

Chile: el cambio político con estabilidad

Gonzalo D. Martner

Las más recientes elecciones democráticas suramericanas (Uruguay en noviembre de 2009, Bolivia en diciembre del mismo año, Colombia en mayo de 2010 y Brasil en octubre) consagraron una renovación de la confianza de los ciudadanos en los liderazgos de continuidad de los gobiernos respectivos. No fue este el caso de Chile.

Después de 20 años de gobierno y de ganar cuatro elecciones presidenciales, con Patricio Aylwin (1990-94), Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000), Ricardo Lagos (2000-06) y Michelle Bachelet (2006-10), la coalición de fuerzas de centro-izquierda denominada Concertación de Partidos por la Democracia quedó en minoría en las urnas en enero de 2010. Ganó la elección presidencial una personalidad de centro-derecha, Sebastián Piñera, que no estuvo vinculado al régimen militar de 1973-89, pero cuya coalición de apoyo incluye a sus herederos políticos. La derecha civil chilena no ganaba una elección democrática desde 1958.

La alternancia en Chile entre Bachelet y Piñera ha ocurrido sin grandes sobresaltos políticos, aunque en medio de situaciones bastante particulares. El 27 de febrero de 2010, dos días antes del cambio de gobierno, Chile sufrió el quinto mayor terremoto nunca registrado, que provocó la destrucción de

Gonzalo D. Martner, ex embajador de Chile en España, es director del Centro de Políticas para el Desarrollo de la Universidad de Santiago de Chile.

El terremoto del 27 de febrero de 2010 y el accidente en la mina San José en agosto han desencadenado un sentimiento de unidad que eclipsa el significado de la transformación política sucedida en Chile en el último año. ¿Qué ha supuesto la llegada de Sebastián Piñera?

una parte importante de la zona costera y de los cascos antiguos de las ciudades del centro-sur del país. Volvió a quedar en evidencia que es el país de mayor intensidad sísmica en el mundo.

A poco andar, también volvió a quedar en evidencia que Chile es un país minero, no porque resaltasen las noticias sobre el gran volumen de inversiones previstas en el sector para los próximos años o sus grandes beneficios gracias al alto precio del cobre, impulsado por la fuerte demanda asiática por materias primas. Lo que marcó la agenda a cinco meses de instalado el nuevo gobierno fue un acontecimiento dramático, coronado por un final feliz, que tuvo amplia repercusión en el mundo: el derrumbe, en agosto de 2010, de una explotación minera en el norte de Chile. En la mina San José quedaron atrapados 33 trabajadores y se pudo saber al cabo de dos semanas que permanecían con vida a 700 metros de profundidad. Su rescate, tres meses después, habiéndose entretanto celebrado el bicentenario de los albores de la independencia, dio a la primera etapa del gobierno de Piñera un tono de dinamismo y de unidad, a pesar de la magnitud del cambio político experimentado.

Una elección estrecha y un Parlamento adverso

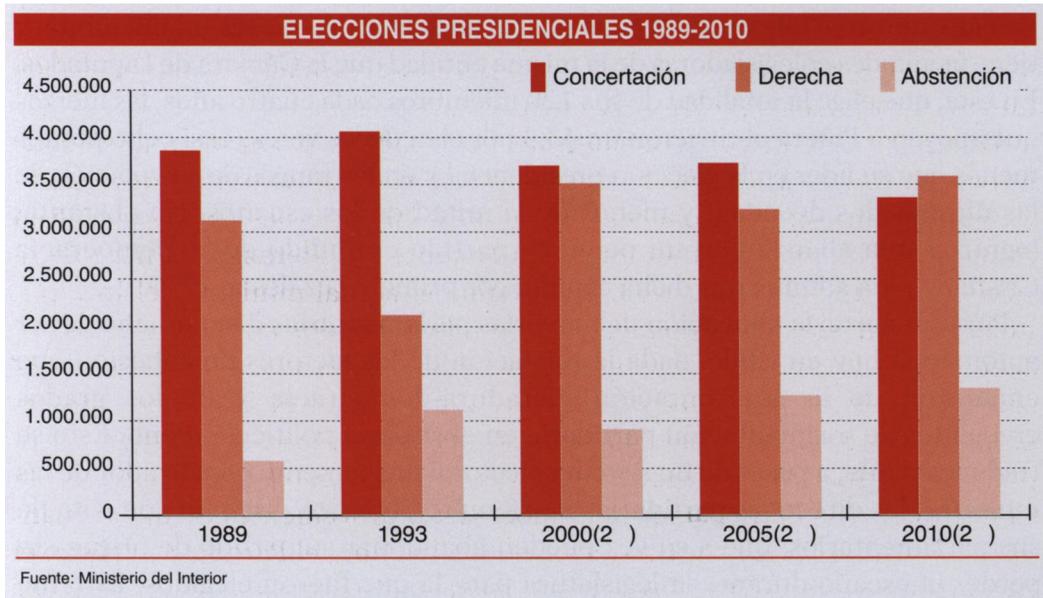
Piñera se impuso a Frei el 17 de enero de 2010 en la segunda vuelta de la elección presidencial con un 51,6 por cien de los votos, proceso en el que influyó

que su grupo político se presentara unificado y que sus oponentes, en cambio, lo hiciesen dispersos en tres candidaturas. Esta realidad política probablemente está llamada a prolongarse en los próximos años.

Ya en 2000, con el ex alcalde de Las Condes y actual ministro de Educación, Joaquín Lavín, las fuerzas conservadoras se presentaron unificadas a la elección presidencial. Pero en 2005 Piñera lo desafió y desplazó en primera vuelta, consagrando inesperadamente su liderazgo. El líder de la “nueva derecha” chilena –como denomina el actual ministro del Interior, Rodrigo Hinzpeter, a la coalición de los dos partidos conservadores hoy gobernante– logró interpretar una “aspiración de alternancia” presente en la sociedad chilena. Esta se fue incubando por el desgaste de la coalición gobernante durante dos décadas, aunque los tres contendientes de Piñera en la primera vuelta electoral del 13 de diciembre de 2009, todos ellos de la Concertación de Partidos por la Democracia o provenientes de dicha coalición (compuesta por el Partido Demócrata Cristiano, el Partido Socialista, el Partido por la Democracia y el Partido Radical) habían sumado un 55,9 por cien de la votación.

Jorge Arrate, ex líder socialista y en esta ocasión candidato del Partido Comunista y sus aliados, y Marco Enríquez-Ominami, ex diputado socialista e hijo del líder del MIR (Movimiento de Izquierda Revolucionaria) caído en 1974, que se separó de la Concertación en 2009 para ser candidato presidencial independiente, logrando el 20,1 por cien de los votos, decidieron apoyar a Frei en la segunda vuelta presidencial. Pero el ex presidente no logró reunir la totalidad de los votos que se habían volcado en primera vuelta hacia los dos candidatos situados a su izquierda, en especial los de Enríquez-Ominami. Una parte de su electorado, el más joven y poco politizado, tenía menos compromiso previo con la coalición de centro-izquierda y menos rechazo a la figura de Piñera. Este logró aumentar el número de votos obtenidos en 2005, cuando no pudo imponerse a la candidata oficialista Bachelet. Permanece la incógnita si el actual gobernante logrará conservar o ampliar el apoyo de ese electorado volátil.

La victoria de Piñera fue relativamente estrecha y su votación alcanzó en 2010 un nivel apenas superior al obtenido por Lavín en 2000. La caída del número de votos al candidato de la Concertación en 2010 engrosó en parte el apoyo a Piñera, pero también incrementó simplemente la abstención y el voto nulo o blanco, que alcanzaron su más alto nivel desde 1988. Estos factores explican que Piñera sea en definitiva el presidente elegido con menos sufragios desde la recuperación de la democracia en 1989.



Por otra parte, la configuración parlamentaria resultante restringe la capacidad de maniobra del gobierno de Piñera, en el contexto del régimen presidencial prevaeciente en Chile, que no hace necesariamente concordantes el signo político del gobierno y el del Parlamento. Cabe recordar que la tradición política chilena en materia de duración del periodo presidencial ha variado de los cinco años con reelección (hasta 1871) a los cinco años sin reelección –para disminuir el entonces intenso intervencionismo electoral del gobierno– bajo la vigencia de la Constitución de 1833, y los seis años sin reelección fijados por la Constitución de 1925, vigente hasta 1973. En la Constitución de 1980 estaba originalmente previsto que el periodo presidencial durase ocho años. Los pactos de transición de 1989 establecieron un primer periodo de cuatro años y luego una norma permanente de seis años. El Parlamento volvió a reducir en 2005 a cuatro años la presidencia para hacer coincidir las elecciones presidenciales con las parlamentarias, así como sus periodos respectivos de ejercicio, con excepción de los senadores, que permanecen ocho años en sus cargos. El objetivo de esta reforma era disminuir la probabilidad de contradicción en los signos políticos de gobierno y Parlamento. No incluyó el mecanismo de reelección inmediata y mantuvo la posibilidad de reelección una vez transcurrida una presidencia completa.

El hecho es que la Concertación, aliada a un pequeño partido escindido del socialismo, mantuvo en la elección de diciembre de 2009 la mayoría en el

Senado, que en Chile renueva cada cuatro años la mitad de sus 38 miembros y tiene facultades colegisladoras de la misma entidad que la Cámara de Diputados. En esta, que elige la totalidad de sus 120 miembros cada cuatro años, las fuerzas que apoyan a Piñera obtuvieron un 43,4 por cien de los votos (casi ocho puntos menos que su líder en la elección presidencial y en los rangos de su votación de las últimas dos décadas) y menos de la mitad de los escaños. No obstante, lograron una alianza con un pequeño partido escindido de la Democracia Cristiana para administrar dicha cámara por primera vez desde 1990.

Por otra parte, la alineación de mayorías parlamentarias dista mucho de ser automática hoy en Chile, dada la relajación de los factores de cohesión que emanaron de la confrontación dictadura-democracia y de los grados crecientes de fragmentación partidaria en el sistema político chileno. Esto se traduce en que, a pesar de un sistema electoral fuertemente penalizador de las minorías, las directivas partidarias no siempre obtienen disciplina de voto de sus parlamentarios, que a su vez pueden abandonar su partido de origen sin perder el escaño durante la legislatura para la que fueron elegidos. Esto fue especialmente difícil para Bachelet, que perdió a mitad de periodo su mayoría parlamentaria por escisiones en los grupos parlamentarios de la Democracia Cristiana (vinculados al senador Adolfo Zaldívar), del Partido por la Democracia (el senador Fernando Flores) y el Partido Socialista (el senador Alejandro Navarro). En el nuevo contexto, tanto la mayoría favorable a Piñera en la Cámara de Diputados como la opositora en el Senado son relativamente inestables, lo que ha obligado y obligará al gobierno a buscar en sus cuatro años de ejercicio acuerdos legislativos caso a caso y a adaptar periódicamente su agenda legislativa.

El camino hacia un nuevo perfil gubernamental

A la progresiva definición del perfil gubernamental de Piñera, en la que necesariamente inciden los mencionados parámetros electorales y parlamentarios que acompañaron su llegada al gobierno el 11 de marzo de 2010, se añade la compleja evolución identitaria de los conservadores chilenos y la propia personalidad independiente del presidente.

La fuerza electoral actual de los partidos conservadores tiene como antecedente el 44 por cien obtenido por Augusto Pinochet en el plebiscito de 1988, muy superior al caudal de la derecha tradicional, y al 34,9 por cien de los votos obtenido por Jorge Alessandri en la elección presidencial de 1970. También cambió la orientación de los partidos conservadores, pues se forta-

leció una corriente inicialmente vinculada al conservadurismo integrista, que luego evolucionó hacia la defensa de las políticas de los economistas de la escuela de Chicago. Estos dominaron la escena político-económica chilena en los años setenta y ochenta y realizaron radicales reformas promercado. Más tarde esta corriente se transformó, bajo la denominación de Unión Demócrata Independiente, en la principal fuerza parlamentaria de la oposición a la Concertación y elaboró una propuesta centrada en la gestión de los asuntos cotidianos, reacia a las reformas democráticas de las instituciones.

El otro partido conservador, Renovación Nacional, permitió la coexistencia en su seno de adherentes al régimen de Pinochet y de una nueva generación, liderada por los actuales senadores Andrés Allamand y Alberto Espina, por mucho tiempo minoritaria, que se propuso construir un centro-derecha democrático y moderno. A esta corriente se adscribió Piñera en 1989 para iniciar como senador por Santiago un proyecto presiden-

cial que tenía pocas posibilidades de desarrollo en su corriente de origen, la Democracia Cristiana. En la década de los noventa, Piñera pasó por severas confrontaciones con una parte del conservadurismo tradicional, que le reprochaba no provenir de su seno, sus prácticas empresariales audaces y su pragmatismo a la hora de desarrollar su ambición presidencial.

Al construir su liderazgo presidencial, Piñera no se ha inclinado por opciones radicales, sino que se alejó de toda nostalgia del régimen militar y de posturas culturales ultramontanas. Ha puesto el acento en mejorar la gestión de los organismos públicos antes que en promover cambios liberalizadores generalizados. Su lema de campaña fue “la nueva forma de gobernar” y se presentó como un líder dinámico, que no haría cambios a las políticas de protección social de los gobiernos anteriores, buscando los votos del centro. Señaló, asimismo, que su tiempo de empresario exitoso quedaría atrás para dar paso a la vocación de servicio público que le venía de su padre, funcionario y colaborador del presidente Frei Montalva. La pregunta de muchos observadores políticos ha sido si esta conquista del centro va a ser el camino a seguir en la gestión de gobierno, y si será admitida por su coalición.

La ausencia de mayoría parlamentaria, el temor a conflictos sociales y la alta popularidad del anterior gobierno han guiado a Piñera por la política de la prudencia

El nuevo presidente intentó una aproximación a la Democracia Cristiana –que hoy representa del orden del 15 por cien del electorado– y se propuso formar un gabinete “de apertura”, invitando a diversas figuras de la anterior coalición de gobierno. Solo logró su objetivo en el caso del ex ministro de Defensa, Jaime Ravinet, que volvió a la cartera que había ocupado con el presidente Ricardo Lagos.

Pero había un aspecto crucial en la definición del perfil del nuevo gobierno: el desafío de afrontar los formidables problemas planteados por los inevitables conflictos de interés derivados de la fortuna de Piñera. Sus intereses económicos son los de un inversor acaudalado y diversificado. Nunca han sido los de un capitán de industria más o menos circunscrito a un ámbito de actividad, aunque en origen su patrimonio proviniera del sector financiero.

El primer asunto a dilucidar fue la puesta en “administración ciega” de su patrimonio –según un medio de prensa nacional, del orden de 3.000 millones de dólares– en ausencia de regulaciones formales, que fue entregada para su gestión a entidades especializadas antes de asumir la presidencia. Luego se produjo la venta de uno de los principales canales de televisión de Chile, del que era propietario. Siendo ya presidente, Piñera rechazó la mejor oferta del grupo argentino Clarín, aparentemente para no incomodar al gobierno argentino. El episodio concluyó con la venta de la cadena a un gran grupo de medios de Estados Unidos, con un beneficio considerable respecto al precio de adquisición. La venta de su participación en la principal línea aérea del país supuso otro dolor de cabeza en medio de la formación del gobierno, incluyendo “gimnasia tributaria” para disminuir los pagos al fisco derivados de la transacción. A la vez, Piñera decidió no vender su participación en el equipo de fútbol más popular de Chile, lo que le ha traído problemas más que ventajas. Todo se hizo bajo la idea de que la opinión pública chilena no le reprocharía esta acumulación de papeles, en la línea de Silvio Berlusconi en Italia. No obstante, esta conducta le ha granjeado reproches desde su propia coalición política y de una parte de la opinión pública.

La ausencia de mayoría parlamentaria, el temor a eventuales conflictos sociales, en un país que había vivido en 2009 con intensidad los remezones de la crisis internacional, el alto grado de unidad conservado por la anterior coalición de gobierno –estimulado por la fuerte popularidad de Bachelet– así como los debates sobre los conflictos de interés, han incitado al nuevo presidente y su gobierno a la prudencia y a la búsqueda de políticas que consoliden el caudal de apoyo inicial. Sin embargo, la reforma del sistema educativo promovida a finales de 2010, que busca flexibilizar la administración de la educación

municipal y cambiar el currículo, y la anunciada reforma al sistema de seguros de salud, tal vez exprese la voluntad del nuevo presidente de acometer cambios de mayor envergadura en el próximo periodo.

La agenda de reconstrucción y las perspectivas económicas

El terremoto de febrero de 2010, en todo caso, obligó a centrar la agenda gubernamental en las tareas de la reconstrucción antes que proponer, al menos en la primera etapa del gobierno, grandes reformas. El seísmo está entre los cinco mayores nunca registrados y causó una destrucción que afectó a un territorio muy amplio. Aunque su impacto económico fue de inmediato objeto de controversia, se estima que el coste presupuestario de la reconstrucción no será inferior al 10 por cien del PIB, y que se extenderá durante los próximos tres años. Esta tarea se ha desarrollado en 2010 con cierta lentitud. Pero cabe subrayar que el terremoto encontró al país con un nivel de endeudamiento público de los más bajos en el mundo y con amplias reservas presupuestarias, fruto de las prudentes políticas fiscales de los gobiernos de Lagos y Bachelet.

El gobierno se propuso obtener una mayor contribución a la financiación de la reconstrucción por parte de la industria minera privada, cuyos ingresos son inusitadamente altos y lo seguirán siendo en el próximo quinquenio debido al elevado precio del cobre. Piñera obtuvo del Parlamento la aprobación de un pequeño aumento de la tributación de la renta minera a cambio de mayor invariabilidad tributaria, lo que provocó una nueva división en la oposición, una parte de la cual votó en contra del gobierno, señalando que nada justifica mantener en la actualidad las grandes ventajas tributarias en la extracción de recursos naturales originadas en los años setenta del siglo pasado.

Después de una caída del 1,5 por cien del PIB en 2009, el comportamiento de la economía chilena en 2010 ha sido de rápida recuperación. Las autoridades económicas habían actuado frente a la crisis global de 2008-09 con cierta tardanza, al focalizar en exceso el peligro de inflación por el aumento de los precios del petróleo y los alimentos en la etapa previa al desencadenamiento de la recesión a partir de 2009. El exceso de prudencia monetaria y fiscal llevó a que el país registrara uno de los comportamientos menos exitosos en Suramérica frente a la crisis, solo acompañados en la caída del PIB por Venezuela y Paraguay, al contrario que Argentina, Uruguay, Perú, Bolivia, Ecuador y Colombia, que crecieron en medio de la crisis global, mientras Brasil experimentó solo una leve recesión.

Muy tarde y muy poco es la lección a aprender en materia de política económica reciente. Este error de los economistas que han dirigido la política económica desde el ministerio de Hacienda y el Banco Central en el pasado reciente –y que ya se había cometido de manera similar en 1999 frente a la crisis asiática– ha llevado a una conclusión más o menos compartida: Chile debe ampliar y no restringir el carácter contracíclico de su política económica, para lo que dispone de instrumentos de política fiscal creíbles pacientemente construidos durante la última década.

La coalición de centro-izquierda anteriormente gobernante elude un análisis de las causas de su división y derrota

Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el crecimiento del PIB chileno será del 5,2 por cien en 2010 y del 6,2 en 2011 gracias a la fuerte demanda interna y a los elevados precios del cobre, en los que sigue incidiendo el crecimiento chino, intensivo en el uso de este metal

del que Chile es el principal productor mundial. Uno de los elementos que alimentan, a su vez, la demanda interna es la disminución de la tasa de paro, que debería pasar del 10,8 por cien de la población activa alcanzado en 2009 al 8,1 en 2010 y al 7,3 por cien en 2011. A ese impulso va a contribuir el esfuerzo de reconstrucción de los daños causados por el terremoto que, sumado al estímulo fiscal aplicado durante 2008 y 2009 para hacer frente a la crisis, explica que las cuentas públicas pasaran del superávit a un déficit moderado. Esos números, que representaron en torno al tres por cien del PIB en 2009 y se estimaba hasta hace pocas semanas que rondarían el dos por cien en 2010, deberían situarse en realidad alrededor del equilibrio al finalizar 2010 y mostrar un interesante superávit hasta 2014, dados los crecientes precios del cobre. Se está configurando así un escenario de recuperación bastante sostenido, aunque el fortalecimiento de la moneda, que acompaña el debilitamiento global del dólar estadounidense, genera complicaciones para los sectores productivos agroexportador e industrial, al tiempo que atenúa las presiones inflacionarias. El horizonte económico es, de esta manera, uno de crecimiento y relativa estabilidad en medio de las turbulencias globales.

Piñera ha tomado decisiones desconocidas en Chile en materia ambiental. Probablemente, esto se ha debido a que el presidente ha sentido que cuenta

con márgenes de maniobra mayores que los de sus predecesores, que mantuvieron una considerable prudencia en su relación con la empresa privada. Sin disponer de facultades claras en la materia, Piñera obligó la suspensión pactada de una inversión privada de envergadura próxima a una reserva de biodiversidad marina, a pesar de que la operación contaba con las aprobaciones administrativas. Esto implicó aplausos de una opinión pública más sensible que en el pasado reciente a los asuntos ambientales, en el contexto de una estrategia de desarrollo que sigue sustentada en sectores extractivos como la minería, la pesca y la industria forestal. Al mismo tiempo, el nuevo gobierno ha gestionado con cautela la huelga de hambre de varias decenas de presos de origen mapuche que pugnaban por la no aplicación de la legislación antiterrorista en el caso de las reivindicaciones de tierras, logrando alcanzar un acuerdo parcial y prometiendo un vasto plan de desarrollo de las áreas indígenas del país.

A estos factores se sumó la tensión de tres meses que vivió el país desde agosto de 2010 a raíz del accidente de la mina San José, que dejó sepultados a 33 mineros. Aunque este episodio ha revelado la falta de seguridad y las precarias condiciones de trabajo en las explotaciones mineras medianas y pequeñas, su exitoso y mediático rescate en octubre de 2010 llevó a Piñera a cumbres de popularidad, con un 63 por cien de respaldo, derivado de un perfil de tenacidad y eficiencia mostrado, que se ajusta muy bien al sello que ha querido dar a su gobierno.

La opinión pública y las perspectivas políticas

El alto nivel de apoyo obtenido por Piñera se explica no solo por el rescate de los mineros, sino también porque la ciudadanía empieza a percibir la mejora en los indicadores económicos. El apoyo a la gestión económica del gobierno se disparó entre septiembre y octubre de 2010 unos nueve puntos, del 55 al 64 por cien. Según un sondeo de la Universidad Diego Portales, el 48,1 por cien de los chilenos considera, además, que el gobierno de Piñera no se asemeja a ninguno de los mandatos que se han sucedido desde 1973, mientras el 22,1 por cien piensa incluso que se parece a alguno de los de la Concertación de partidos de centro-izquierda. La evaluación de la gestión de Piñera se acerca a la registrada en el primer año de Bachelet (2006-10), con una aprobación de su gestión de un 54,1 por cien. En 2006, durante su primer año de mandato, y después de un comienzo difícil, la presidenta socialista obtuvo una aceptación del 57,9 por cien.

En el sondeo de octubre de la empresa Adimark, Piñera obtenía su respaldo más alto entre los jóvenes. El grupo de entre 18 y 24 años le otorgaba un 68 por cien de apoyo. La popularidad entre los jóvenes –que en agosto era el sector que menos respaldaba al presidente (48 por cien)– da cuenta de un fenómeno nuevo, de probable identificación con el estilo de Piñera. Este es un factor que incidirá en la discusión de la ley sobre inscripción automática y el carácter voluntario u obligatorio del voto, ya que los jóvenes serán los más afectados por una nueva normativa aprobada a nivel constitucional en 2009.

La tentación de abrir el debate sobre la reelección presidencial inmediata en Chile podría surgir en el corto plazo, tal vez en el contexto de una amplia transformación del sistema político, que modifique el sistema electoral hacia una mayor proporcionalidad, otorgue más facultades al Parlamento y transfiera competencias a los gobiernos regionales. En todo caso, con un 91 por cien de apoyo tras el rescate a los mineros, el ministro de Minería, Laurence Golborne, no solo encabeza el *ranking* de evaluación de secretarios de Estado de Piñera, sino que obtiene la popularidad más alta de un miembro del gobierno en los últimos años. Dada la corta duración del periodo presidencial, esto lo convierte ya en un candidato a la sucesión, como también continúa siéndolo Lavín.

Por otra parte, el 42,5 por cien de los chilenos ha señalado, según el sondeo de la Universidad Diego Portales, que le gustaría que Bachelet fuese la próxima presidenta de la república, mientras solo el 9,3 por cien dijo que otras personas deberían liderar el país. La imagen de Bachelet como primera mujer presidenta de Chile, capaz de gobernar con empatía y capacidad, ya le había dado oxígeno a la coalición de centro-izquierda, que experimentaba signos de desgaste. El mantenimiento de la alta popularidad de la ex presidenta podría incitar a la anterior coalición de gobierno a eludir un análisis en profundidad de las causas de su división y derrota, lo que hasta ahora ha evitado hacer, a no reconstruir una plataforma que recupere la confianza perdida de los chilenos hacia quienes lideraron la reconstrucción de la democracia y a limitarse a esperar un fracaso del actual gobierno. En todo caso, Bachelet dirige hoy el organismo encargado de asuntos de la mujer en las Naciones Unidas y no se ha pronunciado sobre su futuro.

Así, a pesar del poco tiempo transcurrido desde el relevo presidencial, en marzo de 2010, se puede concluir que la alternancia entre Bachelet y Piñera se ha desenvuelto sin grandes sobresaltos, en un contexto de estabilidad institucional y de razonable capacidad de resistencia de Chile ante la crisis global.



POLITICA EXTERIOR

Chile: el cambio político con estabilidad

Author(s): Gonzalo D. Martner

Source: *Política Exterior*, ENERO/FEBRERO 2011, Vol. 25, No. 139 (ENERO/FEBRERO 2011), pp. 168-178

Published by: Estudios de Política Exterior S. A.

Stable URL: <https://www.jstor.org/stable/43922855>

JSTOR is a not-for-profit service that helps scholars, researchers, and students discover, use, and build upon a wide range of content in a trusted digital archive. We use information technology and tools to increase productivity and facilitate new forms of scholarship. For more information about JSTOR, please contact support@jstor.org.

Your use of the JSTOR archive indicates your acceptance of the Terms & Conditions of Use, available at <https://about.jstor.org/terms>



Estudios de Política Exterior S. A. is collaborating with JSTOR to digitize, preserve and extend access to *Política Exterior*

JSTOR