso recordar que en esos años se comenzó a apreciar el esfuerzo realizado en proyectos como la construcción o modernización de aeropuertos, la Ruta 5 y otras transversales, y se produjeron las primeras intervenciones en autopistas urbanas. El caso MOP-Gate desvió la atención desde esos logros hacia las supuestas irregularidades que se habrían cometido en la unidad a cargo de esa actividad en el MOP. Se magnificó el hecho de que algunos funcionarios de la institución hubieran recibido una remuneración complementaria por apoyar el proceso de concesiones –cuestión absolutamente legal y habitual en el aparato de gobierno, cuando un funcionario debe desempeñar funciones que van más allá de sus obligaciones contractuales– y todos los procedimientos llevados a cabo entraron en el ámbito de la sospecha.
- iii. Se eliminó como factor ordenador de la industria el sentido de cooperación entre el sector público y el privado y comenzó a prevalecer un espíritu de confrontación. En este ambiente, los concesionarios, lejos de ser colaboradores y socios de un proceso de inversión relevante para los destinos del país, pasaron a ser una contraparte que, para las autoridades del momento, habrían abusado de las facilidades que se les habría dado. Se hizo aparecer como si las renegociaciones de contrato y los aumentos de obra que muchos contratos de concesiones debieron asimilar hubiesen sido promovidos por los propios concesionarios y nunca se aclaró debidamente que buena parte de estas obras mayores –más del 95%– corresponden a mejoras sustantivas en relación a los contratos originales o a obras complementarias que nunca estuvieron consideradas en estos. Son obras que debieron ser asumidas por el sector privado a petición del Estado, con las consecuentes

dificultades en los plazos de entrega, en su puesta en servicio y financiamiento. Entre estas destaca el Metro por Américo Vespucio y los colectores de aguas lluvia en la zona norte y sur de la ciudad de Santiago.

- iv. Se activaron las unidades de “reclamaciones”, transformándolas en un factor de rentabilización de su negocio. Las grandes compensaciones que ha tenido que pagar el Estado a empresas concesionarias en los últimos años se debe fundamentalmente a una falta de entendimiento entre las partes de cómo llevar adelante contratos complejos en un ambiente de colaboración y no de sospecha. Esta forma de proceder obviamente distorsionó las bases de una industria cuyo fundamento es precisamente la colaboración.
- v. Se perdió el sentido de urgencia que había prevalecido hasta el 2001, adquiriendo mucho más relevancia la supuesta impecabilidad en la elaboración de los contratos que la solución a los problemas que demanda el desarrollo nacional. La sospecha se dejó caer sobre las formas de proceder en el MOP y, particularmente, sobre la Unidad de Concesiones. La falta de liderazgo de sus autoridades y la pérdida de confianza entre concedente y concesionario pusieron en el centro de la discusión las formas y no los fines para los cuales esta industria se concibió. Ya no era necesario cumplir con ciertos cronogramas, sino que se debía elaborar un contrato que fuera incuestionable. Se crearon comisiones de evaluación y “directorios” en la sombra que debían validar los procedimientos, mientras los proyectos se postergaban una y otra vez. A fines del 2005, el proceso de concesiones virtualmente se paralizó. Con el argumento de que los proyectos no estaban bien concebidos o que no correspondían a la realidad que el país demandaba, se dejaron de licitar concesiones de infraestructura pública prácticamente durante dos años, para regocijo de la prensa y de la oposición. Era la mejor forma de demostrar que lo que se había hecho estaba mal logrado.
- vi. Para mayor confusión, se inició una discusión para modificar la Ley de Concesiones, cuyos fines quedan poco claros. Se argumentó que su propósito era aumentar la “transparencia” del sistema de controversias, cuestión que puede efectivamente revisarse. Sin embargo, se agregaron consideraciones que solo entraban la resolución de las mismas, en situaciones de cambio y de mayores

requerimientos de inversión. Prima, en todas las modificaciones, un sentido de falta de confianza en la contraparte privada, socio de la industria que se quiere impulsar.

Es así como la inversión en infraestructura, motor de la actividad económica durante los años anteriores, perdió su dinamismo. Los recursos públicos se gastaron con dificultad y la industria de las concesiones virtualmente se paralizó. La sensación de que “ya se invirtió suficiente” y que “no hay muchos proyectos nuevos” se comenzó a apoderar de quienes dirigen la economía, sin constatar de que Chile sigue siendo un país de un ingreso anual per cápita de menos de 10 mil dólares y que su crecimiento está íntimamente relacionado con las facilidades que brinda una mejor infraestructura.

Sin embargo, desde fines del 2007 han aparecido atisbos de cambio en la conducción del MOP que permiten augurar un nuevo futuro para la inversión y las concesiones. Por una parte, el significativo aumento del presupuesto institucional es una señal de que la infraestructura recupera su sitio entre las acciones de relevancia en el país, y por otra, el anuncio de un nuevo programa de concesiones, que tiene por propósito adjudicar proyectos por 1,5 billones de dólares de aquí a fines del año 2008, puede ser el renacer de esta industria que tanto le ha aportado al país en los últimos tres lustros. Da la impresión de que, a pesar de todo lo que se ha dicho y de todo lo que le ha sucedido a quienes lideraron esta industria por muchos años, esta forma de hacer las cosas mantiene una validez que sigue siendo relevante para el país.

6. Conclusiones

Chile se ha enfrentado en los últimos 15 años a un cambio profundo de su infraestructura, lo que lo sitúa entre los países de mayor desarrollo relativo en este aspecto, al menos en América Latina.

Este fuerte impulso obedeció, en primer lugar a la necesidad de resolver una demanda contingente, resultado de 10 años de absoluta postergación durante los ochenta, y de una política de crecimiento sustentada en la apertura de nuestras fronteras. Solo era posible enfrentar el desafío que esto significaba resolviendo de alguna manera las carencias de infraestructura que se apreciaban a principio de los noventa.

A partir de esta visión se formuló una política de infraestructura que tenía por propósito contribuir al desarrollo nacional en una perspectiva de mayor equidad geográfica y etaria. Era fundamental desarrollar infraestructura para posibilitar una mayor productividad, para una mejor y más fluida integración

con la región latinoamericana y una integración territorial del país, creando condiciones de mayor igualdad en el potencial de desarrollo regional.

Un componente fundamental de esta política fueron los esquemas de asociación entre el sector público y el privado. De hecho, no ha habido en la región latinoamericana ejemplo más exitoso en este ámbito. Se ha llegado a hablar del “modelo chileno de concesiones”.

La pérdida de impulso de la economía chilena a fines de los noventa y la judicialización de los problemas administrativos de la Unidad de Concesiones del MOP generó un cambio profundo en la orientación de la política de infraestructura. De una orientación desarrollista, muy centrada en resultados oportunos, se transitó rápidamente hacia una de carácter procedimental, sin sentido de los plazos ni de las prioridades.

Se perdió el sentido de largo plazo que prevaleció mientras el Ministerio de Obras Públicas contó con un cierto nivel de autonomía para la definición de sus planes de inversión. La virtual “intervención” de parte del Ministerio de Hacienda se ha traducido en criterios de evaluación de los proyectos con una visión economicista y de corto plazo que no permiten avanzar en la tarea de dotar al país de los recursos de infraestructura que requiere para un desarrollo acelerado y armónico a nivel nacional.

Ello significó la paralización de proyectos relevantes, postergación de otros, revisión de los procedimientos que se habían seguido hasta ese momento, conflicto con las contrapartes privadas y pérdida del sentido de cooperación entre el sector público y el privado, base de sustentación del modelo chileno de concesiones.

Es evidente que Chile a partir de entonces perdió el liderazgo que ostentó durante casi 10 años en el campo de la infraestructura. Un nuevo impulso es fundamental para recuperar la senda del crecimiento acelerado, en una perspectiva de mayor equidad social, especialmente cuando se cuenta con recursos para ello.

Capítulo VIII

Balance crítico de la política exterior de Chile (1990-2007)

CRISTIÁN FUENTES

Arriesgarse es perderse un poco, no arriesgarse es perderlo todo.
VLADIMIR MAYACOWSKY

1. Introducción

Chile es un país de contrastes y paradojas. Fue la colonia española más pobre de América, pero logró consolidar primero su Estado nacional. Dotado de una extensa costa, no es un país de marinos, sino de mineros y agricultores de los valles interiores. Su larga y angosta faja de tierra está rodeada de accidentes geográficos que han influido en su carácter isleño. Es el país latinoamericano más abierto al mundo, aunque su dirigencia política posee una conciencia internacional bastante limitada. Tampoco cuenta con una matriz estratégica de política exterior que esté incorporada a un sistema que ordene y disponga al aparato público.

Por otro lado, es sintomático que las encuestas siempre favorezcan al canciller como una de las figuras mejor evaluadas del gabinete ministerial. Reconociendo las innegables habilidades de nuestros ministros de Relaciones Exteriores, hay cierta exageración que nos hace pensar que estas opiniones se deben, más bien, a que no parece importar mucho el tema y que la visión del hombre común se vincula a los grandes eventos, las giras, las cumbres, las visitas de personajes famosos. Quizás la excepción es el comercio, pero el interés se reduce a una identificación inmediata con su propia situación económica.

Otra frase que se escucha a menudo, esta vez entre el público más informado, es que Chile no tiene política exterior. Tal afirmación es falsa si entendemos como política exterior el conjunto de acciones que realiza un Estado para defender y promover sus intereses en el mundo. Distinto es si estamos de acuerdo con ella, o si creemos que debiera ser más proactiva, o si pensamos en un perfil definido, en una conducta claramente identificable que

caracterice a Chile como actor internacional. Lejos de aquello, nuestro país se ha limitado a sostener ciertos principios y a cuidar algunos equilibrios básicos que aseguren su supervivencia.

La verdad es que se ha producido un marcado desequilibrio en el despliegue de acciones propias del comercio exterior y de política propiamente tal, situación que algunos califican de “fenicia”, sobre todo después del gobierno del Presidente Patricio Aylwin, donde se despejaron los temas de la reinserción del país en la comunidad de las naciones democráticas.

Es así como, la “diplomacia para el desarrollo” o “inserción múltiple” del período del Presidente Frei y sus continuadores, a pesar de matices latinoamericanistas que no pasan mucho más allá del discurso, se concentran en aspectos económicos y comerciales. Siendo exitosa la estrategia que asegura estabilidad en los intercambios con nuestros principales socios y la ampliación de los mercados para nuestras exportaciones, se echa de menos el despliegue explícito de una mayor diversidad de variables que conformen una cierta visión internacional y una apuesta sobre el rol de Chile en la región y el mundo.

No obstante, un análisis más fino confirma que detrás de ciertos estilos e iniciativas concentradas en incrementar las posibilidades de progreso nacional, pueden identificarse otras opciones no declaradas por generar polémica en la coalición gobernante.

En efecto, prevalecen sin mayor discusión aquellas decisiones que nos sitúan como un país pequeño y carente de los recursos necesarios para participar en el juego de poder en América Latina y el resto del mundo, por lo cual la conducta más inteligente es abstenerse de tomar la iniciativa, privilegiar las relaciones con Estados Unidos y dedicarse a acumular ganancias provenientes del comercio.⁵⁶

Por cierto, tampoco la apertura comercial es neutra pues proyecta un modelo caracterizado por la concentración económica, una deficiente distribución del ingreso y profundas desigualdades sociales. A pesar de las declaraciones públicas, no existe una política efectiva de fomento a las pequeñas y medianas empresas, y el aumento de las exportaciones de productos básicos (*commodities*) y la inversión en esas mismas áreas favorecen a los grandes empresarios.

Pero independientemente de evaluaciones positivas o negativas del pasado inmediato, el fin de la transición y los logros acumulados desde 1990 nos colocan ante un conjunto de oportunidades y desafíos que demandan

una política exterior distinta, como parte de un proyecto de país centrado en la construcción de una democracia avanzada y de un desarrollo más pleno y socialmente más justo.

Para esto se requiere una diplomacia renovada, con un sello característico que utilice los instrumentos más adecuados y adopte un compromiso activo que impulse el liderazgo que Chile ha ganado en Latinoamérica, resolviendo positivamente el dilema de acompañar el status de comerciante global (*global trader*) que hemos conseguido por el comercio, con uno de actor regional (*regional player*) obtenido gracias a un protagonismo político inteligentemente aplicado.

2. La reinserción internacional de Chile

El retorno a la democracia trajo consigo el imperativo de reinsertarse en el concierto de las naciones, luego de diecisiete años de aislamiento. El gobierno del Presidente Patricio Aylwin (1990-1994) impulsó una política exterior basada en la recuperación de la presencia e influencia de Chile en la comunidad internacional, inspirada en los mismos principios que el país ha postulado históricamente en las relaciones entre los Estados.

Normalizar las relaciones con el resto del mundo, en plena etapa de fundación de la post guerra fría, superar las situaciones potencialmente conflictivas y proyectar la presencia del país en las instancias multilaterales tanto regionales como globales no era fácil, aunque, tomando en cuenta las condiciones existentes y la simpatía por el caso chileno, las metas propuestas eran bastante obvias.

En los ámbitos bilateral y multilateral, este objetivo podía resumirse en la promoción de la paz y la seguridad, el respeto de los derechos humanos y de los valores democráticos, el progreso de las relaciones económicas y la cooperación internacional.

De todos modos, bien al inicio del período del Presidente Aylwin pudieron observarse dificultades que se han repetido más tarde, tales como la falta de conducción en determinadas materias por parte de la Cancillería, un atraso evidente en su gestión y estilo profesional, una deficiente coordinación que dio lugar a disputas al interior del gobierno y la complicación innecesaria de casos de gran relevancia pública, como por ejemplo, el del asilo del ex Presidente de Alemania Oriental, Erich Honecker, en la Embajada de Chile en Moscú.

Por su parte, la intensa agenda de visitas oficiales, las giras y las intervenciones del Jefe del Estado en las Naciones Unidas y en el Parlamento Europeo se sucedieron a velocidad vertiginosa, sorprendiendo a la población

⁵⁶ Este enfoque fue llamado “realismo periférico” y se mantendría en las sombras si el internacionalista argentino Carlos Escudé no se hubiera atrevido a mencionarlo a propósito de la política exterior de Carlos Menem, en su libro *El Realismo de los Estados Débiles*. GEL. Buenos Aires, 1995.

que se había acostumbrado a un Presidente que no salía del país por ser una figura non grata para el resto del planeta.

Sin embargo, el gobierno cuidó siempre que estos esfuerzos de legitimación en el plano externo no se confundieran con una política de prestigio, ni se enmarcaran en actuaciones protagonizadas y de alto perfil que se consideraban por completo inconvenientes.

Es necesario apuntar que, si bien una actitud de sobriedad era razonable para un proceso de restauración democrática que llegaba último a la región y que era mejor trabajar silenciosamente para ser más eficaz, el prestigio ha sido tradicionalmente un *recurso de poder* para las naciones pequeñas y Chile debía responder a las demandas de una comunidad internacional dispuesta a escuchar a uno de sus favoritos que volvía de la larga noche de la dictadura.

Por otro lado, la historia diplomática de Chile pasa por luces y sombras, donde iniciativas tales como la creación de la Cepal se han convertido en los únicos hitos dignos de ser rescatados, al alejarse del determinismo geográfico y convertir el talento particular de un hombre o un grupo de hombres, en influencia puesta al servicio del país.

Por lo demás, el propio gobierno de Aylwin terminó por impulsar la Cumbre Social, gran hito en la gestión multilateral y una muestra de la más pura política de prestigio. Se notó, en cambio, la reticencia a involucrarse en los problemas del mundo, aduciendo dificultades de lejanía y tamaño que a nadie le importó cuando se trataba de apoyar la lucha por la democracia en Chile.

Por su parte, el primer gobierno de la transición definió a América Latina como el escenario dentro del cual el país había ejercido tradicionalmente su vocación moderadora y su rol como factor de equilibrio, destacándose los vínculos vecinales, ámbito en el que es justo reconocer avances inéditos.

Es así como, en el marco de las profundas coincidencias existentes entre ambos gobiernos, y utilizando las cláusulas del Tratado de Paz y Amistad de 1984 sobre solución pacífica de controversias, cooperación e integración, los Presidentes Patricio Aylwin y Carlos Menem despejaron el camino para inaugurar una nueva era en las relaciones binacionales.

En agosto de 1991 fueron resueltas equitativamente 22 de las 24 disputas fronterizas vigentes en esa época, pasando a arbitraje el caso de Laguna del Desierto y acordándose una línea poligonal para delimitar la zona de Campos de Hielo Sur. Asimismo, se inició la construcción del oleoducto entre Neuquén y San Vicente, se decidió construir varios gasoductos para el suministro de gas natural trasandino, el comercio aumentó sustancialmente y nuestras inversiones en Argentina crecieron en forma sorprendente.

En todo caso, este exitoso acercamiento no contempló las debilidades internas del Poder Ejecutivo argentino, razón por la cual fracasó el acuerdo de Campos de Hielo y fue necesario negociar con la oposición una fórmula alternativa. Del mismo modo, el entusiasmo por el pingüe negocio del gas no tomó en cuenta los informes que anunciaban el pronto agotamiento de este combustible.

Además, se creyó en la palabra de las autoridades de Buenos Aires cuando afirmaron que no requerían la aprobación parlamentaria al Protocolo correspondiente, dejando abierta la posibilidad de impugnar sus efectos, medida que aplicó posteriormente el Presidente Néstor Kirchner, invocando la ley que privilegia el consumo interno para justificar el recorte a los envíos de gas hacia nuestro país.

Por su parte, de las conversaciones entre los Jefes de Estado de Chile y Bolivia, realizadas en la Cumbre Iberoamericana de Cartagena de Indias (1994), surgió una nueva etapa en las relaciones bilaterales. Con este ánimo se solucionaron 11 problemas de límites, se otorgaron mayores facilidades para la circulación de personas y mercaderías, se pavimentó el camino de Arica a Tambo Quemado, se suprimieron las visas, aumentaron las facilidades para adquirir propiedades en zonas fronterizas (en el contexto de la ley para la recuperación de Arica), se incrementaron las relaciones entre empresarios bolivianos y chilenos, y se firmó un Acuerdo de Complementación Económica, que pretendía crear un espacio económico ampliado y robustecer las relaciones políticas entre las dos naciones.

No obstante, quedó pendiente el tema de la aspiración marítima de Bolivia, obstáculo que hasta ahora ha sido insuperable para normalizar las relaciones, y la vuelta a la democracia en Chile no ha significado mayores condiciones para resolverlo. Más bien, la situación varía entre fases de acercamiento y crisis, sin que hayan convergido por completo la posición de perfeccionar el libre tránsito y profundizar la integración económica, sustentada por Chile, y la de obtención de una salida soberana al mar, defendida por La Paz.

Con Perú, en tanto, se dio término a las cláusulas de ejecución pendientes del Tratado de 1929 y de su Protocolo Complementario, que consistían en la construcción de un muelle y un almacén aduanero al servicio del Perú en Arica, la nueva estación de Ferrocarril de Arica a Tacna, la instalación en el Morro de un Monumento al Cristo de la Paz y los temas relativos al terreno peruano del "Chinchorro" en Arica.

Sin embargo, las llamadas Convenciones de Lima, suscritas por los cancilleres De la Puente Raygada y Silva Cimma el 11 de mayo de 1993 y que contenían tales fórmulas de solución, fueron retiradas del Congreso peruano por el Presidente Fujimori, debido principalmente a razones de política interna, siendo ratificadas más tarde con algunas modificaciones.

Solo varios años después pudieron concretarse un Acuerdo de Complementación Económica y otro sobre Protección de Inversiones. Habida cuenta de la importante presencia de capitales chilenos en Perú, Chile volvió a cometer el error de pensar que esta podría ser una vía para desbloquear el proceso de mejoramiento de las relaciones, pero, al igual que en el caso de Bolivia, la práctica ha demostrado que en los vínculos con nuestros vecinos del norte prevalecen los efectos de la guerra del Pacífico.

En consecuencia, si analizamos comparativamente a los tres países con los cuales compartimos fronteras, la convergencia política y de modelo económico con Argentina permitieron desarrollar un vigoroso proceso de integración, no así con Perú y Bolivia, los que demandan decisiones de alto costo para Chile y una persistencia y continuidad que no siempre es posible mantener.

Respecto al ámbito multilateral, el primer gobierno democrático reactivó la participación chilena en los foros latinoamericanos e interamericanos, consiguiendo ser admitido en el Grupo de Río, continuador del exitoso Grupo de Contadora, y que la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos se realizara en Santiago, el 3 de junio de 1991. En esta ocasión, se logró un compromiso hemisférico de promoción y defensa de la democracia representativa que actualizó a la OEA como una entidad preocupada de la gobernabilidad democrática regional.

Asimismo, la política exterior chilena recuperó su carácter pluralista y se restablecieron relaciones con naciones de Europa Central y del Este, de América Latina, África, Oceanía y El Caribe. La excepción fue Cuba, ya que al principio solo se repusieron lazos a nivel consular, demorándose una restitución completa de los vínculos debido a la oposición de diversos sectores, quienes estimaban que en la isla se violaban los derechos humanos y se protegía a los asesinos del Senador Jaime Guzmán.

De la misma forma, la solidaridad de los gobiernos europeos con la transición chilena permitió concretar importantes acuerdos bilaterales y comunitarios de cooperación, establecer una fundación empresarial, promover los intercambios, las inversiones y la transferencia de tecnología, aunque se mantuvieron diferencias en el plano comercial hasta la posterior firma del Acuerdo de Asociación.

También con Estados Unidos se obtuvieron avances sustanciales, tales como el levantamiento de las sanciones militares impuestas por la enmienda Kennedy, el reingreso de Chile al Sistema de Seguros de Inversiones (OPIC), el reingreso al Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) y la suscripción de un acuerdo marco sobre comercio e inversiones. Por supuesto, no hubo solución para el diferendo sobre las uvas envenenadas en marzo de 1989.

Al mismo tiempo, se valoró positivamente la Iniciativa para las Américas del Presidente George H. Bush, la cual pretendía establecer una zona de libre comercio entre Alaska y Tierra del Fuego, llegando incluso a estimular al entonces Ministro de Hacienda, Alejandro Foxley, a declarar en Washington que Chile estaba dispuesto a sumarse de inmediato.

Esta anécdota refleja bien la preferencia de un sector del gobierno y de la coalición gobernante por las relaciones con la Casa Blanca, en perjuicio de América Latina y Europa, aunque sensible al acercamiento con el Asia Pacífico. Tal postura ha sido una de las causas que impiden concretar una alianza más estrecha y jugar un rol más activo con estas regiones, ya que valora los vínculos con Estados Unidos como primera potencia mundial, sostén clave para el desarrollo y principal socio político.

Las relaciones económicas y comerciales se orientaron hacia la profundización de la internacionalización de la economía de mercado chilena. Con este fin se puso énfasis en las políticas de promoción de exportaciones y se buscó vincular los temas comerciales con los de inversión extranjera.

La estrategia de apertura unilateral que había prevalecido durante el régimen militar fue complementada por una de convenios bilaterales, comenzando el proceso de negociación para un tratado de libre comercio con Estados Unidos y suscribiendo Acuerdos de Libre Comercio y de Complementación Económica con México, Bolivia, Colombia, Venezuela y Argentina. En el plano multilateral, Chile firmó los acuerdos de la Ronda Uruguay del GATT, ingresó a la Conferencia de Cooperación Económica en el Pacífico (PECC) e inició el proceso para alcanzar la membresía plena en el Apec (lograda en noviembre de 1994).

Con respecto a la cooperación, el país recibió gran cantidad de recursos por parte de la Comunidad Europea y de la mayoría de sus miembros, de los países escandinavos, de Japón y de Canadá, los que fueron fundamentales para impulsar proyectos de desarrollo científico-tecnológico y social.

3. Una diplomacia para el desarrollo

El gobierno del Presidente Eduardo Frei (1994-2000) se encontró con una situación internacional de creciente interdependencia, con una globalización ascendente, intensos movimientos transnacionales, dispersión del poder político, ampliación de la agenda mundial y una economía local cada vez más dependiente del exterior.

Luego de haber logrado la plena reinserción internacional, la política exterior se definió como un instrumento para el desarrollo nacional. Aparte de insistir en principios tradicionales como el respeto al derecho internacional, la solución pacífica de las controversias, la cooperación internacional y la promoción de la democracia, se agregó la participación selectiva en iniciativas de paz, el respeto de los derechos humanos, el desarrollo con equidad social, y una estrategia de inserción múltiple y equilibrada con nuestros principales socios comerciales.

Además, se declaró la plena adhesión al principio del regionalismo abierto. Tal concepto tiene dos formas de interpretarse, una concibe los acuerdos regionales como mecanismos para la expansión del comercio y las inversiones, al mismo tiempo que herramientas para fortalecer un comercio mundial cada vez más libre. La otra consiste en aperturas unilaterales coordinadas, más cooperación, fórmula de origen asiático cercana a visiones liberales más ortodoxas.

A partir de esta noción, algunos grupos al interior del Estado forjaron visiones contrarias a ingresar en pleno a instancias como el Mercado Común del Sur (Mercosur), pues sus aranceles eran más altos y escalonados (entre un 2% y un 20%, salvo algunas excepciones), situación interpretada como reticente a la libertad de comercio y contradictoria con la acción individual de Chile, pues obligaba a actuar como bloque con márgenes de preferencia para terceros.

Subsidiariamente, se estableció una asociación con el Mercosur, bajo el esquema de un Acuerdo de Complementación Económica, que contemplaba una zona de libre comercio de bienes y servicios, el acceso y protección a las inversiones recíprocas, desregulación de los mercados financieros, infraestructura física, facilitación del transporte y las comunicaciones, solución de controversias, y normas técnicas y de control zoo y fitosanitario, de resguardo de la competencia y ambientales.

Tal esquema se estableció pensando que podía convertirse en un marco para la integración física, haría viable el desarrollo industrial y permitiría sumar fuerzas en la arena internacional. Otra vez la economía se puso por delante

de la política y no se previó un diseño que permitiera superar obstáculos por cauces paralelos.

Por ejemplo, es importante considerar que el impacto del acuerdo en el sector agropecuario se convirtió en uno de los temas más delicados, trayendo consecuencias persistentes en el tiempo por la debilidad estructural de estos rubros en Chile.

El segundo gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia reiteró que América Latina era la primera prioridad de la política exterior, aunque insistiendo en la integración comercial como principal instrumento, salvo en foros como el Grupo de Río donde se buscaron grados crecientes de concertación política, sin alcanzar el éxito esperado pues los demás integrantes de este espacio fueron quitándole importancia de manera paulatina.

Con los países vecinos se buscó profundizar la integración física y las coincidencias en un espectro de mayor amplitud, postulando una vigorosa estrategia de acercamiento que, en la práctica, se cumplió solo con Argentina, pues las relaciones con Perú y Bolivia siguieron marcadas por la agenda del pasado.

A pesar de que en la Cumbre Hemisférica de Miami los tres miembros del Nafta invitaron a Chile a sumarse al pacto, Estados Unidos decidió posteriormente iniciar negociaciones sobre un acuerdo bilateral de libre comercio.

El gobierno del Presidente Frei, por su parte, definió este objetivo como fundamental y fijó condiciones para lograrlo, insistiendo en que considerara equilibradamente la apertura de mercados, mecanismos de solución de controversias, propiedad intelectual, inversiones, medio ambiente y asuntos laborales, sin tomar en cuenta que algunos temas como patentes e inversiones podían causar efectos negativos como aumento de precios y pérdida de autonomía financiera.

En el plano interamericano, la Cumbre de Miami (1994) consideró una agenda compuesta por materias vinculadas a preservar y consolidar la democracia, los derechos humanos y el imperio de la ley, fortalecer la OEA, modernizar el Estado, combatir la delincuencia, fortalecer la economía de mercado y el libre comercio, y derrotar a la pobreza.

En esta reunión se acordó constituir una zona de libre comercio hemisférica (Alca) para el año 2005, meta a la que no ha sido posible arribar por la falta de coincidencias estratégicas entre Washington y un grupo de países encabezados por Brasil, que no está dispuesto a abrir su mercado sin la reciprocidad correspondiente para sus exportaciones y la eliminación de los subsidios agrícolas estadounidenses.

La Unión Europea constituyó otra área relevante para el país. Pero, luego de constatar las profundas coincidencias valóricas y políticas, prevaleció el hecho de ser uno de los socios comerciales más importantes, lo que nos decidió a insistir ante Bruselas para que estableciéramos un esquema que atenuara el impacto de tendencias proteccionistas y diera estabilidad a nuestros flujos comerciales y financieros. Afortunadamente, se logró un tipo de asociación más amplio que incluye una zona de libre comercio, concertación política y cooperación.

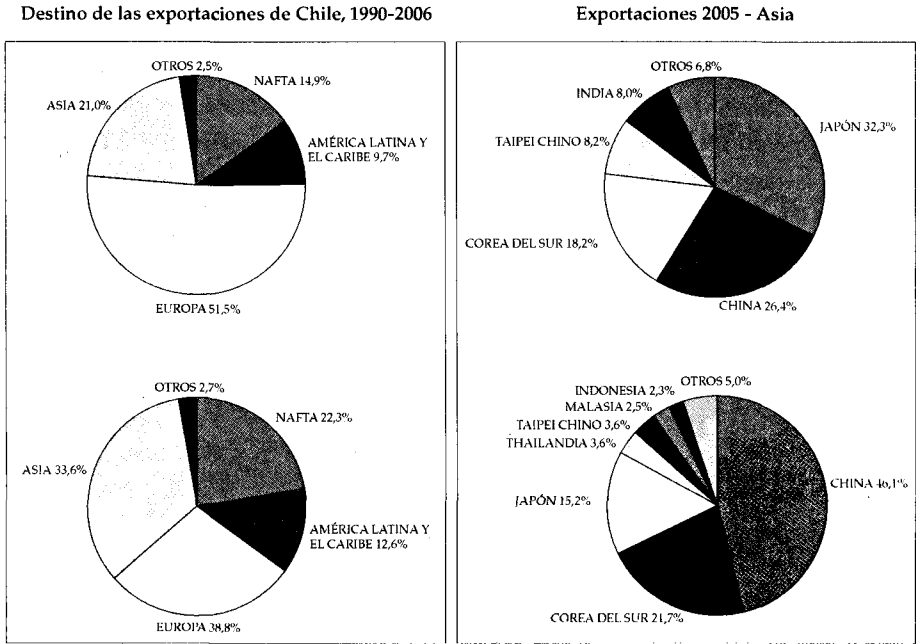
El ingreso al Apec coronó un proceso de apertura al Asia-Pacífico, considerado uno de los ejes centrales de la política exterior de Chile. Tomando en cuenta el enorme dinamismo económico de la cuenca (2.500 millones de habitantes, la mitad del producto mundial y el mayor desarrollo económico del planeta), surgió la idea de convertirse en puente y plataforma para el cono sur de América, a pesar de las significativas obras de interconexión y mecanismos pendientes para su concreción.

Cuadro 1
Comercio bilateral Chile-Asia Pacífico 2004-2006
(en millones de dólares y en porcentajes)

Dólares	2004	2005	2006
Exportaciones (Fob)	30.901.090.366	38.597.659.780	55.883.552.754
Importaciones (Cif)	53.240.321.560	68.386.015.349	90.634.281.823
Intercambio comercial			
Porcentual (%)			
Exportaciones (Fob)	58,04	56,44	61,66
Importaciones (Cif)	41,96	43,56	38,34

Fuente: ProChile.

Gráfico 1
Destino de las exportaciones de Chile, 1990-2006



Fuente: Banco Central de Chile.

Cuadro 2
Exportaciones 2007

País	Monto en dólares FOB
China	9.018.743.972
Estados Unidos de Norteamérica (EE.UU.)	7.768.042.037
Japón	6.659.798.052
Holanda	3.711.279.138
Corea del Sur	3.674.212.587
Italia	3.261.047.566
Brasil	3.076.075.094
Francia	2.283.079.574
México	2.159.708.620
India	2.011.588.169
Taiwán	1.610.459.761
Alemania	1.536.871.027
España	1.238.954.013
Canadá	1.092.625.807
Perú	

Fuente: ProChile.

Cuadro 3
Importaciones 2007

País	Monto en dólares CIF
Estados Unidos de Norteamérica (EE.UU.)	6.690.228.672
China	4.494.564.080
Brasil	4.041.022.302
Argentina	3.908.892.078
Corea del Sur	2.825.955.124
Perú	1.504.188.219
Japon	1.391.627.217
Alemania	1.375.536.503
México	1.242.191.278
Canadá	911.686.408
Angola	863.578.778
Turquía	839.173.040
Colombia	762.102.457
España	760.594.615
Francia	711.021.717

Fuente: ProChile.

Hay que agregar, también, la extraordinaria continuidad de la política hacia el Asia, iniciada en los años ochenta por la dictadura militar. En efecto, cuando el régimen del General Pinochet vivía en el más completo aislamiento, surgió de funcionarios más pragmáticos la idea de aproximarse a esta región, pues la naturaleza autoritaria de sus gobiernos y el progreso económico que ya los destacaba, permitían establecer relaciones sin presiones sobre las violaciones a los derechos humanos o exigencias de estándares democráticos.

Además, muy pronto adquirieron protagonismo grandes empresarios de conocida adhesión pinochetista, que fueron capaces de dar continuidad a estos esfuerzos, de la mano del incremento de las exportaciones de materias primas.

Por su parte, el ingreso al Apec tampoco estuvo exento de contradicciones valóricas o de principios, ya que el apoyo a dictaduras como la de Suharto en Indonesia nos restó de la solidaridad con la democratización de esa nación, así como con el movimiento de independencia del Timor Oriental.

El debate sobre la liberalización comercial y de las inversiones en el Apec concluyó con el acuerdo de la ciudad indonesica de Bogor, que estableció un *programa de apertura* a realizarse entre los años 2000 y 2020. El proceso de liberalización se implementaría de manera *no discriminatoria* y sus beneficios se extenderían a través de la reducción de las barreras a los no miembros del Apec, considerándose los distintos grados de desarrollo de las economías participantes, por lo que las naciones industrializadas concluirían el proceso en el año 2010 y los países en desarrollo a más tardar en 2020.

A poco andar, las dificultades para implementar este esquema se hicieron presentes, puesto que avanzar unilateralmente era más fácil para las pequeñas economías, la liberalización se concretaba más naturalmente por sectores y nadie estaba dispuesto a otorgar preferencias sin *reciprocidad*, por lo que se fue imponiendo progresivamente la alternativa de los acuerdos parciales.

Aparte de la participación en múltiples cumbres, el país reiteró su compromiso con el multilateralismo, participando en espacios de Naciones Unidas tales como el sistema de desarme. Además, Chile adhirió a la Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción, el Almacenamiento y el Empleo de Armas Químicas y sobre su Destrucción, el Tratado de Tlatelolco, el Tratado de No Proliferación Nuclear, el Tratado de Proscripción Total de los Ensayos Nucleares y el Tratado sobre Minas Antipersonales.

El gobierno de Eduardo Frei incluyó por primera vez el tema de los chilenos repartidos por el mundo en la política exterior de Chile, reconociendo que son *parte de la nación*, y un enorme activo cultural y político que merece participar en las grandes decisiones de la patria.

No obstante lo justo de este criterio y la aprobación de reformas tan importantes como la que se refiere al reconocimiento de los hijos y nietos de chilenos a optar a la nacionalidad, la iniciativa de ley que permite participar en las elecciones presidenciales a los compatriotas que viven en el extranjero ha sido constantemente rechazada por la oposición, mezclándose la atención a nuestras comunidades con la coyuntura política, sin que se haya logrado un consenso básico sobre la materia.

4. El cierre de un ciclo

La política exterior del Presidente Ricardo Lagos (2000-2006) logró alcanzar con éxito la casi totalidad de los objetivos formulados por administraciones anteriores, en especial, aquellos referidos a la suscripción del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y al Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, razón por la cual podemos afirmar que en este período se cerró un ciclo en el proceso de reinserción internacional de Chile.

Tal situación se desarrolló en un mundo complejo, cambiante e incierto, con una sola gran potencia política y militar, pero con tres bloques en el ámbito económico. Al mismo tiempo, el 11 de septiembre de 2001 la humanidad fue testigo de la aparición de una fuerza terrorista transnacional que golpeó a Estados Unidos en su propio suelo, atentando contra las Torres Gemelas de Nueva York y el Pentágono.

Ante tal panorama, el gobierno estimó que la acción exterior del país debía apuntar hacia el fortalecimiento de las capacidades de la comunidad internacional para *gobernar la globalización*, ya que el respeto a normas universales definidas por todos sería la única protección de los débiles ante la fuerza, tanto fuera ejercida unilateralmente por una potencia como por un grupo terrorista. Este enunciado sirvió de soporte a la negativa del gobierno chileno a apoyar la guerra en Iraq, hasta ahora la más contundente demostración del compromiso nacional con el derecho internacional y el multilateralismo.

Chile insistió en la prioridad latinoamericana pues estimaba que la región constituía la plataforma natural desde la cual podríamos proyectarnos al resto del orbe, con voz y voto en el proceso de redefinición del orden internacional y en los grandes temas de la agenda global.

Además, la consolidación de los avances logrados por Chile pasaba por reforzar la estabilidad y la cohesión social de América Latina, facilitando nuestra proyección internacional como “país puente y plataforma”, así como aprovechar las potencialidades de la zona hacía posible generar condiciones

para un desarrollo más integral y enfrentar tanto los problemas como las oportunidades que ofrece la globalización.

A raíz de un comentario hecho por el entonces Secretario de Estado de Estados Unidos, Colin Powell, a su par argentino Rafael Bielsa, acerca de que la estabilidad política, económica y social de Chile le otorgaban un “liderazgo de concepto”, el que junto al liderazgo de tamaño que tenía Brasil, debían convertirse en los dos modelos a seguir, el gobierno de Lagos estimó necesario proyectar el principio de “solidaridad activa” con los demás países de la región, transformando a la cooperación en un eje transversal de política exterior.

Por su parte, en una lógica de anillos concéntricos, Sudamérica concentraba los factores más relevantes de la integración, en sus dinámicas vecinales y paravecinales, destacándose el surgimiento de la Comunidad Sudamericana de Naciones, instancia donde debían converger todos los demás espacios vigentes y que se levantaba como *complementaria y no alternativa* a un proyecto que incorporara al resto de América Latina.

Lamentablemente, este diseño no funcionó en la práctica y luego de un fallido intento de ingreso como miembro pleno al Mercosur, que fracasó por la negativa de Chile a perder su autonomía para firmar acuerdos comerciales con terceros países, Santiago se volcó de lleno en la última fase de las negociaciones para suscribir un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, dejando sus relaciones con la región en una segunda línea de importancia.

Las definiciones en el plano vecinal mantuvieron las características básicas de los períodos anteriores, invocando el diálogo, la continuidad, la flexibilidad sin renunciar a los principios, el realismo y la superación constructiva de situaciones difíciles, todo esto para *justificar el statu quo* con Perú y Bolivia.

Cuando en el año 2000 los Presidentes Lagos y Banzer acordaron en la localidad portuguesa de El Algarve, iniciar un diálogo que reestableciera las confianzas y ayudara a Bolivia a exportar su nueva riqueza gasífera, otra vez se pensó que era posible avanzar evitando discutir el tema de la mediterraneidad.

En esta perspectiva, se establecieron condiciones para otorgar a La Paz un terreno en el puerto iquiqueño de Patillos donde pudiera funcionar una planta de licuefacción, pero el General Banzer murió y sus sucesores no fueron capaces de mantener el compromiso, hasta que el gobierno de Gonzalo Sánchez de Losada terminó abruptamente y su Vicepresidente, Carlos Mesa, asumió el poder con un discurso reivindicacionista que prometía “ni una sola molécula de gas para Chile”, sin mar para Bolivia.

Pasadas las administraciones de Mesa y Eduardo Rodríguez Beltzé, la elección de Evo Morales por mayoría absoluta, por primera vez en las últimas décadas puso en el Palacio Quemado a un interlocutor con poder verdadero para negociar con Chile, no obstante lo peligroso de levantar expectativas que más tarde se diluyan. De este modo, Lagos fue a la asunción al mando de Morales y acordaron una agenda de trece puntos, que incluye la aspiración marítima del país altiplánico, aunque sin ninguna garantía que el problema se vaya a solucionar en un tiempo determinado.

La importancia que habían adquirido los vínculos con Argentina,⁵⁷ la llegada al gobierno de ambas naciones de presidentes con una especial afinidad y la concurrencia en la necesidad de contar con una mirada de futuro, permitió pactar un marco para las relaciones bilaterales llamado "Alianza Estratégica", concreción privilegiada de coincidencias sustantivas en los ámbitos político, económico y de seguridad.

Explícita o implícitamente, tal esquema reconocía la existencia de ciclos en la convivencia de los dos países, que requerían estrategias especiales para superar momentos menos auspiciosos o de inercia positiva como estaba comenzando a suceder. Por eso, se acordó pasar a una etapa política distinta que privilegiara estrechar la concertación bilateral en la región y en los foros internacionales, y desarrollar con vigor y coherencia sistémica la agenda bilateral.

Sin embargo, nada de esto pudo realizarse debido a la aguda crisis desatada en Argentina. La renuncia del Vicepresidente, el corralito, las protestas y los muertos, Fernando De la Rúa huyendo de la Casa Rosada en helicóptero, la rotativa de cinco Presidentes y la devaluación fueron algunos hechos demasiado traumáticos. La Alianza Estratégica derivó a un estado de latencia hasta que la falta de suministro de gas natural argentino abrió una fase de desconfianza que puede ser interpretada como la parte más baja del ciclo o su fin.

No obstante, la integración ha mantenido su compás acumulativo y las tendencias más de fondo no fueron alteradas, esperando un nuevo impulso que intensifique la integración, amplíe sus contenidos, refuerce los mecanismos de concertación y dote de mayor certidumbre a las iniciativas conjuntas.

Pese al aumento significativo del intercambio comercial y de las inversiones en Perú,⁵⁸ problemas como el del empresario chileno Andrónico Luksic y la planta de Luchetti en Lima se mezclaron con la política contingente peruana. Los famosos "vladivideos", donde aparecía Luksic y sus socios pagando al lugarteniente de Fujimori, Vladimiro Montecinos, para ganar el juicio que le permitiría mantenerse en los Pantanos de Villa, así como la compra de aviones F16 por parte de la Fuerza Aérea chilena, terminaron por ensombrear las auspiciosas relaciones existentes al comienzo del gobierno del Presidente Alejandro Toledo.

El deterioro de las relaciones entre ambos gobiernos abonó el terreno para que Perú resucitara su reclamo histórico sobre los límites marítimos, usándolo como arma arrojadiza contra Chile y como obstáculo para cualquier acercamiento con Bolivia.

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

No estaría de más preguntarse si el esfuerzo valía la pena y si se pensó en que los vínculos con México podían deteriorarse. A la luz de los acontecimientos posteriores parecería que la respuesta es negativa y que ni siquiera se contaba con un *diseño de control de daños*.

Los vínculos con Brasil fueron en general positivos, con una excelente interlocución en la época del Presidente Cardoso y más endeble con el Presidente Lula; se profundizaron diversos aspectos bilaterales, aunque sin mayor trascendencia en el plano regional.

Como muestra de sus compromisos hemisféricos, Chile participó en la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (Minustah), muy criticada al principio por ser organizada desde Washington y aceptada después debido a las condiciones en que vive ese país, aunque persiste la duda sobre como salir de este compromiso en un tiempo razonable y con alguna posibilidad de éxito.

Es interesante señalar que después de los atentados de las Torres Gemelas se hizo más difícil sostener el itinerario convenido para firmar un tratado de

⁵⁷ Entre otros datos podemos citar que las inversiones chilenas alcanzan los 14.100 millones de dólares, en 16 provincias trasandinas, el intercambio comercial llegó a los 5.274 millones de dólares en 2006 (ProChile), funcionan siete Comités de Integración que canalizan las demandas por mayor integración de las sociedades y gobiernos subnacionales, 600 estudiantes universitarios chilenos han sido becados por Argentina y un millón de turistas chilenos viajan al otro lado de la cordillera al año, lo que representa un 20% del total argentino.

⁵⁸ En el 2006, el intercambio comercial fue de 2.358.434 millones de dólares (ProChile) y las inversiones chilenas de 5.204 millones de dólares (Direcon).

libre comercio con Estados Unidos, pues Chile decidió apoyar hasta el final dar un plazo mayor a los inspectores de la ONU en Iraq para encontrar armas de destrucción masiva, cuya existencia la Casa Blanca se obstinaba en afirmar.

El no de Ricardo Lagos complicó el trato con el gobierno de Bush, pero el acuerdo salió adelante ya que representaba un símbolo difícilmente desechable para Washington. Nuestro país se ha transformado en modelo de aquello que los organismos internacionales de crédito y Wall Street recomiendan y la audacia del Presidente no alcanzó a empañarlo, dedicándose, por lo demás, a equilibrar rápidamente la situación, cuestión que no entendió el embajador chileno en Ginebra cuando votó contra la opinión estadounidense, desobediencia propia o ajena que le costó el cargo.

Por su parte, los 17 tratados de libre comercio suscritos por Chile ponen por delante la obligación de implementarlos, administrarlos y difundirlos, aprovechando plenamente sus ventajas y oportunidades, sobre todo en lo que se refiere a las pequeñas y medianas empresas (pyme). Pero la institucionalidad y la política exterior no se han puesto a tono con estas metas, persistiendo en negociar más acuerdos, como si fuera la única forma de mostrar logros.

No obstante la importancia de los acuerdos de libre comercio con China, Japón, Perú, Nueva Zelandia, Singapur y Brunei (P4), y de alcance parcial con India, la estrategia se va quedando sin objetivos y se requiere urgentemente una reorientación de toda la política de comercio exterior del país.

Cuadro 4
Acuerdos de Libre Comercio de Chile con otros países o grupos de países
(1993-2006)

Cuadro Resumen			
Acuerdos de Libre Comercio			
País o Grupo de Países	Tipo de Acuerdo	Fecha Firma	Entrada en Vigencia
P-4 (1)	Acuerdo de Asociación Económica	18 de julio de 2005	08 de noviembre de 2006
Unión Europea (2)	Acuerdo de Asociación Económica	18 de noviembre de 2002	01 de febrero de 2003
Canadá	Tratado de Libre Comercio	05 de diciembre de 1996	05 de julio de 1997
Corea	Tratado de Libre Comercio	15 de febrero de 2003	01 de abril de 2004
China	Tratado de Libre Comercio	18 de noviembre de 2005	01 de octubre de 2006
Costa Rica (TLC Chile - Centroamérica)	Tratado de Libre Comercio	18 de octubre de 1999	14 de febrero de 2002 (Protocolo Bilateral)
El Salvador (TLC Chile Centroamérica)	Tratado de Libre Comercio	18 de octubre de 1999	03 de junio de 2002 (Protocolo Bilateral)
Guatemala (TLC Chile-Centroamérica)	Tratado de Libre Comercio	18 de octubre de 1999	Bilateral en negociación
Honduras (TLC Chile-Centroamérica)	Tratado de Libre Comercio	18 de octubre de 1999	Falta concluir tramitación parlamentaria
Nicaragua (TLC Chile-Centroamérica)	Tratado de Libre Comercio	18 de octubre de 1999	Bilateral en negociación
Estados Unidos	Tratado de Libre Comercio	06 de junio de 2003	01 de enero de 2004
México	Tratado de Libre Comercio	17 de abril de 1998	01 de agosto de 1999
EFTA (3)	Tratado de Libre Comercio	26 de junio de 2003	01 de diciembre de 2004
Panamá	Tratado de Libre Comercio	27 de junio de 2006	Falta concluir tramitación parlamentaria
Perú	Tratado de Libre Comercio	22 de agosto de 2006	Falta concluir tramitación parlamentaria
Colombia	Tratado de Libre Comercio	27 de noviembre de 2006	Falta concluir tramitación parlamentaria

(continúa en la página siguiente)

Cuadro Resumen			
Acuerdos de Libre Comercio			
País o Grupo de Países	Tipo de Acuerdo	Fecha Firma	Entrada en Vigencia
Japón	Tratado de Libre Comercio	27 de marzo de 2007	03 de septiembre de 2007
Ecuador	Acuerdo de Complementación Económica N° 32	20 de diciembre de 1994	01 de enero de 1995
Mercosur (4)	Acuerdo de Complementación Económica N° 35	25 de junio de 1996	01 de octubre de 1996
Bolivia	Acuerdo de Complementación Económica N° 22	06 de abril de 1993	07 de julio de 1993
Venezuela	Acuerdo de Complementación Económica N° 23	02 de abril de 1993	01 de julio de 1993
India	Acuerdo de Alcance Parcial	8 de marzo de 2006	17 de Agosto de 2007
Cuba	Acuerdo de Alcance Parial	21 de agosto de 1998 (5)	Falta tramitación parlamentaria

(1) Pacífico-4, integrado por Chile, Nueva Zelanda, Singapur y Brunei Darussalam.

(2) Los países miembros de la Unión Europea son: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Italia, Irlanda, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Reino Unido y Suecia y desde el 1° de Mayo de 2004, los 10 nuevos países miembros son: Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia y República Checa. a partir de enero de 2007 son miembros: Rumania y Bulgaria.

(3) La Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA) Está integrada por: Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza.

(4) El Mercado Común del Sur está integrado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Chile participa como país asociado.

(5) La Fecha solo se refiere al cierre de las negociaciones.

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores, Direcon, 2007.

Finalmente, es significativo resaltar que la política exterior incorporó nuevas dimensiones, tales como la búsqueda de autonomía energética, de recursos científicos, tecnológicos e innovativos, la coordinación y fomento de las relaciones internacionales de los gobiernos subnacionales (regiones y municipios) y el fortalecimiento de los lazos con los chilenos en el exterior, ya que conforman una muestra de adaptación proactiva a los requerimientos

originales del sistema internacional contemporáneo, ejercicio que debiera hacerse a gran escala.

5. El nuevo ciclo que nunca comienza

El gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet (2006-2010) decidió no innovar en política exterior, repitiendo el diseño y los contenidos definidos desde 1990. Aunque los objetivos propuestos ya se cumplieron, el Ejecutivo ha optado por la consolidación y profundización de la misma estrategia, en la idea de que si hasta ahora ha dado buenos resultados ¿por qué no insistir en ella?

Esta conducta revela, a nuestro juicio, la ausencia de un diagnóstico certero sobre las capacidades de Chile y la proyección internacional que se desprende de ellas para dar viabilidad a nuestro desarrollo; una confusión entre áreas e intenciones; y una evidente falta de voluntad innovadora.

Una adecuada planificación de política exterior debió tomar en cuenta que después del fracaso de Estados Unidos en Iraq, el gobierno de George W. Bush perdió influencia decisiva. Con mayor razón, si antes el interés por Latinoamérica era casi inexistente, con la aventura en el Medio Oriente y la negativa de muchos países de la región a suscribir el ALCA, Washington ha reducido su presencia a unos cuantos casos de seguridad, como Colombia y México, y a contener a Hugo Chávez.

En Sudamérica, en tanto, la reacción contra los efectos del neoliberalismo, la crisis de democracias como las de Venezuela, Bolivia y Ecuador, la entronización de nuevos regímenes y la irrupción de movimientos de los pueblos originarios han conformado un entorno de tal diversidad que requiere diseños específicos para abordarlos con alguna probabilidad de influir, obviamente, si es que se quiere hacerlo.

Por otro lado, el país va adquiriendo más recursos y atributos en la medida que es estable políticamente, su economía crece y el bienestar llega a sus ciudadanos, es decir, el éxito impone obligaciones que si no se aprovechan redundan en costos que deterioran el progreso alcanzado. Una de esas dimensiones importantes es el sistema mundial, caracterizado por una trayectoria de cambio permanente que demanda la construcción de escenarios posibles, diseños preventivos, políticas exteriores flexibles, diplomacias modernas y ágiles, y una mirada de largo plazo que marque un rumbo y se adelante a las dificultades.

Cada nación tiene intereses fundamentales y un contexto geopolítico que determina, aunque no fatalmente, su política exterior. Pero, esos rasgos mutan de acuerdo al peso de los factores en juego y, por cierto, de las oportunidades

que los propios Estados aprovechen, a condición de contar con un mapa veraz del contexto en que se desenvuelven y de los medios con que cuentan. Así, los espacios pueden repetirse con metas e instrumentos distintos, de acuerdo al momento y a la resolución con que se inviertan las iniciativas correspondientes.

Es necesario agregar que esta administración comenzó su gestión en relaciones exteriores con un cierto "desprecio" por América Latina, hasta que la propia realidad impuso una mayor atención por la región con un dejo, eso sí, negativo, donde priman los problemas y amenazas, no las oportunidades.

El protagonismo continuó radicado en la política comercial, con especial interés en los vínculos con el Asia-Pacífico y los países afines (llamados *like-minded countries*), posibilidad siempre disponible para establecer acuerdos específicos y aprender de sus experiencias, pero que no se han aprovechado ya que reina una extraña confusión existencial sobre si debemos cooperar o igualarnos a ellos. De aquí derivaron, también, respuestas como el eje del Pacífico (Chile, Perú y Colombia), alternativa negada pero nunca rechazada a la influencia chavista en América del Sur.

Por su parte, cuando la política exterior de Chile indaga acerca del surgimiento de fenómenos internacionales que imprimen nuevas urgencias, menciona a actores como Brasil, China e India, pues "marcan con su presencia la evolución económica y política de la globalización".⁵⁹ Quizás este sello se profundiza porque el Ministro de Relaciones Exteriores es un economista, realizándose tales afirmaciones para resaltar el Tratado de Libre Comercio con China y el de alcance parcial con India.

Este gobierno tiene una *visión optimista* de la globalización que se refleja en atribuirle ventajas como "facilitar la convergencia entre los actores internacionales, promover los derechos de los pueblos indígenas, la protección del medio ambiente, los derechos humanos y la lucha contra el terrorismo, entre otros, siendo los beneficios de la globalización evidentes para Chile".⁶⁰ Contradictoriamente, salvo en la cuestión de Iraq, Chile tiene una conducta coincidente o no conflictiva con las grandes potencias en asuntos como los derechos humanos, destacándose la pasividad de nuestro país en temas como la descolonización del Sahara Occidental.

A pesar de reiterar la importancia de Latinoamérica, aparece un matiz relevante pues se le asigna al plano vecinal un significado estratégico prioritario, olvidando su pertenencia a una subregión que impone tendencias

e interrelaciones en un contexto imposible de desconocer. En todo caso, se reconoce que en Sudamérica crecen más las exportaciones con alto valor agregado, se invierte la mayor parte de los capitales privados y existen los socios con los que se pueden desarrollar proyectos de infraestructura, minería y energía. *Es el sesgo economicista que dirige nuestra política exterior.*

Con respecto a Argentina, la confianza se habría deteriorado por causa de los cortes al suministro de gas, primando el acercamiento a Brasil para equilibrar las relaciones. No obstante, tal tendencia sería asistémica pues se realiza fuera de un marco más inclusivo y coherente como sería el ABC.

De cualquier manera, se observa una preocupación especial por fortalecer el diálogo y la negociación, reconociendo la importancia del proceso de integración binacional y la existencia de múltiples ámbitos de interacción.

En este sentido, han cobrado gran relevancia los comités de integración, pues son espacios donde el conjunto de las sociedades subnacionales de ambos países revisan problemas comunes e impulsan iniciativas de mutuo beneficio, mucho más allá de los temas estrictamente de frontera.

Sin embargo, falta una perspectiva estratégica que oriente el accionar de estas instancias y una reforma profunda que los ponga a tono con los adelantos que se han producido en la práctica integracionista. Tales iniciativas se toparán, necesariamente, con el amplio y complejo asunto de la descentralización, hito político del proceso de democratización chileno que también debe alcanzar a la política exterior.

No obstante, quizás el mayor avance en los lazos bilaterales que se haya realizado en los últimos años –la constitución de una Fuerza Binacional de Paz con mando único– es un triunfo que no corresponde a la Cancillería sino al Ministerio de Defensa.

Por su parte, las relaciones con Perú se han visto dificultadas por la insistencia de Lima por llevar sus diferencias sobre los límites marítimos a La Haya, sin que Chile pudiera articular de manera coherente su estrategia original de encapsular dicho tema. Es curioso constatar que desde la aparición de esta reivindicación peruana (1986) se sabe más o menos lo que el vecino del norte puede hacer; sin embargo, la diplomacia chilena aparece sorprendida en cada paso que da Perú y se limita a reaccionar, dando un aspecto de improvisación que en nada ayuda a su causa ni al conjunto de las relaciones.

Así, mientras Santiago buscaba afanosamente suscribir un tratado de libre comercio o, a lo menos, ampliar el acuerdo de complementación económica, espíritu concordante con el nuevo gobierno de Alan García, el Congreso aprobó la ley por la cual se creaba la región de Arica-Parinacota, agregando un artículo sobre sus límites, coincidente con la tesis chilena. Como era lógico, Perú reclamó

⁵⁹ Presentación del ministro Alejandro Foxley, 2006.

⁶⁰ Presentación del ministro Alejandro Foxley, *op. cit.*

y el Tribunal Constitucional tuvo que eliminar tal definición, pues la Presidenta no consideró apropiado utilizar su derecho a veto, episodio gratuito que puede definirse con el concepto clásico de “balazo en el pie”.

La agenda con Bolivia se desarrolla sobre la base de la confianza mutua y el diálogo sin exclusiones, desplegando contenidos como la profundización del ACE 22, la aplicación de medidas que faciliten el ingreso de nacionales de cada país con la cédula de identidad, la ampliación y profundización de los acuerdos sobre pasos fronterizos, la cooperación para la facilitación fronteriza y el perfeccionamiento del libre tránsito.

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

Las relaciones con la Venezuela de Chávez son cada vez más complejas, provocando otro pie forzado para la política exterior chilena. Se dice públicamente que respetamos los diversos caminos que han elegido las naciones del continente y que queremos las mejores relaciones con el gobierno bolivariano, a pesar de oponernos sistemáticamente a todas sus iniciativas y de habernos abstenido en la votación acerca de su posible ingreso al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Asimismo, aunque rechazamos la idea de Unasur (Unión de Naciones Suramericanas) para no quedar aislados tuvimos que participar en ella, desechando nuestra participación en el Banco del Sur, institución que manejará una importante cantidad de recursos y que, por lo mismo, debería contar con nuestra presencia como miembros plenos o como observadores.

Una vez más, falta una estrategia concreta que ordene las acciones a seguir, nos permita adelantar escenarios, controlar dificultades y sacar provecho de las situaciones que se nos presenten, sin dejarse manipular ni olvidar lo negativo de restarse. Es necesario comprender los procesos e influir en ellos, contener de manera amistosa y estar siempre disponible para aconsejar, en resumen, transformarse en un gran articulador regional que, sin duda, tendrá en la revolución bolivariana uno de los componentes elementales de cualquier fórmula.

6. Proyecciones a modo de conclusión

Las conclusiones que se derivan de este balance crítico incluyen un cierto sentido de proyección, un intento por delinear algunas propuestas que tomen en cuenta la urgencia del cambio, sin olvidar la fuerza de tradiciones determinantes para la política exterior chilena, que deben ser revisadas y corregidas para potenciar la actuación internacional de Chile.

6.1. *Del espléndido aislamiento al buen socio y vecino confiable*

Los chilenos nos sentimos orgullosos cuando nos llaman “los ingleses de América del Sur”. Tanto por el aire aristocrático y de superioridad que encierra la frase, como por la identificación que surge del carácter isleño de nuestra geografía, rodeada por el desierto de Atacama, el océano Pacífico, la cordillera de Los Andes y los mares australes, esta imagen nos identifica más allá de la simple descripción costumbrista, ya que incluye rasgos psico-sociales y culturales que, incluso, han determinado en muchas ocasiones la conducta del Estado.

Es así como, la política exterior de Chile se ha inspirado tradicionalmente en el “espléndido aislamiento” británico, debido a la necesidad permanente de afirmar nuestra existencia y a la desconfianza que sentimos hacia un vecindario percibido como hostil y distinto.

Al igual que Inglaterra, quien estimó hasta su ingreso a la Comunidad Europea en 1973 que si se levantaba un poder hegemónico en Europa continental su viabilidad como nación se encontraba en riesgo, la persistencia de ciertos intereses vitales definidos por una clase dirigente muy homogénea y aislada geográficamente en el valle central de Chile, ha guiado nuestra actuación externa, sin que ello significara contar con definiciones más completas y de largo plazo sobre la posición internacional del país, primando solo algunas preferencias, intuiciones, aspiraciones y nociones prácticas que nos hacen parecer reactivos ante los distintos fenómenos mundiales y regionales.

Esta situación alentó al Ministro Diego Portales a consagrar el aserto realista del equilibrio del poder como garante de nuestra propia supervivencia, principio que junto al respeto al derecho internacional como protección de los más débiles, de Andrés Bello, y algunas estimaciones relativas al desarrollo económico pueden ser considerados los únicos cimientos de un perfil estratégico de política exterior que ha tenido el país.

Pero, en los albores del siglo XXI esta conducta se encuentra en revisión debido a que las dimensiones y distancias se han hecho relativas gracias a los avances tecnológicos, sobre todo en las comunicaciones, a la necesidad que tiene Chile de insertarse en la economía global, a nuestro papel como actor en la comunidad internacional, y a la necesidad de sumar fuerzas para aprovechar las oportunidades que ofrece la globalización y enfrentar adecuadamente sus inequidades, peligros y amenazas.

Por otro lado, parte importante de la historia de Chile está marcada por un largo proceso de definiciones territoriales que han originado ciertas orientaciones básicas de política exterior y forman parte de la tradición diplomática, elementos que, sin embargo, a la hora de tomar decisiones se convierten en factores de rigidez que muchas veces impiden avanzar en la solución de problemas y que no sirven para interpretar un mundo de cambios permanentes como el actual.

En tal sentido, podemos mencionar la "intangibilidad de los tratados", precepto cuyo sentido fundamental es afirmar derechos nacidos de la guerra del Pacífico, en el norte del país, y de más de un siglo de complejas negociaciones con Argentina, pero que convierte en inamovibles contratos internacionales que por definición son modificables, por acuerdo entre las partes. Tal criterio se vincula también con las nociones de "statu quo" y "juego de suma cero", pilares de nuestra política vecinal que rigidizan y bloquean cualquier iniciativa que contenga un mínimo de audacia.

Esto no significa, por cierto, abandonar la defensa legítima de nuestros intereses, aunque en un marco diferente que ponga por delante los aspectos positivos de la integración, incluidos el conocimiento mutuo y la inserción de las interacciones fronterizas en un proyecto común que posea una perspectiva estratégica capaz de solucionar los problemas de fondo y potenciar el desarrollo de cada una de las naciones involucradas.

Por su parte, muchos ven todavía con suspicacia o franca desconfianza a la integración latinoamericana, pues la consideran una mera utopía, un mal negocio, un producto ideológico o, incluso, una excusa para entregarlo todo sin pedir nada a cambio.

Partiendo de la duda sobre la propia existencia de América Latina, tales sectores desconocen los lazos entre la geografía y sus consecuencias culturales, sociales, políticas y económicas, además de no tomar en cuenta las características propositivas de una idea que va más allá de un simple espacio integrado. Más aun, para este modo de ver las cosas, cada vez que Chile se acerca a su región sufriría las consecuencias de la inestabilidad y la pobreza que prevalecen en el entorno.

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

Sin embargo, y a pesar de todo, los cambios en el ámbito externo son evidentes y hay que ponerse a la altura de las circunstancias.

6.2. Transformaciones en el escenario

Las profundas transformaciones que ha vivido el sistema internacional, las variaciones radicales en la geometría política sudamericana de los últimos años y el avance de la democracia en el continente, conforman un escenario diverso que nos obliga a ir más allá de diseños basados en la conveniencia de un actor solitario, que lucha por su vida en medio de una jungla hobbesiana.

La globalización es causa y efecto de cambios sustanciales en el capitalismo y en el mundo de los Estados nacionales, encontrándonos hoy con *un panorama extremadamente diverso*, formado por una pluralidad de circuitos, actores y procesos, amplificados por la revolución tecnológica.

En todo caso, persiste la mala distribución de los recursos, requiriéndose sumar fuerzas para competir en la economía global, y para hacerse oír en los distintos foros y espacios multilaterales. Esta realidad impulsa la formación de asociaciones a partir de la proximidad geográfica, resituando la integración regional como clave para hacer frente a un mundo cada vez más interdependiente.

Por su parte, el antiguo sistema de alianzas estratégico-militares de América del Sur terminó en 1985, cuando Brasil y Argentina dejaron de ser rivales y constituyeron una plataforma de cooperación política desde la cual erigieron posteriormente el Mercosur. Esta decisión, por tanto, supera largamente las consideraciones económicas y comerciales derivadas de la necesidad de involucrarse adecuadamente en la globalización, razón que explica la mantención de tal esquema a pesar de las diferencias que puedan surgir entre sus socios.

Incluso, el funcionamiento de ejes de interconexión entre el Pacífico y el Atlántico plantea el desafío geopolítico de un Brasil bioceánico y de una relación mucho más cercana con China, a la luz de lo cual las antiguas rivalidades y

los conflictos decimonónicos pierden relevancia, requiriendo el diseño de un nuevo esquema de vinculación aún por realizar.

6.3. El umbral: ¿espejismo o desafío con final abierto?

Hay ciertos momentos en la vida de las naciones donde se percibe una sensación generalizada de que se está en el borde que separa una orilla de la otra. A tal situación se le llama “umbral” y puede no ser más que un elemento subjetivo, fruto de la propaganda, por ejemplo, o sustentada en una realidad objetiva que genera desafíos que deben ser asumidos si no se quiere pasar del entusiasmo a la frustración. En esa etapa pareciera estar Chile, aunque existen muchas más preguntas que respuestas.

Cumplidos dieciocho años de gobierno de la Concertación, con estabilidad política, tranquilidad social, y una economía pujante y abierta al mundo, aún no superamos dudas ni construimos las certezas imprescindibles para dar un salto adelante: para algunos al desarrollo, para otros a un nivel superior aún poco definido.

Los cambios necesarios son muchos y muy variados. Entre ellos podemos citar la modernización del Estado, la descentralización, el desarrollo de la ciencia y la tecnología, la diversificación productiva, el fomento de las pyme, el incremento en cantidad y valor de las exportaciones, el fortalecimiento de la sociedad civil, y la mejora en los servicios de educación y salud.

Todo esto queda incompleto si no poseemos una adecuada estrategia de proyección internacional, que vaya más allá de la apertura económica. Requerimos con urgencia diseñar un perfil propio de inserción externa, una matriz política que indique los pasos a seguir a corto, mediano y largo plazo. A partir de ciertas premisas básicas como son la inclusión activa en la globalización y una integración con nuestros vecinos realista pero sostenida, debemos ser capaces de presentarnos al resto del planeta como un país dispuesto a jugar determinados roles y no a pasar simplemente desapercibidos, recogiendo beneficios con el menor costo posible.

6.4. Liderazgo y costo de oportunidad en política exterior

La política exterior es el conjunto de instrumentos que los Estados utilizan para defender y promover sus intereses en el mundo. Para el análisis clásico, cada país está determinado por la cantidad de recursos con que cuenta, como por ejemplo territorio y población, factibles de ser convertidos en poder.

Pero en el nuevo escenario internacional estas condiciones son cada vez más relativas, ya que, gracias a la tecnología y a diseños inteligentes de proyección de sus ventajas competitivas, naciones pequeñas y distantes de los grandes centros de desarrollo pueden elevarse por sobre sus limitaciones.

Del mismo modo, restricciones en la percepción de sí mismos, derivadas de la cultura o la geografía, las divisiones de política interna y la propensión a ensimismarse con sus propios problemas, pueden superarse con voluntad, algunos consensos básicos que permitan unidad y fortaleza en la acción y el uso de los instrumentos propios de la globalización.

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

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

Asimismo, si cualquier nación se destaca por sobre el promedio aparecen rápidamente fuertes incentivos para alejarse de su entorno. Y los ejemplos que prueban su carácter de espejismo son abundantes: Finlandia cambió su estrategia de inserción internacional luego de la desaparición de la Unión Soviética, integrándose a Europa con un perfil particular; lo mismo Irlanda, impulsando las inversiones con una política más liberal, pero dentro de los márgenes de la Unión Europea; Australia y Nueva Zelanda, que redefinieron Oceanía como parte integrante del Asia-Pacífico, para ampliar sus expectativas ante la crisis de la comunidad británica de naciones; y Canadá, que decidió convertirse en una potencia singular, reconociendo la cercanía con su poderoso vecino, Estados Unidos y, a la vez, la necesidad de diferenciarse.

Por otro lado, hemos sido testigos del largo proceso de crisis de la sociedad argentina y de sus esfuerzos por recomponerse, uno de cuyos hitos más complejos ha sido asumir que no era un pedazo de Europa transplantado en medio de la pampa.

Son dos criterios diferentes. Uno actúa con su región, apoyándose en ella como pilar y plataforma. El otro la niega para convertirse en lo que no es, albur que por lo general termina en amarga frustración.

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

Por eso, es imperativo construir el perfil más adecuado de acuerdo al rol que cada país quiere jugar en el concierto internacional y atreverse a ser proactivos, aprendiendo de la experiencia y usando todo aquello que el mundo moderno pone a nuestra disposición, pero sin olvidar el origen.

6.5. Un hito insoslayable: ¿normalidad o excepcionalismo en las relaciones con Estados Unidos?

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

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

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

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

Los años venideros fueron testigos del comienzo de la guerra fría, pasando por el alineamiento del gobierno de González Videla, la Alianza

para el Progreso y la consideración de la antigua democracia chilena como el modelo para enfrentar a la Cuba revolucionaria. Después, el gobierno de Salvador Allende se convirtió en el experimento a derrotar para que no sirviera de ejemplo a otros países similares como Italia y Francia. El golpe militar de 1973 pasó a ser el símbolo de la intervención de la Casa Blanca y su imagen internacional se tiñó de responsabilidad por su apoyo a las dictaduras, las violaciones de los derechos humanos y el terrorismo de Estado.

Tras la caída del muro de Berlín se inició un nuevo período, esta vez guiado por la promoción de la democracia, los equilibrios macroeconómicos y los tratados de libre comercio, situación que una vez más encontró a Chile como un alumno aventajado.

De esta manera, vivimos en la actualidad el mejor momento de las relaciones bilaterales, salvo por el caso de Iraq, lo que ha hecho decir a connotados representantes de la política criolla que debemos constituir una "alianza estratégica", que somos el "Israel de América Latina", o que para ser realistas requerimos como única opción pragmática transformarnos en los mejores socios de la mayor potencia del planeta. Tales opiniones no son más que la continuidad de la visión tradicional que, junto con destacar el excepcionalismo de Chile en la región, propone su complemento natural con el establecimiento de vínculos excepcionales con Estados Unidos.

La verdad es que estrategias como esta siempre han terminado mal, en desgracia o tragedia, pues no obedecen a los intereses nacionales de un país al que le conviene integrarse con su entorno y participar en un sistema internacional que contenga una pluralidad de poderes y se rija por el derecho.

El mundo actual es interdependiente, complejo y fragmentario, por lo que, si bien en el plano militar y político existe una sola gran potencia, en los demás se encuentran múltiples actores y procesos que permiten contar con márgenes de autonomía, que deben ser aprovechados por las naciones de menor tamaño relativo para concretar de mejor forma sus objetivos.

En todo caso, evitar los "pro" no significa privilegiar los "anti", ya que tampoco nos conviene el enfrentamiento, razón por la cual es preferible relaciones maduras y previsibles entre dos países de dimensiones muy disímiles. Abrirse al exterior implica tener la capacidad de construir vínculos plurales y equilibrados que permitan manejar distintas opciones según los escenarios que se planteen, partiendo de un cálculo de costo-beneficio que, más allá de cualquier perspectiva autorreferente, pueda sustentar las metas nacionales a partir de una presencia regional activa.

Del mismo modo, es necesario construir un nuevo enfoque de política exterior que facilite la actuación de Chile dentro de la complicada red

institucional en la que se toman las decisiones en Washington. No podemos perder de vista el aumento de la influencia latina en los Estados Unidos y el correspondiente incremento progresivo de su poder de *lobby*, factor que debiera estimular el diseño de acciones e instrumentos destinados a fortalecer allí nuestra presencia.

En síntesis, debemos ser capaces de replantear los lazos con el gigante del norte, en términos de normalidad, equidad y fluidez, fortaleciendo la cooperación para la gobernabilidad democrática y la cohesión social del hemisferio, en conjunto con el resto de América Latina, en la lógica de resolver problemas y poner en perspectivas más viables la superación de la antigua dicotomía entre ser independientes o patio trasero del imperio.

6.6. Chile, puente y plataforma: dimensiones de un proyecto estratégico

Cuando se habla de “Chile, país puente y plataforma”, se entiende que nuestro desarrollo pasa por convertirnos en un socio prestador de servicios para el resto de América Latina, o del Cono Sur para ser más específicos, aprovechando los tratados de libre comercio suscritos con las principales potencias del mundo, las ventajas que ofrecen los puertos chilenos, y el grado de estabilidad y solvencia que ha alcanzado la economía nacional.

Pero este proyecto sería incompleto e inconducente si no cuenta con un marco estratégico que establezca los objetivos y las herramientas necesarias para llevar a la práctica un diseño de política exterior que nos sitúe como una suerte de “bisagra” entre realidades diversas y un factor que estimule la integración regional, aportando a la constitución de un entorno pacífico y próspero que haga posible el funcionamiento de este modelo.

Tal idea se ha ido imponiendo debido a varios elementos prácticos cuyo reconocimiento ya es imposible de evitar. Desde el punto de vista económico, la realidad indica que los países no alcanzan altos niveles de ingreso basándose preferentemente en la venta de materias primas, más aun, cuando se trata de una nación pequeña como la nuestra que tampoco puede insertarse en la globalización mediante la oferta de mano de obra abundante y barata.

Por muchos acuerdos comerciales que nos abran y aseguren mercados, Chile requiere una forma de especialización que lo distinga y que amplíe las posibilidades para que podamos agregar valor a las exportaciones, facilitando nuestra presencia en los sectores más dinámicos de la economía planetaria, es decir, el desarrollo del conocimiento y el intercambio de servicios.

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

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

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

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

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

Figura 1
Corredores camineros norte y Capricornio

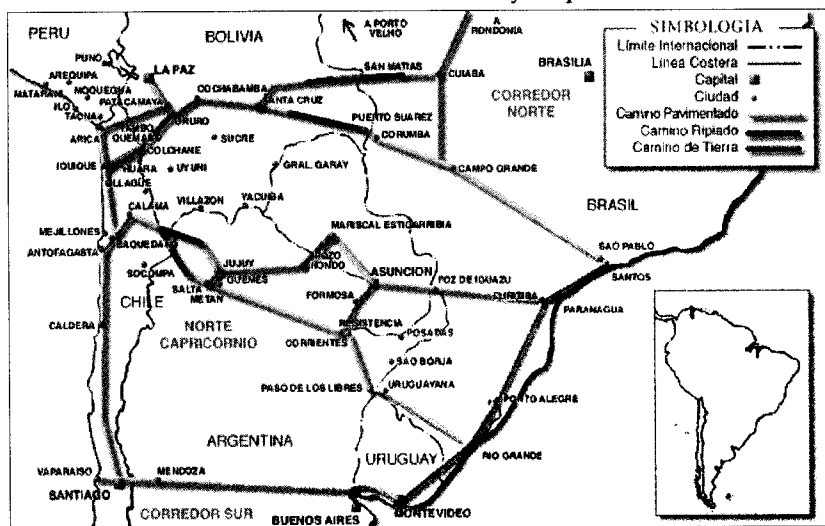


Figura 2
Ejes ferroviarios

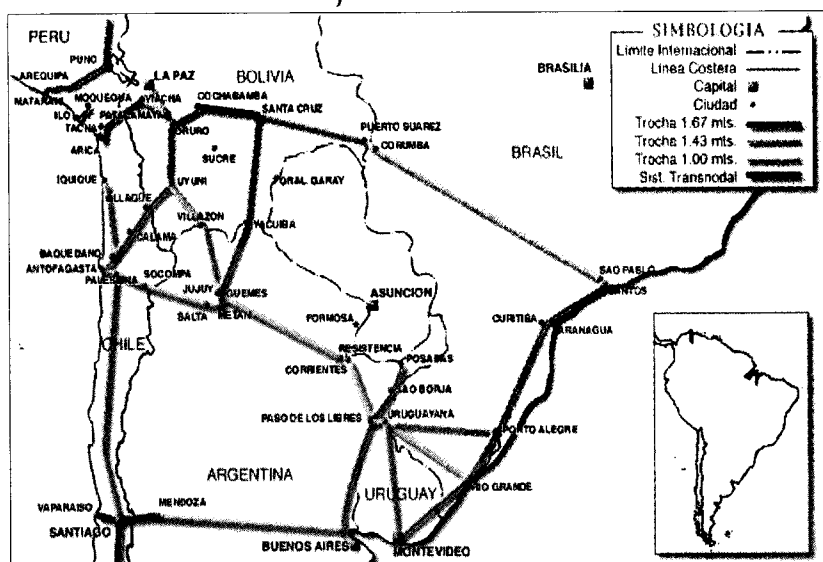


Figura 3
Corredor bioceánico central

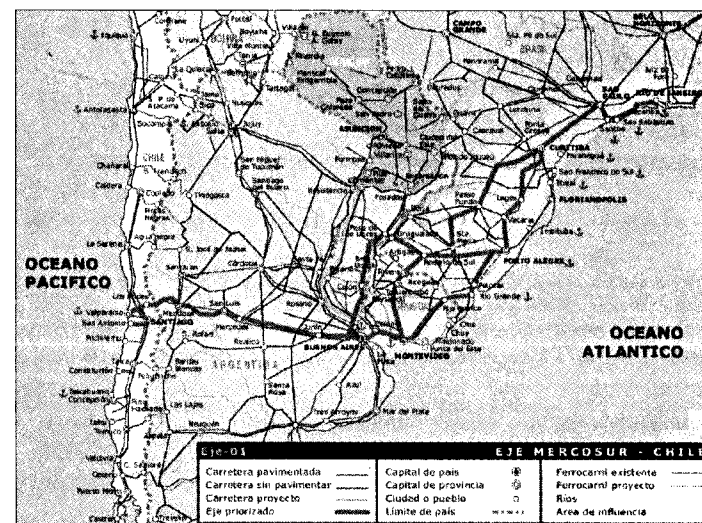
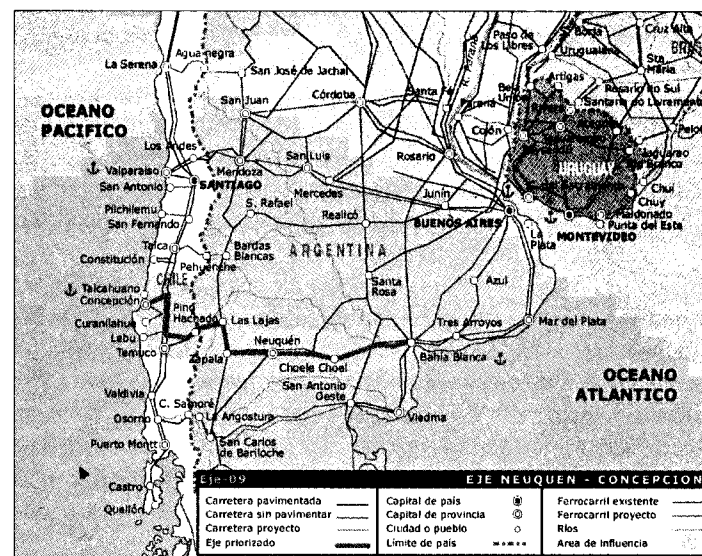


Figura 4
Corredor bioceánico sur



La convergencia de los criterios que hemos expuesto nos impulsa a pensar que es urgente y necesario definir un nuevo perfil para la diplomacia chilena del siglo XXI. Con este fin, debemos conformar un liderazgo positivo y distinto, que traduzca nuestra voluntad de convertirnos en un actor regional protagonista, caracterizado por la fuerza de sus convicciones y la disponibilidad de sus recursos, creatividad y talento para ayudar a los demás.

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

De esta manera, se equilibraría lo comercial y lo político en perspectivas coincidentes con la esencia del sistema globalizado que nos rige y se hace viable el respaldo imprescindible de nuestra región para que podamos convertirnos en “país puente y plataforma”.

6.7. Una Cancillería para el siglo XXI

La diplomacia moderna nació como instrumento para superar las limitaciones de tamaño y fuerza de un país ante el resto del mundo, puesto que tener una idea más o menos exacta de la naturaleza del escenario internacional y el rol que se juega en él, contar con una red de información eficiente y con un vehículo eficaz de representación de los intereses propios, proporciona una ventaja decisiva sobre cualquier rival.

La constitución de los Estados nacionales implicó centralizar el poder político, creando una organización especializada, dirigida por una burocracia permanente. Pero tal modelo ha entrado en crisis debido al proceso de globalización que dispersa, fragmenta y complejiza el ejercicio del poder, obligando a tomar en cuenta múltiples organizaciones, regímenes internacionales, movimientos transnacionales, actores y circuitos que atraviesan cotidianamente las fronteras, convirtiendo los antiguos límites soberanos en simples datos geográficos funcionales a las dinámicas de integración en curso.

Tales cambios han afectado, como es lógico, a los servicios exteriores de todos los países del planeta. La interdependencia, la descentralización estatal y la desmonopolización de la gestión internacional por parte de los Ministerios de Relaciones Exteriores repercuten en la aparición de nuevas formas de diplomacia como la presidencial y de otros sectores de la administración pública, la parlamentaria, la social y la paradiplomacia de regiones y municipios, requiriéndose reforzar las capacidades de coordinación intra e interinstitucional.

Asimismo, la revolución de las comunicaciones obliga a transformar la tradicional función de información por la de análisis, la gran cantidad de conflictos existentes releva la necesidad de fortalecer la diplomacia preventiva y prever escenarios posibles, así como el número de intereses nacionales implicados en la gestión internacional lleva a incrementar sustancialmente las habilidades para representarlos y negociar adecuadamente sus demandas en beneficio del conjunto de la sociedad.

Por su parte, la dinámica democratizadora de la sociedad chilena, el ritmo vertiginoso de la globalización, y, por último, el paso inexorable del tiempo que comprueba día a día la caducidad de ciertas prácticas e instituciones ha logrado imponer algunas reformas como condición mínima para la sustentabilidad del sistema. Una de ellas es la modernización del Estado, y dentro de ésta, crecientemente, la del Ministerio de Relaciones Exteriores.

En este proceso la tentación del corporativismo es una amenaza concreta. Rechazar las transformaciones necesarias o querer amañarlas para que no afecte a sus intereses, aduciendo la pertenencia a un grupo privilegiado al cual le corresponde por derecho propio la gestión exterior, concebir de manera estrecha un profesionalismo vinculado exclusivamente a ellos, pretender encerrar el proceso de toma de decisiones en un círculo que se construye a su alrededor, erigiéndose como únicos expertos, no es solo mentirse a sí mismos, sino que ahondar en extremo la separación con una ciudadanía que los ignora o tiene una imagen distorsionada de los diplomáticos.

Esto sucede en ausencia de un discurso más amplio y comprehensivo, capaz de aportar al debate nacional con, a lo menos, una cierta idea de cómo debe proyectarse el país en el mundo, con propuestas creativas y motivadoras que apunten a reformas audaces y sustantivas que justifiquen su propia existencia como segmento estatal especializado. En todo caso, justo es constatar que es muy difícil lograr tales objetivos sin una clase política consciente de la importancia de las relaciones internacionales, aunque por lo mismo resaltaría ante tal ausencia, esta manera activa de ejercer liderazgo.

Por su parte, es cierto que las transformaciones culturales son siempre las más difíciles, por lo que se requiere un esfuerzo especial para adaptarse a circunstancias caracterizadas por el cambio permanente. Criterios como la flexibilidad, la pluralidad, el trabajo en equipo, el incremento de la productividad y la apertura a una forma diversa a la tradicional de hacer las cosas, son hitos insoslayables de cualquier servicio exterior moderno.

Obviamente, una política de recursos humanos que promueva una administración profesional eficiente y eficaz, y una capacitación permanente que provea de los insumos técnicos para desempeñar las funciones que establece la ley, dotando a los diplomáticos de las herramientas para hacer lo que dispone la voluntad ciudadana, con estabilidad, normas claras y un reconocimiento proporcional a sus capacidades, sería un aporte fundamental para constituir una Cancillería acorde con los tiempos en que vivimos.

No obstante, la óptica corporativa entiende estos preceptos de manera diferente, convirtiendo principios básicos de buen gobierno como el respeto a la carrera funcionaria y el profesionalismo, en sinónimos de inamovilidad, autosuficiencia y concentración del poder en un círculo cerrado, ajeno al pueblo soberano que define el rumbo de una democracia y al pueblo contribuyente que les paga.

Pero el corporativismo no es invencible. Iniciativas como la reforma a la justicia son ejemplos concretos de que cuando se quiere, se puede. Allí se rompió la resistencia de los defensores del antiguo orden, estableciendo alianzas con los sectores proclives a las nuevas prácticas, disponiendo los recursos necesarios y demostrando determinación para alcanzar las metas propuestas.

De todos modos, es difícil plantear reformas en un ámbito que parece alejado de las preocupaciones más inmediatas de la ciudadanía y romper con la inercia en un servicio público que, como anotamos más arriba, pese a sus debilidades e imperfecciones funciona más o menos bien, dependiendo de la norma de evaluación que se aplique.

Debemos reconocer, por ejemplo, que el Ministerio de Relaciones Exteriores cuenta con un conjunto de funcionarios que cumplen con su labor de manera abnegada, aunque con disímiles niveles de formación y eficiencia; que desde 1990 posee una carrera diplomática sin interrupciones, con uno de los concursos de ingreso más exigentes de la administración pública; y que ha cumplido con los objetivos que se propusieron los gobiernos de la Concertación en materia internacional.

Pero esto no es suficiente. Se requiere de un esfuerzo mayor para afrontar los desafíos que tenemos por delante, convocando a los mejores elementos

disponibles a construir un nuevo horizonte estratégico de política exterior y al instrumento que haga viable una tarea de tal envergadura.

Para cumplir con las tareas propias de un país que pretende alcanzar niveles de desarrollo compatibles con el bienestar creciente de su población, se necesita un ministerio ágil y moderno, que sea capaz de representar el interés de la mayoría en un mundo incierto. De aquí surge, por tanto, la urgencia de transformar hábitos, procedimientos y mecanismos obsoletos, invirtiendo voluntad política en un proceso de actualización a todas luces indispensable.

Chile debe contar con un Ministerio de Relaciones Exteriores acorde con la imagen que tiene de sí mismo y lo que pretende hacer en el futuro. Por tanto, hay que trastocar lo que ha sido hasta ahora la búsqueda permanente de equilibrios y consensos que solo pretenden dejar todo tal cual está, por otra lógica que sume energía, creatividad y disposición para construir una institución acorde con el perfil renovado de inserción internacional que el país reclama.

Esta verdadera refundación debe ser capaz de convocar no solo a la comunidad de expertos en relaciones internacionales, pues es indispensable tomar en cuenta que se trata de un objetivo del conjunto de la sociedad chilena y que su principal motivo es el progreso de la gente.

La nueva Cancillería se construye a partir de un concepto amplio de profesionalización, de la especialización de la diplomacia en aquellos temas que dirigen la globalización, de la flexibilidad en métodos e instrumentos, de la coordinación con los demás órganos públicos y con los actores sociales, y de una política exterior descentralizada que otorgue a las regiones las herramientas para un desarrollo potente y territorialmente equilibrado.

Todo esto demanda con urgencia una conciencia particular por parte del Estado y de la sociedad chilena sobre la importancia de la política exterior y de su principal instrumento, condición básica para una gestión exitosa en el mundo del siglo XXI.

Bibliografía

AYLWIN, P. Mensaje Presidencial, 1990.

AYLWIN, P. Mensaje Presidencial, 1993.

FOXLEY, A. Presentación ante el Senado, 2006.

FREI RUIZ-TAGLE, E. Mensaje Presidencial, 1994.

FREI RUIZ-TAGLE, E. Mensaje Presidencial, 1999.

LACOS, R. Mensaje Presidencial, 2000.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. *Libro de Política Exterior*, Santiago de Chile, 2005.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE LA REPÚBLICA DE CHILE. *Posicionamiento de Chile en el escenario regional*. Notas para la intervención del Ministro de Relaciones Exteriores, Ignacio Walker, en la inauguración del año académico de la Academia de Guerra de la Fuerza Aérea, 22 de junio, 2005.

WILHELMY, M. Y FUENTES C. "De La Reinserción a La Diplomacia para El Desarrollo: Política Exterior de Chile 1992-1994". En Alberto Van Klaveren (Editor), *América Latina en el Mundo*. Santiago de Chile: Los Andes, 1995.

Capítulo IX

El servicio de salud chileno: de la gestión a las garantías ciudadanas

ANTONIO INFANTE Y JORGE JIMÉNEZ

Chile cuenta con una organización asistencial en salud que se configuró progresivamente durante el siglo pasado. En sus inicios, al igual que en el resto de los países latinoamericanos, existió una estructura que respondía a las instituciones de la seguridad social. Existía atención organizada para obreros y empleados y la población pobre era atendida por el Estado a través de la beneficencia pública.

En 1952 se creó el Servicio Nacional de Salud (SNS), en el que se fundieron las distintas instituciones que daban atención a afiliados de diferentes características. Las ventajas de la unificación se notaron rápidamente, organizándose el sistema en zonas, con territorios definidos, un hospital general en su centro y hospitales y centros de salud de diversa complejidad encargados del primer contacto con la población. Aumentó la cobertura a las zonas rurales y la atención profesional del parto se hizo ampliamente accesible. A mediados de los sesenta se reforzó la atención primaria con programas de planificación familiar; nuevos esquemas de vacunación y mayor cobertura de la alimentación complementaria para embarazadas y menores de 6 años.

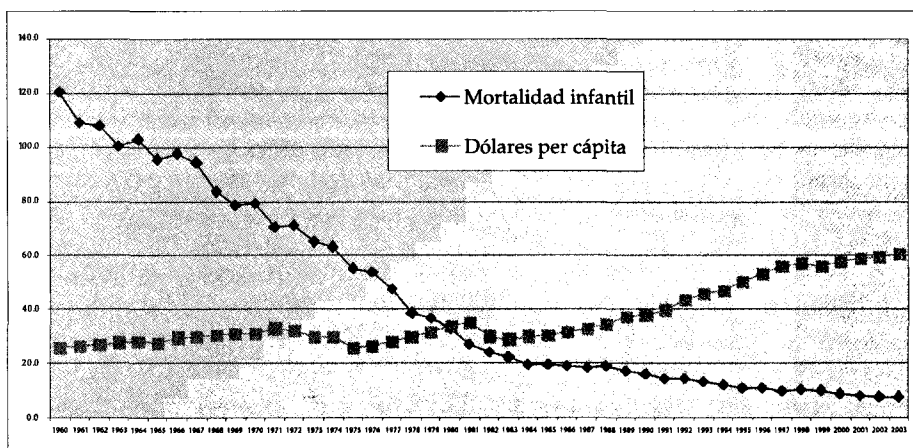
Los años sesenta e inicio de los setenta se caracterizaron por un marcado énfasis en variables que afectan positivamente el desarrollo humano.⁶¹ Importantes inversiones en educación y un aumento progresivo en las coberturas de agua potable y alcantarillado, sumados a la consolidación del SNS explican el impacto en los indicadores de salud, iniciándose un descenso sostenido de la mortalidad infantil, como se aprecia en el gráfico 1. En este período se dictan dos leyes relevantes con consecuencias distintas: la Ley de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales, que da protección integral a los trabajadores; y la Ley de Medicina Curativa que, a través del Servicio Médico Nacional de Empleados (Sermena), implementa una atención distinta

⁶¹ Ranis, G. y Stewart F. (2002), "Crecimiento económico y desarrollo humano en América Latina", *Revista de la CEPAL*, Diciembre, Santiago.

al SNS para los empleados, con un subsidio público para la su atención médica en el sistema privado (subsidio a la demanda), introduciendo diferencias en la atención según los ingresos. Este esquema se profundizaría durante el gobierno militar con la creación de las Instituciones de Salud Previsional (Isapre).

Gráfico 1

Mortalidad infantil e ingreso per cápita (en dólares de 1993)
Chile 1960-2003



Fuente: Ministerio de Salud; CEPAL.

El gobierno de Allende (1970-1973) se caracterizó por un aumento de la participación social en todos los establecimientos de salud y por importantes inversiones en infraestructura y capacitación de recursos humanos en el área materno infantil, particularmente maternidades, unidades de neonatología y actividades de control de salud en atención primaria.

El golpe militar no alteró significativamente la rutina asistencial y continuaron los programas desarrollados a través del SNS. Durante la crisis económica de mediados de los setenta se focalizaron las actividades, reforzándose el monitoreo de crecimiento y desarrollo, incorporando nutricionistas a la atención primaria e implementando programas nutricionales adicionales dirigidos a embarazadas y menores de 6 años, desnutridos o en riesgo de desnutrir, así como una red de centros comunitarios para la hospitalización y recuperación de los niños desnutridos que lo requirieran. Esto explica en parte que la mortalidad infantil siguiera descendiendo hasta 1984 en que se estabiliza durante 4 años para seguir su descenso a partir de los noventa.

Para Pinochet la mortalidad infantil se transformó en una herramienta de propaganda de la bondad de sus "políticas sociales". Fue probablemente la fortaleza del SNS, sumado a problemas con la caja fiscal a finales del gobierno militar, lo que impidió que el Servicio se privatizara y lograra mantener una estructura nacional que, aunque fragmentada, es relativamente parecida a la de sus orígenes. Hoy el sistema público de salud atiende al 75% de la población.

1. Las reformas del gobierno militar

Las reformas durante el gobierno de Pinochet se fundaron en dos orientaciones básicas: el rol subsidiario del Estado y la doctrina de seguridad nacional.

1.1. El rol subsidiario del Estado

Este principio, en lo esencial, fomenta la iniciativa privada y deja al Estado la provisión de bienes públicos y condiciones de bienestar mínimas para los más necesitados.⁶²

Esto tuvo repercusiones en múltiples áreas. En términos de seguridad social significó eliminar el aporte fiscal y patronal a la previsión social, dejándola solo de cargo de los ingresos del trabajador; eso se aplicó también a salud, estableciéndose una cotización fija del 7% del ingreso mensual para aquellos trabajadores o trabajadoras con contrato de trabajo. En ambos casos tuvieron acceso a la administración de esos fondos empresas privadas, las administradoras de fondos de pensiones (AFP) para la previsión y las Isapre para los fondos de salud. En este último caso se permitió que el Estado, a través del Fondo Nacional de Salud (Fonasa), institución dependiente del Ministerio de Salud, asumiera la administración de los fondos de aquellas personas que no resultaban rentables para el sector privado. Esto generó de inmediato dos condiciones asistenciales, una para aquellos con cotizaciones suficientes, atendidos por el sector privado, y los con cotizaciones bajas o sin ellas, atendidos por el sistema público de salud. La distribución actual de los cotizantes por quintiles de ingreso se observa en el gráfico 2.

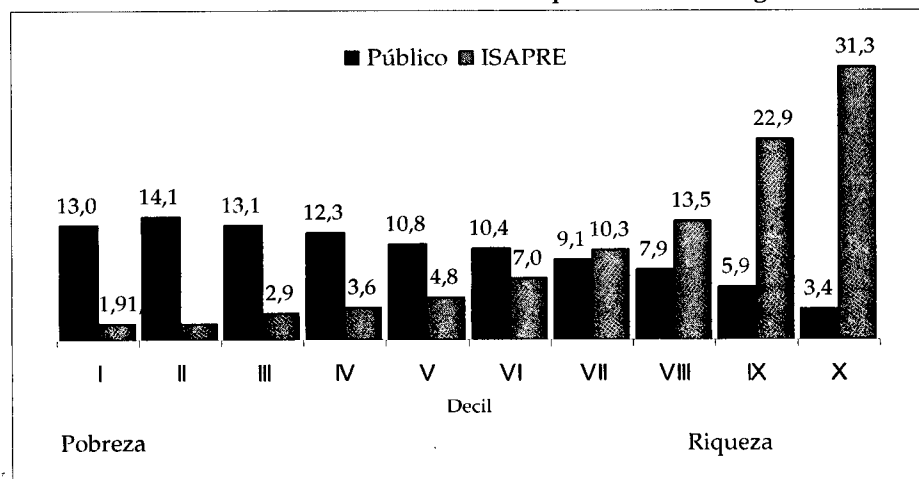
Las Isapre son el mejor reflejo de la ideología del gobierno militar. Desreguladas en sus inicios, con importantes subsidios públicos directos (el empleador podía agregar un 2% a la cotización del empleado, descargándolo

⁶² Larroulet C. (1984), Documento de trabajo del Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile.

de impuestos) o cruzados por atención de sus usuarios en el sistema público,⁶³ y hasta 1995 con la posibilidad de quedarse con los excedentes de cotización de cada afiliado.

Cabe destacar que el acceso a la salud privada no depende solo del dinero que se tenga, existen algunos requisitos definidos por las Isapre. Una persona con antecedentes de enfermedades crónicas o una mujer en edad fértil constituyen riesgos financieros, como también aquellos que han presentado patologías complicadas ya estando afiliados. El “descreme” es la mejor alternativa para tener afiliados jóvenes, de altos ingresos y sanos. El resto de la población puede atenderse en el sistema público.

Gráfico 2
Distribución de cotizantes en salud por deciles de ingreso



Fuente: Encuesta Casen; Mideplan, 2006.

Una segunda consecuencia del rol subsidiario fue buscar la posibilidad de entregar el sistema público de salud a la administración de privados. Se crearon corporaciones de derecho público a nivel municipal y de hospitales, lo

⁶³ Un estudio del Servicio Nacional del Consumidor (Sernac) de 1994 estimó que un 15% de las consultas de APS; un 10% de las consultas en servicios de urgencia y un porcentaje menor de las hospitalizaciones correspondían a usuarios de las Isapre, que no pagaban su atención. Citado en: Del Canto C. y Parada M. (2000), *Los mecanismos de incentivo para la creación y desarrollo del mercado de los seguros privados de salud. 1980-1998*. Memoria para optar al título de ingeniero comercial. Universidad ARCIS, Santiago de Chile.

que permitía evitar las rigideces de la administración pública, principalmente en el manejo de personal. Con esta perspectiva, fue nulo el cuidado que tuvo el gobierno por la red pública de hospitales y consultorios, dejando de invertir en infraestructura, equipos industriales y clínicos, y en la capacitación de recursos humanos. Esto profundizó las diferencias entre el sector público y privado y, por lo tanto, las inequidades en el acceso a la atención de salud.

1.2. La Doctrina de Seguridad Nacional

Este concepto lleva implícita la idea que el Estado está permanentemente amenazado por enemigos externos e internos que obedecen a intereses ajenos al país, generalmente influenciados por ideologías totalitarias que pretenden tomarse el poder.

La principal repercusión que tuvo esto en el sector salud fue su deliberada fragmentación para su mejor control. El Servicio Nacional de Salud se dividió en 25 servicios territoriales y la atención primaria de salud se entregó a la administración de aproximadamente 340 municipios (algo que se conoció como alcaldización de la atención primaria). Tanto los servicios como las municipalidades eran dirigidos por funcionarios de confianza del régimen, lo que permitía un control muy cercano de cualquier actividad gremial o de contacto con organizaciones sociales.

Si bien el gobierno habló de descentralización, se mantuvo una dirección centralizada en lo normativo y financiero. Lo que aumentó de manera importante fueron las necesidades de apoyo administrativo burocrático para toda la nueva estructura con su consiguiente mayor peso en los gastos de administración.

2. La llegada de la democracia

2.1. Diagnóstico y preparación del programa de gobierno para 1990

El período previo a la democratización, muy marcado por la contienda política por los derechos humanos, tuvo también un componente de fuerte crítica a las reformas económicas y sociales impuestas en la década previa. Se pensaba que la liberalización de la economía y la destrucción del aparato público por el ajuste de la economía eran consustanciales a la dictadura y su fuerza. Los actores en el campo de la salud fueron principalmente los médicos, agrupados en su Colegio Médico en el debate público, y algunas organizaciones

no gubernamentales que, con dificultad, recolectaban antecedentes para elaborar una crítica técnica y después una plataforma de gobierno. En esta última actividad, como se ha dicho anteriormente, algunos grupos técnicos pudieron desarrollar diagnósticos y conceptos renovadores que contaron entre otros, con el apoyo informal de expertos del Banco Mundial.

2.2. Los programas de salud para la elección de 1989

2.2.a. El continuismo oficialista

El continuismo del régimen gobernante proponía en salud una profundización de la reforma neoliberal y de mercado, y a ello le dio el nombre "Isapre para Todos", es decir, la privatización progresiva del sistema de atención médica, tal como estaba planteado en el DFL 3 de 1981 que dio origen a las Isapre. Para tranquilizar a algunos que seguían creyendo en el rol del Estado en la atención de salud, se ofreció un paquete de 200 millones de dólares de inversión para reponer hospitales y tecnología en los establecimientos públicos. Sin embargo, el énfasis del programa continuista estaba en los aspectos económicos de la atención médica.⁶⁴

2.2.b. La Concertación de Partidos por la Democracia

Esta coalición enfrentaba una serie de problemas para formular un programa de gobierno en salud:

- Falta de información sobre los aspectos principales de la gestión de los 17 años de dictadura.
- Falta de equipos técnicos capacitados en gestión pública de salud. No se contaba con un contingente de profesionales familiarizados con la gestión pública directiva. Los profesionales que retornaban tenían formaciones diversas difíciles de sintonizar con las exigencias de la administración pública chilena.
- Diversidad de partidos de la alianza y sus orientaciones político-ideológicas. Al momento de formular programas, esta fortaleza de la coalición era una dificultad ya que no había equipos de trabajo. Además, fue un trabajo desvinculado de los partidos y del resto de los cuadros técnicos lo que generó una brecha de entendimiento que tendría consecuencias más tarde.

La principal fuente de información y de trabajo preparatorio en salud pública lo constituyeron un pequeño grupo de organismos no gubernamentales (ONG) que lograron integrar equipos de médicos, economistas, sociólogos y otros profesionales interesados en la salud pública.

2.3. Primera versión de programa de gobierno

La primera versión del programa de gobierno se conoció en mayo de 1989 y fue producto del trabajo de una comisión técnica de medio millar de profesionales.⁶⁵ La construcción de esta agenda de gobierno se hizo de una manera participativa, consultando a diversos especialistas por áreas de problemas, gremios del sector, buscando una orientación a grandes temas de preocupación, como acceso a salud, crisis hospitalaria, medio ambiente, énfasis en la promoción como nuevo paradigma e integración de los mecanismos de atención de salud en un sistema mixto público-privado.

Como fuentes de información se ocuparon los escasos documentos oficiales a los cuales se lograba acceso, investigaciones realizadas por algunas ONG, recopilación de datos estadísticos de diversos orígenes y encuestas a antiguos líderes de opinión y a dirigentes de gremios del sector.

A esta primera versión se integraron los principios de la Organización Mundial de la Salud (OMS) en materia de *Derecho en salud* y las estrategias de *Dar más años a la vida y dar más salud a los años*. Los cinco puntos estratégicos principales fueron:

- 1) Mejorar el acceso a la salud
- 2) Resolver la crisis hospitalaria
- 3) Dar un gran impulso a la prevención y protección de la salud
- 4) Mejorar la calidad del medio ambiente
- 5) Rescatar el sector público e integrar a los sectores privado y solidario

Para cada una de las estrategias se proponían medidas concretas, algunas de ellas con metas cuantitativas y cualitativas.

En términos de mejoramiento en el acceso a la salud (punto 1), se proponían ampliaciones de cobertura por extensiones horarias y creación de consultorios de atención de urgencia (Sapu), modificaciones que hicieran gratuita la atención primaria y modificaciones a la Ley de Isapre para hacerlas más equitativas en el trato a sus afiliados.

⁶⁴ Büchi, H. (1989), Programa de gobierno, candidatura presidencial.

⁶⁵ Programa de Salud, Concertación de Partidos por la Democracia, en Jiménez J., *Sistema de Salud de Chile en Transición a la democracia*, Edit. Atena, Minsul OPS, 1991.

En cuanto a la crisis hospitalaria (punto 2), se proponía renovar, construir y equipar adecuadamente las camas hospitalarias que fueran necesarias⁶⁶ y mejorar el acceso a la tecnología, dándole a la atención un carácter eminentemente ambulatorio a través de la creación de Centros de Diagnóstico Ambulatorio de Alta Tecnología, los actuales CDT. No quedaba ausente la necesidad de la reforma administrativa y de gestión de los hospitales ni el mejoramiento de la calidad de la atención reconociendo los derechos de los pacientes.

En materia de prevención y protección de la salud (punto 3) se hacía referencia a la necesidad de cambiar drásticamente la orientación del modelo de salud desde lo curativo hacia lo promocional y preventivo. Once de los treinta y seis puntos del programa se referían a estas estrategias, identificando grupos de riesgo, proponiendo acciones y programas, especialmente en el área educativa y promocional. Seguida y separadamente, se listaban y proponían soluciones sobre los abandonados temas ambientales (punto 4), cuya consecuencia en salud era evidente.

Por último, en lo referido al rescate del sector público e integración del sector privado (punto 5), se hacía un reconocimiento a la calidad mixta de nuestro sistema de salud, a la vez que se optaba claramente y desde el principio por un sector público renovado y eficiente al servicio de la mayoría de los habitantes.

2.4. Reformulación del programa de gobierno

Después de los primeros meses de gobierno, el equipo ministerial reordenó su política de salud en torno a cuatro puntos de diagnóstico:⁶⁷

Recuadro 1
Diagnóstico de situación (marzo de 1990)

- Cambio epidemiológico del país
- Insuficiente capacidad de gestión
- Prolongada restricción financiera del sector público
- Desarrollo inorgánico y descoordinado de componentes públicos y privados

⁶⁶ No había una estimación exacta del número de éstas, pero se sabía que, por ejemplo, en la región sur oriente de Santiago, la situación era dramática. Para 1,5 millones de usuarios había solo un hospital con 700 camas y un servicio de urgencia.

⁶⁷ Jiménez, J. (1991), "Elementos para una Política de Salud", en *Sistema de salud en transición a la democracia*, Editorial Atena, Minsal-OPS, Santiago de Chile.

A partir de dicho diagnóstico, detectó problemas específicos tales como la insuficiencia en la capacidad de gestión, ligada a la obsolescencia de los sistemas administrativos, a la falta de recursos humanos capacitados y a la ausencia de sistemas de información adecuados. Entre otros problemas, eran evidentes las falencias en los sistemas de abastecimiento, mantención, recuperación de costos, asignación de recursos y la ausencia de incentivos a la gerencia. Este conjunto de problemas daría origen a un componente de la cooperación técnica y a los créditos de desarrollo institucional a negociar con los organismos multilaterales.

De modo similar, se afinó el diagnóstico referente a la inadecuación entre el perfil epidemiológico y el sistema de atención, especialmente notorio en la falta de programas de cobertura adecuada para las enfermedades crónicas, cáncer y accidentes. Más aún, se hizo patente la falta de una política de promoción de salud, que tuviese en cuenta los nuevos conceptos de la epidemiología y de la estrategia poblacional. En materia de modelo de atención, se reflexionó sobre la necesidad de orientar la mayor resolutiveidad de los establecimientos hacia lo ambulatorio, dotándolos de tecnología moderna para que pudiesen ahorrar recursos de mayor costo mediante intervenciones de mejor calidad y precisión.

Recuadro 2
Ideas centrales para reformar el modelo de atención

- Reordenar el sistema de atención de acuerdo a la progresividad
- Mejorar la capacidad resolutive en todos los niveles
- Dotar cada nivel de atención con los medios necesarios
- Readecuar todo el modelo de atención al nuevo perfil epidemiológico
- Centrar la atención en el usuario y su satisfacción
- Mejorar el trabajo de coordinación en la referencia y contra referencia de los pacientes

En este documento por primera vez se empezó a aceptar y entender algunos conceptos de separación de funciones entre niveles, como el de carácter normativo, supervisor, ejecutor de las distintas instancias, así como la necesidad de afinar los mecanismos de financiación en búsqueda de eficiencia en el uso de los recursos, separando la función financiera de la prestadora. En este terreno, el documento hace un desarrollo más profundo de los aspectos de recuperación de costos, entendiéndolos como compuestos por mecanismos de

asignación que incentiven la productividad, contención de costos y de incentivo a la calidad de las prestaciones.

Así, el equipo ministerial promovió importantes cambios en la orientación, mucho más ligados a la funcionalidad que a la estructura del sistema, fijando así las bases de la reforma del sistema de salud, que se verían expresadas en proyectos de inversión y mejoramiento institucional realizados en cooperación con organismos de crédito multilaterales, pero esencialmente como productos del pensamiento local. En estas materias, vale la pena insistir en que la gran mayoría de las ideas se generaron localmente, en algunos casos adaptando conceptos internacionales y en otros, innovando.

3. La década 1990-1999.⁶⁸ Intervenciones de emergencia: gestión, infraestructura, atención y listas de espera

3.1. Cooperación multilateral para desarrollo institucional y apoyo a la gestión

La Cooperación y solidaridad internacional jugó un papel importante en los primeros años de recuperación democrática. Importantes donaciones de los gobiernos italiano, francés, español, Usaid y otros como también créditos del BID y Banco Mundial hicieron posibles las primeras inversiones para un sistema de salud desmantelado que en los últimos años veía llegar pacientes con su propia ropa de cama para poder ocupar camas hospitalarias. Ambulancias, sábanas, colchones, reparación de calderas, elementos esenciales para una hospitalización digna fueron las inversiones de emergencia.

Se suscribieron créditos con el Banco Mundial y con el BID. Con el primero se contrataron básicamente estudios para la modernización de la gestión (Health System Reform Project (HSRP)) y pequeñas inversiones; con el BID; se realizaron inversiones en infraestructura que permitieron construir los primeros tres hospitales: Iquique, San Felipe y Valdivia, reemplazando edificios estructuralmente inseguros, como el de Iquique; colapsados, como el de San Felipe, y reemplazar un hospital de emergencia construido para el terremoto de Valdivia.

El desarrollo institucional y apoyo a la gestión fueron prioridades. Para muchos conceptos hubo resistencia y el debate dura hasta hoy. Cuasi mercado y competencia entre prestadores públicos versus cooperación y redes

⁶⁸ Los ministros de Salud correspondientes a este período son Jorge Jiménez, Julio Montt, Carlos Massad y Alex Figueroa.

asistenciales, hospitales autónomos o autogestionados en red son algunos de los temas todavía vigentes.

Sin embargo, la cooperación fue esencial para definir mecanismos de pago, lo que permitió instalar el per cápita de la atención primaria y el concepto de pago asociado a diagnóstico (PAD) en la relación entre servicios de salud y Fonasa, y posteriormente en la modalidad de libre elección. Se introdujo toda una terminología nueva para el sector, como la descentralización en la formulación de proyectos, los fondos concursables, los compromisos de gestión, que lentamente fue facilitando e instalando instancias de diálogo y mutuo aprendizaje con los economistas. Ello favoreció un cambio cultural y organizacional de extraordinaria importancia pues implicó una mayor profesionalización y un crecimiento en capacidades y competencias que permitió mejorar la eficiencia en la asignación de recursos, la gestión organizacional y presupuestaria.

3.1.a. Fondos concursables, proyectos y gestión descentralizada

La idea de los fondos concursables no es original pero su utilización en proyectos de modernización, inversión y reforma de un sector bastante conservador en aspectos de gestión como es salud fue un hecho innovador.

El primer préstamo del Banco Mundial, denominado *Technical Assistance Health Rehabilitation Project* (TAHRP), funcionó como fondo concursable para la región metropolitana de Santiago y su impacto en el desarrollo de la capacidad de identificación de problemas, búsqueda de soluciones y preparación y negociación de proyectos descentralizadamente, fue un hito. Mucho del aprendizaje de los ejecutivos intermedios viene de ese proceso que obligó a la maduración y adquisición de las facultades técnicas necesarias para postular a este tipo de concursos. Hoy en el sistema de salud de Chile, la mayoría de la asignación de recursos extraordinarios se hace por esta vía. La gestión descentralizada y los concursos por fondos para proyectos han quedado instalados en el sector.

3.1.b. Evaluación por compromiso de gestión y manejo financiero

Uno de los mecanismos más interesantes que se han desarrollado en el período de análisis es el de la suscripción y evaluación de los llamados compromisos de gestión, derivados de los compromisos de metas de producción del sector industrial y de la antigua planificación indicativa de las economías centralizadas (planes quinquenales, metas de producción). La diferencia aquí parece estar en que la asignación de recursos está ligada a la metas y en el uso de incentivos que llegan más directamente a las unidades productivas. Las

metas, a su vez, abarcan áreas más sutiles como la satisfacción de los usuarios o la participación social. El año 1998 se evaluó esta estrategia, reconociendo las bondades del proceso en la modernización de la gestión sanitaria.⁶⁹

Los compromisos de gestión no evalúan la gestión global sino que solo las negociaciones comprometidas sobre temas específicos, por lo cual puede haber un sesgo de astucia en la negociación que altere el resultado final. Sin embargo, una tabla de cumplimiento creciente del conjunto de los servicios, junto a una disminución del porcentaje de servicios que bajan del umbral del 60% de cumplimiento, indican que el instrumento sirve para evaluar la gestión y crea una cultura de gestión moderna y orientada a resultados.

3.1.c. Reforma financiera y mecanismos de pago

El tema financiero era uno de los más importantes en el diagnóstico y en la discusión de la política del sector. Durante su campaña en 1989, el candidato de la Concertación había tomado el compromiso de aumentar los recursos para la salud pública e iniciar así su recuperación; por lo tanto, era esencial establecer modalidades novedosas en la gestión financiera.

Uno de los problemas directamente relacionados con la eficiencia en el gasto es el de los costos y mecanismos de pago adecuados para inducir eficiencia en el proceso del ejercicio presupuestario. Ya se hizo referencia a la adopción de mecanismos financieros de carácter moderno, como los PAD o el per cápita de APS.

3.1.d. Aumento de recursos

Los presupuestos de cada año a contar de 1991 fueron recibiendo incrementos bastante importantes, como se puede observar en el cuadro 1. En 1997 el presupuesto es 2,5 veces superior al de 1989 y la migración hacia las Isapre se comienza a revertir y se hace manifiesta con la crisis económica de 1999.

⁶⁹ Minsal, Unidad de Gestión de Servicios (1988), Desarrollo e impacto de la implementación de compromisos de gestión en el sistema público de salud de Chile.

Cuadro 1
Gasto público en salud 1989-1997
(en millones de pesos, moneda de 1995)

Año	Gasto	Población beneficiaria	Gasto per cápita por beneficiario	Incremento
1989	363.413	9,8	37.083	100
1990	362.273	9,7	37.348	101
1991	412.472	9,4	43.880	118
1992	492.839	9,1	54.158	146
1993	551.949	8,9	62.017	167
1994	598.097	8,6	69.546	188
1995	647.263	8,4	77.055	208
1996	743.465	8,8	84.485	228
1997	836.525	9,0	92.947	251

Fuente: Fonasa.

El aumento en el gasto continuó en la década siguiente, lo que se refleja tanto en el gasto global como en el gasto fiscal en relación al PIB. Algunos estudios fueron críticos respecto a la productividad de ese gasto,⁷⁰ lo que contribuyó a profundizar los análisis con indicadores de desempeño.

3.2. Inversiones de infraestructura y equipamiento

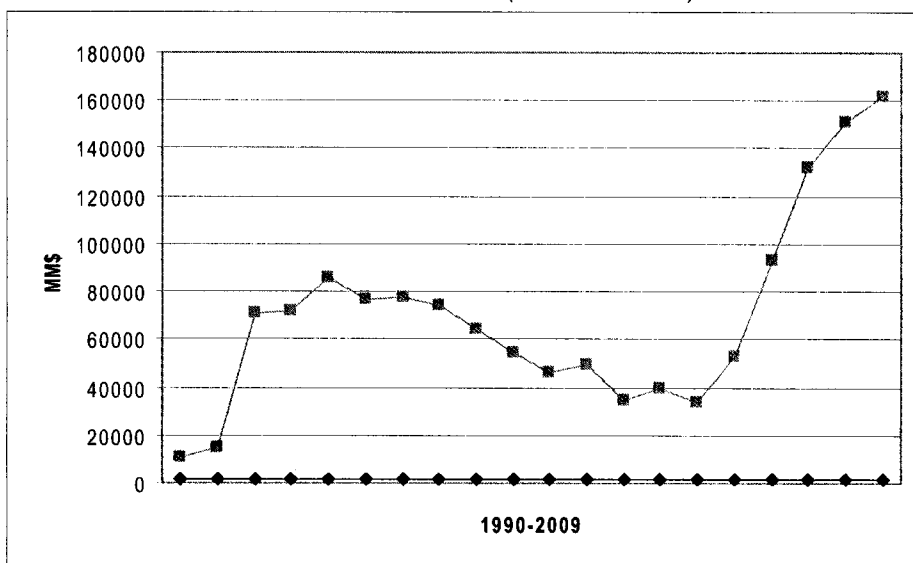
Uno de los componentes del gasto más deficiente era el de inversiones en infraestructura y equipamiento. Esto se tradujo en una nula reposición y ampliación de hospitales, ausencia de consultorios y de innovación tecnológica, lo que contribuyó decisivamente a la imagen (¿deliberada?) de deterioro del sector público. Se había creado una "brecha tecnológica" de más de veinte años entre el sector público y privado.

Había oferta de recursos nacionales e internacionales y la cartera de proyectos de inversión no existía para reponer establecimientos o para construir nuevos, mucho menos para adquirir tecnologías innovadoras y así aumentar la capacidad resolutoria y la calidad de la atención médica de los hospitales públicos. Tampoco había en el Ministerio de Salud suficiente personal capacitado para preparar y diseñar nuevos proyectos. Solo sobrevivían cuatro arquitectos de la antigua Sociedad Constructora de Establecimientos Hospitalarios y un enfermero especialista en equipamientos. Su trabajo en

⁷⁰ Rodríguez, J. y Tokman, M. (2000), "Resultados y rendimiento del gasto en el sector público de salud en Chile 1990-1999". CEPAL, Serie Financiamiento del Desarrollo, N° 6. Santiago de Chile.

la década de los ochenta había sido escaso por ausencia de recursos. En esta materia se partía verdaderamente de cero. En consecuencia, poner en marcha un programa de inversiones requería, no solo de la voluntad política, sino que de capacidad técnica para diseñar proyectos y negociarlos con las fuentes de financiamiento.

Gráfico 3
Fortalecimiento de la red de atención pública
Inversiones 1990-2009 (dólares de 2009)



Fuente: Minsal.

El programa de inversiones y equipamiento, con un total de casi 750 millones de dólares, multiplicó por diez veces la cifra de la década anterior y constituyó uno de los hechos sustantivos de la política de salud de la década. La inversión de 1992 cuadruplicó la de 1989, el mejor año del gobierno militar. Su preparación, diseño, ejecución y la posterior puesta en marcha de los establecimientos fueron un esfuerzo de alto significado político, técnico y moral. Los establecimientos construidos, ya sea nuevos o de reposición, han mejorado los niveles de dignidad y capacidad técnica de la red pública de atención de salud.

El proceso de gasto, aparentemente simple, requiere de sofisticadas técnicas de estudio, análisis, diseño y ejecución, sólidos principios de carácter moral para una asignación de propuestas transparente y justa, criterios bien fundados para la toma de decisiones y, sobre todo, personas comprometidas con la tarea.

El compromiso con el fortalecimiento del sistema público de salud siguió en la década siguiente (véase el gráfico 3) y en 2009 se puede señalar que han sido remodelados, repuestos o están en fase de reposición la mayoría de los hospitales regionales y prácticamente se ha duplicado la red de consultorios de atención primaria. En el área de equipamiento se cuenta con una moderna red de imagenología compleja; centros de radioterapia con equipos de última generación y una mejoría importante de laboratorios y otros equipos. Una novedad en el período ha sido la compra de equipamiento complejo a través de *leasing* a 7 años, tiempo estimado de obsolescencia técnica, con mantención incluida, lo que abre la posibilidad de renovar ese equipo al terminar el período y con la certeza adicional de que siempre estará operativo.

3.3. Programa de oportunidades de atención o listas de espera

Al igual que en estos últimos años, históricamente ha habido una queja permanente y justificada del público usuario por los tiempos de espera para resolver problemas de atención médica. Las listas de espera han sido clásicamente el indicador de ineficiencia. Conscientes de que era un problema abordable, desde los primeros años del gobierno de la Concertación, se plantearon iniciativas en este sentido.

Las primeras experiencias en solución de listas de espera se realizaron entre 1991 y 1993, y estuvieron enfocadas en resolver problemas relacionados con la atención de cirugía para adultos y niños, oftalmología, traumatología y otorrinolaringología. La experiencia permitió mejorar la atención y el equipamiento de los hospitales. Sin embargo, el programa no tuvo continuidad y el problema se reprodujo un par de años después.

Un estudio de 1996⁷¹ permitió determinar que había 25.619 pacientes diagnosticados, especialmente casos de hernias (6.975), coleditiasis (3.889), amígdalas hipertróficas y adenoides (2.755), además de criptorquidia y próstata hiperplásica. El tiempo promedio de espera era de seis meses.

⁷¹ Fonasa, "Programa de Oportunidad en la Atención", Septiembre 1998.

Con estos elementos de diagnóstico se fijaron pautas para incrementar la actividad quirúrgica en los servicios de salud y resolver en un plazo no superior a tres meses cada caso, exceptuando naturalmente los cánceres, a los que se daría atención inmediata. Se estableció la posibilidad de que los servicios que no fuesen capaces de absorber su lista de espera pudieran recurrir a otros servicios o a proveedores privados.

Los objetivos declarados estaban dentro del marco de la modernización del sector público de salud y sus principios orientadores eran:

- Garantizar igualdad de acceso a los beneficiarios
- Relevar la necesidad de priorizar los problemas de salud
- Entregar derechos explícitos a las personas
- Asociar financiamiento con resultados en salud
- Fortalecer el proceso de separación y complementación de funciones del sector público de salud

La implementación del programa se estableció a través de convenios con los servicios de salud, vinculando transferencias con metas a cumplir. Se estrenó en esa oportunidad el pago asociado a un diagnóstico, modalidad de financiamiento que estima valores promedio para la resolución de un problema y que incentiva la eficiencia del prestador. Hoy es ampliamente usada por Fonasa.

Se lograron resultados esperanzadores. En 1997, el incremento de cirugías fue de un 20%, y en 1998, de un 38,3%.

3.4. Innovaciones en atención primaria

La política de atención primaria (APS) fue de un alto nivel de pragmatismo. El Ministerio no se detuvo en la discusión, presente hasta estos días, respecto a quién debía administrar la salud en el primer nivel de atención. Simplemente se puso énfasis en que ése era el lugar donde debían resolverse los principales problemas de salud de la población.

Se desarrollaron iniciativas que contemplaron la contratación de personas y capacitación para los equipos de salud; inversiones en infraestructura y equipamiento y aumento de los recursos disponibles, que se triplicaron entre 1990 y 1997. Se cambió también la modalidad de pago a las municipalidades, pasando de la facturación por atención prestada en establecimientos municipales (Fapem), aplicada en el gobierno militar, a un sistema que paga un per cápita por

persona inscrita en el sistema de salud municipal, buscando con ello incentivar las actividades preventivas.

También se impulsaron cambios al modelo de atención, como la estrategia asistencial basada en el enfoque familiar y la promoción de equipos de cabecera que tuvieran población a cargo. Ambas iniciativas siguen vigentes y siguen perfeccionándose.

Más exitosa fue la aplicación de programas específicos, que también siguen plenamente vigentes:

3.4.a. Servicio de atención primaria de urgencia (Sapu)

En centros de salud caracterizados por su alta demanda se extendió la atención hasta las 12 de la noche y en los menos visitados, se estableció una atención permanente las 24 horas. Se buscaba aumentar la accesibilidad y cobertura como también la capacidad resolutive del nivel primario, desincentivando la consulta a los servicios de urgencia de los hospitales y acercando la atención de urgencia a la población.

Los Sapu lograron detener el ascenso de la consultas en urgencia de hospitales y significaron una oportunidad de atención para aquellas personas que no podían asistir al centro de salud durante el día, principalmente la población de estudiantes, trabajadores y trabajadoras.

No se ha logrado todavía vincular esta atención con la que realiza el equipo de salud del respectivo consultorio, perdiendo con ello la posibilidad de hacer pesquisa precoz de enfermedades crónicas.

3.4.b. Programa nacional de infecciones respiratorias agudas

Los niños con cuadros respiratorios agudos llenaban los consultorios de APS durante el invierno y las dificultades de acceso tenían como consecuencia un número importante de hospitalizaciones y muertes evitables. Tomando como modelo la experiencia implementada en el Servicio de Salud Sur de la Región Metropolitana se puso en marcha un programa masivo de alta cobertura que apuntaba a una atención precoz, con soluciones terapéuticas locales que impidieran el agravamiento de los cuadros respiratorios agudos. Se habilitaron salas IRA de hospitalización abreviada, hoy disponibles en todos los centros de atención primaria de Chile, con soporte de oxígeno, broncodilatadores y apoyo kinésico. El éxito de esta medida motivó que se transformara en una garantía AUGE de atención y tratamiento inmediato. El resultado en cuanto a descenso de las hospitalizaciones y mortalidad fue espectacular, tanto que en el estudio de carga de enfermedad 2003 desaparecen las enfermedades respiratorias

agudas infantiles de los primeros lugares que habían ocupado en un estudio similar de 1995.

Recuadro 3
Algunas cifras obtenidas en 1997

- 640.000 consultas especializadas por año con 2 millones de acciones kinésicas
- En el período 1992-1996 se evitaron más de 15.000 hospitalizaciones
- Puede atribuirse al programa una parte importante del descenso de 2 puntos en la mortalidad por neumonía en menores de un año de edad, alrededor de 400 muertes anuales evitadas

3.4.c. Plan nacional de salud mental⁷²

Como parte del plan nacional de salud mental y psiquiatría se hizo mucho énfasis en el enfoque comunitario de los problemas de salud mental con una organización en red con participación del usuario y sus familiares y basada en intervenciones fundamentadas en los últimos avances científicos. Sus prioridades programáticas fueron la promoción y prevención; la atención de niños y adolescentes con trastornos de atención o hiperactivos; atención a las personas con trastornos mentales asociados a la violencia (intrafamiliar o por represión política); con depresión; con trastornos psiquiátricos graves, especialmente esquizofrenia; con dependencia a alcohol o drogas; y con demencias.

Significó dotar la APS de profesionales y progresivamente a las comunas con equipos de salud mental y psiquiatría comunitaria.

Cuadro 2
Disponibilidad de recursos en la red de servicios de salud mental y psiquiatría del sistema público de salud (1990-2003)

Recursos	1990	1999	2001	2003
Psiquiatras	224	412	436	498
Psicólogos de la atención pública de salud	0	120	247	452
Camas de corta estadía: en hospitales generales	239	336	328	329
en hospitales psiquiátricos	604	558	494	378
Camas para estadías medias	0	0	74	96
Camas para estadías largas	2.516	1.689	1.169	1.029
Camas para psiquiatría forense	40	40	60	80
Plazas en hospitales de día	0	194	543	640
Plazas en hogares protegidos	0	200	530	783
Plazas en centros de rehabilitación	0	732	1.588	1.535

Fuente: Minoletti A; Revista Panamericana de Salud Pública, 2005.

El éxito del plan y su relevancia epidemiológica influyeron en que la depresión, la esquizofrenia primer brote y el tratamiento del abuso de alcohol y drogas en jóvenes entre 10 y 19 años fueran incluidos en el Auge, con la certeza que existía una red nacional para contener y solucionar esa demanda.

3.5. Indicadores de impacto 1990-1999

Los esfuerzos modernizadores de la gestión, el dinamismo introducido al sistema público de salud y la buena recepción poblacional se reflejaron en algunos éxitos atribuibles a la actividad de este sector:

3.5.a. Mortalidad infantil

Se retomó la tendencia descendente en las tasa de mortalidad infantil que se había estancado en la segunda mitad de los años ochenta en torno a los 18 por mil nacidos vivos. La tasa descendió de 17.1 en 1989 a 10.1 el 1999. Influyeron en este descenso las inversiones y el énfasis en la atención perinatal con acceso oportuno a cardiocirugía, entre otros, el Programa IRA y la mejor cobertura de vacunación.

3.5.b. Epidemia de cólera y caída de infecciones entéricas

Chile había tenido una epidemia clásica, la de las enfermedades infecciosas entéricas por contaminación de agua y alimentos. Entre ellas destacaba la fiebre

⁷² Minoletti, A. y Zaccaria, A. (2005), Plan Nacional de Salud Mental de Chile: 10 años de experiencia. *Revista Panamericana de Salud Pública*, 18.

tifoidea, con cifras anuales de hasta 12.000 casos en la década de los sesenta y una cifra cercana a los 5.000 casos a inicios de los noventa.

Con la amenaza de cólera a inicios de 1991, se produjo una intensa movilización sanitaria, tanto en la vigilancia epidemiológica como en la preparación de la respuesta terapéutica del aparato de salud. Una campaña educativa masiva, que básicamente promovió la prevención personal a través de hábitos de alimentación limpios y de higiene personal,⁷³ más la prohibición de regar cultivos de hortalizas con aguas servidas, principalmente en la zona poniente de la Región Metropolitana de Santiago, llevó a una caída muy marcada en las cifras de fiebre tifoidea y a un impacto mínimo del cólera en la población del país y de la región metropolitana, que era estructuralmente la más expuesta.

4. Segunda fase (2000-2009)⁷⁴

4.1. Reforma centrada en objetivos sanitarios y garantías explícitas

Al asumir la presidencia el año 2000, Ricardo Lagos se fijó como uno de los ejes prioritarios de su gobierno el fortalecimiento del sistema público de salud a través de una gran reforma del sector. Durante la campaña electoral, había señalado:

“En salud no hay igualdad, a pesar de los grandes avances de los últimos años. Tenemos una salud para ricos y otra para pobres. Mientras en comunas acomodadas se alcanzan expectativas de vida de más de 80 años y la mortalidad infantil es cercana a tres por mil nacidos vivos, con un fácil acceso a la atención médica de alta calidad, otros sectores del país tienen grandes dificultades para acceder a la atención de salud, una expectativa de vida veinte años menor e indicadores de salud similares a muchos países pobres del Tercer Mundo. No es éticamente aceptable que muchos chilenos deban vivir veinte años menos solo por su condición modesta y su bajo nivel educativo, o tener una mortalidad infantil diez veces superior a la del resto de los chilenos.

Esto no es crecer con igualdad. Éste no es el Chile que queremos ...ha llegado el momento de construir una nueva visión colectiva en torno a los

nuevos desafíos de salud que hoy enfrenta nuestra patria, para tras ellos reformar integralmente el sistema sanitario chileno.

Juntos, podemos crear las condiciones para mantener sana a la población. Juntos, podemos construir un Chile saludable”.

El proceso se inició a través de la constitución de la Comisión Interministerial para la Reforma de Salud, con una Secretaría Técnica dirigida por Hernán Sandoval, que se encargaría del diseño de dicha reforma.

El principal objetivo de la reforma fue fortalecer la formulación de políticas públicas en salud con una mirada de largo plazo y con el objetivo de lograr una mayor equidad en las condiciones de salud de chilenos y chilenas. La diferencia en los niveles de salud no se explicaba solamente por diferencias en el acceso a la atención sino también por la fuerza con que factores ambientales y culturales influyen en la salud de las personas y comunidades. Solo una política de salud comprehensiva, que fortaleciera la voz ciudadana y profundas modificaciones en el sistema asistencial con una sólida estrategia de atención primaria, permitiría alcanzar objetivos sanitarios nacionales en el Bicentenario.⁷⁵

Las leyes de la reforma abarcaron dos áreas importantes en el quehacer del sector. Por una parte, a través de la Ley de Autoridad Sanitaria, apuntaron a modernizar su estructura, buscando fortalecer la capacidad ministerial en definición de políticas y fiscalización sanitaria, separándola de la gestión financiera y asistencial, incorporando además elementos de gestión descentralizada para agilizar el manejo de los problemas de salud pública y del ámbito de la atención de salud. Por otra, con la Ley AUGE, se formuló una estrategia de priorización en el uso de recursos, generando derechos de acceso universal y garantías de atención para los problemas de salud más relevantes, tanto en el ámbito público como privado.

4.2. La ley de autoridad sanitaria moderniza la gestión del sector público

La ley de autoridad sanitaria y gestión⁷⁶ establece un importante avance en las posibilidades del sector de enfrentar los nuevos desafíos.

⁷³ Es interesante señalar que esta misma estrategia y con iguales resultados se usó para el aumento de casos de hepatitis A en 2004.

⁷⁴ Los ministros de Salud correspondientes a este período son Michelle Bachelet, Osvaldo Artaza, Pedro García, María Soledad Barriá y Álvaro Erazo.

⁷⁵ Los Objetivos Sanitarios 2010 están centrados en mejorar los niveles de equidad en salud, responder al cambio del perfil epidemiológico, responder a las necesidades de los usuarios y mejorar los indicadores.

⁷⁶ Ley 19.937 de Autoridad Sanitaria y Gestión.

a) *La separación de funciones entre gestión y salud pública*

En primer lugar se consagra la separación de funciones al interior del Ministerio de Salud, generándose dos áreas independientes en su gestión. Por un lado, se establece el área de salud pública, con una subsecretaría del ramo y con los Seremi como autoridad sanitaria desconcentrada en regiones, encargados de construir un panorama comprehensivo de su realidad sanitaria y de definir las prioridades específicas que puedan surgir en su jurisdicción, como también de fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones establecidas en leyes y reglamentos, que protegen la salud de las personas. Todo esto se realiza con financiamiento fiscal. Por otro, se establece el área de atención de salud con una Subsecretaría de Redes Asistenciales y con directores de servicios de salud, responsables de dirigir el conjunto de establecimientos presentes en su territorio, con mayores atribuciones sobre el área municipal de atención primaria y con los hospitales complejos descentralizados en su gestión pero con la obligación de trabajar en torno a los objetivos de su red asistencial. El financiamiento de las actividades asistenciales proviene de Fonasa a través de la cotización de los usuarios y del aporte fiscal por aquellos sin previsión o con un aporte insuficiente.

Un componente adicional a las leyes de la reforma y que ha repercutido en la profesionalización de la gestión fue la creación del Servicio Civil y los cargos de alta dirección pública. Hoy, tanto el director del Servicio de Salud como el de los hospitales complejos y sus respectivos segundos niveles se seleccionan por concurso público, con tres años de contrato y metas de desempeño vinculadas a su remuneración. Eso contribuye a concentrar a los directivos en el cumplimiento de los objetivos sanitarios en su territorio.

Pendiente en ambos campos está la incorporación de la participación ciudadana en el Consejo Consultivo Nacional de Salud, encargado de conocer y evaluar el cumplimiento del Plan Nacional de Salud, en el Consejo Asesor Regional de Salud, que deberá conocer la planificación anual de actividades del sector, la determinación de prioridades y su sintonía con el desarrollo regional así como la rendición de cuentas correspondiente, y en el Consejo Consultivo de los Usuarios en los hospitales, encargados de asesorar y sancionar el plan anual de trabajo como la rendición de cuentas del directivo correspondiente.

4.3. *La ley Auge*

El Auge modificó la Ley del Régimen de Prestaciones de Fonasa, estableciendo un régimen de garantías explícitas de acceso, oportunidad, calidad y protección financiera. Es una herramienta de planificación que busca

cerrar de manera importante la brecha de equidad existente entre diversos grupos poblacionales, ya sea por sus diferencias de sexo, edad, ruralidad, etnia o nivel socioeconómico. El Auge garantizó prioridades asistenciales sobre la base de la necesidad de las personas, incorporando en el sector salud la igualdad de derechos como elemento central de la formulación de políticas.

La implementación del Auge⁷⁷ implicó definir, en primer lugar, el objetivo sanitario a alcanzar con cada intervención y cómo se quiere lograr; posteriormente se analizó en detalle los requisitos para hacerlo tanto desde el punto de vista de quiénes lo harían, cuánto costaría, cómo se registraría la información y quién lo fiscalizaría. El Decreto Auge detalla las garantías en tiempos de espera; actividades asistenciales comprendidas en el problema garantizado y costo para las personas que tienen planes que les demandan algún nivel de copago.

La puesta en marcha del Auge fue probablemente el proceso más complejo y ambicioso que ha enfrentado la salud pública chilena desde la fundación del Servicio Nacional de Salud. Inauguró en Chile otro paradigma para enfrentar los desafíos epidemiológicos y de equidad: los derechos ciudadanos garantizados. Esta novedad implica una mirada sistémica sobre el sector público y privado, y, en términos de diseño, tomar en cuenta la diversidad de actores y variables que interactúan en su interior. Promueve prácticas asistenciales con guías clínicas basadas en evidencia, incorporando los procedimientos necesarios para asegurar su eficacia. El Auge garantiza que todos quienes lo necesiten puedan acceder incluso a los procedimientos más complejos, democratizando lo que hasta entonces era privilegio de unos pocos. Obligó al sistema a retomar prácticas de coordinación y funcionamiento en red que en el mediano plazo repararán las fisuras que produjeron las reformas atomizadoras de los años ochenta.

La elaboración de guías clínicas implicó un estrecho contacto con el mundo médico, sus especialistas y sociedades científicas. También se tradujo en un acercamiento con las universidades, fortaleciendo grupos e instalando metodologías para hacer recomendaciones técnicas basadas en evidencia científica. La fortaleza de este proceso generó reconocimiento y entusiasmo en muchos especialistas de los servicios de salud para involucrarse en la implementación.

Probablemente el mayor acierto de este proceso fue desarrollar el Piloto Auge y posteriormente, como consecuencia de la discusión parlamentaria, la implementación gradual de las garantías. Eso permitió que el proceso innovador se transformara en una instancia de aprendizaje institucional y colectivo.

⁷⁷ Infante, A. (2006), El proceso de implementación del Auge, Fonasa, Enero.

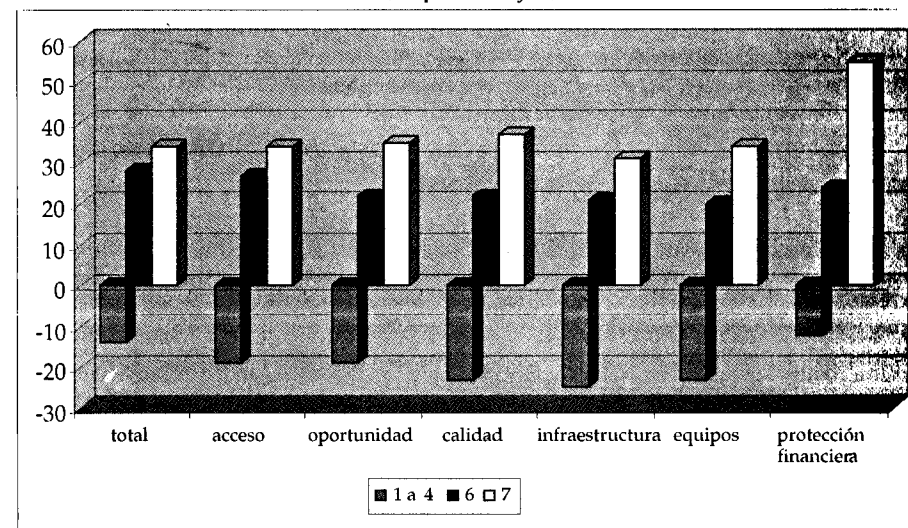
Una consecuencia del Auge fue la aparición del ciudadano-usuario/beneficiario/paciente como principal protagonista y centro de las preocupaciones del proceso asistencial. El cambio de paradigma que dejó de lado la evaluación de actividades y se centró en los problemas de personas con nombre y apellido fue algo totalmente nuevo para los equipos de salud. Está pendiente cambiar las formas de aproximación que tienen los funcionarios hacia las personas. En efecto, una mayor proactividad y mejor trato son demandas generalizadas por parte de la población.

Otra tarea pendiente de alta prioridad es implementar la garantía de calidad que significará contar con establecimientos de salud acreditados para realizar su cartera de atenciones y médicos certificados en sus correspondientes especialidades.

Evaluaciones recientes, ya atendidas más de 6 millones de personas, señalan una importante valoración ciudadana, siendo lo más apreciado la protección financiera. En el gráfico 4 se puede apreciar que un 75% de los encuestados le ponen una nota entre 6 y 7 a esa medida; y un 58% le pone la misma nota al Auge en su conjunto. Confirma esta opinión el reciente estudio de prioridades sociales⁷⁸ realizado por el Ministerio de Salud en que desaparece como problema la sensación de desprotección frente a un problema grave de salud, algo que era relevante en el estudio de 1996.

En el área epidemiológica hay señales de impacto, en que el Auge tendría alguna responsabilidad. Las anomalías congénitas y las enfermedades respiratorias agudas infantiles, que ocupaban los primeros lugares en el estudio de carga de enfermedad de 1995, perdieron importancia en término de años de vida perdidos en el mismo estudio del 2004. Otro hallazgo interesante es la baja en letalidad por infarto al miocardio.⁷⁹ Hay impactos atribuibles a aumento de cobertura de atenciones que mejoran la calidad de vida, como las operaciones de catarata y prótesis de cadera o la entrega de audífonos a adultos mayores con sordera.

Gráfico 4
Evaluación de aspectos del Auge
(en porcentajes)



Fuente: Superintendencia de Salud, 2008.

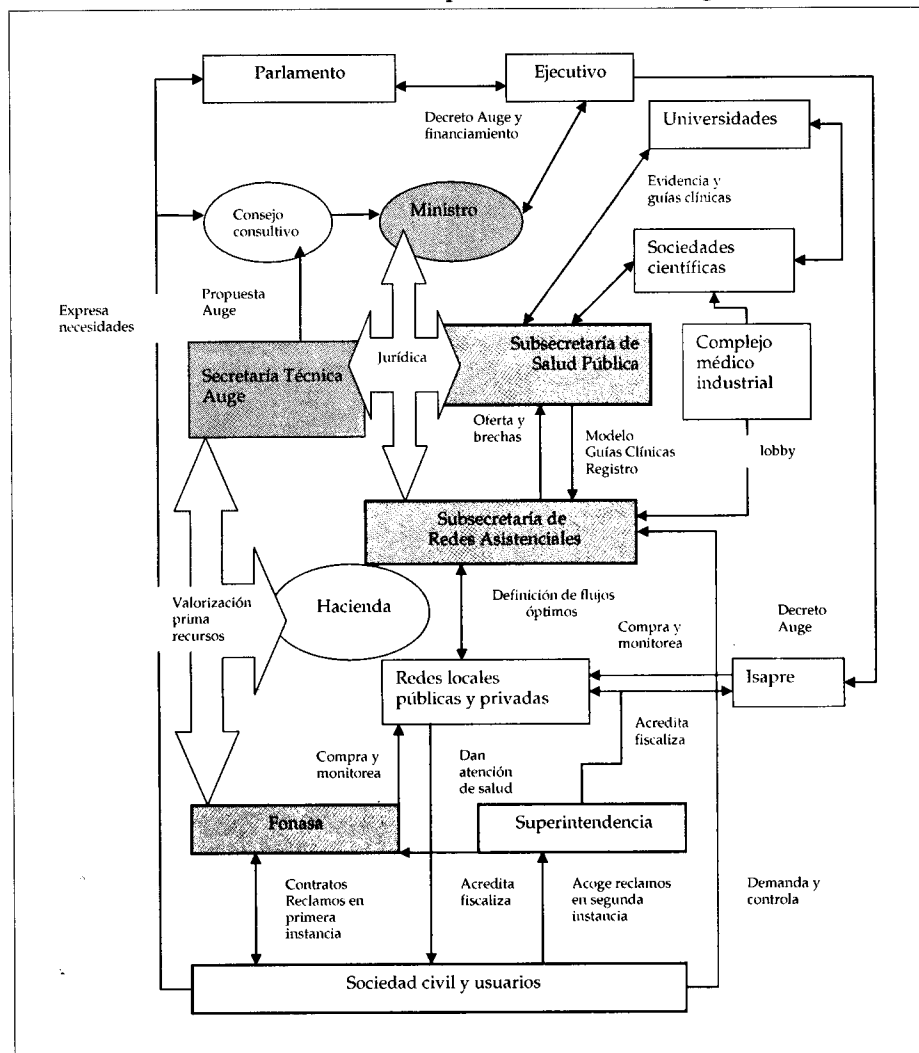
4.4. Los actores de la implementación y sus relaciones

En la figura 1 se muestran las relaciones entre los diversos actores sectoriales y no sectoriales involucrados en la implementación del Auge. Se ha coloreado lo que fue el núcleo institucional de ese proceso, una estrecha interrelación entre dependencias de las subsecretarías de salud pública y redes asistenciales, Fonasa y Hacienda, facilitada por la Secretaría Técnica.

⁷⁸ Sgombich X. y Frenz P. (2009), "Proceso de Priorización Social para la definición de Garantías Explícitas en Salud", Ministerio de Salud, Santiago de Chile.

⁷⁹ Campos P. y Cols (2007), "Impacto del Plan Auge en el tratamiento de pacientes con infarto agudo del miocardio con desniveles SDST en hospitales chilenos". *Revista Chilena de Cardiología*, 26:254.

Figura 1
Los actores en la implementación del AUGE



Infante 2006.

4.4.a. Subsecretaría de Salud Pública

La subsecretaría de salud pública es la entidad encargada de definir la política sanitaria del sector y por lo tanto la que debe establecer las prioridades sectoriales. En el AUGE le corresponde proponer los problemas prioritarios y la mejor manera de enfrentarlos para lograr el mayor impacto. Esto implica, por un lado, definir estrategias de prevención, pesquisa precoz, tratamiento y rehabilitación, y por otro, en qué lugares de las redes asistenciales y con qué actividades eso se logrará de la mejor manera.

En la definición de estrategias o guías clínicas de atención se busca que estén basadas en evidencia científica. Para ello se cuenta con equipos de consultores generalmente del mundo universitario y con la colaboración de las sociedades científicas para adecuar las recomendaciones a las prácticas nacionales o bien para avalar un cambio de prácticas si esto fuera necesario. Las guías clínicas de atención son orientadoras tanto para el sistema público como privado.

4.4.b. Subsecretaría de Redes Asistenciales

Esta subsecretaría es la encargada de adecuar el diseño de las garantías a la realidad de la red asistencial pública, de manera de facilitar el cumplimiento de la garantía de oportunidad. Eso implica definir los flujos de referencia y contrarreferencia en los servicios de Salud como también las necesidades de recursos humanos y equipamiento en los diferentes puntos de la red. Además tiene que definir quiénes serán los encargados de resolver los problemas de mayor complejidad, desarrollando polos asistenciales que se integran a una macro red nacional. Para el futuro radica allí la capacidad normativa para definir los criterios de autorización sanitaria, acreditación de prestadores, certificación de profesionales y mecanismos para que sea fiscalizada la calidad de todo el proceso.

Este trabajo implica conocer la realidad asistencial de todos los servicios de salud y definir con ellos, recursos mediante, sus capacidades de resolución y eventualmente la implementación de polos de desarrollo interregionales.

4.4.c. Fonasa

Este organismo es encargado de administrar y garantizar el AUGE, una tarea mucho más compleja que la simple valorización de prestaciones. Tiene que cuidar que las decisiones que se adopten estén al alcance de todos sus beneficiarios. Esto implica revisar la capacidad integral de oferta pública y privada, incluidos la infraestructura, equipamiento, recursos humanos y disponibilidad de medicamentos. Además debe valorizar el conjunto de prestaciones que

incluye la resolución de un problema garantizado por Auge, basándose para ello en las guías clínicas de atención.

Afortunadamente para Fonasa, el Auge viene a cristalizar un proceso institucional que se había iniciado con los programas de oportunidad de la atención, las prestaciones complejas y posteriormente las prestaciones valoradas y el seguro catastrófico.

4.4.d. Secretaría Ejecutiva Auge

La Secretaría Técnica es el corazón coordinador del proceso. Se ha radicado allí la rutina de la implementación en estas primeras etapas, facilitando una mayor coordinación entre las diferentes instancias y asumiendo tareas prioritarias que el resto de la estructura ministerial no estaba en condiciones de concretar. Se preocupa además de citar e implementar las decisiones del Directorio Auge, organismo al que confluyen todos los actores institucionales del Estado a nivel central. Es allí donde se sancionan todas las directrices de este proceso.

La Secretaría Técnica es también el interlocutor ministerial con el Consejo Consultivo Auge, organismo de representación ciudadana que asesora al Ministro de salud en estos temas.

4.4.e. Asesoría Jurídica del Ministerio de Salud

Ha sido una repartición clave en la implementación del Auge porque es la dependencia ministerial que conoce el detalle de las leyes de la reforma y que hizo seguimiento a toda la discusión legislativa. Por otra parte, es la encargada de redactar y tramitar el Decreto Supremo de Garantías, documento que las legaliza, con una descripción detallada de cada una.

4.4.f. Superintendencia de Salud

En esta primera fase de diseño e implementación la Superintendencia ha sido el portavoz de los problemas que enfrenta el sector privado de salud.

4.4.g. Ministerio de Hacienda

Este ministerio, a través de la Dirección de Presupuestos (Dipres) y de asesores del ministro, ha tenido que hacer el seguimiento a todo lo que implica el diseño y la implementación en términos de presupuesto y gasto, certificando la calidad de las cifras y posteriormente incluyendo esas demandas en la Ley de Presupuestos.

4.4.h. Consejo Consultivo

El Consejo se puso en marcha después de la implementación. Se espera que cumpla un rol de caja de resonancia de las demandas ciudadanas y que analice, como organismo asesor del Ministro, las propuestas elaboradas por los equipos técnicos del Minsal y las sociedades científicas.

4.4.i. Servicios de salud

Los Servicios son los ejecutores del Auge y como tales deben adecuar sus procesos a la implementación. Eso implica hacer un levantamiento de su capacidad de oferta en infraestructura, equipamiento y recursos humanos. Además supone determinar la brecha existente entre sus capacidades y la demanda, señalando con ello sus necesidades de inversión. Pero junto con lo anterior los servicios deben establecer con claridad el flujo que tendrá el proceso asistencial en cada uno de los cuadros clínicos y cuáles de ellos requerirán ser complementados en otra red asistencial pública, privada o macro red en caso de los problemas más complejos.

Eso requiere que los servicios establezcan instancias de coordinación, como el Consejo de Integración de la Red Asistencial (Cira), y equipos de contraparte a la implementación diseñada por el nivel central, los equipos Auge.

4.5. Los problemas que no están en el Auge

La principal crítica que se ha hecho al Auge es que al priorizarse algunos problemas se dejan de lado y sin financiamiento los restantes. El sector salud siempre ha priorizado y nunca ha dejado de atender, aunque sea después de largos tiempos de espera. La diferencia es que el Auge prioriza explícitamente y establece derechos de atención para la mayoría de los problemas que causan discapacidad y muerte. Lo no priorizado tiene garantía de acceso universal, por lo tanto nadie deja de atenderse y todo lo urgente se soluciona y lo electivo se resolverá de acuerdo a los recursos disponibles. Tener garantías definidas como derechos legales es un enorme avance para la población, particularmente para los más pobres en lo relativo a tiempos de espera y acceso a tecnologías antes desconocidas para ellos y para los sectores medios por la protección financiera que pone límite al gasto.⁸⁰ Un efecto secundario a la instalación del

⁸⁰ Al estudiar las brechas de equidad se estableció que en las listas de espera para patologías graves, como los diferentes tipos de cáncer, morían las personas con el nivel de instrucción más bajo, es decir aquellos que no tenían posibilidad de conseguir un "trato especial".

Auge y que ha repercutido sobre las patologías no consideradas por el plan es la mejoría en la capacidad tecnológica del sistema, particularmente en el área de imagenología: hoy el acceso a mamografías y escáner no es un privilegio solo de quienes pueden pagar.

En cuanto al financiamiento, el Auge da cuenta de un tercio del presupuesto asistencial del sistema público. El resto se destina a resolver las patologías no cubierta por el Auge que, como se señaló, representan una fracción menor del total de problemas que causan discapacidad y muerte. Se establecen además mecanismos de participación social y de rendición de cuentas que permitirán hacer un escrutinio detallado del desempeño de cada servicio de salud en las diferentes áreas asistenciales.

4.6. Evaluación de los objetivos sanitarios a mitad de período

En 2005, el Ministerio de Salud entregó un informe⁸¹ en el que se evaluaba el avance en el logro de los objetivos sanitarios 2010, ejes de la reforma sectorial. La publicación recorre los cuatro objetivos y hace un recuento de la situación. A continuación se resumen los principales resultados por cada objetivo:

- Mejorar los logros sanitarios alcanzados

Este objetivo se concentra en mortalidad materna, infantil y reducción de la incidencia de TBC.

Hay reducciones en mortalidad materna e infantil, a pesar de que en esta última se modifica el registro, agregando los mortinatos. En TBC se pretendía llegar a la fase de eliminación avanzada, lo que no se ha conseguido y probablemente no se alcance en el período.

- Enfrentar los desafíos derivados del envejecimiento de la población y de los cambios de la sociedad

Son objetivos vinculados a cambios culturales y estilos de vida. En materia de sedentarismo y obesidad, hay un retroceso, con un crecimiento de la población afectada. En cuanto al tabaquismo, se detiene el aumento en la población general y los escolares; sin embargo, se registra un mayor consumo en las mujeres en edad fértil, en todos los tramos de edad. Hay algunas señales respecto al impacto positivo de la Ley del Cigarrillo en la disminución del consumo.

En cuanto a la reducción de muertes y discapacidades hay avances en las patologías con intervención médica directa como los cánceres, las enfermedades

respiratorias o cardiovasculares; sin embargo, en aquellas en que influyen factores sociales, como los accidentes del tránsito; suicidios; traumatismos y violencia; accidentes laborales fatales, la situación no ha mejorado.

- Disminuir las desigualdades en salud

Se buscaba aquí reducir las distancias entre los sectores más y menos favorecidos en áreas como la mortalidad infantil, los años de vida perdidos prematuramente en las diferentes comunas, y la ganancia en expectativa de vida de los más pobres. Todos los indicadores mejoraron; sin embargo, la brecha entre ricos y pobres aumentó también en todos y curiosamente era probable que sucediera algo así. Aparentemente, frente a mejorías de acceso son los grupos medios los primeros en reaccionar, lo que provoca este aumento inicial en las brechas.⁸²

- Proveer servicios acordes a las expectativas legítimas de la población

En la encuesta Casen 2003 hay una ligera reducción en el nivel de satisfacción de la población respecto a la del 2000. Al comparar niveles de satisfacción se constata que quiénes concurren al sistema público están menos satisfechos tanto en atención hospitalaria (82% comparado con 96%) como en atención ambulatoria, donde se concentra la mayor insatisfacción (77% comparado con 94%).⁸³

No existió información para evaluar las diferencias en gasto de bolsillo y calidad de atención. El Ministerio de Salud generó los instrumentos para construir la línea base en gasto de bolsillo y los reglamentos correspondientes para acreditar calidad de atención. La línea base de gasto señaló que en los hogares más pobres el gasto en salud equivale al 4% del gasto total, en circunstancias que en el quintil más rico esa cifra asciende al 13%, lo que confirma lo señalado en la encuesta Casen respecto al efecto redistributivo de las políticas públicas de salud (véase el gráfico 2). La única área en que el gasto en salud es proporcionalmente más alto en los sectores pobres es farmacia y medicamentos, hallazgo que confirma la necesidad de regular este mercado.

Junto con el Estudio de Satisfacción y Gasto en Salud, el Ministerio generó varios instrumentos de aplicación periódica que orientarán la formulación de políticas: Encuesta de calidad de Vida 2003 y 2007; Encuesta Nacional de Salud

⁸¹ Minsal (2006), "Objetivos sanitarios para la década 2000-2010. Evaluación a mitad de período".

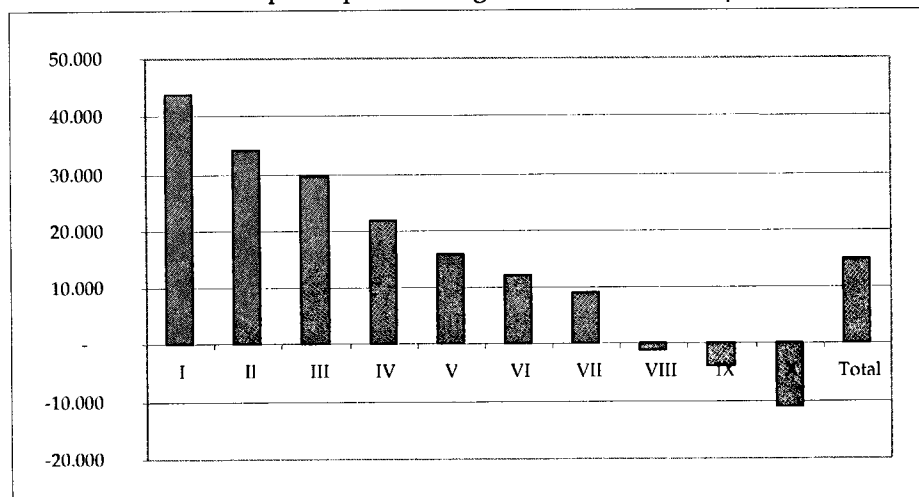
⁸² FLACSO-Chile/OPS/MINSAL/Comisión de Determinantes Sociales de la Salud de OMS (2006), Construyendo la Nueva Agenda Social desde la Mirada de los Determinantes Sociales de la Salud. Documento Síntesis del Ciclo de Diálogos Democráticos; Alejandra Faúndez (editora). Experiencia del Reino Unido.

⁸³ Minsal (2005), "Estudio Nacional sobre satisfacción y gasto en salud".

2003 y 2008 (en aplicación); Verificación de Costos del Auge 2007 y 2009 (en elaboración); Estudio de Prioridades Sociales en Salud 1996 y 2006. A estos se suman estudios que hacen otras agencias del Estado como el Conace en drogas o iniciativas internacionales que se aplican también en Chile como, por ejemplo, la Encuesta Mundial de Salud Escolar.

Gráfico 5

Valor mensual promedio de los subsidios en salud por decil de ingreso autónomo per cápita del hogar, CASEN 2006 (en pesos)



Fuente: Encuesta Casen, Mideplan 2006.

4.7. Intervenciones en salud pública: abriéndose camino

Los problemas asistenciales han siempre opacado y restado prioridad a las intervenciones poblacionales en salud pública, a pesar de la evidencia de que estas intervenciones contribuyen con más eficacia que la atención médica en mejorar el nivel de salud de la población. En estos 20 años se pueden señalar la campaña de prevención del cólera y la adición de ácido fólico a la harina de pan como las más exitosas. La primera, como ya se señaló, contribuyó a disminuir las enfermedades entéricas y la segunda contribuyó eficazmente desde 2003 a disminuir la aparición de ciertas malformaciones congénitas.

Están por verse los efectos de la Ley del Cigarrillo sobre el hábito de fumar y, como se dijo, hay algunas señales esperanzadoras al respecto.

La Reforma buscó, a través de la especialización de funciones, despejar el camino de las acciones de salud pública, siempre contaminadas en la práctica por la gestión asistencial. Sin embargo, esta separación de funciones todavía no madura y las autoridades sanitarias regionales (Seremi) no han asumido el liderazgo que se esperaba. El Ministerio de Salud sigue siendo el ministerio de la enfermedad y se requerirá mucha voluntad política para reposicionarlo como líder en políticas de salud pública.

El Estudio de Carga de Enfermedad,⁸⁴ usado originalmente para establecer las prioridades Auge, incluyó un capítulo para identificar aquella carga atribuible a un factor o a un grupo de factores de riesgo y, por lo tanto, sensible a intervenciones poblacionales de salud pública que afectaran algunos de los eslabones de la cadena causal de determinados problemas.

En el cuadro 3 se puede apreciar la carga de enfermedad asociada a cada uno de los factores de riesgo seleccionados. Al analizar el cuadro llama la atención la ausencia de políticas novedosas y enérgicas, excepto tal vez el cigarrillo, destinadas a prevenir dichos problemas. Es tal vez una de las principales faltas de los gobiernos y del Ministerio de Salud en este período.

Los factores de riesgo que más influyen son los relacionados con estilos de vida, factores de riesgo adquiridos en el proceso de socialización de las personas y, por lo tanto, sensibles a modificarse con intervenciones sobre los comportamientos colectivos.

⁸⁴ Minsal-UC (2008), "Estudio de Carga de Enfermedad y Carga Atribuible". Este estudio determina los años de vida saludables perdidos (AVISA) por enfermedades específicas.

Cuadro 3
Factores de riesgo y su impacto en Avisa

AVISA atribuibles			
Factor de riesgo	Hombres	Mujeres	Total
1 Consumo de alcohol	459.114	163.880	622.994
2 Sobrepeso y obesidad (IMC elevado)	116.293	117.813	234.107
3 Presión arterial elevada	124.885	85.402	210.287
4 Consumo de tabaco	123.899	80.142	204.041
5 Contaminación aire extradomiciliario	57.486	47.980	105.465
6 Bajo peso al nacimiento	48.686	43.770	92.456
7 Glicemia elevada	44.999	41.428	86.427
8 Consumo de sal (3g)	45.215	32.037	77.252
9 Infección por H. Pylori	32.774	28.837	61.612
10 Colesterol sérico	25.892	15.355	41.246
11 Baja ingesta de frutas y verduras	25.225	4.399	29.624
12 Sexo inseguro	13.243	15.909	29.152
13 Falta de actividad física	13.151	11.389	24.540
14 Contaminación del aire intradomiciliario	1.948	1.527	3.475
15 Malas condiciones de saneamiento e higiene	492	561	1.053
16 Consumo de drogas ilícitas	763	50	814

Estudio de carga de enfermedad, 2004.

Fuente: Estudio de Carga de Enfermedad, Minsal-Pontificia Universidad Católica, 2008.

Como se señala en el estudio de Carga de Enfermedad “la implementación de medidas legislativas respecto de tabaco, alcohol y consumo de sodio podrían tener un impacto muy significativo en los indicadores de salud poblacional, acelerando la caída anual en la mortalidad general y disminuyendo la carga de AVPM, AVAD y AVISA en una magnitud mayor a lo que logra normalmente un sistema de salud con sus acciones curativas. Por otra parte, estudios en países menos desarrollados y con menos recursos económicos han demostrado que este tipo de medidas poblacionales tienen un costo per cápita inferior y una disminución mayor de la carga al ser comparadas con medidas tendientes a aumentar la cobertura en terapia farmacológica combinada en población de alto riesgo (4 drogas de uso crónico) para disminuir el riesgo cardiovascular”.

Una iniciativa interesante en este período y consistente con el desarrollo de redes de protección social ha sido Chile Crece Contigo. Este programa, que ha puesto mayor énfasis en la coordinación interinstitucional que en campañas comunicacionales, involucrando al Ministerio de Educación y los municipios, apunta a garantizar el máximo desarrollo de potencialidades desde los primeros

años. Para ello, ha sido acompañado de un muy importante aumento de cobertura en salas cunas y establecimientos de educación preescolar.

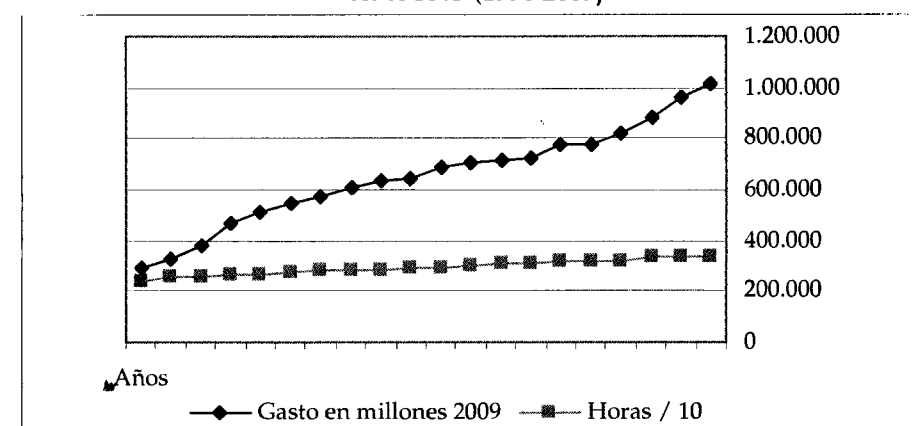
4.8. El área de recursos humanos: talón de Aquiles del período

Todas las iniciativas revisadas en las páginas anteriores han correspondido, en mayor o menor medida, a diseños de política. Durante los primeros diez años el énfasis estuvo en la gestión, mecanismos de pago, inversiones e innovaciones asistenciales; la segunda década ha estado marcada por las garantías explícitas y la reforma sectorial, y la protección social.

Nada equivalente se ha hecho en el área de recursos humanos. Las medidas en este campo han sido reactivas, después de conflictivas paralizaciones y amenazas, estas últimas inauguradas a corto andar del período por la paralización de los servicios de urgencia por los médicos, a quienes reportó una mejoría muy importante en las condiciones salariales del personal de urgencia y la caída del ministro de turno.

En estos años ha habido un incremento muy importante en las dotaciones del sistema público de salud y las remuneraciones también han tenido una lenta recuperación, logrando algunos estamentos mejores condiciones que en el sector privado. Han mejorado también las condiciones y los lugares de trabajo.

Gráfico 6
Horas efectivas contratadas y gasto en recursos humanos en el SNS (1990-2009)



Fuente: Minsal. 2009 dotación y gasto a marzo.

Está claro que no basta con las mejorías salariales, los trabajadores piden participación. Si hay algo que caracteriza hoy al sector salud es el desapego de las personas que trabajan en él de las tareas asistenciales cotidianas y, sobre decir, de las de la Reforma. Hay indicadores sintomáticos como las licencias médicas que superan los 20 días por trabajador; el mal clima laboral en que influyen las asimetrías de privilegios entre los médicos y el resto de los funcionarios y los ambientes muy jerárquicos con ausencia de participación, y, por último, el uso de la huelga como primera instancia de negociación sin importar las consecuencias sobre la población usuaria. Las pérdidas en disciplina y rigor, favorecidas por la alta rotación de directivos, explican los problemas que aparecen a diario y que son un festín para los medios de comunicación, muchos de ellos interesados en debilitar la importancia del sistema público de salud.

Probablemente se está pagando los costos por no haber incluido el capítulo de recursos humanos en la reforma del sector. Es cierto que la economía legislativa recomendó no hacerlo y sí concentrarse con urgencia de los temas de equidad y garantías ciudadanas. No alcanzaba el tiempo legislativo del período presidencial para abarcar más. La gestión de recursos humanos quedaba para una segunda etapa. A eso hay que agregar que los trabajadores no se sintieron partícipes del proceso de reforma y estuvieron activa pero infructuosamente en la oposición a éste.

Las consecuencias de esta realidad son el deterioro en la percepción de los usuarios respecto del sistema público de salud, que se reflejan en el decir popular “si tuviera plata me atendería con médico particular”. El sistema público de salud está desprestigiado, a pesar de exhibir indicadores de salud excepcionales para los recursos disponibles. Cómo cambiar esa tendencia es el desafío que se debe enfrentar en los próximos años.

Lo primero será abrir las puertas a una real participación de los trabajadores en la discusión de políticas, la formulación presupuestaria, la fijación de prioridades y la evaluación de desempeño. Ese esfuerzo debe ir acompañado de un compromiso explícito de todos los actores, de un pacto de gobernabilidad para devolverle al sistema público su prestigio, revisando la calidad de los procesos asistenciales y generando instancias de acogida y de mejor trato hacia los usuarios. El gremio médico y los directivos sectoriales tienen la mayor responsabilidad en lograrlo.

5. Algunas dificultades futuras

5.1. El riesgo de fragmentación

Tres fuerzas centrífugas se han ido instalando en el curso de estos últimos 25 años sobre el sistema público de salud:⁸⁵

- Los servicios de salud y la municipalización de la atención primaria (1982-1988).
- La separación de funciones entre autoridad sanitaria y redes asistenciales (2005).
- Los hospitales autogestionados en red (2009).

5.1.a. Servicios de salud y municipalización de la APS

La “modernización” de los años ochenta dividió al sistema en servicios de salud y entregó la administración de la atención primaria a las municipalidades, en un contexto de atomización y control policial de la sociedad chilena. Se generaron fisuras que han sido difíciles de reparar. Sin embargo, para muchos ha significado desarrollar una mirada local, cercana a las personas y a la estrategia de atención primaria promovida por Alma Ata. Para otros, la subdivisión en servicios de salud significó darle voz a provincias postergadas y avasalladas por capitales regionales muy dinámicas.

A esta medida no se le ha dado mucha reflexión ni análisis técnico, han primado los prejuicios y la sobre ideologización. A las bondades señaladas anteriormente se le contraponen argumentos técnicos de peso. La proliferación de servicios ha significado multiplicar el gasto y esfuerzo administrativo; la municipalización ha sido administrada por municipios precarios y no profesionales. En el manejo presupuestario ha primado la inercia, profundizando la segmentación. La independencia presupuestaria entre municipios y servicios, y el manejo centralizado de programas han incrementado las dificultades de una gestión integradora.

5.1.b. La separación de funciones

La primacía de lo asistencial y de la mirada curativa sobre el análisis epidemiológico y las intervenciones poblacionales hacía recomendable separar el área normativa y reguladora, encargada de la formulación de políticas y de la fiscalización, del ámbito asistencial inundado por la contingencia. Se buscaba

⁸⁵ Infante, A. y Orellana R. (2007), *Los riesgos de fragmentación en el sistema nacional de salud*, Expansiva.

con ello instalar una política nacional de salud que enfatizara los aspectos promocionales y preventivos, con un fuerte componente intersectorial y de política pública, complementaria a la específica del Ministerio de Salud. La experiencia internacional avalaba este enfoque, con múltiples ejemplos de intervenciones eficaces en el ámbito de la salud pública con impacto en la carga de enfermedad. La regulación del cigarrillo y del alcohol; la introducción del etiquetado nutricional con reducción en los contenidos de sal y grasas saturadas; la promoción del ejercicio; la prevención de accidentes, fueron unas de las medidas exitosas que reforzaron la necesidad de “despejar” el componente asistencial y dar espacio al análisis epidemiológico con su capacidad para anticipar problemas y generar una política sanitaria acorde con las necesidades del país y de las personas.

El debut de la autoridad sanitaria fue auspicioso, se incrementó fuertemente la actividad fiscalizadora sobre ambientes laborales; calidad de los alimentos y temas medioambientales. Se logró en poco más de un año promulgar una ley que regulaba el consumo de cigarrillos y se publicó la primera Encuesta Nacional de Salud. Pero las iniciativas se fueron agotando. El Plan Nacional de Salud Pública tuvo un parto lento y difícil y todavía no se ha conseguido formular planes regionales que recojan la especificidad de cada lugar. Surgió una competencia sorda entre la nueva autoridad sanitaria y el director de la red asistencial o del hospital regional, que dificultó aún más cualquier intento de integración o complementariedad. Se hizo evidente también la falta de personal calificado para desarrollar el análisis epidemiológico integral a nivel de regiones que nutriera y asignara prioridades a las redes asistenciales.

Probablemente el lugar en que esto se hizo más claro fue en el espacio local, en la comuna, en el barrio. La Seremi a duras penas dio cuenta de la realidad regional y sin lograr integrar la información asistencial con los factores condicionantes. Se privilegió el promedio sobre la variabilidad, la tendencia de cifras agregadas sobre la inequidad.

Las redes asistenciales se limitaron a la tarea asistencial, a dar atención de salud y quedaron ciegas respecto a los factores condicionantes que explicaran la realidad comunal y también sin capacidad para desarrollar proyectos que privilegiaran componentes preventivos y promocionales ya que esta atribución quedó también radicada en la autoridad sanitaria.

Si ya resultaba difícil el diálogo con la autoridad municipal, la separación de funciones trajo más confusión, ya que puso a dos interlocutores sanitarios a dialogar con el sistema municipal, generándose así una triangulación perversa.

5.1.c. La autogestión hospitalaria

Esta es la tercera amenaza de fragmentación. El hospital autogestionado manejará su presupuesto y definirá sus necesidades de personal. La normativa establece que el servicio de salud tendrá la obligación y autoridad para fijarle metas que se ajusten a las prioridades de la red asistencial donde está inserto.

El principal riesgo de esta medida pasa nuevamente por la competencia de dos miradas, una centrada en los aspectos curativos, las relaciones individuales con la enfermedad, y otra que privilegia el impacto sanitario, los aspectos preventivos, las intervenciones costo efectivas y la equidad. Esto en un ambiente en que ha primado el modelo “hospitalo-céntrico”, el enfoque clínico y la curiosidad insaciable de los medios de comunicación.

No se discuten las bondades de tener una gestión hospitalaria descentralizada, con mayores atribuciones y flexibilidad. El llamado de atención es al riesgo de fragmentación, a la necesidad de instalar mecanismos que prevengan una escisión más que dificulta la construcción de una red nacional integrada y atenta contra la posibilidad de satisfacer las necesidades de salud de las personas.

5.2. Un sistema público no elegible

Hasta ahora el Sistema Público de Salud ha actuado normativamente sobre la población, definiendo dónde y con quién se debe atender. Sin embargo hay señales preocupantes que indican un agotamiento de esta manera de funcionar. El crecimiento sistemático de la modalidad de libre elección de Fonasa y la preferencia de la población adulta joven de menos recursos por las atenciones en sistemas de urgencia, ya sea en Sapu o en hospitales, muestran, por un lado, la búsqueda de relaciones más personales con el médico tratante y, por otro, una valoración del tiempo, privilegiando menores tiempos de espera y dejando el consultorio público de barrio para la atención materno infantil y de los adultos mayores. Esta realidad se ve aún más complicada con las permanentes fricciones entre el personal de salud y los usuarios ciudadanos que cada vez aceptan menos el trato distante y autoritario de los funcionarios.

El Sistema Público corre el riesgo que este distanciamiento de los usuarios se transforme en una demanda por modalidades de atención diferentes y muchos de ellos ya han experimentado la diferencia entre la educación municipal y la particular subvencionada que hoy la supera en matrícula. Una atención primaria “subvencionada” y Fonasa con convenios preferenciales con

la red de establecimientos privados llevarían a una fuerte migración hacia esas nuevas redes, despoblando la infraestructura municipal y la red pública.

Probablemente un cambio de actitud de directivos y funcionarios del sistema público en su relación con los usuarios y la flexibilización de las modalidades de atención, receptivas a las demandas de la población por un trato más personal, expedito y acogedor, contribuirían a represtigiar la imagen del sistema, ahuyentando las amenazas privatizadoras.

6. En síntesis

En estos 20 años los gobiernos de la Concertación han logrado revivir un sistema público de salud asfixiado por 17 años de abandono. Esto se ha traducido en una red pública remozada en su infraestructura, equipamiento y modalidades de gestión. Se ha avanzado además en garantizar atención para problemas prioritarios (Auge), democratizando el acceso a atenciones y procedimientos complejos de alto costo.

Este conjunto de medidas se han reflejado en importantes avances en los indicadores epidemiológicos y en las metas fijadas en los Objetivos Sanitarios 2010.

En el área de intervenciones poblacionales de salud pública es indispensable avanzar más y más rápido. La autoridad sanitaria tiene que asumir su liderazgo y convocar a los otros sectores a una acción intersectorial para mejorar condiciones de vida y bienestar de la población.

Por último, las expectativas de la población han caminado más rápido que la modernización del sistema público de salud, lo que pone en riesgo su elegibilidad. Solo la apertura de espacios de participación para recoger las necesidades de los usuarios y un pacto de gobernabilidad estratégica entre el Estado y los trabajadores de salud permitirán que se instalen innovaciones que transformen el sistema público de salud en una institución acogedora y querida por todos los chilenos y chilenas.

Bibliografía

BÜCHI, H. Programa de Gobierno Candidatura Presidencial, 1989.

CAMPOS P. Y COLS. "Impacto del Plan Auge en el tratamiento de pacientes con infarto agudo del miocardio con desniveles SDST en hospitales chilenos". En *Revista Chilena de Cardiología*, 26: 254, 2007.

FONASA. Programa de Oportunidad en la Atención, 1998.

INFANTE A. Y ORELLANA R. *Los riesgos de fragmentación en el sistema nacional de salud*, Expansiva, 2007.

JIMÉNEZ J. "Programa de Salud, Concertación de Partidos por la Democracia" En *Sistema de Salud de Chile en Transición a la democracia*, Editorial Atena, Minsal OPS, 1991.

_____. "Elementos para una política de salud". En *Sistema de salud en transición a la democracia*. Santiago de Chile: Editorial Atena, Minsal-OPS, 1991.

LARROULET C. Documento de trabajo del Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile, 1984.

MINOLETTI, A. Y ZACCARÍA, A. "Plan Nacional de Salud Mental de Chile: 10 años de experiencia". *Revista Panamericana de Salud Pública*, 18, 2005.

MINSAL. Estudio Nacional sobre satisfacción y gasto en salud, 2005.

_____. *Objetivos sanitarios para la década 2000-2010. Evaluación a mitad de período*, Santiago de Chile, 2006.

_____. UNIDAD DE GESTIÓN DE SERVICIOS, *Desarrollo e impacto de la implementación de compromisos de gestión en el sistema público de salud de Chile*, 1988.

RANIS, G. Y STEWART F. "Crecimiento económico y desarrollo humano en América Latina". Santiago: *Revista de la CEPAL*, Diciembre, 2002.

RODRÍGUEZ, J. Y TOKMAN, M. *Resultados y rendimiento del gasto en el sector público de salud en Chile 1990-1999*. Santiago de Chile: CEPAL, Serie Financiamiento del Desarrollo, N° 6, 2000.

SGOMBICH, X. Y FRENZ P. *Proceso de Priorización Social para la definición de Garantías Explícitas en Salud*. Santiago de Chile: Ministerio de Salud, 2009.

Capítulo X

Calidad para todos: la reforma educacional en el punto de quiebre

JOSÉ WEINSTEIN Y GONZALO MUÑOZ

En pocas dimensiones de la vida social chilena se han producido tantos cambios como en la educación durante estas dos décadas concertacionistas. Hoy, los niños y jóvenes tienen oportunidades de educarse completamente distintas, tanto en cantidad como en calidad, de las que tenían con anterioridad a 1990, y mirando en perspectiva cuesta encontrar otro período de nuestra historia con semejante expansión. Sin embargo, la ciudadanía no está conforme con lo existente, le cuesta valorar lo avanzado y prima la opinión de que Chile se merece una enseñanza de una calidad muy superior. Es en esta paradoja, de observar que contamos con una educación mayor y mejor que nunca, y a la vez ser testigos de una crítica ciudadana extendida hacia esa misma educación, que creemos que se expresa el propio cambio vivido que ha despertado expectativas inéditas en los jóvenes y sus familias, así como también la energía social necesaria para impulsar el cambio que se requiere hoy.

Con esta hipótesis general de trasfondo, este artículo⁸⁶ describe y analiza los principales logros y límites de la reforma educacional que se ha venido implementando en nuestro país desde el regreso a la democracia.⁸⁷ Se intenta construir un balance proyectivo del período 1990-2009, a partir de tres secciones del texto: una primera, que aborda los avances y logros mayores que Chile ha conquistado en educación; la segunda trata de las limitaciones o insuficiencias que han estado presentes en el proceso y sus consecuencias. Por último, se consignan los nuevos desafíos que debieran estar en una agenda de cambios para los próximos 20 años.⁸⁸

⁸⁶ Queremos agradecer los útiles comentarios y sugerencias realizados por Iván Núñez y Dagmar Raczynski para la redacción final de este artículo.

⁸⁷ Debe consignarse que se aborda solo tangencialmente lo acontecido en las dos puntas del sistema: la educación preescolar y la superior.

⁸⁸ Adicionalmente se anexa una descripción anualizada de las principales medidas (programas y leyes) que se han realizado en el sector en estos últimos cuatro gobiernos.

Si bien nos centraremos en lo acontecido en el sistema educacional, no quisiéramos transmitir una visión auto contenida o “educocéntrica”. La educación opera dentro de un sistema social mayor y se ve afectada, para bien o para mal, por los procesos económicos, políticos y sociales en curso. Más precisamente, para alcanzar estos logros, que ubican a Chile en la avanzada de Latinoamérica, ha sido clave la perseverancia de los sucesivos gobiernos en impulsar la agenda educativa, pero esos logros no habrían sido viables sin la prosperidad económica, la estabilidad política y la drástica reducción de la pobreza que ha vivido el país. Asimismo, las encrucijadas mayores de nuestro desarrollo, como la incapacidad de contener la segmentación social o de disminuir las brechas de inequidad, también han repercutido en el sector, imponiendo restricciones difíciles de salvar al interior del sistema educativo. Los muros de la escuela no son tan altos como para impedir que la sociedad penetre en ella.

1. ¿Cuánto ha cambiado la educación chilena?

Las transformaciones del sistema escolar han sido de distinto tipo y profundidad. Queremos sintetizar los avances alcanzados en los siguientes puntos: la educación ha logrado una definitiva centralidad social y política; se han producido verdaderos saltos respecto de las oportunidades educativas antes existentes; se ha logrado un rompimiento de las inercias (estructurales o culturales) que inhibían el inicio de procesos de cambio mayores en el sistema escolar; se ha hecho manifiesto el enriquecimiento que significa la experiencia de estudiar para los niños, adolescentes y jóvenes.

1.1. Una prioridad de país

Una constatación poco debatible respecto de la alta importancia otorgada al sector educación en estos años es el aumento del presupuesto asignado al sector. Es así como el gasto público destinado a educación se quintuplica en el período, pasando de algo más de 700 mil millones de pesos en 1990 a casi tres millones 600 mil millones en el año 2007 (ambos en moneda 2007).⁸⁹ Asimismo se expresa en que pasa a ser la partida más significativa del presupuesto público. Es importante consignar que el crecimiento del gasto en educación continúa,

⁸⁹ Dado que la mayoría del presupuesto educativo se dirige a la subvención escolar, el salto del financiamiento es también un salto de aquella (se cuadruplica entre 1990 y el 2008).

incluso en años en que hay desaceleración económica, como durante la “crisis asiática”.

Otra expresión de la centralidad política de la educación se manifiesta en la importancia otorgada al logro de cambios en la legislación que amplían los derechos ciudadanos en educación. Si hubiese que elegir una de las muchas leyes que se han materializado en esta dirección, es indudable que la ampliación de la escolaridad obligatoria y gratuita a 12 años (2003) sería la seleccionada. Pero no deben olvidarse otras, tales como la reforma constitucional que garantiza el acceso universal al kinder (2006), o la protección al derecho de las estudiantes embarazadas a continuar sus estudios (2000). Es pertinente señalar que la mayor restricción de no contar con mayoría parlamentaria, ha requerido de los sucesivos gobiernos concertacionistas un permanente esfuerzo político por consensuar con la oposición las diferentes modificaciones deseadas, siendo el camino de amplios acuerdos prelegislativos uno de los más eficaces.⁹⁰

Esta centralidad de la educación para el desarrollo nacional se ha ido instalando progresivamente en el debate público. No es casual que los medios de comunicación le den mayor cobertura al quehacer educativo, que florezcan iniciativas de múltiples actores dedicados al tema, incluidos los movimientos ciudadanos, que el tema no pueda estar ausente de las ofertas programáticas de las candidaturas políticas o de los encuentros anuales del empresariado, y que se hayan creado centros especializados de estudios en estas materias.

Pero esta nueva importancia trasciende el mundo público o las iniciativas gubernamentales y forma parte de las células mismas de la sociedad chilena. De este modo las personas y las familias han incrementado sustancialmente sus ambiciones en materia educacional, siendo éste claramente visualizado como el principal (sino único) canal de desarrollo personal y movilidad social de una generación a la siguiente. Ya no basta con cursar la enseñanza básica, incluido kinder, ni con terminar la enseñanza media, lo que no era evidente a fines de los ochenta, como veremos a continuación. Prácticamente todo estudiante secundario hoy día ambiciona, y en ello es secundado por sus padres, llegar a la educación superior.⁹¹ Es este anhelo ciudadano de más y mejor educación,

⁹⁰ Los dos momentos cruciales en esta dirección son la Comisión de Modernización de la Educación Nacional (1994), llamada también “Comisión Brunner”, cuyas conclusiones fueron la base de la reforma educativa impulsada por el gobierno de Frei, y la numerosa “Comisión García-Huidobro” (2006-2007), formada bajo el gobierno de Bachelet, y que propuso el reemplazo de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), que venía desde el gobierno militar, y la creación de una nueva arquitectura institucional.

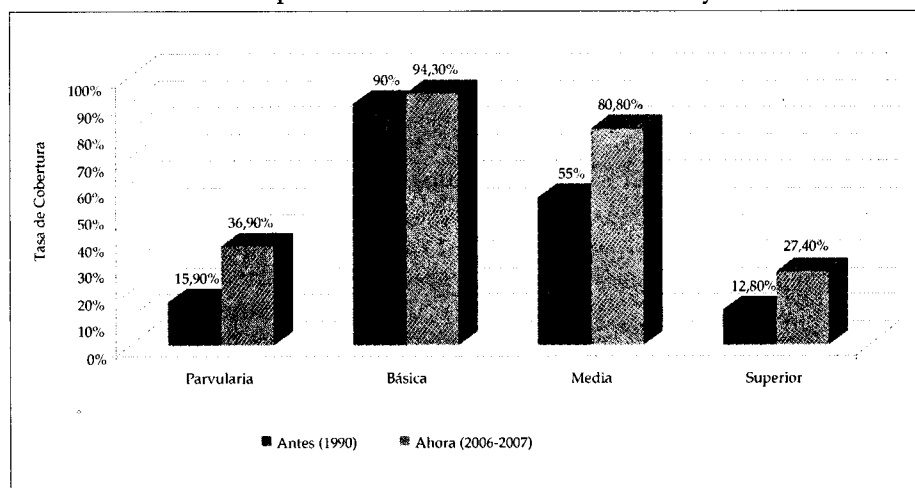
⁹¹ La encuesta Cide (2008) indica que el 80% de los estudiantes urbanos y el 88% de sus padres tiene la expectativa de alcanzar la educación superior.

este alto valor social otorgado a la enseñanza en todos los niveles, el principal motor que se ha echado a andar para impulsar el mejoramiento continuo de lo existente.

1.2. Un salto único en las oportunidades educativas

Se ha desarrollado un proceso constante y silencioso de expansión de la escolarización en todos los niveles, de proporciones tales que no es exagerado hablar de una “revolución de las oportunidades educativas”. Los números en este sentido son elocuentes, consolidándose la cobertura prácticamente universal en educación básica y creciendo más de un 20% la tasa de matrícula neta en la enseñanza media, mientras se ha más que duplicado la cobertura en la educación parvularia y en la educación superior (véase el gráfico 1).

Gráfico 1⁹²
Salto en oportunidades de acceso entre 1990 y 2007



Fuente: Encuesta Casen, Ministerio de Planificación, 2006 y Departamento de Estudios y Desarrollo, MINEDUC, 2008.

⁹² Para la enseñanza básica y media, se considera la tasa neta de matrícula del año 2007 (Departamento de Estudios y Desarrollo, Ministerio de Educación), entendida como la matrícula total de alumnos, del grupo de edad oficial, en un determinado nivel de enseñanza en relación a la población total de ese grupo de edad. Para la enseñanza parvularia y superior, se consideran los datos de la encuesta Casen 2006 (Ministerio de Planificación).

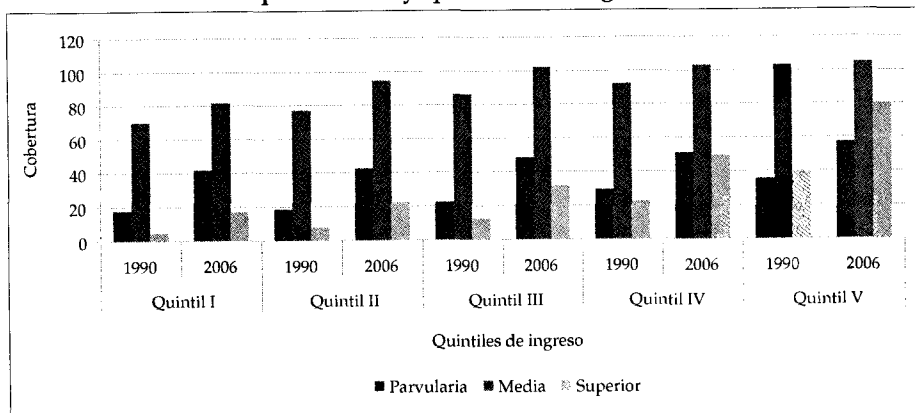
En números, esta expansión acelerada ha significado la inclusión de más de 700 mil alumnos nuevos en el sistema escolar, pasando de 2,9 millones en 1990 a 3,6 millones en 2007, e igualmente ha significado la inclusión de más de 500 mil nuevos alumnos en la educación superior. Es un proceso gradual y progresivo, en el que el logro de un nivel permite y presiona por el acceso al siguiente. Esta “revolución” ha hecho que Chile se ubique cada vez más lejos de los países latinoamericanos y cada vez más cerca de los de la OCDE en los indicadores de cobertura, con la excepción importante de la primera infancia.⁹³

Por cierto que esta ampliación de las oportunidades de acceder y permanecer en el sistema educativo no son parejas para los distintos grupos sociales. Pero la tendencia ha sido que, en la enseñanza básica, media e incluso superior, los de más arriba ya difícilmente pueden seguir subiendo, puesto que ya casi han universalizado su inserción,⁹⁴ mientras que los grupos medios y populares son los que más saltan, moviéndose en algunos casos, como en la enseñanza universitaria y parvularia, desde un punto de partida muy bajo (véase el gráfico 2). Así, aun cuando la brecha de acceso sigue siendo importante, ha disminuido sustantivamente, fruto del mayor salto de los quintiles de menores ingresos.

⁹³ En el año 2006, para el grupo de 5 a 14 años la tasa de matrícula en Chile alcanzó el 91,2% comparado con el 98,6% de la OCDE, mientras que para el grupo de 15 a 19 años Chile presentó el 72,2% comparado con el 81,5% de la OCDE. Sin embargo, para el grupo de 4 años o menos Chile alcanzó solo el 35,2% en relación con el 69,1% de la OCDE.

⁹⁴ Esto no significa que los grupos altos no busquen nuevas maneras de distinguirse, como acceder a ciertas carreras o universidades de mayor prestigio, pero esta distinción cambia de carácter, de absoluta a relativa, respecto de un pasado en que la experiencia educacional misma les era privativa.

Gráfico 2⁹⁵
Cobertura por niveles y quintiles de ingreso autónomo



Fuente: Encuesta Casen, Ministerio de Planificación, 2006.

Este logro histórico de la educación chilena parece explicarse por motivos diversos. Por una parte, se trata de un “efecto indirecto” del desarrollo económico y social, en el que la reducción de la pobreza y la indigencia en las familias populares les permite materialmente y les incentiva subjetivamente a que los niños y adolescentes sean enviados a la escuela. Por otra, los sostenedores, tanto en la enseñanza básica, como en la media o la superior, han tenido todos los incentivos alineados en la dirección de captar y retener alumnos, cosa que han aprovechado particularmente los privados.⁹⁶ La subvención por alumno que se paga al sostenedor, en la medida que asiste a clases, o bien, la subvención pro retención que se paga a los sostenedores en la medida que no desertan los adolescentes más pobres, son buenos ejemplos al respecto. Por último, el Ministerio de Educación ha reforzado estos incentivos genéricos al acceso y permanencia, con acciones específicas hacia los grupos de mayor vulnerabilidad y riesgo. Es así como se ha impulsado un conjunto de iniciativas destinadas a fomentar que los niños y adolescentes pobres en edad

escolar asistan a la escuela, tales como las acciones en materia de alimentación escolar, las becas de estudio o los programas Liceo para Todos o P-900, y, en materia de educación superior, la expansiva oferta de becas y créditos, que ha cumplido la misma función.

Una consecuencia estratégica de esta “revolución de las oportunidades”, que muchas veces pasa inadvertida, es el cambio progresivo del nivel de escolaridad de la población chilena. Entre 1990 y el 2006, se pasó de 9 años de escolaridad promedio, en la población mayor de 18 años, a 10,2 años (Casen). Si se considera toda la población de 5 años y más, se tiene que Chile ya promedia 15,3 años, mientras que el promedio en los países de la OCDE es de 17,5 años. Este avance general, que se expresa con mayor fuerza en las generaciones más jóvenes, debiera tener claras implicancias futuras en la productividad de la economía, así como en la fortaleza democrática del sistema político del país (Tedesco, 2000).⁹⁷

1.3. Inercias que se rompen

La expansión del sistema escolar, en todos sus niveles, ha ido acompañada de transformaciones de distinta índole. Nos interesa llamar la atención sobre tres –la Jornada Escolar Completa (JEC), el nuevo currículo y los sistemas evaluativos–, que creemos han tenido la virtud de romper inercias de largo arraigo y posibilitar la puesta en marcha de procesos de mejora.

La mayor escolaridad de los estudiantes hoy no significa solo que ellos permanecen más años en la institución escolar, sino también que para la mayoría de ellos el tiempo propiamente escolar, durante cada año, se ha ampliado. El paso de la doble jornada a la jornada completa implica un suplemento sustantivo de horas dedicadas, para niños y adolescentes que están más tiempo en la escuela –mayor tiempo que equivale, en la enseñanza básica, a 24% y en la media, a 18% (Raczynski y Muñoz, 2007). Por ello se ha afirmado que un estudiante que realice toda su escolaridad bajo el régimen de jornada completa habrá asistido a la institución escolar un tiempo equivalente a dos años más que si hubiese cursado sus estudios en el antiguo sistema.⁹⁸

⁹⁵ Se considera la tasa bruta de matrícula, entendida como la matrícula total de alumnos en un determinado nivel de enseñanza, en relación a la población total del grupo de edad oficial para el nivel de educación correspondiente.

⁹⁶ Así, por ejemplo, si se desglosan los nuevos establecimientos que se han abierto, desde el 2000 en adelante, por dependencia, se puede apreciar que el porcentaje de particulares subvencionados oscila entre 60% y 80%, mientras que los particulares pagados entre 20% y 10%, y los municipales entre 10% y 30%.

⁹⁷ Como ha hecho notar este autor, la educación es la única política pública que logra actuar simultáneamente sobre la productividad económica, la cohesión social y la ciudadanía política.

⁹⁸ Debe consignarse que los establecimientos particulares pagados han tenido desde siempre jornada completa, lo que constituía una diferencia más entre la educación de la élite y aquella de las clases medias y populares.

La implementación de la JEC, desde 1997 en adelante, ha sido una empresa gigantesca. La expresión más visible de ello ha sido la enorme inversión en infraestructura escolar (aproximadamente 1200 millones de dólares estadounidenses),⁹⁹ para construir centenares de nuevos establecimientos, así como para ampliar y renovar otros miles, duplicándose, en diez años, las construcciones escolares con que el país contaba. Hacia el año 2007, ya estaban en jornada escolar completa el 77% de los establecimientos y el 62% de la matrícula.

Esta extensión del tiempo escolar ha permitido que los docentes dispongan de más horas para enseñar un currículo más amplio y complejo. Pero, adicionalmente, ha permitido enriquecer la oferta educativa de los establecimientos con cursos de especialización y refuerzo en las asignaturas tradicionales, así como con nuevas instancias para cultivar otras habilidades de los alumnos (talleres artístico-culturales, deportivos, computación, etc.). Asimismo la JEC ha tenido una función social relevante para los estudiantes más vulnerables, puesto que ha expandido la alimentación escolar entregada por el Estado y ha reducido el tiempo ocioso y de alto riesgo en las esquinas y calles de las poblaciones, algo especialmente valorado por las familias. Desde el punto de vista de los docentes, la JEC ha implicado un aumento considerable de las horas de clases realizadas, en general, y de las contratadas en un mismo establecimiento, en particular, disminuyéndose el fenómeno de los “profesores-taxi” que no logran identificarse ni concentrar sus labores en una sola comunidad educativa (Peirano y Bravo, 2008).

Estos efectos positivos de la JEC no anulan los nuevos problemas que han surgido, como por ejemplo, que ella no ha implicado, por sí misma, un cambio en las prácticas de aula de los docentes, ni una mejora sustantiva y expedita de los aprendizajes de los alumnos.¹⁰⁰ Pero las causas de dichos problemas parecen radicar en esferas más profundas, vinculadas fuertemente a la cultura de las familias y a la formación de los maestros, causas que requieren de otro tipo de transformaciones para modificarse significativamente, como veremos más adelante.

Otra empresa de envergadura ha sido el cambio curricular. Lo que hoy se enseña en la educación chilena no tiene parangón con lo que se enseñaba hace dos décadas, habiendo existido una reforma curricular de todos los niveles de

enseñanza –desde preescolar hasta la educación de adultos. Los cambios han sido graduales, con nuevos programas de estudio en básica desde 1997 y en media desde 1999; por lo que la primera promoción que ha cursado toda su escolaridad bajo el nuevo currículo es aquella que recién egresó el año 2008. Pero no solo se han modificado los contenidos disciplinarios, sino que también se ha modificado la composición del plan de estudios y la distribución horaria, así como la normativa que regula el currículo escolar (Gysling, 2005).

Este nuevo currículo ha permitido poner al día a la educación chilena respecto de lo que se enseña en los países más avanzados del planeta. Se persigue dotar a los alumnos de competencias y habilidades complejas que les permitan desenvolverse adecuadamente en la sociedad moderna, tales como “abstracción y elaboración de conocimientos”, “pensar en forma sistémica”, “experimentar y aprender a aprender”, “comunicarse” o “manejo de incertidumbre y adaptación al cambio”.

Este cambio curricular significó la reorganización de las distintas materias y la puesta al día de sus contenidos, pero también la introducción de temas multidisciplinarios transversales, vinculados con valores y habilidades. Igualmente se incluyó la informática a lo largo del currículum, se creó el ramo de tecnología, y se dio un inicio más temprano al aprendizaje de un idioma extranjero (en 5° y no en 7° como ocurría en el pasado). Adicionalmente, se atrasó la especialización técnica en la enseñanza media, proveyéndose una educación común para los establecimientos científico-humanistas y técnico-profesionales hasta segundo medio incluido. Y en lo relativo a la formación técnica misma, se modularizó el currículum y se canalizaron las especialidades en función de las demandas reales del sector productivo.¹⁰¹

Debe anotarse la exitosa articulación de este profundo cambio curricular con dos herramientas mayores de política educativa: los recursos didácticos (en particular los textos de estudio) y el sistema de evaluación de aprendizaje. Ambos refuerzan y hacen consistentes los objetivos del currículo con la labor pedagógica de los docentes, en este difícil tránsito desde el currículo prescrito en la normativa ministerial hacia el currículo efectivamente enseñado en las aulas.

Es destacable que este proceso de reforma curricular, habitualmente tan controversial, haya sido realizado de forma participativa –con consulta a las comunidades docentes del país– y con el respaldo de destacados académicos y centros del saber nacionales e internacionales. De cualquier modo, la reforma no debe visualizarse como un hecho aislado y terminal, con un currículo que

⁹⁹ Para ponderar en toda su dimensión este esfuerzo financiero, debe considerarse que esta inversión en infraestructura va acompañada de un aumento de la subvención permanente que recibe el establecimiento, el que, de acuerdo al número de horas, oscila entre un 24% y un 33%.

¹⁰⁰ Con todo, la última entrega del Simce (2008) mostró que los establecimientos que habían implementado la JEC lograban, luego de cinco años, un avance relevante en sus resultados.

¹⁰¹ Antes de la reforma curricular, la falta de regulación y dispersión en el sector medio técnico-profesional era rayana en la anarquía. ¡Piénsese que hacia 1990 existían más de 400 especialidades!

solo será vuelto a modificar en unas décadas más, sino como el inicio de un proceso de actualización permanente que debe acompañar la renovación constante del conocimiento, rasgo definitorio de la sociedad del siglo XXI. No es de extrañar, entonces, que en los últimos años ya se hayan producido (o se estén produciendo) procesos de ajuste curricular, tanto en la básica como en la media, sobre el currículo de la reforma. Y es que el logro mayor es justamente contar con una institucionalidad capaz de ir poniendo sistemáticamente al día el currículo nacional.

En cuanto al establecimiento de una nueva “cultura evaluativa” en el sistema escolar, se ha modificado una aproximación a la educación que ponía el acento en el acceso y retención, puesto que era incapaz de medir masivamente la calidad de los aprendizajes y, por ende, desatar procesos destinados a la mejora de la calidad. De hecho la comparación entre el nivel de la educación del 1990 y el del 2009 es un ejercicio siempre incompleto porque muchos de los datos existentes hoy simplemente no tienen correlato en ese período.¹⁰²

La instalación del Simce como una medición periódica, censal y confiable que informa a las comunidades escolares y a la sociedad respecto del estado de la educación es una transformación mayor. En este sentido el sistema cuenta con cada vez mejor información sobre los aprendizajes alcanzados en las disciplinas-base (lenguaje, matemáticas y ciencias) y en distintos niveles (4°, 8° y 2° medio). Debe anotarse que a mediados de los años noventa el Simce empieza a tener mayor divulgación pública y que recién a inicios de esta década se vuelven propiamente comparables sus mediciones. Dada su relevancia, la medición en 4° básico se ha vuelto anual y se han hecho significativos esfuerzos para que cada comunidad escolar se informe debidamente de sus avances y desafíos, en base a la comunicación de los resultados y a la búsqueda de parámetros que faciliten su interpretación, tales como comparaciones consigo misma o bien con establecimientos de realidades similares.¹⁰³

La existencia de las mediciones del Simce ha permitido diseñar políticas generales por parte del Ministerio, así como posibilitado a los sostenedores

¹⁰² Hace dos décadas la “calidad” de los sistemas educativos se medía en torno a indicadores de cobertura, de retención o de eficiencia interna. Solo recientemente se han instalado precisos estándares nacionales a alcanzar y se han confeccionado herramientas metodológicas capaces de efectuar, con validez y confiabilidad, la medición de los aprendizajes que logran (o no) los alumnos. Este avance tecnológico ha tenido un papel decisivo en el cambio de la discusión de política educacional desde la cantidad hacia la calidad.

¹⁰³ En términos de Elmore y Fuhrman (2004) se trata de lograr que estas mediciones tengan un uso prioritario por parte de los propios establecimientos, materializándose una creciente “responsabilización interna” que les permita diagnosticar mejor la situación existente, generar vías de transformación (v.g., planes de mejora) y monitorear sistemáticamente el proceso de cambio.

municipales y privados conocer con precisión la situación educativa de los establecimientos que administran. Adicionalmente el Mineduc ha podido identificar a los establecimientos con mayores dificultades e impulsar iniciativas en su apoyo (como el programa de las 900 escuelas, Liceo para Todos o la Campaña de Lectura, Escritura y Matemáticas –LEM), así como distinguir a los que obtienen mejores resultados (como ocurre con el incentivo colectivo denominado Sistema Nacional de Evaluación de Desempeño –SNED).¹⁰⁴

Del mismo modo, la Prueba de Selección Universitaria (PSU) constituye un logro en la perspectiva de medir objetivamente y con instrumental moderno los conocimientos y habilidades de los estudiantes al término de la enseñanza media.¹⁰⁵ Si bien el objetivo central de la PSU es proveer de una adecuada selección para la continuación de estudios post-secundarios, de manera que los planteles de educación superior reciban a los postulantes más aptos para las diferentes carreras y que éstos desarrollen exitosamente sus estudios, no es menor el que dicho examen esté alineado con el currículum escolar en uso.¹⁰⁶

Debe advertirse respecto de ciertos excesos y consecuencias indeseables debido al uso indebido de estas mediciones de aprendizaje. Ello ha acontecido cuando se han usado estos datos de manera descontextualizada y competitiva, generándose *rankings* de establecimientos que no están basados en comparaciones justas y suelen desmotivar a las comunidades educativas perjudicadas. Igualmente este efecto negativo ha estado presente cuando es tal la presión en el establecimiento por la obtención de resultados que se olvida el sentido general de la enseñanza y se empobrece la variedad de la formación, haciéndose una “educación para el Simce”.¹⁰⁷

¹⁰⁴ El SNED se establece bianualmente en términos de una comparación entre establecimientos subvencionados que atienden a poblaciones escolares equivalentes y se premia al tercio superior de cada categoría. El estímulo económico equivale prácticamente a un sueldo adicional para cada uno de los docentes del plantel.

¹⁰⁵ Muchas veces se cuestiona el valor de la PSU debido a las diferencias de puntaje que obtienen los alumnos según su nivel socio-económico y su colegio de origen. Sin embargo, la PSU no hace sino constatar diferencias en la calidad de la enseñanza que son reales y que no está llamada a modificar. Se ha planteado (OCDE, 2009) la importancia de generar modalidades complementarias de discriminación positiva que permitieran a quienes han tenido menores oportunidades de aprendizaje y poseen alto potencial no quedar excluidos de la educación superior.

¹⁰⁶ Este no era el caso de la Prueba de Aptitud Académica, vigente hasta el 2003, y que hacía que durante la enseñanza media prepararse para la prueba de admisión y estudiar las materias de las disciplinas vigentes corrieran en dos carriles separados.

¹⁰⁷ Este reduccionismo del quehacer educativo lleva, entre otros efectos perversos, a una degradación de las disciplinas que no son medidas por el Simce, como las artes visuales, la educación física o la tecnología, las que reciben poca atención y apoyo de parte de algunos establecimientos.

Esta “cultura evaluativa” se ha expresado también en una persistente búsqueda por conocer la situación de Chile en el concierto internacional. En esta dirección es que se ha participado sistemáticamente de mediciones tales como TIMMs, PISA o LLECE, cuyos focos están en los resultados de aprendizaje de los alumnos, y que han posibilitado tomar conciencia de la distancia existente entre Chile y otros países de América Latina, así como respecto de los sistemas educativos líderes del planeta.

Pero la “cultura evaluativa” ha ido más allá. Es así como se ha instalado un sistema de evaluación docente, *ave raris* en el continente, que ha posibilitado que decenas de miles de profesores del sistema municipal sean sometidos a una examinación de sus competencias profesionales. La tradicional “caja negra” de las aulas se ha abierto, tanto para conocer lo que efectivamente aprenden los estudiantes cuanto para evaluar las capacidades que tienen los maestros. La evidencia por lo demás indica que ambos factores están estrechamente relacionados, en otras palabras, aquellos alumnos que han contado con docentes mejor evaluados han obtenido sistemáticamente mejores resultados de aprendizaje.¹⁰⁸ En la misma dirección se ha instalado un sistema de certificación de la calidad de la gestión institucional de los establecimientos escolares (Sagge) y, por ley, se ha instituido un sistema de acreditación de las instituciones de educación superior, que ha hecho obligatoria la acreditación de las carreras de pedagogía.

1.4. Una experiencia escolar enriquecida

El cambio de la vivencia que los alumnos tienen en su paso por el sistema ya ha sido introducido al reseñar la Jornada Escolar Completa. Niños, adolescentes y jóvenes no solo permanecen más años en la educación formal, sino que también la mayoría lo hace con más tiempo escolar diario y en infraestructuras modernas y adecuadas. Nos gustaría ahondar sobre este punto para poder apreciar los recursos didácticos y la asistencialidad de la que disponen, así como la situación de los profesores con los que interactúan.

Efectivamente un esfuerzo consistente y de gran volumen ha estado destinado a dotar a los alumnos de recursos que les faciliten su aprendizaje. Los

¹⁰⁸ De este modo el reporte del Ministerio de Educación (2008) sobre el Simce 2007 muestra que, *ceteris paribus* los factores socio-económicos, los estudiantes que han tenido uno o dos profesores bien evaluados obtienen 7 puntos adicionales, mientras que quienes han tenido tres o cuatro docentes con estas características saltan a 15 puntos.

casos de los textos escolares y de la informática educativa, sin ser los únicos, resultan emblemáticos.

En el caso de los textos se ha procedido con una política de garantía universal, de manera que todos los estudiantes y sus profesores puedan disponer del apoyo que ellos requieren. Desde el año 1990 a la fecha, el aumento en esta entrega gratuita es de grandes proporciones y se ha basado en un sistema de licitaciones que por otra parte ha fomentado la industria editorial. Piénsese que en ese entonces se distribuían textos solo en la enseñanza básica y sumaban menos de dos millones de ejemplares. En la actualidad se entregan en básica y en media, cubriendo a más disciplinas y alumnos, y distribuyéndose más de 16 millones este 2009.¹⁰⁹

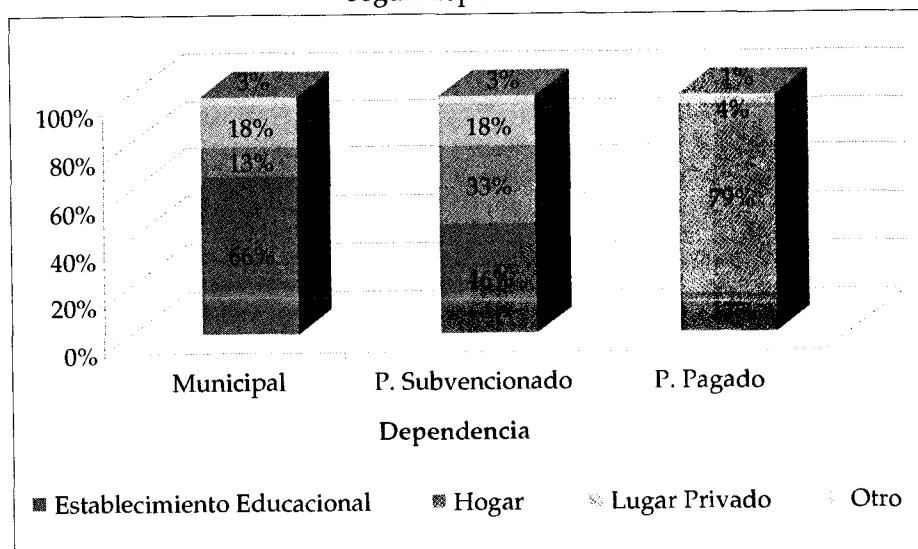
Más impresionante aún es lo obrado en informática educativa, ámbito en que Chile se ha ubicado en la vanguardia de América Latina. Así, se ha logrado que la gran mayoría de los establecimientos subvencionados no solo dispongan de computadores, sino que también de Internet, con un 67% de la matrícula que accede directamente a banda ancha. También los docentes han recibido amplia capacitación en tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y cuentan con un moderno portal de apoyo –Educarchile–, mientras que los establecimientos subvencionados disponen de un sistema de asistencia técnica permanente por parte de una red de universidades asociadas con el Ministerio. No es casual, entonces, que se haya ido logrando una disponibilidad de computadores por alumno cada vez mayor, y el año 2010 ya se espera alcanzar la meta de un computador por cada 10 alumnos.¹¹⁰ Esta disponibilidad del equipamiento informático en las escuelas ha reducido fuertemente la brecha digital entre los miembros de la nueva generación, puesto que los niños y adolescentes de sectores populares, en cuyos hogares no hay computador ni Internet (véase el gráfico 3), han encontrado en este espacio una oportunidad para aprender de las nuevas tecnologías y conectarse cotidianamente.¹¹¹

¹⁰⁹ Para calibrar adecuadamente el valor de este “aporte cultural”, conviene contrastarlo con la realidad de las familias. Una encuesta reciente en la región metropolitana mostró que el 15% de los hogares no tenía un solo libro y que el 27% tenía menos de 10, en clara asociación con la pobreza y baja escolaridad de los padres (CNCA e INE, 2005). Los libros escolares se convierten, en este caso, en los únicos libros disponibles en estos hogares.

¹¹⁰ Para dimensionar este guarismo, nótese que la tasa promedio en los países de la Unión Europea es de 8,5, y la de Dinamarca, país líder en esta materia, es de 3,6.

¹¹¹ No ocurre esta misma proximidad intrageneracional a nivel intergeneracional, puesto que los adultos de sectores populares, que no cuentan con acceso a las TIC ni en el hogar ni en el trabajo, han ido quedando masivamente fuera de esta tecnología (véanse datos de ICID 2008).

Gráfico 3
Estudiantes de Básica que usan internet por lugar principal de acceso, según dependencia



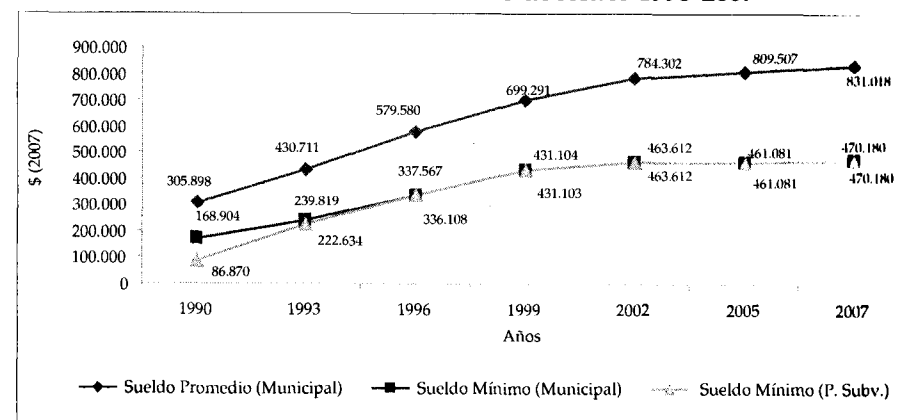
Fuente: Casen 2006, Ministerio de Planificación.

Parte importante de la explicación de las altas tasas de acceso y retención educacionales en Chile hoy se debe a una vigorosa política de asistencialidad. Los alumnos más vulnerables y sus familias han encontrado apoyos significativos en escuelas y liceos, sin discriminación en términos de si asisten a un establecimiento municipal o particular subvencionado. Dichos apoyos se expresan en los útiles escolares, la prevención en salud o en alimentación; en esta última, por ejemplo, se pasó de 680 mil raciones en 1990 a casi dos millones de raciones en 2008, con mejoras relevantes en la dieta alimenticia entregada. Si bien se han ampliado las becas en la educación escolar, es en la educación superior donde éstas, junto con los préstamos estudiantiles con aval del Estado, más destacan.

Pero la experiencia escolar de los actuales alumnos es también diferente porque se encuentran con docentes que están en otra situación. Es difícil encontrar otro grupo profesional sobre el que se haya destinado tantos esfuerzos por parte del Estado en estos años: los salarios de los profesores han aumentado muy por sobre los de la masa laboral en general y por sobre los de los funcionarios públicos en particular. Es así que las remuneraciones

docentes han aumentado su valor real en varias veces, tanto en lo referido al sueldo mínimo (que ya no es equivalente al mínimo general) cuanto al promedio (véase el gráfico 4). De igual manera se han creado incentivos y asignaciones especiales que premian el desempeño sobresaliente,¹¹² el trabajo en condiciones difíciles (ruralidad, extrema pobreza) y el perfeccionamiento. En ese sentido el Estatuto Docente, primero, y luego la práctica de negociaciones centralizadas periódicas entre el Ministerio de Educación y el Colegio de Profesores han rendido frutos,¹¹³ permitiendo que, de manera sostenida y en un ambiente de baja conflictividad laboral, se haya mejorado la condición docente.

Gráfico 4
Evolución remuneraciones docentes 1990-2007



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Anuario Estadístico del Ministerio de Educación.

Probablemente el indicador más claro de este mejor estatus de la profesión docente se ha expresado en las vocaciones pedagógicas, con un cambio de tendencia. Es así que se triplica el número de estudiantes de pedagogía entre 1999 y el 2007. Cabe hacer dos salvedades: sigue existiendo una falencia

¹¹² Es el caso de la Asignación de Excelencia Pedagógica (AEP), abierta a la concursabilidad voluntaria de los docentes de los establecimientos municipales y particulares subvencionados, así como de la Asignación Variable de Desempeño Individual (AVDI) abierta solo para los establecimientos municipales que han resultado bien evaluados en el sistema de evaluación profesional vigente.

¹¹³ Es en estas negociaciones en que se ha podido concordar temáticas de profesionalización que resultan tabú en la mayoría de los países latinoamericanos, como la existencia de incentivos individuales a la excelencia o la evaluación obligatoria del desempeño (Weinstein, 2006).

de postulantes y estudiantes en el ámbito científico-matemático, así como disminuyen las postulaciones en la educación parvularia.¹¹⁴ De cualquier modo deben dimensionarse estos avances en la movilización de más “voluntades docentes” entre los jóvenes en su justa medida: los países que han logrado construir los mejores sistemas educativos del planeta cuentan con docentes que son reclutados de entre el tercio superior de postulantes de cada promoción (Mckinsey, 2007), situación que dista mucho de la chilena.¹¹⁵

2. Los límites que la reforma educativa no ha logrado mover

Si bien los avances alcanzados en materia educacional en estos años son indudables, existen también claros límites en el cambio que se ha producido, los que se encuentran en la creciente crítica ciudadana.¹¹⁶ Hemos sistematizado estas limitaciones en los siguientes puntos: resultados de aprendizaje que no despegan; continuidad de prácticas de aula tradicionales y poco efectivas; inequidades que persisten en materia de calidad educativa; y una gestión escolar poco participativa e integradora.

2.1. Mediocres resultados de aprendizaje

Desde que las mediciones Simce son comparables, año tras año han mostrado una tendencia a la estabilidad, es decir, que no ha habido cambios significativos en el promedio nacional de logros en las disciplinas esenciales: lenguaje, matemáticas y ciencias (véase el gráfico 5). Tras esas cifras se esconde una realidad inaceptable: una gran cantidad de alumnos que luego de 4, 8 ó 10 años de escolaridad no han adquirido conocimientos y habilidades elementales, alumnos que no dominan los “contenidos mínimos” fijados por el currículo nacional. Si la contribución esencial de la educación es dotar a las personas de

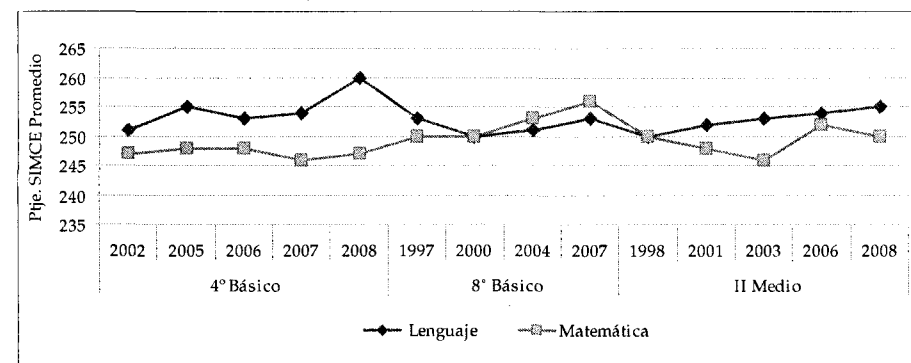
¹¹⁴ En el caso del ámbito científico-matemático, la falta de vocaciones parece estar dada por el mayor atractivo de las ocupaciones alternativas –en especial las ingenierías– que los jóvenes con dicha orientación prefieren (Claro, 2003). Por su parte, las parvularias, que no están protegidas por el Estatuto Docente, suelen obtener un salario muy menor que los de los profesores de aula, siendo tratadas por el mercado más como técnicas que como profesionales.

¹¹⁵ De hecho, de los 853 programas universitarios en pedagogía que se están dictando durante 2009, más de la mitad no exige PSU para su ingreso.

¹¹⁶ Las encuestas periódicas del CEP muestran, por ejemplo, que si el 48% pensaba el año 2003 que “la educación chilena había mejorado en los últimos 10 años”, dicha cifra había bajado a un 34% al 2006.

un “equipamiento cultural” que les permita desenvolverse adecuadamente en la sociedad en que viven y desarrollar al límite el “tesoro que llevan dentro” (Unesco, 1996), es evidente que nuestro sistema escolar no está cumpliendo plenamente con sus deberes.

Gráfico 5
Evolución SIMCE 1997-2008



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos SIMCE, Ministerio de Educación.

No obstante, existen atenuantes que deben ser consideradas al momento de emitir un juicio respecto de esta estabilidad en los resultados: 1) esta mantención oculta la existencia de muchos establecimientos que sí han subido su rendimiento, pero cuyos avances no logran ser apreciados en el promedio general debido a la persistencia de un grupo de establecimientos con bajísimos resultados (Mizala y Romaguera, 2005); 2) la estabilidad se produce en un período de cambio curricular, por lo cual los contenidos que se están enseñando y testeando están modificándose y son novedosos para los docentes; 3) la población escolar que está siendo atendida, en particular en 8° básico y en 2° medio, es crecientemente más numerosa, integrando a alumnos de nivel socio-económico y cultural cada vez más bajo, que tienden a tener mayores dificultades de aprendizaje (Raczynski y Muñoz, 2007). Incluso se ha sostenido que, en estas condiciones de ampliación de la cobertura, lograr estabilidad, en vez de declinación, en los resultados puede ser considerado algo no evidente y hasta meritorio.

Estos resultados de aprendizaje no satisfactorios también pueden apreciarse en las múltiples pruebas internacionales en que Chile ha participado. Así, tanto en TIMMs, PISA o SERCE, los resultados han tendido a mostrar que

Chile está en una situación intermedia: se ubica en una situación de privilegio en América Latina, con resultados por sobre la mayoría de los países de la región –con la notable excepción de Cuba–, pero mantiene gran distancia con los países más avanzados del planeta. De igual modo, en la última medición PISA (2006) en ciencias, Chile alcanzó 438 puntos, siendo el país latinoamericano mejor ubicado, pero lejos del promedio de los países de la OCDE (500 puntos) y mucho más distante aún del país puntero, Finlandia (563 puntos).¹¹⁷

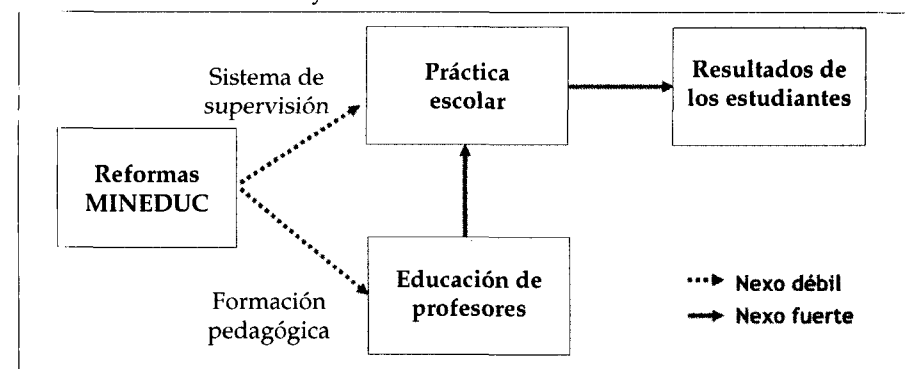
2.2. Docentes con prácticas de aula inefectivas

Las evidencias disponibles son concluyentes respecto de las carencias de nuestros docentes en el logro de procesos de enseñanza-aprendizaje que sean eficaces para todos, o al menos para la gran mayoría de sus alumnos. Sin contar con las dificultades que muestran en el dominio de los contenidos del nuevo currículo, es posible observar que hay una frontera propiamente pedagógica: la reforma no ha logrado alterar sustantiva y positivamente la manera en que los profesores actúan dentro de las aulas. De este modo la última evaluación docente (2008), que considera información sobre 16 mil docentes municipales de distintos niveles de enseñanza, muestra deficiencias extendidas en los siguientes ítems: estructura de la clase, organización de elementos de la unidad, interacción pedagógica, calidad de los instrumentos de evaluación y utilización de los resultados de la evaluación. De igual manera, los estudios sobre usos del tiempo por los docentes, muestran que una proporción relevante se pierde en actividades de nulo o escaso impacto en la enseñanza.¹¹⁸

La Misión Técnica de la OCDE, que realizó el análisis externo más profundo efectuado a la sazón sobre la reforma, concluyó que las principales dificultades para mejorar la calidad educativa, y por ende para modificar los resultados de aprendizaje de los alumnos, decían relación con esta “brecha de capacidad en la fuerza docente”. Esta capacidad docente tiene dos palancas principales para su multiplicación –la formación inicial de los nuevos profesores; la supervisión técnico-pedagógica y la formación en servicio de los docentes en

funciones– que han sido empleadas escasa y deficientemente (véase el gráfico 6). Dicho de otro modo, el proceso de cambio educativo se ha sustentado en pilares (la jornada escolar completa, el aumento de las remuneraciones docentes, el cambio curricular, los recursos didácticos o el fortalecimiento de la asistencialidad estudiantil) que tienen “vínculos débiles” con las prácticas que los maestros realizan cotidianamente en las aulas.

Gráfico 6
Vínculos fuertes y débiles de la reforma educacional chilena



Fuente: OCDE, 2004.

La baja calidad de la formación de los docentes es un problema mayor. A diferencia de otros países de la región, en Chile la inmensa mayoría de los maestros tiene una formación pedagógica impartida en la educación superior.¹¹⁹ Sin embargo, salvo excepciones, dicha formación ha sido y sigue siendo deficiente, y escasamente pertinente para los estándares actuales de la enseñanza.¹²⁰ El régimen de extendida autonomía del que disponen las universidades e institutos que imparten las carreras de pedagogía, hace que el Mineduc poco o nada pueda hacer al respecto. Es de esperar que la reciente Ley de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (2006), que

¹¹⁷ Debe consignarse que esta medición abrió una interrogante mayor: mientras los resultados de aprendizaje medidos por Simce no han avanzado, si lo hicieron al compararse las últimas dos mediciones PISA, por lo que Chile fue consignado entre los países que sí progresaban en calidad. Es importante que la investigación educacional dilucide este enigma.

¹¹⁸ Un estudio comparativo realizado entre Chile y Cuba muestra que en nuestro país se pierde hasta el 30% del tiempo de clases en interrupciones de distinta índole (comparado con 17% en Cuba), así como se destina escasísimo tiempo al trabajo individual (6% y 40% respectivamente) (Carnoy, Gove y Marshall, 2003).

¹¹⁹ Según las estadísticas oficiales, para el año 2006, de 171.741 docentes de todos los niveles del sistema escolar, 156.920 tenían un título en educación, 8.055 eran titulados en otras profesiones y solo 6.766 (3,9%) carecía de título, la mayoría en la enseñanza técnico-profesional.

¹²⁰ Un botón de muestra: en el marco del recientemente creado Programa INICIA, orientado al mejoramiento de la calidad de la formación inicial docente, los resultados de la primera evaluación de conocimientos a egresados de pedagogía básica, que consideraba a 39 universidades, arrojó solo un 47% de respuestas correctas en la prueba de conocimientos “generalista” y un promedio aún más bajo en el caso de las pruebas disciplinarias de segundo ciclo (Mineduc, 2009).

exige la acreditación obligatoria de las carreras de pedagogía, se constituya en un factor de mejora.

Igualmente resulta deficitaria la supervisión técnico-pedagógica con que el Mineduc ha pretendido brindar apoyo a las escuelas y liceos. Es así como no se ha logrado organizar un servicio de asistencia profesional que cumpla con estándares de calidad. Por otra parte, los mismos supervisores carecen habitualmente de la formación requerida para asistir eficazmente a las comunidades docentes en materias instruccionales. Esto sin considerar que dichos funcionarios suelen estar recargados de múltiples tareas administrativas y de la gestión de una variedad de programas ministeriales (PUC, 2007). De hecho, en una suerte de reconocimiento tácito de estas restricciones, la Ley de la Subvención Preferencial (2007) abrió la puerta para que instituciones privadas (universidades, fundaciones, consultoras) e incluso personas naturales (expertos) se conviertan en los prestadores de asistencia técnico-pedagógica a los establecimientos educacionales de mayor vulnerabilidad y peores resultados.

2.3. Inequidades que persisten

Los mediocres resultados de aprendizaje que se señalaban para la población escolar en general, son además extremadamente inequitativos. De hecho, al ordenar los resultados del Simce de acuerdo al ingreso familiar de los alumnos, se da una estrechísima correlación y de ello se desprende que el quintil más bajo está distanciado casi en 100 puntos del más rico. El mayor acceso y permanencia de los sectores populares en la enseñanza formal no ha ido a la par con la satisfacción de su derecho a una educación de calidad. Si el propósito moral de la educación se juega en brindar una educación capaz de subir la vara de calidad para todo el país, al mismo tiempo que en lograr acortar las brechas internas de equidad, es evidente que en Chile ello no está aconteciendo.

Es innegable que esta tarea de la escuela se ve dificultada por la desigualdad más general existente en nuestra sociedad y por el impacto que provoca el bajo capital cultural de muchas familias en los niños y adolescentes. No es sencillo ni rápido modificar los patrones de conducta adulta, como tampoco sus secuelas en la calidad de la educación. Un ejemplo: estudios realizados en sectores de pobreza urbana y rural muestran que, ya a los dos años, entre 16% y 25% de los infantes presentan retraso en su desarrollo psicomotor debido a la escasa estimulación que reciben en sus hogares, y que dicho grupo suele aumentar hacia primero básico, de manera que hasta 50%

de los “alumnos vulnerables” de dicho nivel presenta retraso en lenguaje (Raczynski y Muñoz, 2007).

Sin embargo, la distribución de las oportunidades educativas, en términos de su calidad, no permite compensar estas desigualdades de origen. En especial, se ha venido asentando un modelo de provisión educativa que ofrece enseñanza de distintas calidades según el grupo social que atiende. Es así como, en términos gruesos, la educación particular pagada brinda una enseñanza de excelencia a la élite nacional (alrededor del 7%), mientras que la particular subvencionada atiende, con una educación regular, prioritariamente a las clases medias (cubriendo más del 45% de la matrícula) y la municipal se hace cargo, con una instrucción mediocre, de los sectores populares (47% restante).¹²¹ Las unidades educativas se han vuelto crecientemente homogéneas internamente, atendiendo a un alumnado cada vez menos diverso socialmente y no cumpliéndose la función de integración que tanto se ha reclamado al sistema escolar. Especial importancia en instituir esta segmentación social ha tenido el financiamiento compartido, en curso desde 1994, y que ha posibilitado el co-pago de las familias en los establecimientos particulares subvencionados, diferenciando a su población escolar respecto de los municipales y también de los privados que no recurren a este aporte, como ocurre con muchos establecimientos particulares subvencionados sin fines de lucro.

Esta formación desigual se expresa con fuerza al momento de finalizar la educación media. Así como los sucesivos Simce marcan la distancia en la calidad de los aprendizajes que alcanzan los alumnos según los establecimientos a los que asisten, la PSU se encarga de hacerlo en 4° medio, ahora con duras consecuencias personales. De este modo al analizar los resultados de la PSU 2008, se observa que obtuvieron más de 450 puntos,¹²² el 57% de los estudiantes de establecimientos municipales, el 70% de los provenientes de particulares subvencionados y el 93% de los de particulares pagados. La peor preparación que tienen los alumnos en los liceos municipales disminuye sus posibilidades de acceder a la educación superior, en general, así como de ser aceptados en las carreras y universidades de su preferencia, y repercute luego en su mayor propensión a fracasar y terminar anticipadamente sus estudios terciarios

¹²¹ Conviene matizar esta imagen general con dos situaciones minoritarias. Una, la existencia de establecimientos municipales que sí obtienen buenos resultados escolares –sobre todo los ubicados en comunas pudientes o bien que forman parte, como el Instituto Nacional, de los “liceos tradicionales”. La otra: la presencia de sostenedores particulares subvencionados que operan en sectores de extrema pobreza y que obtienen resultados tanto o más deficientes que los municipales.

¹²² 450 puntos en promedio en matemáticas y lenguaje es el mínimo exigido a los estudiantes por las universidades tradicionales, del Consejo de Rectores, para poder postular a sus carreras.

(OCDE, 2009). Si bien la “revolución del acceso” de estos 20 últimos años ha permitido que la educación superior sea, por primera vez en nuestra historia, un territorio accesible para los jóvenes de sectores populares, queda claro que ellos no entran al mismo en condiciones equitativas.

2.4. Una deuda de gestión institucional

Las deficiencias detectadas en la calidad educativa, así como la restringida capacidad de revertirlas, se corresponden con una institucionalidad débil que no cuenta con las herramientas necesarias para presionar y apoyar a las unidades educativas hacia la mejora continua de sus resultados. No se logra garantizar estándares básicos de calidad y no hay una responsabilización clara respecto de los problemas y sus soluciones. Esto puede verse en la relación entre los sucesivos niveles del sistema: central (ministerio), intermedio (sostenedores) y local (establecimientos escolares), relación en la que se juega el éxito del cambio educativo (Barber y Fullan, 2005).

Ya anotábamos que el ministerio no contaba con las capacidades institucionales, como la supervisión técnico-pedagógica, para brindar adecuados apoyos a las unidades menores del sistema. Conviene especificar que el modelo de gestión que ha seguido no ha apostado a fortalecer los cuerpos intermedios, léase sostenedores, sino que ha intentado recurrentemente incidir de modo directo en las escuelas. Los distintos programas implementados en la enseñanza básica y media se han orientado en esa dirección.¹²³ Pero tampoco el ministerio ha contado con las capacidades legales y funcionarias para controlar con rigor y oportunidad las deficiencias –o directamente las irregularidades– de los sostenedores o de las escuelas. Es así que han ejercido como sostenedores personas que no cuentan con competencias básicas para ello, o bien que se han tolerado situaciones prolongadas de bajísimo rendimiento escolar. No es casual que el masivo movimiento de estudiantes secundarios del año 2006, la “revolución pingüina”, exigiera mayores facultades fiscalizadoras para el Mineduc, al mismo tiempo que pedía restringir facultades –como la selección de alumnos o el lucro– del que hoy disponen los sostenedores privados.

El nivel intermedio no cuenta, a su vez, con capacidades para gestionar eficientemente sus establecimientos, resultándole complejo brindar los apoyos y controles que estos demandan. Es cierto que la situación de los sostenedores municipales no es la misma que la de los particulares, y que, a su vez, en ambos

sectores existe una amplia variedad de situaciones, pero la tónica está del lado del “debe”. Respecto a los apoyos, muchos sostenedores, especialmente municipales, siguen la ambigüedad de la legislación y no visualizan que la dimensión educativa forma parte de sus deberes, replegándose en lo administrativo. Cuando algunos desean tener ingerencia en este campo, no suelen contar con los conocimientos ni con el personal adecuado para abordarlo. En cuanto a los ámbitos de control y supervisión, los sostenedores suelen referirlos especialmente a lo financiero, buscando alcanzar un equilibrio entre ingresos y gastos, proponiéndose una meta mínima: impedir que se generen déficits.¹²⁴ Debe anotarse que los sostenedores no ocupan habitualmente herramientas plurianuales de planificación educativa, así como que potencian escasamente la formación de redes entre los distintos establecimientos. En el caso de los municipales, no se aprovecha suficientemente la posible articulación entre el servicio educativo y el resto de los servicios sociales (salud, recreación, cultura) que se administran, y que podrían marcar una diferencia relevante con el sector privado (Politeia, 2008). Finalmente debe consignarse un problema estructural: el tamaño de muchos sostenedores. En efecto, tanto en el sector municipal como en el particular subvencionado, abundan los sostenedores pequeños, que no alcanzan una dimensión suficiente como para equilibrar sus finanzas, ni para constituir redes entre los establecimientos o bien para conformar departamentos técnicos que cuenten con personal especializado.¹²⁵

En este contexto de escasa articulación entre el nivel intermedio y el central la gestión en la escuela no resulta sencilla. Abundan las situaciones en que los establecimientos son atiborrados de programas e instrucciones diversas, provenientes tanto del ministerio como del sostenedor, que no dialogan ni fijan prioridades claras. No es claro tampoco a quién, más allá de su propia comunidad escolar, debe rendirle cuentas la escuela. En el sector municipal, el margen de autonomía del que se dispone no está bien definido, lo que repercute en que no sea evidente la responsabilización de la propia comunidad escolar por los resultados obtenidos. Especialmente desfigurada está la posición del director del establecimiento, de bajo status profesional, cuyo rol principal se

¹²³ Los programas más importantes de la Reforma han sido el P-900, el MECE básica y media, Liceo Para Todos, Enlaces y el Programa Montegrande (véase el anexo).

¹²⁴ Esto no es evidente, sobretudo en el caso municipal, dada la tensión permanente entre un sistema de financiamiento que tiene ingresos variables (dependen de la subvención por asistencia) y costos permanentes (planillas docentes, que no son fáciles de modificar).

¹²⁵ La asociación entre mayor tamaño y mejores resultados se verificó en el análisis de factores asociados del Simce 2007. Así, los municipios que administran 35 o más establecimientos obtuvieron resultados promedio de 8 puntos más altos que los municipios con 15 escuelas o menos. De igual forma, los establecimientos particulares subvencionados dependientes de sostenedores que administran 5 o más establecimientos también obtienen puntajes promedio mayores en todos los grupos socioeconómicos (Mineduc, 2008).

focaliza en lo administrativo –por sobre lo pedagógico– y que no cuenta con ingerencia real en la gestión de recursos humanos (contratación, capacitación o desvinculación de docentes). La dirección de la escuela no suele contar con los medios para realizar una adecuada gestión pedagógica e institucional. Es un eslabón más de una cadena deficiente: así como el ministerio no logra brindar suficiente apoyo y control al sostenedor, y éste, a su vez, no logra realizar estas importantes labores en sus escuelas, al interior del establecimiento escolar mismo se repite esta falta de cumplimiento adecuado de las tareas básicas de la conducción educativa.

Otra perspectiva útil para analizar las deficiencias en la gestión es la de la participación. En efecto, una característica decisiva de una gestión de calidad es su carácter participativo, que asegura el compromiso de los distintos actores con la tarea educacional, fortalece la identidad y suma la voluntad y energía de muchos –acrecentando el “capital social”. Sin embargo, esta no ha sido la tónica de estos años, siendo el de la gestión un sector más bien tradicional, jerárquico y escasamente propositivo. De hecho, son pocos los establecimientos y sostenedores que han ocupado la libertad curricular para proponer sus propios planes de estudio. Asimismo, las iniciativas que han pretendido avanzar en el involucramiento de docentes y padres en la gestión de los establecimientos, como los Consejos Escolares, se han quedado en un carácter consultivo y no han contado con mayor respaldo. Igual suerte han corrido los intentos de dotar de mayor autonomía a los establecimientos respecto de los sostenedores (es decir, la administración delegada en el sector municipal). Y ni siquiera las regiones han coloreado con sus particulares identidades culturales la monocorde educación nacional.

3. Para avanzar en calidad para todos

Finalmente, queremos plantear los temas de futuro que son los desafíos que el sistema educativo chileno debe necesariamente resolver y que están vinculados con el aspecto deficitario del balance de estas dos décadas, sea por acción inefectiva o directamente por omisión.

Se distinguen cuatro desafíos. El primero es el desarrollo de la profesión docente, para lograr mejorar sustantivamente las prácticas pedagógicas en las aulas. El segundo es el liderazgo directivo de directores y sostenedores. El tercero es la formación técnica, punto de intersección entre la educación y la economía, que ha sido particularmente olvidado. Por último, está la construcción de una nueva institucionalidad educativa que asegure la calidad y la equidad para el sistema en su conjunto.

3.1. Potenciar las capacidades de los docentes de aula

El mayor déficit hoy de la educación nacional reside en las capacidades pedagógicas de sus docentes (Cox, 2007). Sin un cambio sustantivo de sus conocimientos, competencias y finalmente de sus prácticas de aula, resulta una quimera aspirar a un salto relevante en el aprendizaje de los alumnos. El informe McKinsey (2007), que analizó los mejores sistemas del mundo, sintetiza esta ecuación: un sistema escolar tiene sus límites fijados por sus docentes.

Este mismo informe nos golpea con un dato mayor: Corea selecciona a los futuros docentes entre el 5% de los egresados de enseñanza media más talentosos, Finlandia entre el 10% y Singapur entre el 30%. Aspirar a ser profesor de aula en dichas sociedades es tanto o más difícil que ser médico, abogado o ingeniero. Y nos vuelve a golpear cuando nos relata que es posible hacer saltar el estatus social de la profesión en tiempos breves: ¡Inglaterra convirtió a la docencia en la carrera más apetecida entre estudiantes de grado y de postgrado en apenas cinco años!

Para lograr captar el interés de estos talentosos jóvenes, los sistemas educativos exitosos han hecho al menos dos cosas: generar exigentes procedimientos de selección y pagar buenos salarios, sobre todo al inicio de la carrera.

La selectividad permite identificar a los buenos candidatos, considerando tanto el factor académico, como las competencias interpersonales y la motivación por transformarse en maestro. Pero también desincentiva que se multipliquen las postulaciones de quienes no reúnen los méritos suficientes: un mal docente significa 40 años de perjuicio, afectando, en su (no) desarrollo a miles de personas. Crecientemente esta selección incluye a personas que optan por la docencia de aula luego de ejercer otras profesiones, y que se aproximan de una forma positiva hacia la enseñanza escolar a los 30 ó 35 años, lo que no hacían a sus noventa y ocho.

Por otra parte, las remuneraciones iniciales deben ser competitivas con las de las otras profesiones –habiéndose demostrado que un buen salario inicial es más relevante que su progresión al momento de tomar una decisión personal hacia la docencia. De cualquier manera, en ninguna parte es “don dinero” el que guía la decisión vocacional de los futuros maestros, sino la posibilidad de aportar decisivamente al crecimiento de otros seres humanos. Por ello, las campañas masivas de publicidad que ciertos países han hecho, ponen el acento en el complejísimo desafío profesional de la docencia, así como en la importancia crucial de esta tarea para la sociedad.¹²⁶

¹²⁶ Empero una reciente encuesta aplicada a nuestros docentes y estudiantes de pedagogía mostró que un 70% de ellos piensa que la sociedad no valora a los profesores (IDEA-OEI, 2008).

Para prestigiar de verdad (y no discursivamente) la docencia y lograr atraer el talento de las nuevas generaciones, nuestro país debiese tomar nota de la necesidad de romper la inercia. Las becas que algunas universidades ofrecieron a los postulantes con más de 600 puntos son señales en la dirección correcta, pero aún tímidas. No se avistarán cambios mientras no se introduzcan incentivos significativos para atraer a los mejores postulantes hacia las pedagogías, tanto directamente desde la enseñanza media como desde otras profesiones, como son respectivamente las becas completas o el pago compensatorio de salario durante el período de formación pedagógica; o mientras no se aumenten sustancialmente los salarios docentes de inicio¹²⁷ ni se establezcan estímulos económicos mayores para retener en las aulas a los maestros de excelencia. Quizás entonces, luego de esfuerzos perseverantes hacia la alta profesionalización, no será una quimera que nuestros puntajes nacionales en la PSU vean en la docencia de aula lo que de verdad es: el oficio más trascendente del país.

Complementariamente, es decisivo mejorar la formación pedagógica. Mientras no se logre regular adecuadamente la calidad de los estudios de pedagogía y sigan proliferando carreras de bajísimo nivel (sin contar con los funestos “programas especiales de titulación”), no tendremos los nuevos docentes requeridos. Es efectivo que el Programa Inicia y la acreditación obligatoria de las pedagogías son avances, pero se debe ir más lejos. Así, se necesitan con urgencia nuevas mallas disciplinarias, que logren un equilibrio entre saber disciplinario y saber pedagógico (Cox, 2007), así como estándares de calidad que deban respetarse por las instituciones formadoras. Más estructuralmente, “la medida” que lograría un nuevo ordenamiento sería la institución de un Examen de Habilidad Profesional, que todo titulado de pedagogía debiese aprobar para poder enseñar en Chile.¹²⁸

Pero no basta con atacar la formación inicial: los más de 140 mil docentes en servicio deben recibir un apoyo técnico y capacitación que posibilite su mejor desempeño profesional. Más que los cursos de capacitación tradicionales, se requiere modalidades de formación “in situ”, con apoyo directo al trabajo docente en la sala de clases, que lo equipen con herramientas (técnicas, materiales, etc.) que efectivamente pueda poner en obra cotidianamente. Debe considerarse que estos cambios no producen un resultado significativo

¹²⁷ Actualmente un profesor de enseñanza básica gana, en su año de inicio, un sueldo promedio que equivale al 40% del salario inicial de un médico y al 50% del de un abogado (consultese www.futurolaboral.cl).

¹²⁸ Este examen, que es una realidad en otros países (por ejemplo, Inglaterra), debiera ser parte de las responsabilidades de la futura Agencia de Calidad.

en los aprendizajes de los alumnos, si se los piensa como una transformación exclusivamente individual: deben entenderse como parte de la creación de capacidades colectivas, del cuerpo docente del establecimiento. La constitución de “comunidades de aprendizaje profesional”, que intercambien experiencias y promuevan la formación entre pares, es una política a fomentar. En este esfuerzo de profesionalización docente no puede olvidarse la creación de mejores condiciones para el ejercicio profesional, en particular la alteración de la relación del tiempo de preparación de clases *versus* el tiempo frente a curso,¹²⁹ y la formulación de una nueva carrera docente, que premie el buen desempeño, especialmente en sectores vulnerables, por sobre la antigüedad o la acumulación credencialista de cursos de perfeccionamiento.¹³⁰

3.2. Liderazgo directivo: pilar para promover la calidad¹³¹

El liderazgo de los directivos es un valor clave para el mejoramiento de la educación. La evidencia internacional es clara y consistente en mostrarnos que i) después de la calidad y desempeño de los docentes, el liderazgo directivo es el segundo factor, al interior de la escuela, que más relevancia tiene en el logro de aprendizajes y que ii) los líderes efectivos (con cierta independencia del contexto) comparten algunas características y prácticas básicas, como la fijación de un norte institucional, el desarrollo de las personas, la estructuración adecuada de la organización y el seguimiento de un programa instruccional (Leithwood et al, 2008). En concordancia con esta evidencia, las políticas educativas de los países con mejores resultados han venido haciendo esfuerzos importantes por hacer del liderazgo un motor del mejoramiento educativo (McKinsey, 2007).

Sin embargo, la reforma educativa en Chile no ha otorgado un rol significativo a los directivos, no los ha considerado como actores clave para el éxito de los cambios.¹³² Solo recientemente se han activado algunas iniciativas

¹²⁹ Actualmente la relación es de 75% frente a curso y 25% de preparación en los establecimientos subvencionados, sabiéndose que este es uno de los principales aspectos de diferenciación respecto de los establecimientos particulares pagados (Peirano y Bravo, 2008).

¹³⁰ Mizala y Romaguera (2005) plantean adicionalmente que este cambio de la estructura de los salarios docentes debe abrirse a la diferenciación de remuneraciones entre disciplinas (favoreciendo a aquellas donde hay deficits de maestros, como ocurre con las matemáticas o las ciencias).

¹³¹ En esta sección se sigue lo desarrollado en un artículo anterior (Weinstein, 2009).

¹³² Un obstáculo para avanzar en esta materia fue que la larga disputa política entre el gobierno y la oposición en relación a los “directores vitalicios”, que fueron nominados en tiempos del gobierno militar y defendidos a ultranza por la derecha, bloqueándose cualquier transformación de su estatus, de modo que la ley que vino a permitir la concursabilidad de los directores recién data del año...2005.

legislativas que han exigido la renovación competitiva de los directores en los establecimientos municipales, han posibilitado que se les delegue ciertas atribuciones en el manejo de recursos financieros (administración delegada), o bien han mejorado marginalmente sus remuneraciones. Se requiere un quiebre, en varias dimensiones, que convierta a los directivos en un factor catalizador del cambio en las escuelas.

Lo primero es hacer de la dirección escolar una función atractiva. Para eso, deben mejorarse los débiles incentivos que existen para ser directivo y deben potenciarse los sistemas de reclutamiento (orientándolos a la búsqueda de eficiencia, transparencia y peso del mérito). La urgencia de atraer buenos candidatos para la dirección escolar se acrecienta por el acelerado proceso en curso de renovación de directores. El aumento de la remuneración de los directivos y su nítida distinción respecto de la renta de los docentes, es un imperativo: si actualmente en el Estatuto Docente se reconoce que la “asignación directiva” asciende a un 25% por sobre la remuneración base, en el futuro ella debiera ser, al menos, del 100%. Además debe prestigiarse el rol de dirección, convirtiendo al director en un actor cuya opinión es solicitada y escuchada dentro de la política educacional local, dotándola de una importancia real y simbólica que hoy no posee, al menos entre los establecimientos municipales.

Adicionalmente, deben crearse incentivos de envergadura para atraer a los mejores directivos a los establecimientos que más los requieren. En efecto, la constatación empírica de las investigaciones sobre efectividad escolar (Sammonds, 1999) demuestra que cuando se logra que los mejores directivos encabezen los establecimientos más vulnerables, éstos logran avances muy significativos. Se requieren retribuciones mayores, que visibilicen y reconozcan esta “diferencia de dificultad” (Murnane, 2008). En el caso del sector municipal, que administra redes de establecimientos, esta norma de trasladar a los directivos más destacados hacia los establecimientos más débiles y con mayores problemas, debiera ser un criterio orientador de política que debe ir acompañado de estímulos extraordinarios y de una valoración social que permita que sea experimentado como un desafío profesional de gran envergadura y no como un castigo.

De igual modo, es imperioso transformar la formación de los directivos, reducida en la actualidad a tradicionales cursos de administración escolar. Se trata de desarrollar las capacidades de liderazgo pedagógico de los directivos, tanto en aquellos que ya ejercen estas funciones (formación continua) como en los que están iniciando el camino de la dirección escolar (formación inicial, pre-servicio y/o inducción). Esta formación debe ser diferenciada según contextos socio-culturales y niveles de enseñanza, combinando espacios formales e

informales, así mismo debe considerarse la transferencia de experiencias y buenas prácticas por parte de los “mejores directivos”. La meta es clara: nuestros directivos deben contar con una preparación de alta calidad que se oriente claramente en función del desempeño del liderazgo, en general, y de las labores instruccionales hacia la docencia, en particular.

Pero estas alternativas de perfeccionamiento deben ir ligadas a la construcción de una carrera profesional. Si el desarrollo del liderazgo directivo es concebido como un proceso continuo, es claro que el momento inicial es particularmente complejo y requiere de programas de pre-servicio e inducción, así como de asistencia especial en terreno, con las que hoy no se cuenta. Más generalmente, esta carrera implicaría que durante su ejercicio se planteen desafíos crecientes, aumentando las responsabilidades y también las atribuciones asociadas, así como el reconocimiento de la creciente especialización técnica que suele significar el ejercicio continuado en los cargos de dirección.

No debiera descartarse la posibilidad de crear una institución pública especialmente dedicada a la formación en liderazgo directivo. Ello ha sido una necesidad en los países que se han planteado transformaciones de peso, como es el caso del *National College for School Leadership* en Inglaterra. Esta institución permitiría realizar una formación de excelencia para los directivos (en ejercicio y potenciales), al mismo tiempo que orientar y articular la acción formativa de muchos otros centros e instituciones universitarias hacia ellos. Además podría gestionar un sistema de evaluación del desempeño profesional en base a estándares claramente definidos.

Para ejercer su liderazgo, los directores deben contar con atribuciones que hoy no poseen. Nos referimos a capacidades de decidir aspectos relevantes de la gestión escolar, como la dotación, evaluación y perfeccionamiento docente, la selección de textos escolares o la asistencia técnica especializada.¹³³ Hay que dotar de mayores atribuciones a los directivos, pero con el contrapeso natural de que tengan una mayor responsabilidad por los resultados del establecimiento. De cualquier manera, debiera procederse con la lógica de una autonomía diferenciada según las capacidades de los establecimientos, extendiéndose los márgenes de toma de decisiones en la medida que existan resultados de calidad. *Contrario sensu*, los sistemas de supervisión y apoyo técnico sistemáticos que los sostenedores y el Mineduc proveyeran, deberían focalizarse en los establecimientos con mayores dificultades.

¹³³ Un estudio reciente de la OCDE (2008) distingue los siguientes ámbitos de toma de decisiones por parte de los directores: gestión de remuneraciones, contratación y despido de personal, contenidos curriculares de cursos, planificación curricular de docentes, sistemas de evaluación de aprendizaje, reglas disciplinarias y selección de alumnos.

Estas nuevas atribuciones de los directores deben ir de la mano con un foco nítido en lo educativo, por sobre lo administrativo. Esto implica algo que no es hoy evidente: establecer prioridades sobre las demandas que reciben de parte de los sostenedores y el ministerio para que puedan dedicar la mayor parte de su tiempo a gestionar los procesos institucionales y sobretodo pedagógicos en sus escuelas. Dado que la gestión no es una tarea exclusivamente individual, los directores deberían generar buenos equipos directivos y distribuir el liderazgo, de manera que pueda cubrirse el amplio abanico de actividades propias de cualquier establecimiento. De paso se estaría cumpliendo una tarea estratégica: la generación de nuevos liderazgos, que puedan darle continuidad al proyecto educativo-institucional en el tiempo.

No conviene visualizar este potenciamiento del liderazgo directivo con una perspectiva uno a uno, restringida a las escuelas como unidades aisladas. En efecto, son amplios los beneficios que puede reportar al sistema la creación de redes de intercambio y aprendizaje entre equipos directivos de distintos establecimientos, en particular cuando ellos responden al mismo sostenedor. Esta acción horizontal permitiría que los mejores directivos escolares dejaran de ser exclusivamente líderes educativos de sus propios establecimientos para convertirse en líderes del sistema (Hopkins y Higham, 2007).

Más generalmente, el liderazgo educativo debe ser también una faceta a desarrollar en el ámbito de los sostenedores. La evidencia internacional muestra con cada vez más fuerza que estos actores cumplen una función sustantiva en la promoción del mejoramiento educativo de sus escuelas al ejercer un rol clave en la toma de decisiones estratégicas, curriculares y administrativas. Un buen liderazgo desde el nivel intermedio –o meso– debiera: i) desarrollar de forma consistente un plan educativo para sus escuelas, junto con proveer los materiales necesarios para ejecutar dicho plan; ii) establecer direcciones y estándares a lograr, claros y conocidos por toda la comunidad escolar; iii) prestar los apoyos necesarios y generar las condiciones para que los centros educativos puedan desarrollar las acciones planificadas; y iv) focalizar sus esfuerzos en asegurar tiempos y espacios para la instrucción y perfeccionamiento de los docentes, con espacios de trabajo entre pares (Anderson, 2006).

3.3. Un fuerte impulso a la formación técnica

La educación media técnica profesional ha sido tradicionalmente el “pariente pobre” de nuestro sistema escolar. Ello se debe no solo a que literalmente atiende a los pobres, puesto que en los más de mil liceos estudian

prioritariamente adolescentes de sectores populares, sino también a que ha existido una dificultad mayor para brindar una educación de calidad en materia tecnológica, que esté articulada con los diferentes sectores productivos, así como con la educación superior dedicada a estas especialidades (OCDE, 2004). No es de extrañar, entonces, que los estudios técnicos gocen de un escaso prestigio social en el Chile de hoy.

El mejoramiento de la calidad debiera contar, antes que nada, con una clarificación de las exigencias que se le hacen a los establecimientos técnicos. En efecto, existe una cruel paradoja: no se les exige que brinden una buena formación general, planteándose que las habilidades y competencias transversales no les serían pertinentes, pero tampoco existen estándares nítidos y verificables respecto de lo que debieran enseñar en sus materias técnicas específicas. Es fruto de una asentada cultura de la “especialización temprana” el que no se levanten voces de alerta cada vez que el Simce muestra malos resultados en estos liceos, a pesar de que hasta segundo medio –¡el nivel que el SIMCE mide!– la formación debiese ser totalmente equivalente a la de los liceos científico-humanistas, marco curricular *dixit*.¹³⁴ Y es fruto del olvido de este sector y de la falta de presión a favor de su mejora, el que no existan modalidades precisas de evaluación de los conocimientos y competencias técnicas que los alumnos logran –o no– luego de sus dos años de especialidad. Desde nuestra perspectiva, no basta con conocer las tasas de empleabilidad posteriores de los egresados ni menos sus puntajes PSU. Se debe impulsar la creación de exámenes de especialidad, así como de otras modalidades de evaluación genéricas que permitan conocer el nivel de desarrollo de habilidades y competencias transversales (emprendimiento, informática o trabajo en equipo, entre otras) que logran los egresados de la educación técnico-profesional, permitiéndose así dar una mejor dirección al trabajo educacional que se desarrolla en estos establecimientos.

Esta necesaria examinación al término de la EMTP puede verse como una pieza de un sistema mayor de aseguramiento de la calidad de la educación impartida. En este sentido sería relevante que la acreditación de especialidades, proceso hoy voluntario para establecimientos y sostenedores, se vuelva obligatorio.¹³⁵ La futura Agencia de Calidad debiese integrar esta definición de estándares particulares para los establecimientos técnicos, tanto en mallas curriculares cuanto en términos de aprendizajes efectivamente logrados por

¹³⁴ La brecha de resultados entre los establecimientos H-C y T-P es de más de 70 puntos promedio según el Simce (2006).

¹³⁵ Hasta el año 2007 se habían presentado a acreditación voluntaria 1.800 especialidades, con un 30% que no logró saltar esta valla.

los alumnos, así como en lo específico de las especialidades y en lo general de la formación técnica, como parte de sus desafíos más novedosos y favorables a la equidad.

Para obtener resultados en esta renovación de la formación técnica, tal como vimos en la mejora de la calidad de toda nuestra educación, el “factor docente” vuelve a ser crucial. En este caso específico existe el problema de que estos docentes suelen no tener una formación inicial en pedagogía y muchas veces no cuentan siquiera con un título profesional, independientemente de que es altamente complejo que logren estar actualizados con las frecuentes novedades técnicas que ocurren en sus respectivas especialidades.¹³⁶ Su potenciamiento como docentes debe pensarse bajo una doble matriz: acrecentando su saber pedagógico al mismo tiempo que renovando su saber técnico, por lo que solo podrá conseguirse en modalidades de formación en servicio que transcurran tanto en las universidades como en los centros productivos mismos.

Más generalmente, una mayor conexión con el “mundo del trabajo” es un requisito para avanzar en la calidad y pertinencia de la formación técnica (Consejo Asesor Presidencial, 2007). La participación de los agentes productivos debe darse en distintos momentos del proceso formativo de los alumnos. Así es importante para definir los contenidos curriculares y los perfiles de egreso, pero también para facilitar la formación continua de los docentes y las prácticas laborales de los estudiantes. En este sentido conviene profundizar las experiencias que ya se han impulsado en formación dual, creación de redes de establecimientos con similar orientación, conformación de consejos consultivos empresariales para establecimientos técnico-profesionales y amplios procesos sistemáticos de consulta sobre materias curriculares.¹³⁷

Si los establecimientos T-P no podrán desarrollarse sin una mayor sinergia con el mundo productivo, tampoco podrán hacerlo si no “hacen sistema” con la educación superior de orientación técnica. En efecto, una de las más marcadas deficiencias actuales es la ausencia de continuidad en los itinerarios formativos de los estudiantes; esto es que no existen pasarelas que permitan el paso de un nivel al otro, reconociendo los estudios ya realizados en la educación media

¹³⁶ Una encuesta aplicada hace algunos años mostró que, a pesar de que la mayoría de los docentes T-P reconocía haber asistido a actividades de capacitación, consideraban que una dificultad de peso era “la escasez de cursos de perfeccionamiento adecuados para la especialidad en la que enseñan” (OCDE, 2004).

¹³⁷ Debe consignarse la realización del programa ministerial Chile Califica que, a partir del año 2002, se propuso mejorar la formación general y las competencias de empleabilidad de la población activa con más bajos niveles educativos, así como mejorar la cobertura, calidad y articulación de la formación técnica en todos sus niveles.

y fomentando modalidades flexibles de continuidad de estudios dentro de la misma especialidad. Por cierto la ya mencionada instalación de sistemas de examinación externos al término de la enseñanza media T-P debiese ser un factor favorable hacia el reconocimiento de los estudios impartidos por parte de institutos profesionales y centros de formación técnicos. Pero esta articulación podría tener otras aristas y enriquecerse mediante variadas formas de intercambio, entre las cuales la actualización sistemática del cuerpo docente de los liceos y la generación de recursos didácticos especializados debiesen ser prioridades.

Aun cuando no podemos detenernos en el tema, debe apuntarse que este cambio en la calidad de la formación técnica debe darse no solo en el nivel secundario, sino que debe necesariamente alcanzar la educación superior, donde también presenta múltiples carencias. Una comisión especializada, recientemente constituida para entregar su diagnóstico y propuestas respecto de la educación técnica,¹³⁸ las sintetizó en los puntos siguientes: construir un sistema articulado de formación profesional, modificar la estructura curricular y pedagógica, asegurar calidad y pertinencia de la oferta formativa, y realizar un buen financiamiento de la demanda.¹³⁹ Adicionalmente detalló un conjunto de iniciativas específicas, tales como un nuevo sistema de títulos basado en un marco de cualificaciones, la creación de un fondo público para el desarrollo de las instituciones educativas y de un observatorio que informe a la ciudadanía sobre la empleabilidad futura de las distintas opciones, o bien la reformulación del sistema de apoyos estudiantiles (creando un instrumento no reembolsable para los alumnos de los tres quintiles más pobres durante sus primeros dos años de estudio).

3.4. Una nueva y mejor institucionalidad para el sistema educativo

No hay duda que los esfuerzos concertacionistas por construir una institucionalidad educacional moderna y eficiente no han llegado a puerto, como no lo ha hecho, por lo demás, la modernización del Estado en su conjunto. De hecho, una mirada a estas dos décadas muestra que el Mineduc ha debido ser especialmente flexible para lograr conducir una reforma educativa

¹³⁸ Dicha Comisión Asesora del Ministerio de Educación estuvo presidida por Hernán Arancu y entregó su informe ejecutivo en mayo 2009.

¹³⁹ Los sistemas de ayudas estudiantiles hacia este grupo de estudiantes han operado solo hace pocos años corrigiendo una gravísima inequidad y han obtenido una rápida acogida. Así la apertura del crédito con aval del Estado (CAE) a la formación técnica, que data de solo hace 3 años, ha implicado que este año 2009 más de 35 mil (del total de 78 mil) créditos les hayan sido asignados.

sin reformarse a sí mismo, gestionando un presupuesto quintuplicado y cumpliendo nuevas funciones con el mismo número de funcionarios y con las antiguas estructuras administrativas. Así se ha debido buscar alternativas de mitigación de este “déficit institucional”, como han sido los programas de mejoramiento educacional o bien la externalización de servicios estratégicos –como en el caso del Simce o de la evaluación docente.¹⁴⁰ Igualmente se ha procedido con gran pragmatismo político, avanzando solo en aquellos temas poco controversiales y en que han sido posibles grandes acuerdos nacionales, por lo cual el debatido tema de la institucionalidad educacional misma ha quedado pendiente. Solo el movimiento estudiantil pingüino del año 2006 exigió una transformación de ámbitos claves, como la falta de regulación o el fortalecimiento de la educación pública.

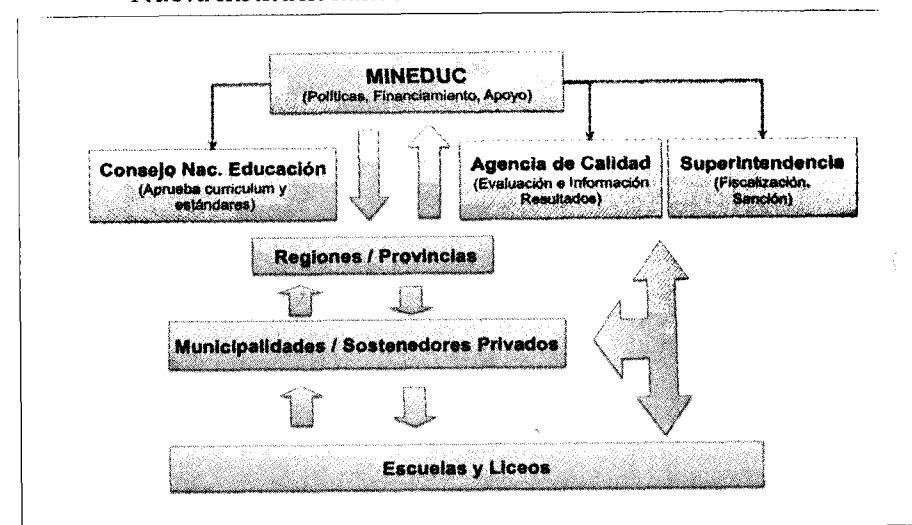
Tres temas institucionales a resolver son: potenciar la débil normativa y regulación del sistema; crear un nuevo “arreglo institucional” para la calidad y la equidad; y asegurar una implementación eficiente de las políticas, haciéndose cargo de que la forma de llevar a cabo las políticas es tan importante como ellas mismas.¹⁴¹

Un paso indispensable es la construcción de una nueva normativa para regular la provisión del servicio educativo, sea por agentes públicos o privados, que asegure estándares de calidad y resultados de aprendizaje mínimos para todos los alumnos.¹⁴² Éste es el camino que ya se ha emprendido con la recientemente promulgada Ley General de Educación.¹⁴³ Para profundizarla y hacerla operativa, son necesarios incentivos orientados a la calidad, normas acordes al sistema de libre elección de colegios a través de subvenciones, requerimientos rigurosos a los sostenedores como contraparte del financiamiento público, rendición de cuentas y transparencia en el uso de los recursos para educación,

más y mejor información sobre la calidad de los establecimientos, control eficaz de la discriminación escolar e incentivos para la integración, responsabilidades mucho más claras para todos los niveles y actores del sistema escolar (Mizala y Romaguera, 2005).

En asociación con esta mejor capacidad regulatoria, capaz de garantizar la defensa del derecho a una educación de calidad para todos, debe existir un nuevo “arreglo institucional”. En efecto, tanto la Ley General de Educación como las leyes en discusión en el parlamento permitirán complejizar la estructura actual, creando la Agencia de Calidad y la Superintendencia, renovando el Consejo Superior de Educación (ahora Consejo Nacional de Educación) y especializando los ámbitos de actuación del ministerio en el diseño e implementación de la política sectorial (véase el gráfico 7).

Gráfico 7
Nueva institucionalidad del sistema educativo chileno¹⁴⁴



¹⁴⁴ No se incluyen en este esquema las modificaciones que introduce la Ley de Fortalecimiento de la Educación Pública, que ingresó a comienzos del año 2009 al parlamento y que en general despierta menos consenso que el diseño Ministerio-Agencia-Superintendencia. Si esta nueva ley es aprobada, se suman al diseño institucional dos novedades: las municipalidades serían reemplazadas por Corporaciones Locales de Educación Pública y se añadiría un Servicio Nacional de Educación (complementario a la Agencia y a la Superintendencia), que tendría como función principal el apoyo y soporte al mejoramiento de las escuelas y sus sostenedores.

¹⁴⁰ Este estratégico y olvidado tema, con la tesis del “estiramiento institucional”, es desarrollado *in extenso* en otro artículo (Núñez y Weinstein, 2009).

¹⁴¹ Michael Fullan (2001) expresa esta máxima en términos de su “regla 25/75”: el éxito dependería de la calidad del diseño en un 25% y de la calidad de la implementación en el 75% restante, siendo un problema mayor la extendida creencia en el mundo político de que un problema real está prácticamente resuelto cuando se ha legislado al respecto.

¹⁴² Una asesoría encargada por el ministerio al Banco Mundial (2007) concluyó que el modelo institucional chileno es un caso extremo desde el punto de vista de la desregulación y la asignación de funciones al mercado, no existiendo países exitosos que operen con estas restricciones.

¹⁴³ Esta ley, aprobada por el parlamento en abril de 2009, viene a reemplazar a la controvertida Loe, y establece cambios relevantes, tales como la garantía pública del derecho a una educación de calidad, la definición de los roles de los distintos actores del sistema, mayores exigencias a los prestadores del servicio educativo, o una nueva estructura curricular (6 años de enseñanza básica, 6 años de enseñanza media).

Construir, con oportunidad y excelencia, esta “alta dirección pública” en materia educacional será un desafío mayor en los años venideros.

Esta nueva institucionalidad debe superar el actual *impasse* entre el nivel central y el nivel intermedio. La dicotomía entre el Ministerio (encargado de los asuntos técnico-pedagógicos) y los sostenedores (responsables de lo administrativo) no conduce sino a la duplicación de tareas y la falta de responsabilización por los resultados escolares. Se requiere un nuevo trato, con un nivel intermedio que tenga mucha mayor capacidad técnica y de gestión, que impulse el mejoramiento de las escuelas¹⁴⁵ y con un nivel central, ahora mucho más especializado institucionalmente (agencia, superintendencia, Mineduc), que le brinde los apoyos y controles adecuados. Se trata de lograr una relación que esté alineada desde el punto de vista de las metas educacionales que se plantea, logrando movilizar energías, recursos y voluntades políticas en la misma dirección.

En cuanto a los sostenedores debe impulsarse una agenda que se haga cargo de sus carencias más estructurales, como ocurre con la pequeña e inviable escala que presentan muchos de ellos, tanto públicos como privados. Promover modalidades de asociatividad, que permitan compartir ámbitos críticos de la gestión educativa e institucional, tales como la capacitación docente, la contratación de asistencia técnica especializada o la administración de la infraestructura y el equipamiento escolar, son claves para asegurar su calidad, y de paso para reducir costos. Así mismo, debe ponerse en marcha una acción de promoción de la educación pública que permita que las escuelas y sostenedores de esta vertiente, que son los que atienden prioritariamente a los alumnos más pobres, cuenten con los mecanismos institucionales y los recursos suficientes como para asegurar calidad en la enseñanza. La correcta implementación de la ley de subvención preferencial, cuyos cuantiosos recursos financieros se allegarán principalmente a los sostenedores y escuelas municipales, debiera ser un puntal en esta dirección.¹⁴⁶

En cualquier caso, lo decisivo es que esta institucionalidad se cree y gestione al servicio de los actores donde deben producirse los cambios: en las escuelas y sus docentes. Para ello es necesario combinar adecuadamente

los factores de apoyo y de presión del sistema, provenientes tanto del nivel central como del intermedio, sabiendo que lo principal es crear y potenciar estas capacidades locales. Directivos y docentes deben empoderarse como agentes irremplazables del proceso de mejoramiento continuo (Raczynski y Muñoz, 2007). Debe reiterarse que esta acción concertada entre los tres niveles no puede desconocer las amplias variaciones que existen de escuela a escuela, debiendo operar bajo el principio de una “autonomía diferenciada por calidad”, que brinde amplio margen de autogobierno a las comunidades escolares que logran buenos resultados mientras supervisa de cerca y asiste técnicamente a las que tienen mayores dificultades.

En definitiva, esta nueva institucionalidad, que deberá construirse en los años venideros, así como los imprescindibles cambios en materia de la docencia de aula, la dirección escolar y la formación técnica, apuntan en la misma dirección: asegurar calidad educativa para todos, sin exclusiones. Si para América Latina se han distinguido dos tipos de reformas educacionales en las últimas décadas (Navarro, 2006), en Chile ha llegado la hora de la reforma de la calidad, la que suele ser menos consensual y más compleja de implementar que las reformas de acceso (Corrales, 1999). Solo movilizando persistentemente los esfuerzos tras este objetivo de país es que podremos dar una respuesta a la altura del desafío que nos planteara Gabriela Mistral cuando, con sabiduría de maestra y elocuencia de poetisa, sentenciaba, “así como sea la escuela, así será la sociedad entera”.

Bibliografía

- ANDERSON, S. “The School District’s Role in Educational Change”. *International Journal of Educational Reform*, Vol. 15 (1), pp.13-37, 2006.
- BANCO MUNDIAL. *El diseño institucional de un sistema efectivo de aseguramiento de la calidad de la educación en Chile*. Estudio contratado por el Ministerio de Educación. Washington, 2007.
- BARBER, M., Y FULLAN, M. “Tri-Level Development”. *Education Week*, 24 (25), pp. 32-35, USA, 2005.
- BELLEI, C.; MUÑOZ, G; PÉREZ, L.M.; RACZYNSKI, D. *¿Quién dijo que no se puede?: Escuelas Efectivas en Sectores de Pobreza*. Santiago de Chile: UNICEF-Ministerio de Educación, 2004.
- CARNOY, M.; GOVE, A. Y MARSHALL, J. *Explaining differences in academic achievement in Latin America: qualitative evidence from Brazil, Chile and Cuba*. Stanford: Stanford University, 2003.

¹⁴⁵ Investigaciones recientes han sistematizado cuáles son los aspectos de este nivel intermedio que pueden contribuir a una mayor calidad de las escuelas (Anderson, 2006).

¹⁴⁶ Desde 2008, la ley SEP implica la inyección de cerca de 100 mil millones de pesos adicionales al sistema anualmente, de los que se estima que un 70% se canaliza hacia las arcas municipales. En los próximos años dicha provisión de recursos se irá incrementando a la incorporación progresiva de nuevos niveles escolares hasta alcanzar los ocho años de la educación básica, llegando a casi 200 mil millones de pesos anuales.

- CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS. *Encuesta Educación*. Santiago de Chile, 2006.
- CIDE. VII *Encuesta a actores del sistema educativo*, Santiago, Chile, 2008.
- CLARO, FRANCISCO. "Panorama docente de las Ciencias Naturales en Educación Media". *Revista de Educación*, Vol. 307, 2003.
- CONSEJO ASESOR PRESIDENCIAL PARA LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN. *Informe final*. Santiago de Chile, 2007.
- CONSEJO NACIONAL DE LA CULTURA Y LAS ARTES E INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS. *Encuesta Nacional de Consumo Cultural y Uso del Tiempo Libre*. Región Metropolitana, Santiago de Chile, 2004.
- CORRALES, J. "Aspectos políticos en la implementación de las reformas educativas", *PREAL*, n° 14, 1999.
- ELMORE, R. Y FUHRMAN, S. *Redesigning accountability systems for education*. Nueva York: Publicado por Teachers College Press, 2004.
- FULLAN, M. *The new meaning of educational change*. Third edition, Teachers College Press, Routledge Falmer, Londres, 2001.
- GYSLING, J. "Reforma curricular: itinerario de una transformación". En Cox, C. *Políticas educacionales en el cambio de siglo*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria, 2005.
- McKINSEY Y COMPANY. *How the world's best performing school systems comes out on top*, USA, 2007.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN. "Informe de antecedentes del país para OCDE: evaluación de las políticas educacionales de Chile". En OCDE (2004) *Revisión de políticas nacionales de educación*, Chile, OCDE, París, 2004.
- . *Indicadores de la Educación: Chile en el Contexto Internacional*. Departamento de Estudios y Desarrollo. Santiago de Chile: MINEDUC, 2007.
- . *Resultados nacionales SIMCE 2007*. Santiago de Chile: Unidad de Currículo y Evaluación, 2008.
- . *Resultados nacionales SIMCE 2008*. Santiago de Chile: Unidad de Currículo y Evaluación, 2009.
- MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO. SECRETARÍA DE COMUNICACIONES. *Crecer para incluir, incluir para crecer. Los grandes cambios de los gobiernos de la Concertación*, Santiago de Chile, 2008.
- MIZALA, A. Y ROMAGUERA, P. "Calidad de la Educación Chilena, el desafío de la próxima década". En Meller, P. (Ed.), *La Paradoja Aparente. Equidad y eficiencia: resolviendo el dilema*. Santiago de Chile: Editorial Taurus, 2005.
- MURNANE. *Educating Urban Children*. NBER Working Paper Series. Massachusetts: National Bureau of Economic Research, 2008.
- NAVARRO, J.C. "Dos clases de políticas educativas. La política de las políticas públicas", *Preal*, n° 36, 2006.
- OCDE. PONT, B.; NUSCHE, D & MOORMAN, H. *Improving School Leadership*. Volume N°1: Policy and Practice, 2008.
- OCDE Y BANCO MUNDIAL. *La educación superior en Chile*, Revisión de políticas nacionales de Educación, París, 2009.
- PEIRANO, C. Y BRAVO, D. "Micro datos sobre docentes en Chile. Grandes noticias para la educación", en *Revista Economía & Administración*, Universidad de Chile, N° 156, Santiago de Chile, 2008.
- POLITEIA, SOLUCIONES PÚBLICAS. *Estudio mejoramiento de la gestión y la calidad de la educación municipal*. Santiago de Chile: Informe ejecutivo, 2008.
- PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE, DIRECCIÓN DE ESTUDIOS SOCIOLOGICOS. *Percepciones y opiniones sobre la supervisión*. Santiago de Chile: MINEDUC, una aproximación desde los actores de escuelas y liceos focalizados, 2007.
- RACZYNSKI, D. Y MUÑOZ, G. *Reforma Educacional Chilena: el difícil equilibrio entre la macro y la micro política*. Santiago de Chile: Serie Estudios Sociales, CIEPLAN, 2007.
- SAMMONS, P. *School effectiveness: coming of age in the 21st century*. Lisse: Swets & Zeitlinger, 1999.
- TEDESCO, J.C. *Educación en la Sociedad del Conocimiento*. México: Fondo de Cultura Económica, 2000.
- UNESCO-LLECE. Reporte SERCE. *Segundo estudio regional comparativo y explicativo. Los aprendizajes de los estudiantes de América Latina y El Caribe*, 2008.
- UNESCO. *La educación encierra un tesoro: informe de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI*. París: Ediciones UNESCO, 1996.
- WEINSTEIN, J. "La negociación MINEDUC-Colegio de Profesores: Chile 2000. Una visión personal". En *Diálogo de Políticas*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2006.
- WEINSTEIN, J. "Liderazgo educativo, asignatura pendiente de la Reforma Educacional chilena", artículo solicitado para su publicación en revista educacional de la Corporación de Promoción Universitaria, en prensa, s/f.

Anexo 1

Sinopsis de políticas y reforma educacional en los gobiernos de la Concertación, 1990-2009

	Año	Condiciones políticas, financieras y laborales	Programas de mejoramiento y renovación pedagógica	Reforma curricular y jornada escolar
Gobierno de P. Aylwin	1990	Cambio de paradigma en política educativa: Estado responsable y promotor; educación de calidad y competitividad país; equidad como discriminación positiva Presupuesto: US\$ 1179,5 millones	Programa de las 900 escuelas	
	1991	Estatuto Docente (N°1) Presupuesto: US\$ 1284,7 millones		
	1992	Presupuesto: US\$ 1459,5 millones	Programa MECE-Básica (1992-1997)	
	1993	Financiamiento compartido / incentivos tributarios a donaciones para educación Presupuesto: US\$ 1648,2 millones		
	1994	Presupuesto: US\$ 1813 millones		

(continúa en la página siguiente)

	Año	Condiciones políticas, financieras y laborales	Programas de mejoramiento y renovación pedagógica	Reforma curricular y jornada escolar
Gobierno de E. Frei Ruiz - Tagle	1995	Construcción de consensos; Comisión Nacional de Modernización de la Educación; acuerdo de agenda educativa por partidos políticos Estatuto Docente (N°2): más flexible, incentivos colectivos al desempeño (SNED) Presupuesto: US\$ 2010,1 millones	Programa MECE - Media (1995 - 2000)	
	1996	Presupuesto: US\$ 2283,6 millones		Nuevo currículum (Educación básica)
	1997	Presupuesto: US\$ 2503,4 millones	Proyecto Montegrande; masificación de Enlaces, fortalecimiento docente: programa de formación inicial; capacitación reforma curricular	Ley de Jornada Escolar Completa
	1998	Presupuesto: US\$ 2747,7 millones		Nuevo currículum (Educación media)
	1999	Presupuesto: US\$ 2992,9 millones		
	2000	Presupuesto: US\$ 3247,9 millones		

(continúa en la página siguiente)

	Año	Condiciones políticas, financieras y laborales	Programas de mejoramiento y renovación pedagógica	Reforma curricular y jornada escolar
Gobierno de R. Lagos	2000	Acuerdo Ministerio – gremio docente: Incentivos al desempeño individual; Evaluación de desempeño individual; Red Maestros de maestros	Estrategia focalizada para mejorar retención en Ed. Media (“Liceo para Todos”)	Nuevo currículum (Educación parvularia)
	2001	Presupuesto: US\$ 3460 millones		
	2002	Presupuesto: US\$ 3744 millones	Implementación de evaluación individual de profesores Programa de apoyo a escuelas críticas	Campaña Lectura, escritura y matemáticas Actualización currículum Educación básica
	2003	Reforma constitucional: Extensión de educación obligatoria a 12 años Presupuesto: US\$ 3948,5 millones	Sistema de aseguramiento de la calidad de la gestión escolar (Sage); Asignación de excelencia docente	Nuevos programas de estudio
	2004	Presupuesto: US\$ 4221,1 millones	Estrategia LEM (Lectura, escritura y matemáticas)	Nuevo currículum (Educación de Adultos)
	2005	Aprobación de ley que establece la concursabilidad de directivos en la educación municipal Presupuesto: US\$ 4509,5 millones		Actualización currículum Educación media Aplicación de Simce 4to Básico todos los años

(continúa en la página siguiente)

	Año	Condiciones políticas, financieras y laborales	Programas de mejoramiento y renovación pedagógica	Reforma curricular y jornada escolar
Gobierno de M. Bachelet	2006	Movimiento estudiantil; Consejo asesor presidencial para la calidad de la educación Aprobación Ley que crea sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior (acreditación obligatoria de carreras de pedagogía) Presupuesto: US\$ 4924,8 millones	Política de universalización de la educación parvularia	Estándares de desempeño Simce: Niveles de logro Estándares de contenido: Mapas de progreso
	2007	Acuerdo político nacional por la calidad de la educación; Propuestas de Ley General de Educación y Superintendencia de Educación Presupuesto: US\$ 5613,3 millones	Implementación de fortalecimiento y ampliación de programa Enlaces	Inicio proceso de consulta nacional sobre ajuste curricular (Educación básica y media)
	2008	Aumento histórico de la subvención base; Aprobación de ley que crea una subvención escolar preferencial Presupuesto: US\$ 6989,1 millones	Fondo para el mejoramiento de la educación municipal	
	2009	Aprobación Ley General de Educación Presupuesto: US\$ 8049,5 millones	Implementación proceso subvención escolar preferencial	Implementación ajuste curricular

Fuente: Cox, 2003. Actualizado por Gonzalo Muñoz, 2009. En millones de dólares del año 2008.

PARTE III

A modo de conclusión

Capítulo XI

La Concertación:

más acá de los sueños, más allá de lo posible

GERMÁN CORREA

A través de las páginas de este libro se ha entregado una visión amplia y diversa de lo que ha sido y lo que ha realizado en los últimos veinte años la Concertación de Partidos por la Democracia, sin duda la alianza política más exitosa en la historia política de Chile hasta hoy. Ello, no solo por su perdurabilidad y repetidos éxitos electorales, sino por los grandes cambios que ha producido en la sociedad chilena, hasta el punto de transformar radicalmente sus coordenadas materiales, sociológicas y culturales.

A nadie que recorra el país puede escapar el inmenso avance material que hemos impulsado, con nuevas carreteras y caminos pavimentados hasta en recónditos lugares; con una cobertura de alcantarillado, agua potable, electrificación y telecomunicaciones cercana al 100% en casi todo el territorio nacional; con nuevas escuelas y liceos; nuevos consultorios y hospitales; nuevos aeropuertos, puertos, caletas y rampas; nuevos edificios públicos y edificios consistoriales, nuevos estadios, multicanchas y centros deportivos.

Pero hay más. También se observan, entre muchos otros, impresionantes avances en la cobertura social del sistema educacional, donde ya existe en muchas familias pobres y de escasos recursos una primera generación de hijos con estudios superiores; un progreso indiscutible en cuanto a la protección social de las familias de menores recursos, que en el actual gobierno ha tenido un salto significativo; una ampliación de las oportunidades de trabajo y un mejoramiento sustancial de la calidad de los trabajos que se crean; un acceso a la vivienda propia como nunca antes se había logrado dar; una cobertura de salud, incluidas enfermedades catastróficas, que depara un futuro con menores sobresaltos a las familias que menos tienen y a la clase media. En fin, sería largo enumerar todos los logros, pero lo que resulta claro es que es imposible desconocer los espectaculares avances que han tenido el país y las familias en estos cuatro gobiernos de la Concertación. En muchos de sus indicadores, Chile está a la altura de los países desarrollados. Por eso que no puede atemorizarnos

ni avergonzarnos, como quisiera la derecha política, ofrecer al pueblo de Chile “más de lo mismo”.

No obstante, la coalición gobernante, con todos sus éxitos, viene enfrentando desde hace ya un tiempo momentos difíciles, mostrando señales de agotamiento, anquilosamiento y conservadurismo, sufriendo prácticas nocivas y poco éticas por parte de algunos, con una pérdida de la fortaleza de las lealtades y de la confianza y afectos entre sus socios, que tanto contribuyeron a su creación y a sus éxitos.

Al cerrar estas páginas pareciera necesario entregar algunas reflexiones acerca de cómo ha llegado esta coalición a la situación en que se encuentra y sobre los dilemas que enfrenta en el corto y mediano plazo. Ellas aspiran a ser un aporte a los análisis que en esta coyuntura debiéramos hacer quienes hemos compartido este proyecto, a fin de renovar nuestra alianza profundamente. Es imperativo volver a recoger, con fuerza y decisión, los anhelos de los chilenos de hoy, de las nuevas generaciones que nosotros mismos hemos nutrido y que ya dejaron atrás todo lo que significó la pasada dictadura y que son portadores de nuevos significados de la historia.

¿Por qué la Concertación se encuentra en una situación compleja?

Algunos quisieran encontrar la explicación en aquella vieja enseñanza de que el poder desgasta, sobre todo cuando se ejerce por tan prolongado tiempo como lo ha hecho la Concertación. Sin duda hay bastante de eso, lo cual se observa en el surgimiento de prácticas nocivas y de ciertas perversiones en el ejercicio del poder. Pero este pareciera no ser el único factor y quizás ni siquiera el más gravitante para explicar la situación que vivimos. En realidad, quizás habría que buscar la explicación en la confluencia de dos grandes tendencias que se vienen desplegando en el último par de décadas, una desde las raíces de los nuevos tiempos que se vienen viviendo en la sociedad chilena, a los cuales la propia Concertación ha contribuido decisivamente, y la otra, desde los cambios auténticamente civilizacionales que se vienen dando en la sociedad globalizada mundial.

Cambios “tectónicos” en la sociedad chilena

“La alegría ya viene”, el eslogan con que la Concertación nutrió las esperanzas de los chilenos de terminar con la oprobiosa dictadura que aplastaba

sus más elementales derechos por ya largos 16 años, expresaba elocuentemente los anhelos de cambio que teníamos los chilenos en 1988. No obstante, con el tiempo se transformó en una meta que muchos han sentido que quizás no se logró o que se ha ido logrando solo a medias, con frustrantes dificultades y limitaciones. Tal es así que dicha insatisfacción en muchos casos ha impedido que la gente haya llegado a saborear en todo su valor la gran conquista de haber puesto fin a la dictadura “sin odio y son violencia”, solo con la fuerza democrática del voto ciudadano, dando paso a una transición pacífica, aunque tensa y compleja, que permitió reconstruir las bases de la convivencia nacional.

Pero, aparentemente, no solo las limitaciones –reales o autoimpuestas– dentro de las cuales ha habido que reconstruir la democracia han jugado un papel en el descontento ciudadano. Como lo ha venido mostrando la evolución de los hechos, al parecer tras el ansia de libertad y democracia que tenían los chilenos a fines de los años ochenta subyacían nuevos anhelos, ligados a los nuevos tiempos en gestación en el mundo y en Chile. Tras el decisivo protagonismo hasta del más común de los chilenos que exigió la lucha por terminar con la dictadura, la gente aparentemente comenzó a sentir que en la futura democracia no bastaba con la libertad. Se requería también una nueva reafirmación de su ciudadanía y de sus derechos, de su pertenencia, un nuevo protagonismo social y político, en el más amplio sentido del término. El plebiscito de 1988 demandó, como nunca antes, el compromiso, coraje y movilización del ciudadano común y corriente para vencer el miedo. Al mismo tiempo, otorgó un nuevo y profundo valor a la fuerza del voto, que en esta ocasión demostró más que nunca que, aun siendo un acto individual, tenía un tremendo significado colectivo para cambiar realidades. Enfrentada a tal coyuntura histórica la gente aprendió que democracia significa, por sobre todo, participación, protagonismo, voluntad de ser, voluntad de querer y hacer posible una nueva realidad, un nuevo país.

Cambios civilizacionales en el mundo globalizado

La Concertación ha tenido de alguna manera la fortuna, pero a la vez el problema, de intervenir en un período de la historia de la humanidad donde nunca como antes se han puesto a disposición del desarrollo del género humano tantas herramientas para su realización y felicidad, como consecuencia de la acelerada revolución tecnológica, especialmente en el ámbito de la información y de las comunicaciones. Aunque a la vez se plantean desafíos de sustentabilidad de la forma de desarrollo que la humanidad se ha venido dando, lo que coloca

a las actuales generaciones en la disyuntiva de cambios fundamentales de tal paradigma, dilema que conlleva la necesidad de cambios profundos en estilos de vida y valores que es imprescindible acometer.

La Concertación se ha dado entonces en un período de grandes oportunidades pero también de grandes dilemas que anuncian cambios de envergadura civilizacional y a nivel planetario, que tensionan acendrados paradigmas y crean nuevas incertidumbres para las personas y para las sociedades.

Esta es, sin duda, una era de oportunidades para el género humano, una era en que las tecnologías de la información y de la comunicación han posibilitado, no solo un desarrollo de las fuerzas productivas y de la productividad hasta niveles impensados hasta hace un par de décadas, sino que también el surgimiento de nuevas modalidades liberadoras del trabajo humano y de protección de la vida y la salud de las personas. También es una era de grandes cambios culturales, de nuevos lenguajes, de nuevas formas de aprehender el entorno y sus potencialidades, de nuevas perplejidades e insatisfacciones, como tan bien lo demostró el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de Chile en su Informe de Desarrollo Humano de 1998.

Estos cambios planetarios y virtualmente civilizacionales han venido transformando profundamente la visión que las personas tienen de sí mismas y de su lugar en la sociedad, han proveído a los seres humanos de la posibilidad de una nueva forma de ser, de sentirse y de plantarse ante el mundo, de ampliar sus derechos, de lograr nuevos y superiores niveles de protagonismo en torno a un abanico cada vez más amplio de preocupaciones y de buscar formas más avanzadas de realizar sus nuevas aspiraciones y anhelos. Es una era de enfáticas afirmaciones, más que de plañideras solicitudes, para que los poderes constituidos nos dejen ser y expresarnos como queremos. Es una era en que el soberano, el pueblo, las personas, aspiran a ampliar las esferas a las que quieren hacer llegar su soberanía, a expresarse directamente sobre las cosas que les atañe o que sienten que les atañe, o que desean fuertemente que les atañe. Es una era de *crecimiento de la ciudadanía* y del deseo de pertenecer, de incidir sobre el entorno y sobre la sociedad a que se pertenece.

Es una era a veces confusa, pero también fascinante, por la eclosión de nuevos escenarios y nuevas posibilidades, por la expansión de las oportunidades y por la ampliación de las opciones para elegir en una amplia gama de materias que se ofrece a la gente, enriqueciendo la democracia y la vida.

Es en esta era de cambios multidimensionales y profundos a nivel planetario que le ha correspondido a la Concertación de Partidos por la Democracia realizar su aporte al desarrollo de la sociedad chilena.

Las grandes tendencias del cambio social que vivimos y el papel decisivo de la Concertación en producirlos o facilitarlos

La Concertación ha encontrado –y a su vez ha ayudado a generar–, una era en la sociedad nacional concordante con la que se da a nivel planetario, en que existe un marcado proceso de reconstrucción y expansión de la ciudadanía.

Una era, además, en que la estructura y el carácter de las necesidades de los chilenos se han modificado significativamente. En efecto, cuando el problema de satisfacer una amplia gama de necesidades básicas de nuestra población ha sido resuelto en una gran medida, es natural que surjan nuevas necesidades y aspiraciones. El fundamental retroceso de la pobreza que hemos logrado y la elevación general del nivel y condiciones de vida de los chilenos nos ha ido alejando de la reivindicación por satisfacer necesidades básicas como cuestión predominante.

Las necesidades de la gente se hacen entonces cada vez más subjetivas, más centradas en la calidad de lo que se tiene o se recibe, más orientadas a la realización de la persona humana, más exigentes frente al Estado para que haga posible el acceso a las nuevas oportunidades que la sociedad chilena y el mundo de la era internet le abren. Pero también necesidades más sofisticadas y amplias, abarcando nuevas áreas y esferas que, aun existiendo en el pasado, parecían socialmente invisibles, como el medio ambiente, los derechos culturales, de género y étnicos, entre otros.

La Concertación se ha encontrado –y ha ayudado sustancialmente a posibilitar– una era en que la gente no solo quiere libertad política sino también espacio para tomar sus propias decisiones sobre todo lo que siente que le importa. Una era en que, al decir de algunos autores, se ha producido una amplia “publicación” de la vida privada, es decir, en que grandes esferas de lo que era tradicionalmente considerado “sólo” público han pasado a ser sentidas por la gente como parte de sus propias preocupaciones “privadas” y dignas de su “apropiación”: Frente a ello los individuos exigen, no solo transparencia en el ejercicio del poder que delegan, sino también protagonismo, levantando una impaciente demanda de ser escuchados y de ser parte de las decisiones que toman los poderes públicos y que les conciernen. Y el servidor público ya no es aquel a quien se mira hacia arriba y se le pide plañideramente que solucione una situación determinada, sino un igual, una persona mandata, a la cual tengo derecho de exigir que me responda, que me solucione mi problema,

que me atienda bien, que me escuche, que me pregunte primero, antes de llegar y hacer.

De allí la exigencia de la gente de ser tomada en cuenta y de que haya la transparencia en la conducta de instituciones públicas y de quienes ejercen cargos públicos, especialmente de quienes son sus mandatarios a nivel del poder ejecutivo, del parlamento y de los municipios. La incompreensión, así como la impermeabilidad o insuficiente porosidad de éstos ante esta fuerte demanda ciudadana, transforma tal demanda en impaciencia y frustración, en decaimiento de la valoración de las instituciones públicas y del papel de “los políticos”, en el alejamiento de la política.

La Concertación, víctima de sus propios éxitos

Los gobiernos de la Concertación no han sido, entonces, simples administradores de una realidad heredada, aunque algunos, interesadamente, así quisieran caracterizarlos. Mirados con mayor objetividad, han sido más bien artífices e impulsores de los grandes cambios que pueden observarse en la sociedad chilena en las últimas décadas, que a su vez se han “montado”, en una interacción compleja, sobre aquellos otros provenientes de la revolución tecnológica, de la *internetización* creciente de la vida, de la globalización cultural, de los cambios civilizacionales a nivel mundial antes anotados, que trastocan paradigmas y antiguas certezas.

No obstante, de alguna manera y en cierta forma la Concertación ha llegado a ser víctima de estos mismos cambios que ella ha propulsado y producido en la sociedad chilena durante cuatro lustros de exitosos gobiernos y que han abierto nuevos horizontes de realización a las aspiraciones de la gente.

En efecto, la Concertación se ha vuelto crecientemente incapaz de explicarse y asumir dichos cambios, ha quedado descolocada y desconcertada y no atina a enrumbarse aún en sintonía con los cambios que ella misma ha contribuido a producir. Ello se expresa en la lejanía creciente de la gente con los gobiernos concertacionistas, así como con los políticos y con quienes desempeñan labores públicas. Ello se ve acrecentado por el surgimiento de algunos vicios y conductas reñidas con la probidad y con la transparencia en algunos sectores de la administración pública y con distorsiones sistémicas, que exacerban esa lejanía, transformándola en malestar, cuando no en repudio ciudadano.

La forma de hacer política, el voto como “*commodity*” y la insatisfacción ciudadana

¿Por qué esa lejanía, “lejanía rabiosa” incluso, que la gente viene expresando hacia la Concertación, en circunstancias que han sido los grandes cambios propugnados por la Concertación los que han hecho posible esta nueva forma de pararse de la gente frente a la vida y de exigir derechos cada vez más amplios y en diferentes esferas de la vida de nuestra sociedad?

Si se observa la forma en que se hace política hoy en el país y se la contrapone con el telón de fondo de los grandes cambios culturales en curso en el seno de la ciudadanía, puede percibirse que el mundo político en general no ha sabido comprender, interpretar y asumir estos grandes cambios, transformando radicalmente su forma de hacer política y sus modelos y prácticas de gestión pública a fin de adecuarse a estos nuevos tiempos.

Hoy es el tiempo de nuevas prácticas, nuevas formas de hacer las cosas, en todos los ámbitos de la vida de la sociedad y en particular en la forma de hacer gobierno y de hacer política, es decir, en la forma de expresar y ejercer el mandato recibido de la soberanía popular. Es en tal sentido que la gente no quiere “más de lo mismo”, no necesariamente que no quiere más Concertación. Lo que no quiere es que ésta siga haciendo las cosas como las viene haciendo desde hace algún tiempo.

La política, en general, le ha perdido el paso al cambio social y cultural profundo que se ha producido en la sociedad chilena. Al hacerlo, las fuerzas políticas han debilitado enormemente el papel crucial que les corresponde en una sociedad democrática, que es el de interpretar los anhelos ciudadanos, ponerse al frente de ellos, y organizar su realización en el marco de propuestas políticas coherentes y atractivas de cambio social, jugándose de verdad, a la vez, por abrirles paso, por posibilitarlas.

La actividad política ha perdido así sustantividad para la gente, en la medida que la convocatoria política al ciudadano no es a jugarse por los grandes sueños y proyectos que la gente anhela respecto a su sociedad y en los que mejor pueda realizarlos. Por el contrario, la política que muchos hacen se ha banalizado y se ha vuelto más instrumentalizadora de la voluntad ciudadana, le ha perdido el respeto al sagrado sentido democrático del voto, como expresión de la confianza y la fe que el ciudadano en cuanto individuo deposita sobre quien elige como su representante.

▼La política en cierta forma se ha ido “mercantilizando”, en la medida que el voto se ha ido transformando en un *commodity* y ha ido adquiriendo un valor de mercado. Por una parte, para el candidato tiene el valor de darle acceso

a posiciones de poder personal, poder que algunos no necesariamente usan para luchar por el bien común de los ciudadanos representados sino a veces por el propio, mientras, por el otro, el ciudadano entiende que su voto tiene el valor de tener la posibilidad de que el candidato pueda satisfacer objetivos y fines particulares y no necesariamente del colectivo o sector al cual pertenece. El petitorio ciudadano se ha transformado así en una larga lista de necesidades individuales de los votantes, mientras el discurso del candidato se llena cada vez más de promesas particulares que simplemente no le es posible satisfacer. Se transan promesas vanas del candidato a cambio del voto, que se entrega para obtener algo "para mí" como elector y no necesariamente para mi comunidad vecinal, regional, nacional. El político se transforma así en alguien poco creíble, mientras el ciudadano se siente crecientemente frustrado e indigno al aceptar ser instrumentalizado por promesas que sabe no se van a cumplir. No es extraño entonces que en las campañas lo primero y más frecuente que se oye de los airados ciudadanos es que "ya nos vienen a prometer esto y lo otro, para después no cumplir".

Se corroe así lentamente el respeto mutuo que elector y elegido se deben, porque ello es la base de la *sacralidad* del voto ciudadano y de la legitimidad del mandato recibido en un acto solemne de confianza democrática que son las elecciones. Esto, acompañado por la proliferación de prácticas electorales clientelísticas, deficitarias en materia de pedagogía social, capacitación en derechos y deberes ciudadanos, educación cívica, apelación a la realización de sueños colectivos y, en cambio, pródigas en canastas de "productos" de interés individualista.

La forma de hacer política se degrada y pierde valor para la gente. Y esto vale para moros y cristianos, para gobiernistas y opositores por igual. Por ello es que, entre otros elementos, el apoyo que pierde la Concertación no necesariamente va a la oposición derechista.

Todo ello no ha hecho sino "despolitizar" a la ciudadanía, transformar el voto ciudadano no en un acto de depósito de confianza del elector en su elegido para que lo represente en la construcción de las soluciones colectivas sino en un trueque en que el voto se pide o se ofrece a cambio de alguna prebenda u objetivo de interés del elector en cuanto individuo más bien que como miembro de un colectivo, de una comunidad, o de un estamento que busca realizar un sueño o lograr un objetivo de interés común. De alguna forma el sagrado voto ciudadano se ha ido transformando en una mercancía, que se transa en el "mercado electoral" al mejor "precio", subvirtiendo o incluso pervirtiendo el más profundo sentido de participación democrática, de realización del ser ciudadano, que debiera en cambio conllevar.

Déficit de la transición a la democracia

Otro conjunto de factores que parecen contribuir a explicar los grandes malestares que siente la gente respecto a la Concertación pueden encontrarse en las características que asumió el difícil proceso de transición de la dictadura a la democracia.

Este proceso, sin duda, tuvo muchos elementos de ejemplaridad, como ha sido ampliamente reconocido en el mundo, en una situación de alta complejidad político-institucional y con una sociedad dividida casi en mitades entre aquellos que propugnaban la prolongación de la dictadura y de todo lo que ello suponía y aquellos que deseaban terminar con ella e introducir profundos cambios democratizadores y de equidad y justicia social en el modelo de desarrollo nacional.

Pero si se mira ese proceso más detenidamente, en la conformación y decurso de nuestra transición pueden observarse aspectos deficitarios e insuficiencias que se agregan a aquellos otros elementos originarios del descontento que en diversos sectores de nuestra sociedad se siente por la forma en que las cosas han evolucionado.

No hay análisis de nuestra transición que dé cuenta cabalmente de todo lo compleja que ésta fue, además de riesgosa, con el ex dictador conservando poderes casi omnímodos y de los cuales hizo uso sin tapujos a fin de presionar al gobierno democrático frente a temas que le eran especialmente sensibles, tanto en su calidad de ex dictador como de comandante en jefe de su institución. Quizás por esa complejidad se puede ver que, de alguna manera, se fue "haciendo camino al andar", tocando "de oído" lo que había que hacer, mirando con tanto cuidado el piso por donde caminábamos y dónde debíamos poner el pie, que no nos dábamos el tiempo u oportunidad de levantar la vista y ver lo que estaba sucediendo en el seno profundo de una sociedad en cambio y de una ciudadanía que quería ser y hacer. La dejamos en cambio en la galería, como observadora de lo que hacíamos, de cómo reconstruíamos la democracia reconquistada y no como actor central, tal como lo había sido para poner fin a la dictadura. Esa desmovilización es lo que muchos han señalado como el gran déficit de participación ciudadana que tuvo la reconstrucción de la democracia. Aunque fue más que eso, fue cortarles a las personas el camino de ampliación y fortalecimiento de su ciudadanía, de ser verdaderos protagonistas del futuro en construcción.

▼ Tal déficit, en el contexto de los cambios planetarios y de nuestra sociedad, que se iban profundizando y extendiendo en su carácter y consecuencias con mayor fuerza aún una vez terminadas las trabazones e impedimentos

dictatoriales, adquirió un significado de insatisfacciones con la Concertación y con la democracia en reconstrucción que era más profundo del que pudimos percibir o podría haberse supuesto en un contexto diferente al que se daba.

Fue precisamente esa aparente contradicción de un país que se liberaba políticamente, que se democratizaba y que crecía económicamente con gran fuerza, pero en el que la gente manifestaba insatisfacciones aparentemente inexplicables, la que llevó al PNUD a analizar este fenómeno en su Informe de Desarrollo Humano de 1998, titulado "Las paradojas de la modernización". El PNUD capturaba allí esos significativos cambios culturales subyacentes en la ciudadanía, a los que hemos hecho referencia, que la Concertación, ensimismada en su esfuerzo de reconstrucción democrática y auto complacida por lo bien que lo estaba haciendo, articulando una difícil transición, no lograba captar ni interpretar.

Pero, al parecer, la conducción política no solo tocaba "de oído". Parece haber habido también una cierta "teoría" subyacente, en el sentido de que, habiéndose terminado la fase de "revuelta social" que había requerido el poner fin a la dictadura, cuya táctica central había sido, mediante la movilización masiva y la desobediencia civil activa, sobrepasar cada vez que podíamos su ilegítima legalidad, conquistando espacios que nos eran prohibidos y ganándole finalmente el plebiscito, ahora en democracia lo que había que hacer era sacar el conflicto social de la calle y canalizarlo a través de la institucionalidad democrática en reconstrucción.

Subyacía la tesis de que hacerlo de otro modo habría sido como mantener en democracia la misma táctica de lucha que habíamos usado contra la dictadura, es decir, una contradicción entre método y objetivo. Ello suponía, entonces, que la gente debía recuperar la normalidad de sus vidas, volver a sus casas y al trabajo o al estudio, y dejar que quienes gobernábamos hiciéramos lo que se suponía sabíamos hacer, es decir, hacer política entre políticos, muchos de los cuales ya habían tenido experiencia gubernativa en distintos gobiernos de la democracia antes de 1973.

Dejamos así a la sociedad civil mirándonos por la ventana, viéndonos qué bien lo hacíamos, en su nombre, sin percibir que en decurso mismo de la batalla plebiscitaria habíamos desatado en la ciudadanía fuertes esperanzas de protagonismo activo en la reconstrucción de la democracia recién reconquistada. Por ello es quizás que, a no mucho andar el nuevo gobierno democrático, ya la gente expresaba insatisfacciones y algunos dirigentes partidarios concertacionistas llegaron a criticar al gobierno por su "encapsulamiento".

Pero si bien esa "teoría" pudo haber estado presente entre algunos de los conductores del gobierno, en los partidos políticos se generó paralelamente

un cierto "abdicionismo", especialmente en el primer gobierno de la Concertación, respecto a su función vital en una democracia, es decir, actuar como correa transmisora entre los reclamos y anhelos de la ciudadanía y el gobierno.

En efecto, los partidos no solo fueron extraordinariamente disciplinados, sino que en la práctica entregaron la conducción política global del proceso de transición al "partido transversal" que se constituyó en las altas esferas de gobierno. Con ello, de alguna manera, los partidos abdicaron transitoriamente de su función de canalizar las inquietudes y demandas sociales hacia el Estado y el gobierno, ya sea para exigirle un cumplimiento más radical de las promesas y compromisos contraídos, o para apoyarlo con la fuerza de la movilización social cuando la derecha política bloqueaba sus iniciativas con sus espurias mayorías en el Parlamento. Por el contrario, el papel de los partidos fue más bien de apaciguadores de la demanda social. Justo es reconocer, no obstante, que si así fue, la razón radica en las a veces no suficientemente sopesadas precariedades de nuestra transición, con un ex dictador con poderes extremadamente fuertes y no solo potencialmente desestabilizadores de la reconstrucción democrática. Ello queda bien reflejado en los movimientos militares promovidos por Pinochet en aquel entonces como comandante en jefe del ejército, como los llamados "ejercicio de enlace" y "boinazo", que tuvieron como objetivo, en su momento, amedrentar al gobierno para que dejase de desarrollar algunas de las iniciativas que más molestaban al ex dictador, como la Comisión Rettig o la investigación de las estafas de su hijo.

Pero, independientemente de si se acepta o no esta tesis de la "abdicación" transitoria de la responsabilidad esencial de todo partido político o de la existencia de una cierta "teoría" acerca de cómo realizar la transición que habría existido en algunos altos niveles del gobierno, lo cierto es que hubo déficit de participación ciudadana y así fue sentido por la gente.

El tecnocratismo libremercadista

De alguna manera y quizás siguiendo por inercia la forma de gobernar instaurada en la transición, los gobiernos concertacionistas se fueron "encapsulando" en su propia lógica del ejercicio del poder y, con el tiempo, se vino desarrollando una fuerte tendencia "tecnocrática" en su gestión. Por ello nos referimos al hecho de que la eficacia técnica de las políticas públicas ha venido en cierta medida reemplazando su eficacia social, en el sentido de la necesidad de que las políticas sean artífices de la interpretación de los

anhelos ciudadanos y no solo fórmulas técnicas de soluciones “eficientes” y “productivas”, y ojala “competitivas”, de los problemas de la gente.

A ello se agregó la creciente tendencia a tratar a la gente más que nada como “usuaria” de los “bienes y servicios” que el Estado le entrega y no como “ciudadanos” provistos o auto dotados de una gama cada vez más amplia de derechos que al Estado corresponde satisfacer, siendo uno fundamental el de la participación o el del “ser escuchados”, como nos viene reclamando la misma gente una y otra vez. Quizás por intentar recoger tal mensaje, levantando la convocatoria a un “gobierno ciudadano”, fue que la candidatura de Michelle Bachelet prendió con tanta fuerza en amplios sectores de la sociedad chilena, sobrepasando a los partidos y a las aceitadas maquinarias políticas oficiales.

Papel de los partidos

Por su parte, los partidos que han sustentado los gobiernos concertacionistas se han venido centrando cada vez más en su función más básica de actuar como máquinas electorales en lugar de ser vehículos recogedores y organizadores de la demanda social y ciudadana dirigida hacia el Estado, apoyando la organización de la gente y fortaleciendo sus organizaciones para la participación, acompañándola en su esfuerzo de “ser ciudadanos”.

Algunos políticos, especialmente parlamentarios, intuyendo los cambios en la cultura ciudadana, han tratado de recoger esas inquietudes, pero no tanto en cumplimiento de dicha función política de los partidos en democracia sino, sobre todo, como plataforma de acumulación de poder personal, esencialmente mediático más que para dar sentido político al poder social ciudadano que pugna por abrirse paso. A la larga, la gente ha ido percibiendo tal instrumentalización, lo que ha contribuido a incrementar el desprestigio de quienes ejercen la función política en una ciudadanía mucho más alerta y conciente de lo que espera y quiere que sean sus mandatarios.

Se ha ido ampliando así la brecha de la pérdida de sintonía entre una ciudadanía en profundo proceso de cambio y una esfera de lo público –gobierno y políticos– que simplemente no entiende ni logra interpretar lo que viene pasando en ella y con ella. Una clase política que sigue usando las mismas viejas claves y formas de hacer política, de arriba hacia abajo o como mera instrumentación mediática de algunos de los nuevos anhelos ciudadanos, a fin de acumular más bien poder personal que contribuir a la acumulación de poder social y político de sus representados, de ayudar a la expresión de su anhelo de protagonismo, de ser ciudadanos, de participar, de su nueva expresión de pertenencia a la sociedad chilena.

La brecha entre la ciudadanía y la actividad política

En suma, tenemos hoy una Concertación desconcertada ante los efectos sociales, políticos y culturales de su propios éxitos, una Concertación descolocada y en que las dinámicas entrópicas de ese descoloque han venido contribuyendo a una pérdida de claridad respecto a sus objetivos, a su proyecto identitario, así como a una pérdida, en consecuencia, del “*animus societatis*”, del deseo de seguir juntos basado en los afectos y confianzas que se desarrollan cuando se comparte el sentido de epopeya de luchar por aquello en lo que se cree y anhela y que tan determinante papel jugaron en su fundación.

Esto, no obstante, debe entenderse también como parte de los signos de los tiempos, en que la política ha ido perdiendo su sentido de *causa* por la cual luchar, para transformarse en *instrumento* crudo de poder por el poder. Es decir, vivimos un período en que el debilitamiento de las cosmovisiones y utopías de una sociedad mejor que orientaba a los partidos, especialmente aquellos que se definen como *progresistas*, han ido cayendo en la *obsolescencia* histórica o descrédito, por el “descoloque” que han producido aquellos cambios civilizacionales que están teniendo lugar y por la incapacidad de generar nuevos sueños a los cuales convocar a la ciudadanía. Al fallar la sustancia, el sentido mismo de la política, la actividad política se ha venido transformando más y más en un instrumento para dotar de poder a las dirigencias crecientemente oligarquizadas y no tanto como medio por el cual se busca producir los cambios en la sociedad que la gente anhela.

La Concertación como mayoría cultural en la sociedad chilena

No obstante, bien puede decirse que la Concertación, más allá de sus deficiencias y de su pérdida relativa de sintonía con la ciudadanía, mantiene aún un significativo vínculo cultural con los sentimientos y valores que son mayoritarios en la sociedad chilena. Por ello es que esa ciudadanía, aún desagradada y frustrada con el quehacer concertacionista, incluso con *rabia* con la Concertación, no se logra hacer a la idea de terminar apoyando a la derecha, en protesta. Porque en su infinita sabiduría, esa ciudadanía siente intuitivamente que la derecha está más lejos aún que la Concertación de ser el vehículo adecuado de realización de sus aspiraciones, dado que el retraso cultural de ese sector político en relación a los grandes cambios que ha venido experimentando la ciudadanía en los sentidos antes descritos, es aún mayor y

más dramático que el que vive la Concertación. Por eso es que la pérdida de simpatía que ha ido sufriendo la Concertación no se suma automáticamente como apoyo a la derecha.

A ello se suma el hecho de que una proporción no menor de la ciudadanía parece sentir que ese retraso de la derecha es peor aún cuando ella ha sido hasta ahora incapaz de reconocer su parte de responsabilidad en los horribles atropellos a los derechos humanos que se cometieron en la dictadura, un régimen que apoyó incondicional y entusiastamente hasta su último momento. Sobre el tema de los derechos humanos y el reconocimiento de las responsabilidades por su atropello sistemático por la dictadura, una gran mayoría de la opinión pública, como lo muestran múltiples encuestas, siente que la derecha no ha dado cuenta cabal de su conducta en esos años oscuros. De modo que mientras esa derecha no salde cuentas con su pasado ante la propia ciudadanía, por los muchos sufrimientos que el pueblo chileno experimentó bajo la dictadura que tan entusiastamente apoyó, la derecha política en su conjunto difícilmente superará la brecha que la separa de la mayoría cultural democrática y libertaria que existe en la sociedad chilena.

La Concertación, en suma y pese a todo, representa mejor que la derecha a esa mayoría cultural de la sociedad chilena, y esa mayoría así lo presiente. Esta situación, sin embargo, no está llamada a ser permanente y sería un gravísimo error de la coalición caer en el acomodaticio conformismo de pensar que solo con unos cambios en su maquillaje podrá mantener a su lado aún esa mayoría cultural, en términos de votos.

El desafío de la Concertación es ponerse a la altura de lo que esa mayoría cultural de la sociedad chilena desea y espera ardiente e impacientemente, a fin de dar cuenta cabal de los descontentos y frustraciones que ella siente respecto a cómo la Concertación ha venido haciendo las cosas desde hace algunos años. Porque lo que puede llevar al triunfo a la derecha en la contienda electoral no es tanto que logre hacerse mayoría electoral dentro de esa mayoría cultural social. Lo que podría suceder es que una parte de esta mayoría culturalmente concertacionista se sienta tan frustrada y enrabada con la Concertación que simplemente no se de la molestia de ir a votar por ella, o que vote en blanco o por algún candidato situado al margen de la coalición como una forma de "castigo".

¿Cómo podría la Concertación volver a sintonizarse con esa mayoría cultural que ha representado a lo largo de todos estos años, revitalizando su compromiso con esta coalición y su voluntad de apoyarla?

Para lograrlo, debe renovarse, partiendo por analizar y asumir a plenitud los grandes cambios que se han producido en la sociedad chilena, escuchar

atentamente a los planteamientos y anhelos de la ciudadanía, aprender de su propia práctica de gobierno durante veinte años, recogiendo lo bueno y corrigiendo lo malo así como rectificando radicalmente las perversiones que se han producido, lo cual señala un conjunto de grandes tareas por acometer.

Las tareas de la Concertación para renovarse

El desafío no es fácil y hay muchos factores que conspiran para que no se den las condiciones que se requieren para acometerlo como corresponde.

La Concertación –y especialmente su dirigencia– ya dio pruebas, en el pasado, de poder superar grandes obstáculos. Como lo señalan diversos ensayos en este libro, esa dirigencia fue capaz de superar en los años ochenta las profundas brechas creadas en el decurso histórico del país, profundas desconfianzas, profundos dolores provocados mutuamente por unos y otros; fue capaz de encontrar y fortalecer aquello que los unía por sobre aquello que los separaba, dando un curso de procesamiento respetuoso y serio a las diferencias.

Eso es lo que a la actual dirigencia concertacionista corresponde hacer ahora nuevamente, sabiendo que juntos hemos hecho grandes cosas por el país y por su gente, que le hemos cambiado el rostro a nuestra sociedad y que hemos cambiado las condiciones de vida de la gran mayoría de nuestros compatriotas, abriéndoles nuevos horizontes de oportunidades de realización de sus sueños para ellos y sus hijos, y sabiendo que aún nos queda mucho camino por hacer.

Las tareas que debe acometer la Concertación para superarse a sí misma y reencontrarse con la mayoría social y cultural que representa debieran darse al menos en tres niveles, que adquieren en realidad una dimensión programática. Cada uno de ellos, no obstante, supone que se active una fuerte voluntad política, en los más amplios ámbitos de la dirigencia política, a cambiar la forma en que se viene actuando, un cambio de paradigma o modelo, lo que significa revisar, renunciar y cambiar prácticas fuertemente acendradas pero que, sin embargo, la ciudadanía rechaza cada vez de manera más rotunda. Si tal cambio no tiene lugar, la Concertación perderá preeminencia social, e incluso cultural, y no podrá seguir gobernando al país.

Primero: Un nuevo sueño democrático, desde las aspiraciones de la gente

En primer lugar, es preciso convocar a la ciudadanía a un nuevo sueño democrático, pero a partir de recoger los anhelos que atraviesan a vastos sectores de nuestros compatriotas en términos de los nuevos y fuertes reclamos de ciudadanía. Se trata de abrir la participación en las decisiones públicas sobre una amplia gama de materias que una y otra vez, desde hace ya años y de diferentes maneras y formas, distintos sectores ciudadanos vienen levantando como temas de su incumbencia e interés, sin lograr vencer el modelo verticalista y con desviaciones tecnocráticas, más que neoliberales, que se ha ido imponiendo en la gestión de los asuntos públicos.

Con ocasión de las próximas elecciones presidenciales la Concertación debe abrirse a dialogar, de verdad y con modestia, con toda aquella gran masa social desencantada, desilusionada e insatisfecha de cómo se la viene conduciendo desde hace ya tiempo. Ello es especialmente valioso en relación a los jóvenes, a las nuevas generaciones nacidas o criadas en democracia, para las cuales la magia de la gesta democrática de derrotar a la dictadura que rodeó a la Concertación virtualmente ya no existe o simplemente no es valedera para explicar sus inconsecuencias o su falta de comprensión y compromiso con sus nuevas inquietudes.

Es crucial que la Concertación deje de pensar que sabe bien lo que los chilenos quieren y que asuma humildemente que necesita volver a aprender de nuestros ciudadanos y que recoja los reclamos y proposiciones ciudadanas, que abundan, y las transforme en una nueva y convocante propuesta democratizadora de la sociedad chilena, para construir un nuevo futuro.

Segundo: Una nueva forma de gobernar, o hacia un nuevo contrato social con la ciudadanía

En segundo lugar, y de manera compatible y coherente con lo anterior, es fundamental comprometerse con una nueva forma de hacer gobierno. A pesar del encomiable esfuerzo del gobierno de la Presidenta Bachelet por hacer del suyo un “gobierno ciudadano” y de los significativos avances que dejará en materia de protección social, la verdad es que la tónica predominante de los gobiernos de la Concertación se ha centrado quizás excesivamente en la visión economicista del desarrollo y, por ende, en facilitar el camino al empresariado nacional para que dinamice el crecimiento y el empleo. Ello

no es necesariamente negativo, ya que el crecimiento proporciona empleo y genera bienestar para la gente. Pero deviene algo negativo o al menos irritante cuando ello no ha ido acompañado, paralelamente, con lo que el ciudadano común y corriente desea, con una distribución más equitativa del ingreso, con una repartición más justa de la riqueza socialmente generada por todos quienes participan en el proceso productivo.

Así, cuando en el marco de la superación de la crisis asiática a fines de los noventa e inicios de los 2000, se suscribió con el empresariado una “agenda pro crecimiento”, iniciativa por cierto laudable, ella no estuvo compensada por una simultánea y paralela “agenda social”, que mitigase el costo social que dicha crisis tuvo para los miles de desempleados y para todos los que viven de un salario y un sueldo, tanto de la clase trabajadora como de la clase media. Si hay algo que hizo surgir en el seno de la Concertación un fuerte reclamo, que llevó hasta una ruptura con ella por parte de algunos dirigentes, fue precisamente su despreocupación con los sectores medios, que sufrieron fuertemente los impactos de esa crisis sin que hubiese instrumentos mitigadores del Estado focalizados en ellos. Independientemente del camino errado que tomaron esos críticos en definitiva, no puede soslayarse el hecho de que sus argumentos pesaban y eran válidos para muchos concertacionistas más allá de aquellos que terminaron abandonando nuestra coalición.

De modo que como piedra angular del nuevo sueño democrático al que debemos convocar, la Concertación debe cambiar o, mejor dicho, retomar la filosofía que históricamente hizo distintivas las propuestas de las principales fuerzas políticas progresistas que la constituyen.

Dicha filosofía se basaba en una fuerte y genuina preocupación y compromiso con la gente, especialmente la más modesta, como lo demostraron tan bien los gobiernos de Frei Montalva y de Allende en el pasado, que marcaron su ejercicio con un fuerte impulso a reformas que ponían en el centro a los sectores de menores recursos en nuestra sociedad y en las personas y su protagonismo.

Una filosofía que concebía al Estado primordialmente como un órgano cuya tarea fundamental es crear las condiciones –legales, económicas, sociales– que hagan posible el pleno ejercicio de los derechos ciudadanos, en la más amplia gama de aspectos que éstos cubren. Es decir, un Estado que contribuye a rasar el desigual terreno de las inequidades sociales que anidan en las sociedades de mercado y que marcan el punto de partida de las oportunidades que en definitiva cada cual tiene en la vida. Un Estado que, a través de las políticas públicas, desarrolla una labor de lograr la distribución lo más equitativa posible de los frutos de los esfuerzos del crecimiento y del desarrollo, que los realizan

por igual quienes comprometen y arriesgan su capital y quienes entregan su trabajo para hacer que éste sea productivo y competitivo. Como en alguna ocasión decía el Presidente Aylwin, “el mercado es cruel”, queriendo señalar que si bien es un mecanismo que estimula y premia el emprendimiento, al mismo tiempo genera, por su lógica de funcionamiento, inequidades difíciles de vencer, correspondiéndole al Estado un rol fundamental en ello, que no es meramente “subsidiario”.

No obstante, en el caso de nuestra Concertación y más allá de lo que la renovación del pensamiento exige, a medida que el tiempo ha ido pasando en los círculos tomadores de decisiones en lo que a política pública se refiere se ha ido asentando una filosofía diferente a aquella que caracterizó históricamente a las fuerzas progresistas, en un doble sentido.

Por un lado, desde un tiempo a esta parte de alguna forma se viene conceptualizando la función del Estado como aquella entre un prestador de servicios y bienes y sus “clientes” o “usuarios”, tarea en la cual es preciso ser eficiente, sobre todo en lo que respecta al uso lo más rentablemente posible de los recursos públicos. Nadie podría tener nada en contra el mejor uso de los recursos del Estado. Pero cosa muy diferente es restringir o priorizar la labor del Estado en torno a ello. Tratar a las personas como “usuarios” del Estado significa solo reconocerles su derecho a reclamar por la calidad del producto que se les entrega, secundarizando el rol fundamental del Estado como garante y posibilitador de los más amplios derechos de las personas como ciudadanos. Ese rol es el que permite que los derechos, que en teoría hacen a todos iguales, en realidad puedan ejercitarse de manera igualitaria. Los derechos o son iguales en la práctica o no lo son del todo. Y es en esa práctica de rasar el terreno de las desigualdades estructurales, sobre todo para los que menos tienen, en que nuestros gobiernos vienen mostrando limitaciones o autolimitaciones importantes, pese a lo mucho que se ha hecho.

Por otro lado, distanciándose de la trayectoria histórica de sus partidos, la Concertación en cuanto gobierno ha abrazado con demasiada pasión el concepto del Estado “subsidiario”, es decir, del Estado que solo hace aquello que los privados no deseen hacer porque les resulta poco atractivo como negocio o que simplemente sienten que no pueden acometer. Tal concepto del rol del Estado nunca caracterizó las propuestas de las fuerzas políticas constitutivas de la Concertación a través de su historia, de los años cuarenta en adelante. Más aún, fue ese concepto de la “subsidiariedad” del Estado el que las fuerzas progresistas que hoy formamos la Concertación combatimos con todas nuestras fuerzas cuando la dictadura lo levantó como eje de su modelo neoliberal, al introducir las profundas reformas económicas e institucionales realizadas

en los años ochenta. A veces resulta al menos incómodo ver con qué gusto muchos de los nuestros aplican esta filosofía en sus labores de gobierno, con el resultado de que el Estado en la práctica abdica de su función fundamental de ser proactivo en defender a los más débiles en la sociedad y en crear los mecanismos para equilibrar las desigualdades estructuralmente producidas por la economía de mercado.

Esto suele expresarse de diferentes formas. Una, en las relaciones entre el capital y el trabajo. Las fuerzas de la Concertación siempre reconocieron, cada cual en su ideario propio, la debilidad de la parte laboral en la relación entre el capital y el trabajo y que al Estado correspondía fortalecer a la parte más débil, no solo a través de la política laboral sino de una amplia variedad de políticas e instrumentos. Sin embargo, en los gobiernos de la Concertación, en muchas ocasiones, confrontada la parte laboral con la patronal, el gobierno se ha abstenido de toda intervención, bajo el *dictum* de que se trata de “una relación entre privados” y que ante ella no corresponde al Estado hacer ni decir nada. En muchos casos ello ha equivalido a dejar a la parte laboral entregada a su suerte. No debe extrañar, entonces, que muchos sectores laborales se sientan desprotegidos y descontentos frente a una coalición a la cual han apoyado fuertemente. En la medida que una aproximación más tecnocrática ha ido ganando influencia al interior de nuestros gobiernos, esa tendencia se ha acentuado y ha contribuido, con ello, al distanciamiento observado. Con la honrosa excepción de lo que ocurrió en el gobierno de Aylwin, cuando se impulsó un conjunto de reformas laborales significativas, o en la primera parte del gobierno de Bachelet, en que se hicieron importantes avances para volver menos precaria la situación de los trabajadores subcontractados y otros en materia de protección social.

Pero hay otra derivación de tal filosofía “subsidiarista”, que a veces tiende a expresarse en una cierta actitud “abdicionista” respecto a las obligaciones del Estado. En los años sesenta y setenta a nadie extrañaba que el Estado se diera herramientas para fortalecer a la sociedad civil, haciendo posible que ella pudiese efectivamente hacer uso de los canales de participación que se le abrían, como fue el caso de la Consejería Nacional de Promoción Popular. Este era un organismo de gobierno dedicado íntegramente a esa labor, sin proselitismo político, sino fundamentalmente impulsando la constitución de todo tipo de organizaciones ciudadanas, territoriales y funcionales, enseñando a la gente a organizarse, a administrar y gestionar adecuadamente una organización, a asegurar la máxima participación de sus miembros, a participar a través de los canales que se le abrían desde el Estado.

Hoy, cuando hemos recibido de manos de la dictadura un Estado tan cercenado en sus facultades y tan ideológicamente “arrinconado” que pareciera pecaminoso atribuirle cualquier tipo de tareas que no sean las de apoyar por todos los medios posibles al empresariado, plantearse algún apoyo sustancial del Estado a la sociedad civil para que ésta efectivamente pueda participar como anhela, pareciera fuera de foco y obsoleto. Como Concertación hemos aceptado en la práctica tal “arrinconamiento” a que nos ha llevado la hegemonía ideológica de la derecha y, muchas veces, frente a problemas que requerirían un protagonismo institucionalizado de la sociedad civil, damos como explicación que “no tenemos las herramientas legales” para hacerlo, pese a que ya llevamos veinte años gobernando y que alguna vez tuvimos las mayorías parlamentarias como para aprobar leyes que nos hubieran dotado de esas herramientas. La gente ve eso y llega a la conclusión ineludible de que no tenemos voluntad política para hacer más de lo que hacemos en esta dirección. ¿Cómo podría llegar a otra conclusión?

Recientemente se ha puesto de moda un plebiscito realizado en una de las comunas más ricas y conservadoras de Chile para preguntar a los ciudadanos sobre ciertas modificaciones a las normas de construcción, y los medios de comunicación en manos de la derecha han loado tal demostración de democracia. Efectivamente, fue un ejercicio democrático laudable. No obstante, esa misma derecha veta todo avance para que el mecanismo plebiscitario sea introducido en la Constitución para dirimir sobre grandes temas que preocupan a la ciudadanía, como el lucro en la educación, la píldora del día después, el aborto terapéutico y otros.

Pero la Concertación tampoco ha dado una batalla de opinión pública para introducir el plebiscito nacional como mecanismo de consulta habitual a la ciudadanía en torno a temas de su preocupación. Y así, minorías o mayorías de diversa especie terminan imponiendo su particular visión o punto de vista a la mayoría o minoría que no comparte su punto de vista. Ahí están los casos de “la píldora del día después” o del “aborto terapéutico”, por citar solo dos casos recientes. Esto hace que diferentes sectores de la sociedad se sientan pasados a llevar por una u otra razón y que se acumulen descontentos ciudadanos de diferente origen, pero que al final resultan en una mirada crítica hacia el mundo político y hacia un Estado que no nos protege a todos por igual en nuestros derechos ciudadanos y como personas. Y la cuenta se le pasa a la Concertación, por estar a cargo de ese Estado y por no saber ponerse a la altura de la defensa de los derechos de todos, respetando a cada cual en su identidad y valores.

No basta entonces con dotarnos de un nuevo sueño democrático, que convoque a la gente a ser parte protagonista de su futuro. Esa convocatoria

puede quedarse solo en la retórica del discurso si no la fundamos en una nueva filosofía del papel que le corresponde al Estado en una sociedad con tantas desigualdades como la nuestra y, sobre todo, en una nueva **práctica**, una nueva forma de hacer gobierno, que le otorgue sustento y sea coherente con dicho sueño.

Todo ello debiera expresarse en una especie de “nuevo contrato social” entre la Concertación y la ciudadanía, en que asumamos formalmente, entre nosotros y ante el país, un conjunto de compromisos sobre diversos temas, que se arrastran desde hace mucho y que cercenan o limitan nuestras capacidades de intervención sobre la sociedad.

Este nuevo “contrato social” debiera abarcar un variado conjunto de elementos, entre los que destacan los siguientes.

En primer lugar, es necesario acometer, de una vez por todas, una gran reforma del Estado a fin de superar sus obsoletos e ineficientes arreglos institucionales existentes, que no logran dar cuenta del tipo integrado de acción y gestión pública multidimensional e intersectorial que hoy se requiere. No basta con la modernización del Estado, que es sin duda también una gran necesidad. Es preciso que el conjunto del Estado sea funcionalmente redefinido, posiblemente reduciendo el número de ministerios y tal vez su tamaño, redistribuyendo funciones hacia los gobiernos regionales y municipios, a fin de que los ministerios se concentren en su labor más bien normativa y de generadores y monitores de política pública. Se necesita un Estado central más reducido, pero más digitalizado, de manera que su acción reguladora, promotora y redistribuidora sea más incisiva y eficaz, con un uso socialmente más eficiente de los recursos públicos.

Es fundamental que se traspase poder administrativo, ejecutivo y de recursos a las regiones y agrupaciones de comunas, donde se debe introducir un modelo de asociatividad que potencie a las más débiles y que les permita desempeñarse con nuevos y superiores niveles de eficiencia y respuesta a la ciudadanía.

Asimismo, se requiere una gestión más integrada y que dé mejor cuenta de la complejidad y multidimensionalidad en se expresan los problemas que la gente sufre a nivel de sus radicaciones socio-territoriales. Se necesita una gestión pública con un nuevo modelo de generación e implementación de las políticas públicas, auténtico y efectivamente participativo y reflexivo, que permita ir aprendiendo de la práctica y corrigiéndola de consuno con la ciudadanía que es objeto y sujeto de la acción del Estado, empoderándola de verdad. Una gestión más flexible y efectivamente descentralizada que permita sintonizar mejor las respuestas a las necesidades de la ciudadanía, con municipios y

gobiernos regionales realmente empoderados y potenciados con recursos de la más diversa naturaleza. Una gestión pública, además, basada en abrir de par en par las puertas a diversas formas de democracia o participación directa, en especial a nivel local y regional.

A nivel político institucional, deben emprenderse también reformas constitucionales sustanciales. Una fundamental es corregir la desequilibrada relación de poder que existe entre el Ejecutivo y el Parlamento, que no ha sido reformada y se mantiene aún dentro del modelo institucional pinochetista, que no solo desproveyó al Parlamento de muchas de las atribuciones de las cuales gozaba en la Constitución de 1925 sino que creó un Parlamento casi hechizo, sin capacidad de tomar decisiones realmente compartidas con el Ejecutivo sobre la forma en que se presupuestan y usan los recursos públicos. De esta forma se ha transformado a los parlamentarios en mendicantes de lo que los ministerios, gobiernos regionales o municipios, que son los que realmente deciden sobre el uso de los recursos públicos, tengan a bien concederles. El poder público se mide en definitiva por el grado de control o de capacidad de decisión que se ejerza en relación al uso de los recursos y sobre tal materia la Constitución pinochetista se encargó de que los parlamentarios no tengan ninguna prerrogativa, a excepción de decir no a lo que el Ejecutivo les proponga. Esta es una de las razones por las cuales se ha empobrecido tanto la labor parlamentaria, cuya única forma de equilibrarse con el poder del Ejecutivo es finalmente declarándose en rebeldía, o bien asumiendo un discurso “alcaldicio”, tratando de mostrar que han tenido influencia en las decisiones sobre el destino de recursos públicos que otros en realidad toman, de lo cual la gente se da cuenta cada vez más, con lo cual su credibilidad disminuye.

A esto se agrega la necesidad de renovar caras y estilos. La eternización de diputados y senadores en sus cargos no favorece la función política, por el contrario la empobrece. En un mundo en que todo cambia tan rápidamente, en que los “productos” de la más diversa especie se suceden unos a otros cuando uno aun no se acostumbra al que acaba de adquirir, el repetirse año tras año las mismas caras, haciendo los mismos planteamientos, con el mismo lenguaje, con los mismos “trucos” publicitarios que ya se les conoce, es en verdad agotador.

La impermeabilidad de la élite política, tanto gobiernista como opositora, al cambio tanto de estilos y contenidos como de personas, se ha transformado en un elemento empobrecedor de la política y, a la vez, en un elemento de creciente fastidio de la ciudadanía, la que en otras esferas de su vida ve cada día que se le ofrecen nuevos “productos”, nuevas cosas. Por ello es que cuando, por esas casualidades del destino más que por quererlo así quienes toman las decisiones

en política, aparece una cara nueva, la gente se suma a ella con entusiasmo, apostando intuitivamente a que por allí quizás venga la renovación y cambio que anhela. El caso de Bachelet es emblemático al respecto. A estas alturas para nadie es un misterio, porque sus actores mismos lo han confesado públicamente, cómo fue resistida por los “barones” del PS y del PPD la posibilidad de que Bachelet pudiera ser carta presidencial, habiendo habido hasta lágrimas de ella de por medio, ante la frustración de ver que solo por el hecho de no ser de la élite política –y mujer, además– había tal resistencia, pese a la indudable y fuerte simpatía que despertó en el gente desde que apareció en el firmamento político como ministra de salud del Presidente Lagos.

La verdad es que en esto la dirigencia de la Concertación tiene una fuerte responsabilidad, ya que no ha sido capaz de abrir espacios para que se produzca una renovación de los cuadros dirigentes. Más bien, la práctica extendida ha sido el de cerrar toda posibilidad de manifestarse y ascender a quien no se integre al “establishment” y pase a ser parte del equipo de “operadores” de quienes detentan el poder partidario, ignorándolos, arrinconándolos o simplemente no dejándoles otra alternativa que manifestarse “por el lado” de las institucionalidades existentes, pasando con ello rápidamente a la categoría de “desleales”, cuando no “traidores”. Al parecer, en la política nacional nadie está dispuesto a jubilar. Y los que se hacen a un lado generalmente es porque se hastían de la forma en que se está haciendo política hoy o porque desean tomar otros rumbos personales o profesionales, no necesariamente por generosidad hacia los que vienen detrás. Peor aún, algunos que terminan yéndose de sus partidos para asumir, supuestamente, las banderas del cambio, para encabezar el desafío que plantea “el movimiento de placas tectónicas” que se estaría produciendo en la política nacional, que cruje por el encontronazo entre la conservación y el cambio, son carcamales demasiado trillados y que tienen demasiadas “llegadas estrechas” como para tener la credibilidad que se requiere para liderar movimientos verdaderamente renovadores de la política nacional. Al final, todo termina en que la redefinición de sus adscripciones partidistas pasa a ser la simple búsqueda de nuevos nichos de poder personal ante la eventual salida de la Concertación del gobierno.

Los partidos, tanto de gobierno como de oposición, se han transformado en maquinarias conservadoras del poder de una élite que no acepta la renovación y que se preocupa poco de que cada vez vote menos gente, mientras mantengan la proporción de votación que les permita conservar las posiciones de poder que tiene su dirigencia y seguidores, tanto a nivel nacional, como regional y comunal. Pero ello no puede ni debe seguir, si no se quiere profundizar el

distanciamiento creciente entre la ciudadanía, y especialmente los jóvenes, de la política y del servicio público.

Por ello es que ha habido extraordinaria resistencia en los partidos por aceptar mecanismos de limitación del número de mandatos consecutivos que puede detentar un diputado, un senador, un alcalde, un concejal o un consejero regional. Y algunos partidos, como el PS, cuando han llegado a tomar la decisión de implantar esta norma, la dirigencia busca en definitiva múltiples argucias para evitar que esas resoluciones se pongan de verdad en práctica. Ello ha sucedido también con la implantación del mecanismo de elecciones primarias para elegir a quienes van a ser los candidatos que se va a proponer a la ciudadanía, lo que ha operado solo en el caso de los candidatos presidenciales. Pero en el resto de las candidaturas, ha sido hasta ahora imposible que este renovador mecanismo sea asumido. En la DC se aprobó hace algunos años, pero su uso se pervirtió en el camino y el mecanismo fue finalmente descartado, por desgracia. Las primarias tienen la inmensa virtud de trasladar el eje de las decisiones desde las máquinas internas del poder partidario a la ciudadanía. De allí deriva la resistencia a impulsar este mecanismo de quienes profitan de esas máquinas para mantener eternamente sus posiciones de liderazgo partidario. No obstante, las primarias para elegir a cualquier y todo candidato que desee postular a algún mandato ciudadano, es un gran mecanismo democratizador y que contribuiría a cambiar radicalmente el estilo de hacer política, mejorando además la calidad de los elencos humanos que se postulan a esas candidaturas.

En definitiva, hay que introducir un cambio sustancial respecto a ambos aspectos. Por lo tanto, los dirigentes de los partidos de la Concertación, y especialmente sus parlamentarios, debieran suscribir un compromiso solemne ante la ciudadanía de que van a promover y votar favorablemente una reforma constitucional y las leyes que sea necesario para que, primero, se ponga un límite al número de mandatos sucesivos que pueden cumplir quienes son elegidos a cargos de representación de la soberanía popular y, segundo, para que se instaure obligatoriamente el mecanismo de elecciones primarias para que en los partidos políticos se elijan los candidatos a cargos de elección popular.

Junto con ello, habría que introducir mecanismos como el de la revocación de mandato de aquellas personas elegidas en cargos de representación ciudadana que infringen la ley o que los desempeñan de manera inadecuada, ya que no basta con el juicio electoral cada cuatro años para expresar el malestar de la ciudadanía con el desempeño de malos servidores públicos. Igualmente, la Concertación a estas alturas debiera dotarse de un código ético al que deben atenerse todos quienes cumplen responsabilidades públicas, cuya infracción, determinada por un cuerpo colegiado del cual la Concertación debe dotarse,

conllevaría su inmediata renuncia al cargo respectivo. Si ello no se *hiciera*, al menos debiera levantarse una norma que señale que quienes hayan recibido cualquier tipo de sanción administrativa por malas prácticas funcionarias de cualquiera especie, no pueden simplemente aparecer más tarde en otro cargo público como si nada hubiera pasado. El relajo ético en esta materia *termina* llevando indefectiblemente a prácticas corruptas.

Políticamente, todos estos compromisos debieran plasmarse en una suerte de *nuevo contrato social entre la Concertación y la ciudadanía*, que *debiera ser* suscrito por toda la dirigencia de los partidos y todos sus mandatarios, es decir, parlamentarios, alcaldes, concejales, consejeros regionales. Su cumplimiento tendrá que ser supervigilado por la propia Concertación, *pero también por* la ciudadanía a través de los mecanismos que las organizaciones ciudadanas puedan darse a tal efecto. También los medios de comunicación van a *cumplir* su papel en ello.

Varios de estos compromisos requerirán posiblemente *reformas* constitucionales. A estas alturas, con tanto parche que ha tenido la Constitución, quedando aún muchos aspectos en ella que deben ser modificados, *la verdad es* que la Concertación debiera asumir la bandera que a lo menos dos de sus *partidos* –el PS y la DC– ya han planteado, como es el tener una nueva Constitución, emanada de una Asamblea Constituyente elegida democráticamente. *De nada* nos sirve una Constitución de Pinochet firmada ahora por Lagos, *después del* último paquete de reformas que se le introdujo bajo su gobierno, cuando aún hay aspectos sustantivos en ella que no reflejan el pensamiento de *las fuerzas* democráticas. Estos puntos debieran ser levantados en la campaña presidencial que se avecina, para que la derecha dé cuenta a Chile por qué sigue adscribiendo aún a una filosofía, arreglos institucionales y planteamientos que la *propia* historia de estos veinte años ha superado.

Tercero: Compromiso por una nueva forma de hacer política

En medio de las elecciones presidenciales de 1989, aprovechándose del hecho de que en esos momentos la Concertación estaba compuesta por 17 partidos, la derecha levantó una fuerte campaña señalando que una coalición con tantos partidos y tan diferentes entre sí no aseguraba la capacidad de dar gobernabilidad y paz al país. El mensaje había comenzado a erosionar la credibilidad de la candidatura presidencial de Patricio Aylwin, según mostraban las encuestas. En esa coyuntura surgió la iniciativa en la Concertación de

suscribir entre sus partidos un solemne compromiso de gobernabilidad, lo que se realizó en un acto formal.

Dicho compromiso tenía dos elementos claves. Por un lado, los partidos se comprometían a que el Presidente tendría plena libertad para designar a sus colaboradores en el gobierno, sin consulta previa a los partidos y sin que éstos tuvieran que dar un “pase” a sus militantes para que pudieran aceptar el cargo que les ofreciera el Presidente. Por otro, los partidos se comprometían a no “cuotearse” los cargos de gobierno, correspondiéndole al Presidente asegurar la equilibrada representatividad de los partidos en su seno, ya que se trataba de un gobierno de coalición.

La suscripción de dicho compromiso no solo tuvo un tonificante efecto en la campaña presidencial del Aylwin, fortaleciendo su credibilidad y confianza ante la ciudadanía sino que, una vez asumido el mando, proporcionó al Presidente un importante instrumento para disciplinar a los partidos, cuando alguno de ellos olvidaba el compromiso solemnemente suscrito, lo cual dio al gobierno una gran coherencia y disciplina interna. Fue así como llegó a conformarse una suerte de conducción “transversal” o “partido transversal” como algunos lo llamaban, en que el elemento definitorio era la lógica de Estado, y no la partidista, con que se tomaban las decisiones, lo que fue altamente positivo para la coherencia de la conducción que ejerció el Presidente Aylwin en esa difícil y compleja transición.

Hoy, lamentablemente, muchas cosas han cambiado en el seno de nuestra coalición. La ciudadanía concertacionista, a su vez, viene mostrando un creciente alejamiento de su coalición, por su fuerte rechazo a la forma de hacer política, entre otros aspectos, en que ha caído su dirigencia. Asimismo, se observan, no solo crecientes muestras de desafección sino abandonos de la coalición misma por parte de destacados y valiosos dirigentes.

En este contexto, sería fundamental suscribir *un nuevo compromiso de gobernabilidad*, pero esta vez basado en un planteamiento que apunte a una nueva forma de hacer política por parte de la Concertación, saliendo al paso de las diversas distorsiones y perversiones que se vienen dando en su seno.

Este compromiso debiera apuntar a una redefinición de la relación entre los partidos políticos y el gobierno y entre los mandatarios elegidos con el apoyo de sus partidos (parlamentarios, alcaldes, concejales, consejeros regionales) y el Gobierno. Allí debiera establecerse con claridad y precisión los derechos y deberes de cada cual, separando con absoluta nitidez los ámbitos jurisdiccionales de responsabilidad de cada cual y con la absoluta obligación de respetarlos de manera irrestricta y real.

Esto es imprescindible a fin de poner fin a prácticas nocivas que han ido corroyendo el sentido de Estado y de búsqueda del bien común que debe prevalecer, por sobre todo, en el quehacer público. Entre dichas prácticas, hay dos que son especialmente importantes de erradicar.

Por un lado, existe una práctica de las dirigencias partidarias, que ha crecido con el tiempo, en el sentido de presionar para que el Estado responda más a sus intereses de conservación de su poder político personal, por lo que procuran introducir en el aparato público su elenco de operadores políticos. El riesgo evidente de ello es que tales operadores, en el ejercicio de los cargos públicos, tiendan a sobreponer el interés de sus mandantes partidarios por sobre el interés público de hacer la mejor y más transparente gestión posible a favor de los ciudadanos.

Esta práctica tiende a ir acompañada, como es obvio, por el peligro de que se instalen prácticas de “cuoteo” en la designación de cargos públicos. En todo gobierno de coalición existe el sano principio de que debe existir en los cargos públicos de confianza una equilibrada y adecuada representatividad de las fuerzas políticas que le dan apoyo. Cosa diferente, sin embargo, es la deleznable práctica del “cuoteo”. Esta práctica significa que los partidos se apropian, o el gobierno les reconoce, erradamente, virtual propiedad de determinados cargos, lo que lleva a dos derivaciones altamente negativas. Por un lado, no puede reemplazarse en el mismo cargo a nadie que no sea militante del partido al cual “pertenece” el cargo. Por otro, como consecuencia inevitable de dicha “propiedad”, se produce una defensa corporativa partidista de los militantes que ejercen tales cargos, independientemente de la forma eficiente o ineficiente, adecuada o inadecuada como lo ejercen. De esta forma la meritocracia termina siendo reemplazada por la “militocracia”, es decir, por el reino de funcionarios militantes “puros y sinceros” pero quizás ineptos para las responsabilidades que deben desempeñar y a los cuales, en definitiva, no se puede tocar. Por ello es que el “cuoteo” es fatal para una gestión coherente y eficiente, ya que destruye no solo el imperio del mérito como elemento determinante de quien ocupa un cargo sino también el principio más elemental del funcionamiento jerárquico de una organización, ya que los jefes se ven impedidos de remover o trasladar funcionarios sin previo aviso o permiso de su partido de pertenencia, al mismo tiempo que el funcionario siente que le debe más respeto a quien lo designa en su partido que al jefe que conduce y controla su trabajo. El cuoteo es corrosivo de una gestión pública normal, seria, y eficiente. Si bien el “cuoteo” no se ha instalado como práctica generalizada en ninguno de los gobiernos concertacionistas, el riesgo de que se llegue a tan negativa práctica existe,

como derivación de la tendencia mencionada en el párrafo precedente, y debe evitarse a toda costa.

Por otro lado, existe una cierta tendencia a que aumente la influencia de los parlamentarios de la coalición gobernante en la designación de personas en diferentes cargos públicos, produciéndose *el riesgo de una captura del Estado por los parlamentarios*. Tal tendencia, que a medida que han ido transcurriendo nuestros gobiernos se ha ido haciendo un hecho cada vez más evidente, tiende a limitar la autonomía y capacidad de gestión del Estado. Al tratar de imponer en diversos cargos de gobierno a gente de la confianza personal de los parlamentarios, ni siquiera de la confianza de sus partidos, lo que se va buscando no es necesariamente asegurar una buena gestión para la ciudadanía de sus distritos o circunscripciones, sino especialmente para aquella parte de la misma que son su nicho electoral, asegurándose así su re-elección permanente. Esta tendencia tiene dos consecuencias nocivas. Por un lado, *clienteliza* con nombre y apellido la labor del Estado a límites absolutamente poco sanos para la democracia, puesto que altera la sana separación de poderes del Estado. Por otro, no siempre se condice con una buena gestión pública y al servicio de la gente, como debe ser. Sin mencionar el paso muy corto a que se encuentra de que se den desviaciones francamente corruptas en el ejercicio de un cargo público por parte de quienes se lo deben a quien ha sido decisivo para su designación.

Esta es, sin duda, una grave distorsión de la relación entre el gobierno y sus parlamentarios, en realidad entre dos poderes del Estado, los que pese a ser co-legisladores, deben mantener su autonomía jurisdiccional a todo evento. El sobrepasamiento jurisdiccional que esta práctica conlleva significa una presión indebida por parte de los representantes de un poder del Estado sobre otro poder del Estado. Pero más aún, se puede resbalar hacia una peligrosa *clientelización* de la relación entre los representantes de esos dos poderes, lo que puede derivar en situaciones altamente negativas.

Es fundamental cortar de raíz la extensión de estas prácticas, que van minando la sana separación entre los poderes del Estado, que socavan la fundamental independencia que por razones de Estado deben mantener los Ministros y el Presidente, debilitando en definitiva la democracia y su legitimidad.

Por ello que es preciso que en el *compromiso por la gobernabilidad* se incluyan cláusulas en que haya un fuerte compromiso de los parlamentarios por respetar la autonomía del gobierno en la formación de sus cuadros funcionarios, a todo nivel. Al gobierno lo que le debe interesar por sobre todo –y lo que se le exige por los propios partidos y los propios parlamentarios, para no decir

la ciudadanía misma– es hacer una buena gestión. Sin embargo, ello **no puede** asegurarse si la selección de aquellos que son designados en las **diferentes** responsabilidades públicas depende de si son o no gente de **confianza** de los parlamentarios o de los dirigentes políticos y no del mérito y **cualidades** que tengan para desempeñar bien y eficientemente los cargos en los **que son** designados.

Finalmente, es también crucial que la dirigencia política y **todos los** mandatarios de la Concertación suscriban un *compromiso por la probidad*, donde se establezca el marco de normas éticas que serán exigidas a **quienes** ocupen cargos públicos, y en que los partidos se comprometan a **no defender** corporativamente a nadie, ni tampoco a cohonestar conductas **reprobables**, permitiendo que quienes cometen faltas graves sean simplemente **cambiados** de cargo, en vez de ser lisa y llanamente expulsados de la administración pública.

Pero no se trata simplemente de suscribir papeles que luego **se olvidan**. De lo que se trata es de contraer compromisos solemnes ante la **ciudadanía**, en que cada cual se hace personalmente responsable de **cumplir con lo** comprometido. Ello debe ir acompañado por el complemento **de normas que** los partidos establezcan para su propia militancia, concordantes con **aquellas** que se incluyan en los compromisos suscritos como Concertación.

Para que todo esto pueda ser realidad se requiere obviamente una **muy** fuerte voluntad de cambio por parte de las dirigencias concertacionistas. Significa, primero, reconocer y asumir de verdad nuestros **males principales** y, luego, pasar del reconocimiento a la acción para corregirlos **radicalmente**. El fundamento *sine qua non* de la actividad política es la credibilidad. Y la credibilidad se gana mediante la práctica, una práctica permanente y coherente que cuesta mucho mantener, y no mediante el discurso, que no tiene costo.

Tras esta profunda y radical modificación de conductas de las dirigencias hay riesgos y hay costos, sin duda. Pero es crucial volver a practicar aquello que hacíamos años atrás, cuando tomábamos decisiones políticas que, **según** decíamos, podrían ser “malas para nosotros (el partido o la Concertación), pero buenas para Chile”. Cuando se tiene esa capacidad de anteponer los **intereses** del país y de la democracia por sobre los intereses personales o **partidistas**, se está en la buena y sana senda democrática, en la senda de ser creíbles **otra vez** para la ciudadanía. Por ello es que se requiere un magno esfuerzo por parte de toda la dirigencia concertacionista, a nivel nacional, regional y local, así como por parte de todos los concertacionistas en general, a fin de **modificar** radicalmente nuestras prácticas, revestirlas de una nueva y auténtica ética de servicio público.

Es imperativo que cambiemos nosotros mismos y nuestras prácticas para que la ciudadanía nos siga honrando con la responsabilidad de cambiar el país, de seguir construyendo sus sueños como lo hemos venido haciendo los últimos veinte años, los más fructíferos de la historia del país.

Un mensaje a la Concertación y su tarea de futuro

PATRICIO AYLWIN

Al recorrer las páginas de este libro, se aprecia la magnitud de la obra realizada por la Concertación de Partidos por la Democracia a lo largo de estos años. Vivimos un Chile diferente al que recibimos a inicios de la década de los noventa; no solo se trata de una transformación material, es un progreso notable de la sociedad chilena en su conjunto que se advierte, en mayor o menor medida, en todo el país.

Hemos sido capaces de transformar la geografía humana de Chile. Son los hombres y mujeres de nuestra patria los que hoy ven el futuro con ojos de mayor esperanza, pues ven a sus hijos con la real posibilidad de alcanzar un nivel de vida superior.

En el curso de mi larga vida política, he tratado de ser consecuente con los principios y valores del humanismo cristiano. En el marco de esas convicciones, tengo la certeza de que la mejor realización de mi vida fue ayudar a crear la Concertación. Fue el esfuerzo de mucha gente, algunos de los cuales ni siquiera sobrevivieron para ver la democracia recuperada.

Esta alianza de humanistas cristianos y socialistas laicos fue mucho más que un acuerdo pragmático para derrotar al dictador y devolverle a Chile sus tradiciones democráticas. En realidad se trató de enfrentar la tarea histórica de hacer de Chile un país más justo y solidario, en un marco de respeto irrestricto de las libertades ciudadanas y un ejercicio efectivo de los derechos humanos. La Concertación de Partidos por la Democracia ha sido, en la historia de nuestro país en el último siglo, el esfuerzo más fructífero en la tarea de avanzar en ese sentido.

Siento que hemos hecho una buena tarea; sin embargo, no puedo ocultar mi preocupación por los desafíos que tenemos por delante. Vivimos una etapa crucial que interpela a los fundamentos que dieron nacimiento a la Concertación. Esta situación, lejos de atemorizarnos para claudicar ante

la incertidumbre, nos llama a una renovación de nuestro compromiso y a la reafirmación de aquello que creemos.

En este momento se requiere más y mejor Concertación. La tentación a buscar caminos de dispersión y proyectos personales es grande, pero hoy es el momento de la mayor unidad que seamos capaces de construir. En la primera hora de la Concertación fue la generosidad de muchos que postergaron sus visiones particulares lo que posibilitó el éxito, ante un adversario que parecía invencible.

Hoy, 20 años después, se requiere esa misma generosidad. Tenemos que ponernos realmente en la disposición de crear y robustecer la alternativa de la Concertación para seguir siendo generadores de esperanza de un Chile mejor.

Sé muy bien que, a mis 90 años, represento más el pasado que el futuro. Otros tienen hoy el timón en sus manos. Pero desde la ponderación de esos años, me atrevo a hacer una invitación abierta a todos mis compatriotas de buena voluntad, no solo a valorar todo lo bueno hecho por la Concertación, sino a robustecer y actualizar este proyecto político para ofrecerle a Chile una nueva etapa que la historia nos demanda.

La política es una de las actividades más nobles que puede desarrollar una persona y que genera legítimas satisfacciones cuando se realiza al servicio de la gente, especialmente de aquellos más desfavorecidos, los más pobres.

Para mí la Concertación ha sido la expresión concreta de un tipo de política que le ha hecho bien a Chile. A través de esta experiencia, hemos podido servir a los valores en que siempre he creído, junto a muchos otros que, desde sus propias convicciones, trabajan por el bien común en un esfuerzo colectivo.

Espero que este libro sirva a sus lectores, no solo para valorar lo que Chile ha progresado en estos años, sino también para fortalecer el compromiso cívico de seguir construyendo una sociedad más próspera, más libre, más justa y más solidaria.

A través de las páginas de este libro se ha intentado recoger el pasado, presente y futuro de la Concertación de Partidos por la Democracia, una alianza de fuerzas políticas progresistas que ha dado a Chile el mejor período de su historia, en términos de avances materiales, económicos, sociales y humanos.

La amplia gama de autores y de miradas sobre lo que ha sido, es y debiera ser y hacer esta coalición exitosa da cuenta de su diversidad, quizás su gran riqueza, pero también de un estado de maduración a que ha logrado llegar la política chilena, después de desencuentros históricos que trajeron graves consecuencias para el país. La Concertación es una muestra de que los liderazgos políticos del país han crecido en su capacidad de dar gobernabilidad, encontrar la forma de fortalecer acuerdos y resolver diferencias, así como de proveer a nuestra sociedad de nuevos y superiores niveles de desarrollo material y humano. Algunas de esas miradas, descarnadamente autocríticas, son expresión también de los niveles de madurez que se ha alcanzado y son un signo esperanzador de las capacidades de esta coalición para mirarse sin autocomplacencia y de aprender tanto de sus éxitos como de sus errores. Eso le abre la posibilidad de refundarse y reinventarse para asumir los nuevos desafíos del gran cambio cultural que ella misma ha producido con su exitosa acción de cuatro lustros de gobierno.

El esfuerzo realizado, que se expresa en parte en los documentos de este libro, ha sido arduo. El proyecto al cual responde encontró una amplia acogida y simpatía entre todos aquellos que fueron convocados para hacer su aporte de análisis y reflexión de lo que hemos sido, de lo que hemos hecho y de lo que deberíamos hacer a futuro. Pero lograr que gente, que está muy inmersa en el quehacer de gobierno o en sus actividades profesionales propias, se diera el tiempo para reflexionar y poner en el papel el resultado de tal ejercicio, fue difícil. No obstante, al mismo tiempo, todos quienes participaron respondiendo a nuestra convocatoria resaltaron la importancia de darnos espacios de

encuentro y tiempos para reflexionar sobre nuestra práctica, para aprender de ella, tanto en sus aspectos positivos como negativos.

El proyecto al cual responde este libro contempla una segunda fase, actualmente en curso, consistente en la realización de una serie de diálogos sociales, en que bajo un formato de taller se convoca a centenas de personas de la base social que se sienten parte de esta coalición y se los invita a reflexionar sobre ella, sus logros y limitaciones. Estos talleres se están realizando en el centro, norte y sur del país, tratando de recoger el pensamiento de lo que hemos llamado “la Concertación silenciosa”, es decir, a los compatriotas comunes y corrientes, que no son parte de los liderazgos políticos a nivel nacional, regional o local, sino expresión de la base social misma. La idea ha sido tener así una especie de muestra de la sociedad chilena, a fin de percibir las razones más profundas del descontento que muchos expresan con esta coalición, ver las raíces de tal descontento y reflexionar colectivamente en la forma de superar los aspectos negativos que la gente siente que existen en el accionar de la misma. La experiencia ha sido muy valiosa y los resultados de la misma serán también publicados en el futuro cercano.

Al finalizar estas páginas cabe la tentación de hacer una síntesis de conclusiones a las que podría llegarse después de revisar la trayectoria de esta coalición según la consignan los diversos autores. Pero hemos llegado a la convicción de que ello podría terminar más bien transgrediendo la sustancial riqueza y diversidad de los distintos ángulos desde los cuales se ha reflexionado sobre esta coalición, por lo que hemos preferido que sean los lectores los que saquen sus propias conclusiones.

Deseamos agradecer encarecidamente a todos quienes participaron en esta gran iniciativa editorial. En particular es importante reconocer el esfuerzo y aporte de quienes encabezan las instituciones sin fines de lucro que han impulsado este proyecto, como es el ex Presidente de la República don Patricio Aylwin Azócar, presidente de la Corporación Justicia y Democracia, y la señora Irma Cáceres de Almeyda, presidente de la Fundación Clodomiro Almeyda Medina. Ambos han hecho un aporte comprometido al éxito de este proyecto y su activa e insustituible participación en las diferentes etapas del mismo ha sido un gran estímulo para quienes se han hecho parte de las diferentes actividades y tareas que ha involucrado.

También quisiéramos destacar el esfuerzo de los directores del proyecto, Vicente Sánchez y Jorge Maldonado, quienes tuvieron a su cargo la tarea de hacer el seguimiento cotidiano de las labores acordadas, sobre la base de las decisiones tomadas en su Comité Ejecutivo, así como por los presidentes de las fundaciones comprometidas.

Por nuestra parte, nos sentimos contentos con el resultado, aunque no satisfechos, ya que, como suele suceder en estos esfuerzos de gran envergadura, lo obtenido es quizás menos de lo que ambicionábamos, pero a la vez bastante más de lo que muchos nos señalaban que podríamos lograr. En todo caso, sentimos que hemos hecho un aporte a la reflexión política que esperamos estimule a otros a profundizar esfuerzos como éste, que la política nacional necesita a fin de mejorar el desempeño de quienes gobiernan o aspiran a gobernar el país.

LOS EDITORES
Santiago de Chile, mayo de 2009

Autores

Mariana Aylwin

Directora de la Corporación Educacional Aprender. Consejera de la Democracia Cristiana. Ex diputada (1994-1998) y ex ministra de Educación (2000-2003).

Patricio Aylwin

Abogado. Ex Presidente de la República de Chile. Ex presidente del Senado. Ex presidente de la Democracia Cristiana.

Carlos Bascuñán

Licenciado en Historia. Director ejecutivo de la Corporación Justicia y Democracia.

Germán Correa

Estudios de doctorado en Sociología en la Universidad de California en Berkeley y de licenciatura en Sociología en la Universidad de Chile. Ha sido consultor internacional en el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), entre otros. Ha practicado la docencia en la Universidad de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile, Universidad de Santiago de Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y Universidad de Stanford. Ex ministro del Interior (1994), ex ministro de Transportes y Telecomunicaciones (1990-92), ex coordinador general de Transporte de Santiago (2002). Secretario ejecutivo del Comité Interministerial Ciudad y Territorio (2006-09).

Carlos Cruz

Ingeniero comercial de la Universidad de Chile, magíster en negocios de la IESA, Caracas. Ex coordinador general de Concesiones en el Ministerio de Obras Públicas (1995-2000). Ex ministro de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones (2000-2002). Gerente de Imaginación Diseño de Negocios S.A. desde 2005 en adelante. Ha sido consultor internacional y asesor de numerosas empresas en materias relacionadas con infraestructura.

Rodrigo Egaña

Economista. Ex subsecretario general de la Presidencia. Ex director ejecutivo de la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA). Ex director ejecutivo de la Agencia de Cooperación Internacional (AGCI). Ex director ejecutivo del Proyecto de Reforma y Modernización del Estado. Actualmente se desempeña como director de gestión de Políticas Públicas en la Presidencia de la República y Comisionado Presidencial para asuntos indígenas. Es profesor invitado en varios programas de magíster en el tema de gestión pública.

Cristián Fuentes

Magíster en Ciencia Política, mención Relaciones Internacionales, de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Candidato a doctor (PhD) por la Universidad de Leiden. Profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad de Chile, Universidad de Santiago, Universidad ARCIS y Universidad Alberto Hurtado. Colaborador de la Fundación Friederich Ebert y de diversos medios de comunicación en temas vinculados con la política exterior de Chile y las relaciones internacionales en general.

Antonio Infante

Médico cirujano de la Pontificia Universidad Católica. Especialista en salud pública de la Universidad de Chile y del Servicio Nacional de Salud (SNS). Consultor. Director de Epidemiología y Gestión. Ex subsecretario de Salud (2002-2005).

Ricardo Infante

Economista de la Universidad de Chile, con estudios de postgrado en la Facultad de Economía de la Universidad de Cambridge. Ex director de la Oficina del Cono Sur de la OIT. Coordinador del Taller de Empleo y Trabajo de la Fundación Chile 21. Actualmente se desempeña como consultor de la Cepal.

Jorge Jiménez

Magíster en Salud Pública de la Universidad Johns Hopkins. Profesor Asociado de la Facultad de Medicina de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Ex ministro de Salud (1990-1994).

Jorge Maldonado

Profesor de Filosofía de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Magíster en Gestión y Dirección Pública de la Universidad Carlos III de Madrid. Director de la Corporación Justicia y Democracia.

Víctor Maldonado

Sociólogo de la Universidad de Chile. Analista político y articulista. Ha sido secretario ejecutivo de la Asociación Chilena de Municipalidades. Actualmente se desempeña como asesor de la Presidenta Bachelet.

Sergio Molina

Economista de la Universidad de Chile, académico, empresario y político demócratacristiano. Ex ministro de Hacienda (1964-1968) y ex presidente del Banco Central. Entre 1968 y 1970 fue vicepresidente ejecutivo de la Corporación de Fomento de la Producción (Corfo). Ex gobernador del Banco Interamericano de Desarrollo (1964-1967). Ex decano de la Facultad de Economía de la Universidad de Chile (1962-1964). Coordinador del Acuerdo Nacional para la Plena Democracia (1985-1987). Ex ministro de Planificación y Cooperación (1990-1994). Ex ministro de Educación (1994-1996). Ex vicepresidente del Banco del Desarrollo.

Gonzalo Muñoz

Sociólogo y magíster en Sociología de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Actualmente se desempeña como jefe de estudios del Área de Educación de la Fundación Chile. Es también investigador asociado del Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación y profesor de la Facultad de Educación de la Universidad Alberto Hurtado. Trabajó anteriormente en el Ministerio de Educación de Chile como jefe de estudios de la División de Educación General y como investigador en Asesorías para el Desarrollo.

Eugenio Ortega Frei

Licenciado en Historia y magíster en Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica. Magíster y doctor en Ciencia Política de la Universidad de Notre Dame. Ha desempeñado varias funciones en el Ministerio de Interior y Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Ha impartido clases en la Pontificia Universidad Católica y en la Universidad Diego Portales.

Vicente Sánchez

Médico psiquiatra, cientista social, diplomático, negociador internacional. Primer director para América Latina y el Caribe del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (Pnuma) (1975-1979). Ha practicado la docencia en la Universidad de Chile, la Universidad de Texas, el Colegio de México, el Instituto de Estudios Urbanos de la Pontificia Universidad Católica de Chile y el Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad de Naciones Unidas (Tokyo). Se ha desempeñado como embajador, representante permanente adjunto de Chile ante organismos internacionales y Naciones Unidas en Ginebra (1971-1973). Ha sido embajador ante Kenia, Uganda, Swazilandia, Nigeria y Polonia, y representante permanente de Chile ante el Pnuma y Habitat (1990-1994).

Osvaldo Sunkel

Economista de la Universidad de Chile, con cursos de postgrado en la Cepal y la London School of Economics and Political Science. Desde 1952 ha estado vinculado a la Cepal y la Universidad de Chile; entre 1975 y 1986, al Institute of Development Studies de la Universidad de Sussex; y desde 1987, a la Corporación de Investigaciones para el Desarrollo (Cinde), de la cual es presidente desde 1991. Es autor o coautor de más de 30 libros y cerca de 150 artículos publicados en diversos países e idiomas sobre temas económicos, políticos y medioambientales.

José Weinstein

Sociólogo de la Universidad de Chile y doctorado en la misma disciplina de la Universidad Católica de Lovaina. Ha trabajado por más de 25 años en diferentes instituciones nacionales vinculadas a la educación. Se desempeñó como subsecretario de Educación del gobierno del Presidente Lagos. Tras la creación del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, fue designado, el año 2003, primer ministro de Cultura en la historia del país. También ha trabajado como consultor en instituciones internacionales, como el Banco Mundial, la UNESCO y otras. Cuenta con múltiples publicaciones en libros y revistas en las temáticas de educación, juventud, cultura y pobreza.

José Zalaquett

Profesor titular de Derechos Humanos y co-director del Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Chile. Ha presidido la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el Directorio Internacional de Amnesty International. Fue miembro de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación.