

Año 11 N°1
ISSN versión digital: 0718- 5766

Revista Encrucijada Americana

Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Alberto Hurtado

REVISTA ENCRUCIJADA AMERICANA

Encrucijada Americana es la revista del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Alberto Hurtado. Tiene como principal objetivo promover el debate multidisciplinar sobre diversas problemáticas de la sociedad latinoamericana, a través de la publicación de artículos académicos y ensayos elaborados por los estudiantes de postgrado y profesores de nuestra universidad y de otras instituciones de Chile e Iberoamérica. La revista se edita en forma semestral, iniciando el proceso de recepción y selección de artículos en el periodo inmediatamente posterior al fin de cada ciclo lectivo.



UNIVERSIDAD
ALBERTO HURTADO

Encrucijada Americana - Año 11 N° 1 - ISSN versión digital: 0718- 5766

Editores

Macarena Huaiquimilla
Daniel Bello

¿Etnia o nación? los Aymaras desde la opinión de la prensa de Chile y Bolivia

*Marión Jiménez Sandoval
Jaime González González*

La toma que impuso el derecho a la ciudad en el cono sur: el caso de esperanza andina de Peñalolén (1992-1998)

Catherine Valenzuela

El ciclo político de La Concertación (1990-2010)

*Marcela Fuentes Villarroel
Paulo Hidalgo Aramburu*

Republicanismo, iusnaturalismo y derechos humanos: recuperando una historia (semi)olvidada

*José Walter Mondelo García
René Fidel González García*

Pashukanis: eficacia y validez de una visión marxista del derecho aplicado al caso chileno

Sebastián Gómez Sepúlveda

La importancia económica de Chile en el siglo XXI

Emilie Newton



UNIVERSIDAD
ALBERTO HURTADO

Año 11 N°1 2019

ISSN versión digital: 0718- 5766

REVISTA ENCRUCIJADA AMERICANA

Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales,
Universidad Alberto Hurtado



UNIVERSIDAD
ALBERTO HURTADO

ÍNDICE

| | |
|---|------------|
| ¿Etnia o nación? los Aymaras desde la opinión de la prensa de Chile y Bolivia | 5 |
| Marión Jiménez Sandoval Jaime González González | |
| La toma que impuso el derecho a la ciudad en el Cono Sur: El caso de Esperanza Andina de Peñalolén (1992-1998) | 24 |
| Catherine Valenzuela | |
| El ciclo político de la Concertación (1990-2010) | 42 |
| Marcela Fuentes Villarroel Paulo Hidalgo Aramburu | |
| Republicanism, lusnaturalismo y Derechos Humanos: Recuperando una historia (semi)olvidada | 87 |
| José Walter Mondelo García René Fidel González García | |
| Pashukanis: Eficacia y Validez de una visión Marxista del Derecho aplicado al caso chileno | 107 |
| Sebastián Gómez Sepúlveda | |
| Chile's economic importance in the 21st century | 119 |
| Emilie Newton | |

¿ETNIA O NACIÓN? LOS AYMARAS DESDE LA OPINIÓN DE LA PRENSA DE CHILE Y BOLIVIA

Ethnic group or nation? the aymara according to the chilean and bolivian press' opinion.

Marión Jiménez Sandoval¹
Jaime González González²

Recibido: 27 de junio de 2019
Aprobado: 26 de agosto de 2019

Resumen: Los periódicos se han presentado como actores discursivos que influyen en la sociedad, conformando una opinión y un espacio público donde se representan diversos sujetos y colectividades. Esta investigación se centra en analizar las semejanzas y diferencias discursivas de la prensa sobre los aymaras en Chile y Bolivia durante el período 2014-2015. Para alcanzar este cometido, seleccionamos los periódicos "La Estrella de Arica" y "La Estrella de Iquique" de Chile y "La Razón" de Bolivia. Se sostiene como primera hipótesis que existen semejanzas y diferencias en los discursos de ambos conjuntos de periódicos, en el terreno de representar a los aymaras como parte de la colectividad nacional. Una segunda hipótesis sostiene que las diferencias discursivas se aprecian en las particularidades simbólicas del contexto político de cada país. En este sentido, la prensa del norte de Chile representa a los aymaras como parte de la identidad regional, mientras el periódico paceño los simboliza desde el reconocimiento de su condición como pueblo indígena. En el terreno del análisis, el estudio se vale tanto del análisis estructural de contenido, como del marco teórico del texto ligado al maridaje conceptual "episteme-discurso-opinión".

Palabras clave: Opinión pública, Discurso, Identidad, Autonomía, Aymara.

Abstract: The newspapers have presented themselves as discursive actors that influence society, shaping an opinion and a public space where diverse subjects and collectivities are represented. This research focuses on analyzing the Chilean and Bolivian press' discursive similarities and differences in the period between 2014-2015. To achieve this goal, we selected the newspapers "La Estrella de Arica" and "La Estrella de Iquique" from Chile and "La Razón" from Bolivia. A first hypothesis states that there are similarities and differences in the discourses of both sets of newspapers, in the field of representing the Aymara as part of the national community. A second

¹ Licenciado en Historia de la Universidad Diego Portales y Magíster en Estudios Sociales y Políticos. Universidad Alberto Hurtado, Santiago, Chile. Correo electrónico: marion.boxing@gmail.com

² Universidad Autónoma de Chile, Santiago, Chile. Correo electrónico: jaime.gonzalez@uaautonoma.cl

hypothesis holds that discursive differences can be found in the symbolic particularities of the political context of each country. To this effect, the northern Chile press represents the Aymara as part of the regional identity, while the La Paz newspaper symbolizes them, recognizing their status as an indigenous people. In the field of analysis, the study uses both content structural analysis and the text's theoretical framework linked to the conceptual combination "episteme-discourse-opinion".

Keywords: Public opinion, Speech, Identity, Autonomy, Aymara.

I. INTRODUCCIÓN

El presente artículo estudia la opinión de la prensa escrita sobre la población aymara en Chile y Bolivia. Para ello, la investigación compara los discursos de los periódicos centrandó el análisis en las formas en que estos significan a la colectividad indígena en su país. El estudio seleccionó como casos los periódicos "La Estrella de Arica" y "La Estrella de Iquique" de Chile y "La Razón" de Bolivia. El período cubierto por este trabajo consideró los años 2014 y 2015, registrando los principales artículos de opinión de este corpus periodístico.

La selección de los periódicos obedeció a los criterios de contexto espacial donde emiten su opinión, producto que estos están situados en un área donde se encuentra la población aymara. Nos referimos con esto al departamento de La Paz en Bolivia y a las regiones de Arica y Parinacota y la de Tarapacá en Chile. Desde este mismo criterio, se consideraron los diarios debido a que estos se encuentran ligados a las líneas oficiales del gobierno central en ambos países.

La selección del período contempló los criterios de contexto temporal centrados en los hitos políticos nacionales. Desde esta perspectiva, los años corresponden al momento en que Michelle Bachelet asume la presidencia de la república de Chile; etapa en que impulsa una comisión de descentralización del país situada en el extremo norte, con el fin de recabar las propuestas de descentralización desde las regiones. En ese mismo período en Bolivia, el gobierno de Evo Morales promulgó la ley 482 de Gobiernos Autónomos Municipales, que –en el contexto de la Ley del Marco de Autonomías y Descentralización promulgada en 2010— consolida el proceso de autonomía indígena y protege a las alcaldías de golpes de estado municipal.

En síntesis, el contexto político nacional se caracteriza por el impulso generado en ambos países por establecer un proceso de descentralización político-administrativa. No obstante, esta contingencia presenta diferencias sustantivas en el terreno de la estructura de poder de cada nación. En este sentido, Chile dispone desde el siglo XIX de un sistema político unitario, que contrasta con la historia confederal de Bolivia. Considerando esto, la descentralización es entendida en Chile como un proceso de regionalización y traspaso de poder político a las divisiones administrativas

(regiones y provincias). En contraste, en Bolivia se promueve este proceso desde el establecimiento de un Estado plurinacional, impulsando tanto la autonomía como el reconocimiento de la identidad étnica indígena.

La pregunta de investigación de este artículo es ¿cuáles son las semejanzas y diferencias en los periódicos chilenos y bolivianos en torno a identidad étnica aymara? Se sugiere como primera hipótesis que existen semejanzas y diferencias en los discursos de ambos conjuntos de periódicos, en el terreno de representar a los aymaras como parte de la colectividad nacional. Una segunda hipótesis sostiene que las diferencias discursivas se aprecian en las particularidades simbólicas del contexto político de cada país. En este sentido, la prensa del norte de Chile representa a los aymaras como parte de la identidad regional, mientras el periódico paceño los simboliza desde el reconocimiento de su condición como pueblo indígena.

En el terreno del análisis, el estudio se vale del método de análisis estructural de contenido como procedimiento sistematizador de los materiales recogidos. Tanto las noticias, como la línea editorial de los periódicos son ordenadas y resumidas desde este camino lógico, siguiendo la ruta teórica y metodológica propuesta por Jean Pierre Hiernaux (1996). Con esto se buscan identificar las isotopías que nos informan del “modelo cultural” que está detrás de los textos escritos.

Junto a ello, la lectura final de los materiales recogidos se realiza sobre la base del marco teórico que orientó la presente investigación. En este sentido, los periódicos fueron abordados en calidad de objeto de estudio, desde el entendimiento que estos son agentes activos en la sociedad en que están situados y –sobre esta base– generadores de opinión colectiva. De esta manera, tributamos al cuerpo teórico conformado por la obra de Eduardo Santa Cruz (2010), quién concibe a la prensa como un actor discursivo que influye en la sociedad. Por la misma ruta nos aporta Philip Kitzberger y Germán Javier Pérez (2008), quienes sostienen que la prensa constituye un “escenario” que permite a los distintos conflictos sociales legitimarse ante la opinión pública. Desde la misma senda contribuye al análisis Irene Vasilachis (2013), quien sostiene que la prensa participa directamente en la forma de construir a los sujetos, de tal manera que esta se conforma de numerosas categorías que articulan las representaciones sociales de los individuos.

El cuerpo teórico de esta investigación tiene una gran deuda analítica con la obra de Jürgen Habermas (2009), autor que aporta a este estudio desde los conceptos de “opinión pública” y “espacio público”. Desde esta perspectiva teórica, la opinión de la prensa es entendida como un ámbito social, donde se publica el raciocinio común de un grupo de sujetos que se distinguen de otros por su acceso a la propiedad y a la instrucción. En este sentido, Habermas entiende la opinión pública como “una instancia crítica en relación a la notoriedad pública normativamente licitada del ejercicio del

poder político y social.” (Habermas, 2009, p. 261) Junto a ello, también la entiende como “una instancia receptiva en relación a la notoriedad pública representativa o manipulativa divulgada, de personas e instituciones, de bienes de consumo y de programas.” (Habermas, 2009, p. 261) Desde esta perspectiva, la opinión de la prensa puede ser entendida como la visión y la acción de una colectividad con una importante diferencial de poder del resto de la sociedad. Finalmente, el pensador alemán nos aporta una valiosa noción de espacio público, concepto que es descrito por José María Rubio (2009) de la siguiente manera:

Por espacio público entendemos un ámbito de nuestra vida social, en el que se puede construir algo así como opinión pública. La entrada está fundamentalmente abierta a todos los ciudadanos. En cada conversación en la que los individuos privados como público se constituye una porción de espacio público... Los ciudadanos se comportan como público, cuando se reúnen y conciertan libremente, sin presiones y con la garantía de poder manifestar y publicar libremente su opinión, sobre las oportunidades de actuar según intereses generales. En los casos de un público amplio, esta comunicación requiere de medios precisos de transferencia e influencia: periódicos y revistas, radio y televisión son tales medios del espacio público. (p. 3).

En este caso los medios de transferencia son “La Estrella de Arica”, “La Estrella de Iquique” y “La Razón”. En calidad de periódicos situados en espacios regionales, estos constituyen “ámbitos de la vida social”, que habilitan a la ciudadanía local a comportarse como un público opinante frente a una contingencia política determinada. El marco teórico de esta investigación también tributa al debate conceptual centrado en la idea de discurso. Desde este ámbito, el estudio se vale de los aportes teóricos y metodológicos de José Luis Martínez (2011) que, desde el terreno del análisis de los textos escritos, defiende una lectura foucaultiana de lo que el llama “prácticas que forman sistemáticamente los objetos (sobre los) que hablan” (p. 30) De esta manera, Martínez (2011) establece un maridaje conceptual entre las ideas de episteme y discurso, haciendo alusión a la producción y construcción epistémica de un objeto:

Básicamente aquel heterogéneo conjunto de prácticas, es decir enunciados, de referencias, de afirmaciones positivas, de silencios, de conceptos y categorías, de dispositivos y semiótica, puestas en juego en una época determinada por una sociedad para referirse –para hablar–, sobre alguna cuestión, convirtiéndose por ello, en un objeto discursivo; a aquella fina maya de relaciones que hacen que distintas personas, sin siquiera conocerse, puedan estar hablando simultáneamente de un mismo objeto, empleando similares redes de relaciones y categorías; a las relaciones de unos enunciados con otros. En definitiva, al espacio que se dibuja tanto desde el exterior como desde el mismo interior de ese objeto. (p. 30).

Desde esta perspectiva, la opinión de los periódicos puede ser observada como un objeto discursivo, construido desde formas gramáticas que contemplan imágenes externas e internas. Se trataría de una “fina malla” de relaciones intersubjetivas empleando similares redes de relaciones y significaciones. Este esquema analítico nos permite abordar a la prensa escrita tanto desde su forma de conocer, como desde el contexto de emisión-recepción de los mensajes.

Por último, el cuerpo teórico de esta investigación tributa al debate en torno al concepto de identidad. Considerando el criterio de contexto espacial nacional en la selección de los periódicos, estimamos relevante contemplar la noción de “identidad colectiva singular” que formula Amartya Sen (2008). Este esquema de análisis nos permitirá interpretar tópicos discursivos como identidad nacional/identidad étnica, como etiquetas políticas empleadas desde el comportamiento escritural. En las próximas líneas se abordarán una serie de discursos de la prensa escrita en torno a representaciones de identidad nacional y autonomía, considerando a la población aymara en esta opinión.

II. REPRESENTACIONES DEL AYMARA EN BOLIVIA Y CHILE

Una de las principales características de la opinión de esta prensa escrita en torno al mundo aymara, es que presenta una diversidad de tópicos discursivos que etiquetan a la etnia en una colectividad. En este sentido, durante el período 2014-2015, los tres periódicos arrojaron las siguientes denominaciones: “indígenas”, “nativos”, “originarios”, “campesinos”, “agricultores”, “mujeres indígenas”, “jóvenes indígenas” e “indios”.

Junto a estas adscripciones, los periódicos asociaron la colectividad con el hábitat en que la mayor parte de la etnia está situada: comunidades rurales, localidades rurales, pueblos del interior y el altiplano. No obstante, la opinión de la prensa también manejó conceptos propios de las ciencias sociales. Así se identificaron nociones como “lo andino”, lo “plurinacional” y la “descolonización”. En contraste, el diario “La Razón” aportó otros términos y conceptos, tales como “blancos”, “capitalismo”, “colonialismo” e “imperialismo”. Estos tópicos se encuentran asociados a ideas de sometimiento, dominación, pobreza y corrupción.

En el caso de “La Estrella de Arica” y “La Estrella de Iquique” los términos más recurrentes fueron: “indígenas”, “mujeres indígenas”, “jóvenes indígenas”, “localidades rurales”, “pueblos del interior”, “saberes ancestrales”, “agricultores”, “alcaldes rurales”, “aymaras urbanos”, y “pueblos originarios”. Así mismo aparecieron términos que hacen referencia a actividades económicas como el acto de “tejer”, “hilar”, más palabras como “agricultura” y “ganadería camélida”.

Un elemento común a los tres periódicos se encuentra en la mención a las distintas festividades y costumbres indígenas, tales como “La Tirana”, el “Martes Ch’alla”, “Machaq Mara”, “Carnaval Paceño”, “elección Cholita Caquiavireña”, entre otros. Junto a ello, se observa una voluminosa cobertura de esta prensa a la población aymara e indígena en general, lo que da cuenta de una agenda temática detrás de esta opinión.

En el caso de la “Estrella de Arica”, una de las noticias que presenta mayor cobertura es la festividad del “Martes Ch’alla”, celebración que es definida como “Tradición acercó la cosmovisión de los pueblos originarios a la ciudad, llamando a la prosperidad” (Carrasco, 2014, p. 10). Otras noticias hacen mención a la discriminación que sufren los aymaras, tal como se detalla en este fragmento: “Dirigentes aymaras exigen sanción contra defensor por dichos racistas” (Solis, 2014, p. 7), lo que el periódico redactó de la siguiente manera: “según los dirigentes el abogado se refirió a personas de nacionalidad boliviana como indios chupando” (Solis, 2014, p. 7).

Durante este mismo año también, se observa cobertura a la presencia aymara dentro del sistema político-administrativo, tal como se detalla en la noticia sobre el concejal Daniel Chipana:

Manteniéndose firme a sus tradiciones, ayer Daniel Chipana juró como concejal de una manera bastante particular. Llegó temprano al Edificio Consistorial acompañado de una gran cantidad de personas y de la banda Centro Cultural Amanecer Andino, donde realizó una pawa como forma de agradecer a sus antepasados por su incorporación al Concejo. Luego juró en compañía de sus colegas. Según Chipana, de esta manera se transformó en el primer concejal de origen en asumir en el Concejo de la Municipalidad de Arica. (Solis, 2014, p. 3).

En el 2015, “La Estrella de Arica” publicó: “Habitantes de los pueblos del interior luchan por mantener sus tradiciones ancestrales” (Segovia, 2015, p. 8); “Acusan a concejal de vender terrenos de comunidad aymara en Alto Hospicio” (Segovia, 2015, p. 4) y; “Extraña enfermedad genética en población aymara... de los 94 casos detectados en Chile, seis corresponden a pacientes de Tarapacá” (Araya, 2015, p. 7), entre otras publicaciones.

En el caso de “La Estrella de Iquique”, la cobertura sobre el mundo aymara se observa en una serie de enunciados:

- “Junto con las reformas de asistencia electoral, el Ejecutivo busca impulsar la creación de un distrito electoral especial para los pueblos originarios, emanado de un padrón de ciudadanos de ascendencia indígena”. (Estrella, 2014, p. 13).

- “Los representantes de las comunidades locales exigieron que deroguen el decreto 66 de la ley indígena, para continuar con el proceso de Consulta Indígena que partió ayer”. (Ortega, 2014, p. 10).

- “Luchar por los derechos de los pueblos originarios, recuperar sus tradiciones y potenciar la agricultura orgánica, igualdad de representación paritaria en cargos públicos, fueron algunos de los tópicos abordados en el seminario por el Día Internacional de la Mujer Aymara”. (García, 2014, p. 12)

Otras opiniones que dan cuenta de esta cobertura son algunas como:

- “El Segundo Sondeo sobre la percepción de Pueblos Originarios en jóvenes entre los 15 y 29 años arrojó que un 71% de ellos acepta de buena manera y sin discriminación a las distintas etnias o pueblos originarios” (Estrella, 2014, p. 5) y “Cofradías de bailes originarios de cuatro pueblos visitarán este fin de semana la imagen del niño Jesús” (Aguilar, 2015, p. 12).

En el caso del diario “La Razón”, fuese en su versión digital o impresa, se aprecian las siguientes opiniones:

- “El presidente Evo Morales afirmó hoy que la incorporación de profesionales de poncho, pollera y sombrero en la administración de la Justicia no logró cambios en este sistema.” (Cuiza P. , La Razón, 2014)

- “Rafael Quispe: Un blanco no va a sacar a Evo de Palacio. Me han invitado al Frente Amplio y yo les dije, ustedes son el frente amplio de los culitos blancos; necesitamos indígenas.” (Bustillos, 2014)

Otras opiniones recogidas fueron:

-“El presidente pidió hoy a sus corregidores de su país lleven otro nombre para descolonizarse porque, según dijo, este término fue impuesto desde España, durante la colonia, para corregir a los indígenas” (EFE, 2014).

- “La Casa de Curación o Qullañ (en aymara) abrió ayer sus puertas para atender a la población con terapias naturales y curativas, además de tratar las afecciones orgánicas y espirituales. El municipio de La Paz es el primero de Bolivia en inaugurar un centro para la medicina tradicional.” (Pérez (2014)

- “Títulos en niveles de técnico básico, auxiliar y medio son los diplomas que el Centro de Educación Alternativa Permanente Bartolina Sisa entregará a mujeres aymaras de La Paz que se capaciten en los rubros de tejido, costura y artesanía.” Choque (2014).

- La cosmovisión andina fue tomada en cuenta en los argumentos del Tribunal Constitucional Plurinacional para abordar y ratificar la ilegalidad del aborto... La Constitución Política del Estado reconoce la igualdad jerárquica de la Justicia ordinaria e indígena campesina, que es aplicada en función de los usos y costumbres en las 36 naciones indígenas reconocidas y dispersas en las tierras del occidente, de los valles y del oriente boliviano.” (Corz, 2014)

En las citas anteriores de los tres periódicos se muestra cómo el mundo aymara e indígena tiene presencia en diferentes noticias. Junto a ello, se observa cómo esta colectividad es representada en una diversidad de formas por la opinión de estos periódicos. En este punto resulta relevante considerar la diferencia de contexto nacional en la emisión de los discursos de cada medio de comunicación. En Bolivia, existe un reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas, junto a un proceso de descolonización de las instituciones públicas, revalorizando lo indígena. Esta revalorización tiene su origen en la corriente indianista y Katarista de Fausto Reinaga, donde se apela al surgimiento del indio, entendiendo que “Bolivia es esencialmente una sociedad india que soporta una estructura colonial.” (Gamboa, 2009, p. 130).

Lo que se observa en este fragmento es un botón de muestra de una corriente ideológica presente en el país altiplánico, caracterizada por discutir la persistencia de la situación colonial de la población indígena. Se trata de una ideología de larga data que influye en la opinión de la sociedad boliviana. Este hecho contrasta con el contexto chileno, donde no existe un reconocimiento constitucional en torno al maridaje etnia-nación o a un Estado plurinacional.

La cobertura entregada por la prensa chilena y boliviana al mundo aymara da cuenta del posicionamiento social y político realizado por esta colectividad en el espacio público en que están situados. En este sentido, los discursos de estos medios nos informan cómo estos periódicos se han convertido en lo que Kitzberger y Pérez (2008) han definido como “escenarios donde los conflictos sociales se expresan, buscando legitimarse frente a la opinión pública.” (p.12).

En los casos de “La Estrella de Arica” y “La Estrella de Iquique”, se evidencia esta condición de “escenario”, ya que las noticias dan cuenta sobre la lucha indígena por el reconocimiento cultural, la tradición aymara y sus conocimientos ancestrales. Junto a ello y a la denuncia de discriminación y usurpación de la que son objeto, esta escena medial informa sobre cómo esta colectividad va ganando presencia en el sistema político administrativo del extremo norte chileno.

En el caso de “La Razón”, la escena se observa en el proceso de descolonización que está viviendo la sociedad boliviana, donde se exponen las falencias de esta y sus conflictos, incentivando al mundo indígena a empoderarse en las instituciones

políticas nacionales. Junto a ello, se observa una valorización de la cultura andina, lo que constituye otro síntoma sobre el nuevo escenario visible en la prensa de ese país. Junto a la condición de “escenario” que presentan los periódicos, estos también constituyen agentes discursivos. Esto se observa en la representación que hacen del aymara en calidad de colectivo humano. La opinión de esta prensa da cuenta de tópicos discursivos dicotómicos entre un “nosotros” y un “otros”. La antinomia blanco/indígena está presente en la retratación de los conflictos sociales que cubren como noticia, lo que nos informa de la presencia de resabios coloniales en la agenda temática de estos medios.

La presencia de resabios coloniales en la opinión de estos medios se puede explicar por la matriz intelectual a la que tributa la idea de nación en Sudamérica. El concepto es tributario del paradigma sarmientino, esquema de pensamiento que postulaba construir la emergente nación post independencia desde el modelo cultural europeo. Esta perspectiva tiene su origen en la filosofía clásica, lectura que formuló la idea de “bárbaro”. Aristóteles define al bárbaro como distinto a las bestias, puesto “que el bárbaro aunque carezca de cierta racionalidad, no le ha sido despojada del todo... El bárbaro no piensa, ejecuta; tan solo tiene una palabra vacía, un grito sin sentido, o mero balbuceo que se resiste a ser comprendido” (Lepe-Carrión, 2012, p. 66).

Este paradigma tuvo una importante presencia en los periódicos argentinos y chilenos durante la mitad del siglo XIX y durante el siglo XX. Se trata de una forma de conocer acrítica, que impide valorar la cultura no europea, con las consecuencias que esto genera en la opinión medial. Tanto “La Estrella de Arica” como “La Estrella de Iquique” presentan tópicos discursivos ligados a este esquema de pensamiento. En cambio “La Razón”, refleja opiniones tributarias del debate anticolonial que existe en ese país, dando cuenta que el sometimiento indígena está siendo superado desde la lucha por el poder con la población criolla.

El hecho que la opinión de los medios chilenos esté orientada por una episteme diferente a la que nutre el discurso del periódico paceño, explica las diferencias textuales a la hora de representar colectivamente al mundo aymara. Este mismo factor explica las diferencias discursivas en la opinión sobre la identidad nacional y el particularismo regional vinculado a la cultura indígena, materia que será tratada en el siguiente apartado.

III. EL AYMARA ENTRE LA IDENTIDAD NACIONAL Y EL PARTICULARISMO REGIONAL

La opinión sobre la identidad está presente en los tres medios estudiados en este trabajo. Si bien cada uno formula distintas lecturas sobre esta, la que más resalta es la identidad nacional. En este terreno, “La Razón” manifiesta un robusto discurso nacional, sobre todo a la hora de informar sobre las políticas públicas que impulsa el

presidente Evo Morales. No obstante, esta opinión también da cuenta de un concepto de identidad nacional con contenido indígena, discurso que resalta el proceso de descolonización y el empoderamiento de estas colectividades en las diferentes áreas de la sociedad.

Las noticias de este periódico en torno a temáticas indígenas, más la cobertura que le asigna a estos temas, da cuenta que el diario exalta la condición de Bolivia como país plurinacional y con un fuerte sello indígena. Esta etiqueta está ligada al proceso de cambio social y político sufrido por esta unidad política, fenómeno que comenzó a partir del año 2010 con la promulgación de su nueva constitución.

En este sentido, la aceptación de todo lo que tenga que ver con el mundo indígena constituye una etiqueta simbólica presente en el discurso de “La Razón”, simbolismo ligado a la idea de “descolonización” de Bolivia. Esto explica la necesidad de resaltar los valores andinos de los pueblos indígenas que estaban antes de la llegada de los conquistadores. Lo que se observa en “La Razón” es la necesidad de rescatar y llevar los valores andinos a las instituciones y quitar las denominaciones de cargos que se crearon en la colonia, planteado por Samanamud (2010):

La descolonización como proceso histórico involucra dar cuenta del proceso de colonización que lleva más de 500 años en sus diferentes manifestaciones, sin embargo algunas de ellas han expresado dos caminos que tienen dificultades pensadas separadamente del proceso de colonialismo, esto es, reducir la descolonización a la recuperación de la identidad, o reducirla a un problema de igualdad. (p. 71)

“La Razón” opina que Bolivia se ha hecho cargo del peso histórico que tiene la colonización. Por tanto, el periódico sostiene la necesidad tanto de rescatar la identidad cultural andina, como de solucionar las asimetrías sociales ligadas a siglos de exclusión de la población indígena.

El caso de “La Estrella de Arica” y “La Estrella de Iquique”, da cuenta de una opinión que defiende que las regiones serán consideradas en las políticas públicas de desarrollo. En este sentido, el tópico discursivo presente en estos medios está ligado a la defensa del extremo norte como parte del país. Es dentro de este contexto regional donde se presenta a la población aymara como parte de la identidad regional, tanto en Arica y Parinacota, como en Tarapacá. Tanto en “La Estrella de Arica” como en “La Estrella de Iquique” lo aymara constituye una particularidad de la identidad de la región, por tanto, forma parte de la identidad nacional mediante el vínculo regional.

Esta integración es vista en los medios desde la agricultura y el turismo sustentable, actividades económicas que deberían motivar políticas públicas para fomentar el

desarrollo regional. Desde este terreno, lo aymara se exterioriza como atractivo para la promoción del turismo sustentable, opinión que vincula a esta colectividad a su vez al cultivo de la tierra y a la búsqueda de políticas para la mejora en la producción.

En los centros urbanos, los periódicos aprecian el diálogo intercultural y la valoración de la cultura aymara, hecho que se observa en los siguientes titulares: "Impartirán clases de Lengua Aymara en 51 colegios de la región" (Redacción La Estrella, 2014, p. 11); "Alumnos de primero a cuarto básico aprenden lengua indígena" (Vallejos, 2015, p. 2); "Piden incorporar la lengua aymara al curriculum escolar" (Araya, 2015, p. 7); "Así luce estilo patrulla policial con diseño aymara" (Naváez, 2014, p. 6); "Medicina originaria gana espacio en servicios de salud" (García, 2014, p. 14); entre otros.

Respecto a la presencia de identidad aymara en los centros urbanos, "La Estrella de Arica" y "La Estrella de Iquique" hacen menciones a los determinados espacios que se han abierto para que la cultura indígena se logre manifestar. En un artículo de esta prensa, se aborda el problema de la construcción de la identidad indígena en los centros urbanos. Desde esta perspectiva, la construcción de identidad según refieren Maldonado y Hernández (2010):

Supone un ejercicio de autoreflexión, a través del cual el individuo pondera sus capacidades y potencialidades, tiene conciencia de lo que es como persona; sin embargo, como el individuo no está solo, sino que convive con otros, el autoconocimiento implica reconocerse como miembro de un grupo; lo cual, a su vez, le permite diferenciarse de los miembros de otros grupos. (p. 230).

La opinión de esta prensa da cuenta de una perspectiva discriminadora en torno a lo indígena en estas regiones, sobre todo en el terreno de ciertos descalificativos tales como "extranjeros", "indios" o "paisanos". Los periódicos sirven para denunciar estos hechos, demostrando la limitada aceptación que los aymaras tienen en la región. De ahí la importancia que Chipana jurara como concejal de Arica con ritos indígenas, ya que permite observar cómo lo aymara ha comenzado a insertarse en los centros de poder.

La situación de discriminación hacia el mundo indígena registrada por estos medios se explica por la historia cultural del extremo norte. Se trata de una secuencia social donde la dicotomía indígena/no indígena presenta una caracterización de los primeros que los hace diferentes de los segundos. En palabras de Gavilán (2005):

Un sujeto étnico aymara... es aquel que es identificado con un color de piel oscura, cabello oscuro y liso, con nariz prominente, con una forma particular de vestir y peinarse, que gusta de un tipo de música específico, que tienden a casar al interior del propio grupo con relaciones sociales al interior del hogar y un tipo de religiosidad, también distinguibles. Uno de los aspectos que

resalta como vecino es su poca disposición a participar socialmente en las organizaciones barriales con los no indígenas y su capacidad para el comercio y el ahorro. Por otra parte, se le considera un conocedor del territorio y un excelente campesino. Exceptuando esto último, todos son atributos negativos los que aún en la actualidad se sintetizan en la categoría de indio. (p. 138- 139).

Esta cita nos muestra cómo ha sido etiquetado el aymara en el extremo norte chileno. Esta significación no ha permitido observar el proceso de transformación que ha vivido esta población en el medio urbano, sobre todo por parte de la juventud indígena. Los dos periódicos chilenos expresan este discurso a lo largo de sus noticias, mostrando al aymara como una colectividad lejana a la identidad nacional y ligada al pasado. Se trataría de una etiqueta que se opone al progreso que la sociedad espera, hecho que implica la necesidad de contemplar políticas públicas para superar estas falencias para beneficio del desarrollo regional.

Concluyendo, el diario "La Razón" da cuenta de un discurso de identidad tributario del concepto de descolonización como modelo cultural, tal como se observa en el siguiente artículo de Perreault (2015):

América Latina como región también ha sido producida –discursivamente y materialmente- por las relaciones coloniales históricas y contemporáneas. La región se produce no solo a través de las prácticas coloniales, o como parte del colonialismo interno, sino también como resultado de prácticas materiales y discursivas de resistencia y anticolonialismo. (p. 179).

La resistencia indígena y el rechazo a la colonización constituyen elementos fundamentales de la episteme orientadora de la opinión del medio paceño. Esto explica la exaltación de figuras históricas como Tupac Katari, o la cobertura en torno a la lucha histórica del mundo indígena por fomentar la descolonización del país.

En el caso de "La Estrella de Arica" y "La Estrella de Iquique" se observa un modelo cultural tributario de ideas neoliberales y multiculturalistas. El neoliberalismo se expresa en la continua necesidad por mejorar las condiciones económicas regionales, mediante la promoción del emprendimiento, la mejora en la producción agrícola y en la entrega de subsidios estatales. El multiculturalismo se observa en la promoción de políticas públicas acotadas al mundo aymara, que buscan fomentar la cultura indígena dentro de un marco institucional delimitado a los programas estatales. Los aymaras son identificados por estos medios como parte de la identidad regional en el extremo norte, hecho que limita el margen de maniobra de esta colectividad a la hora de marcar presencia nacional. Este reducido margen de maniobra se hace evidente al contrastar estos discursos con la opinión del diario "La Razón" en torno a la autonomía indígena, materia que será tratada en las siguientes líneas.

IV. AUTONOMÍA EN “LA RAZÓN”

El diario “La Razón” presenta una opinión favorable a la autonomía indígena en Bolivia. La contingencia política de este discurso medial está ligada al concepto de Estado plurinacional, noción que tiene su génesis en la tesis política de la “Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos” de Bolivia en 1983 (Cruz, 2013). Desde sus inicios que esta concepción consideró el reconocimiento de los distintos pueblos indígenas del país. No obstante, con la promulgación de la Ley Marco de Autonomía y Descentralización en 2010 se estableció la reglamentación para llevar a cabo las autonomías indígenas. En este sentido, la división administrativa de Bolivia:

Está subdividida en cinco unidades territoriales, que son los departamentos, las provincias, los distritos, el Territorio Indígena Campesino Originario y las regiones. La organización administrativa de las autonomías, sin embargo es diferente. La Autonomía se otorga a los nueva departamentos de Bolivia (Artículo 277 CPE), a las regiones (Artículo 280 CPE), a todas las municipalidades (Artículo 283 CPE) y a las Autonomías Indígena Campesino Originario, que a su vez se pueden formar sobre municipalidades. (Tomaselli, 2015, p. 80).

La noción de autonomía en Bolivia se presenta dentro de un proceso de descentralización que está interceptado por un proceso de descolonización, donde el mundo indígena se hace presente tanto en las instituciones como en el desarrollo de la autonomía. En este contexto, “La Razón” presenta una gran cantidad de noticias en torno al tópico “autonomía”, tal como se observa en los siguientes fragmentos de opinión:

- “El presidente Evo Morales promulgó la ley 482 de Gobiernos Autónomos Municipales, que además de regular la administración de los gobiernos municipales que no cuentan con carta orgánica, define mecanismos para mejorar la gobernabilidad” (Montero, 2014)
- “Tribunal Constitucional suspende tratamiento de Estatuto Autonómico de La Paz; advierten obstaculización” (ABI, 2014)
- “El TCP está atorado con los estatutos indígenas por lo complejo del tema” (Ariñez, 2014)
- “Bolivia expondrá logros de autonomías de pueblos indígenas” (La Razón Digital/La Paz, 2014)
- “Solo el 20% de 339 municipios elaboraron normas establecidas por la Ley de Gobiernos Autónomos Municipales” (Cuiza, 2014)
- “El gobierno ve demoras en estatutos autonómicos” (Cuiza, 2014)

- “El Constitucional descongela el Estatuto de La Paz”; El TCP aprobará tres estatutos autonómicos” (Donoso, 2014)

- “A 17 días del referéndum para la aprobación de estatutos y cartas autonómicas, el gobernador de La Paz, Félix Patzi, advirtió que el 90% de los paceños asistirá a las urnas sin conocer el estatuto propuesto para La Paz. Advirtió además se pretende confundir a la población promoviendo una campaña que vincula el Sí al estatuto con la aprobación al presidente Evo Morales” (Montero, 2015)

Los discursos presentados dan cuenta de la importancia de la autonomía como tópico discursivo recurrente en esta opinión medial. El término también nos informa del valor que tiene este en el espacio público, con todo lo que conlleva en la sociedad altiplánica. El diario paceño sostiene que el proceso se está recién instalando, debido a la demora en la formulación y aprobación de los estatutos por parte del Tribunal Constitucional.

En este terreno, la noción de autonomía es representada por este periódico como un proceso de descentralización, que pasa por organizar el territorio nacional en unidades administrativas con recursos y competencias para su respectivo desarrollo. Junto a ello, las autonomías contemplan la idea de autodeterminación, hecho que conduce a un Estado plurinacional. Finalmente, el concepto resulta tributario del modelo ideológico de “descolonización”: las autonomías no se entienden sin el papel de la población indígena y la necesidad de superar el dominio cultural al que han sido sometidos desde los tiempos coloniales.

Considerando todos estos aspectos, se puede observar como la opinión de este diario contrasta en episteme y en discurso con los medios chilenos a la hora de afrontar tanto la idea de autonomía, como al momento de representar a la población indígena. Esta diferencia es resultado tanto de la disímil historia política de ambos países, como del fundamento teórico e ideológico que nutre la visión de nación de esta prensa.

V. CONCLUSIÓN

La presente investigación analizó la opinión de dos periódicos chilenos y uno boliviano en torno a la población aymara. En este estudio, se abordó tanto las representaciones de estos medios en torno a esta colectividad, como los discursos de identidad nacional/étnica y de autonomía político-administrativa. Tanto “La Estrella de Arica”, como “La Estrella de Iquique” y “La Razón”, presentaron semejanzas y diferencias de opinión a la hora de tratar a esta población en sus páginas. Sobre esta base, se pueden sostener las siguientes conclusiones del análisis realizado:

1.- Las opiniones de estos medios escritos son tributarias tanto de un esquema de pensamiento, como de una contingencia histórica nacional. En el caso de “La Razón”,

se observa cómo esta refleja una episteme en torno a la concientización del dominio colonial, más la continuidad de una estructura social jerárquica en la conformación del Estado boliviano. También se observa una opinión favorable al proceso impulsado por el gobierno de Evo Morales, lo que nos informa que este medio resalta y empodera al mundo indígena frente a una fuerza interna que lo constriñe: la “colonialidad” presente en el país. La prensa chilena, en cambio, presenta una opinión distante del discurso de “La Razón”, informándonos de la presencia de una episteme y un discurso ligado al imaginario nacionalista del Estado chileno.

2.- Tanto el modelo cultural detrás de los medios, como la contingencia histórica nacional, explican las semejanzas y diferencias de opinión de estos periódicos en el terreno de representar e identificar a la población aymara en su diálogo con el país. En este sentido, la contingencia política boliviana establece una marcada distinción con Chile en el terreno de la dicotomía contextual entre Estado plurinacional v/s Estado nacional. Una situación semejante se observa en los esquemas simbólicos que se combinan con estos escenarios. Mientras en Bolivia se genera el debate ideológico en torno al dominio colonial presente en la cultura y la sociedad, en Chile se aprecia una hegemonía fundada en Occidente y las tradicionales instituciones del Estado nacional. De esta manera, contingencia y modelo cultural diferente se aprecian en la opinión de los medios consultados.

3.- Tanto el fundamento epistémico del discurso de estos medios, como la contingencia histórica de la política nacional, explican la opinión de esta prensa sobre la idea de autonomía. Los distintos modelos de descentralización político-administrativa observables en los tópicos discursivos de estos diarios nos informan de la presencia de esquemas teóricos e ideológicos que orientan esta opinión. Lo mismo vale para la representación que hace esta prensa en torno al papel que cumple el mundo indígena en el proceso de descentralización territorial. La distinción entre “etnia” y “nación” da cuenta de una visión en los diarios que tributa a los factores mencionados.

Los principales alcances de este estudio se observan en la selección del corpus periodístico. Los criterios de selección estuvieron mediados tanto por la contingencia espacial, como por el contexto temporal. Sería de gran valor analizar la opinión de otros medios chilenos y bolivianos en torno a la población aymara. Una gran deuda que deja esta investigación está ligada a la necesidad de consultar prensa peruana en torno a esta problemática. Se trata de una tarea que deberá ser alcanzada en futuras investigaciones sobre este objeto.

VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABI. (2014). La Razón. Recuperado el 18 de noviembre de 2018 de: http://www.la-razon.com/nacional/Tribunal-Constitucional-Estatuto-Autonomico-Paz_0_2018198233.html
- Aguilar, E. (14 de enero de 2015). Pastores andinos tendrán encuentro en La Tirana. *La Estrella de Iquique*, pp. 12.
- Araya, X. (15 de agosto de 2015). Estudian extraña enfermedad genética en población aymara. *La Estrella de Arica*, pp. 7.
- Araya, X. (1 de noviembre de 2015). Piden incorporar la lengua aymara al currículum escolar. *La Estrella de Iquique*, pp. 6.
- Ariñez, R. (19 de marzo de 2014). "El TCP está atorado con los estatutos indígenas por lo complejo del tema". Recuperado de: http://www.la-razon.com/nacional/TCP-atorado-estatutos-indigenas-complejo_0_2018198185.html
- Bustillos, I. (9 de marzo de 2014). Rafael Quispe: Un blanco no va a sacar a Evo del Palacio. Recuperado de: http://www.la-razon.com/suplementos/animal_politico/Rafael-Quispe-blanco-Evo-Palacio_0_2011598922.html
- Carrasco, E. (15 de Marzo de 2014). Ariqueños y aymaras agradecieron sus logros en el martes de ch'alla. *La Estrella de Arica* , pp. 10.
- Choque, F. (16 de julio de 2014). Mujeres del campo optarán por tres títulos académicos. Recuperado de: http://www.la-razon.com/sociedad/Mujeres-campo-optaran-titulos-academicos_0_2089591041.html
- Corz, C. (17 de febrero de 2014). El TCP incorpora la cosmovisión indígena en fallos constitucionales. Recuperado de: http://www.la-razon.com/nacional/TCP-incorpora-cosmovision-indigena-constitucionales_0_2000199962.html
- Cruz, E. (2013). Estado plurinacional, interculturalidad y autonomía indígena: Una reflexión sobre los casos de Bolivia y Ecuador. *Revista VIA IURIS*, 14, 55-71.
- Cuiza, P. (11 de abril de 2014). Sólo el 20% de 339 municipios elaboraron normas establecidas por la Ley de Gobiernos Autónomos Municipales. Recuperado de: http://www.la-razon.com/nacional/Solo-Ley-Gobiernos-Autonomos-Municipales_0_2031996895.html

Cuiza, P. (14 de septiembre de 2015). La ONU aprueba el ama suwa, ama llulla y ama qhilla como valores de la gestión transparente . Recuperado de: http://www.la-razon.com/nacional/ONU-aprueba-valores-gestion-transparente_0_2344565589.html

Donoso, Y. (16 de julio de 2014). El Constitucional descongela el Estatuto de La Paz. Recuperado de: http://www.la-razon.com/nacional/ElConstitucional-descongela-Estatuto-deLaPaz_0_2081191903.html

EFE. (27 de marzo de 2014). Morales pide a corregidores cambiar nombre de su cargo para "descolonizarse". Recuperado de: http://www.la-razon.com/nacional/Morales-corregidores-cambiar-nombre-descolonizarse_0_2022997758.html

Estrella, R. L. (28 de mayo de 2014). Distrito electoral indígena. La Estrella de Iquique, pp. 13.

Estrella, R. L. (15 de octubre de 2014). Jóvenes son más tolerantes con los pueblos originarios. La Estrella de Iquique, pp. 5.

Gamboa, F. (2009). Bolivia y una preocupación constante: El indianismo, sus orígenes y limitaciones en el siglo XXI. Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades, 11(22) 125-151.

García, R. (6 de septiembre de 2014). Llamam a recuperar las tradiciones indígenas. La Estrella de Iquique, pp. 18.

García, V. (24 de agosto de 2014). Medicina originaria gana espacio en servicios de salud. La Estrella de Iquique, pp. 14.

Gavilán, V. (2005). Representaciones del cuerpo e identidad de género y étnica en la población indígena del norte de Chile. Revista Estudios Atacameños, 30, 135-148.

Habermas, J. (2009). Historia y crítica de la opinión pública. Barcelona, España: Editorial Gustavo Gil.

Hiernaux, J. (1996). Análisis estructural de contenidos y de modelos culturales. Lovaina, Bélgica: Universidad Católica de Lovaina.

Kitzberger, P. & Pérez, G. (2008). Los pobres en el papel. Las narrativas de la pobreza en la prensa latinoamericana. Buenos Aires, Argentina: Fundación Konrad Adenauer.

La Estrella. (14 de marzo de 2014). Impartirán clases de lengua Aymara en 51 colegios de la región. La Estrella de Arica, pp. 11.

La Razón Digital/La Paz. (4 de abril de 2014). Bolivia expondrá logros de autonomías de pueblos indígenas. Recuperado de: http://www.la-razon.com/nacional/Bolivia-expondra-autonomias-pueblos-indigenas_0_2027797310.html

Lepe-Carrión, P. (2012). Civilización y barbarie. La instauración de la “diferencia colonial” durante los debates del siglo XVI y su encubrimiento como “diferencia cultural”. *Revista Andamios*, 9(20), 63-88.

Maldonado, A. & Hernández, A. (2010). El proceso de construcción de identidad colectiva. *Revista Convergencia*, 53, 229-251.

Martínez, J. (2011). *Gente de la tierra de guerra*. Lima, Perú: Pontificia Universidad Católica del Perú-DIBAM.

Montero, B. (9 de enero de 2014). Evo Morales promulga ley que busca mejorar la gobernabilidad en los municipios. Recuperado de: http://www.la-razon.com/ciudades/Evo-Morales-promulga-gobernabilidad-municipios_0_1976802365.html

Montero, B. (4 de septiembre de 2015). Patzi advierte que el 90% de los paceños asistirá al referéndum sin conocer los estatutos. Recuperado de: http://www.la-razon.com/nacional/Patzi-advierte-asistira-referendum-estatutos_0_2338566225.html

Narváez, M. (11 de octubre de 2014). Así luce estilo patrulla policial indígena. *La Estrella de Arica*, pp. 6.

Perreault, T. (2015). Corrientes, colonialismo y contradicciones: repensando las raíces y trayectorias de la ecología política. *Revista Estudios Atacameños*, 51, 177-183.

Rubio, J. (2009). Opinión pública y medios de comunicación. Teoría de la agenda setting. *Revista Gaceta de Antropología*, 25(1) 1-17.

Santa Cruz, E. (2010). *La prensa chilena en el siglo XIX*. Patricios, letrados, burgueses y plebeyos. Santiago, Chile: Editorial Universitaria.

Samanamud, F. (2010). Interculturalidad, educación y descolonización. *Revista Integra Educativa*, 3(1) 67-80.

Ortega, D. (4 de Septiembre de 2014). Exigen eliminar decreto que limita los derechos indígenas. *La Estrella de Iquique*, pp. 10.

Pérez, W. (25 de abril de 2014). Abren en La Paz el primer centro de medicina tradicional de Bolivia. Recuperado de: http://www.la-razon.com/sociedad/Iniciativa-abren-La_Paz-medicina-tradicional-Bolivia_0_2040395968.html

Segovia, N. (22 de mayo de 2015). Acusan a concejal de vender terrenos de comunidad aymara en Alto Hospicio. La Estrella de Arica, pp. 4.

Segovia, N. (19 de noviembre de 2015). Habitantes de los pueblos del interior luchan por mantener sus tradiciones ancestrales. La Estrella de Arica, pp. 8.

Sen, A. (2008). Identidad y violencia. La ilusión del destino. Buenos Aires, Argentina: Katz Editores.

Solis, A. (12 de diciembre de 2014). Dirigentes aymaras exigen sanción contra defensor por dichos racistas. La Estrella de Arica, pp. 7.

Solís, A. (15 de Marzo de 2014). Hasta con una pawa juró como concejal Daniel Chipana. La Estrella de Arica, pp. 3.

Tomaselli, A. (2015). Autogobierno indígena: el caso de la Autonomía Indígena Originaria Campesina en Bolivia. Revista Política, Globalidad y Ciudadanía, 1(1) 73-97.

Vallejos, P. (1 de julio de 2015). Alumnos de primero a cuarto básico aprenden lengua indígena. La Estrella de Iquique, pp. 2.

Vasilachis, I. (2013). Pobres, pobreza, identidad y representaciones sociales. Barcelona, España: Gedisa.

LA TOMA QUE IMPUSO EL DERECHO A LA CIUDAD EN EL CONO SUR: EL CASO DE ESPERANZA ANDINA DE PEÑALOLÉN (1992-1998) ¹

THE LAND SEIZURE THAT IMPOSED THE RIGHT TO THE CITY IN THE SOUTHERN CONE: THE CASE OF ESPERANZA ANDINA DE PEÑALOLÉN (1992-1998)

Catherine Valenzuela²

Recibido: 15 de julio de 2019

Aprobado: 22 de agosto de 2019

Resumen: El artículo demuestra que la última gran toma de terrenos por pobladores sin vivienda en Chile se convirtió en 1992 a su vez en la primera en Chile y en el Cono Sur en reivindicar el derecho a la ciudad entendido como vivir en zonas consolidadas con servicios urbanos y no se erradicados a suburbios extra muros con serios problemas de movilidad y servicios esenciales. Mientras en Brasil, Perú, Venezuela o Paraguay es común la consolidación de barriadas populares en zonas céntricas, turísticas e incluso residenciales, en el "ordenado" Cono Sur de Santiago, Buenos Aires o Montevideo, lo alcanzado por los pobladores de Esperanza Andina es un giro cualitativo que prefiguró una nueva concepción de la habitabilidad y elevó los estándares en lo que el siglo XXI se ha polarizado como derecho a la ciudad.

Palabra clave: pobladores, Esperanza Andina, vivienda, derecho a la ciudad.

Abstract: The article shows that the last great land seizure by homeless people in Chile in 1992 became, at the same time, the first in Chile and in the Southern Cone to reclaim the right to the city, understood as living in consolidated areas with urban services instead of being eradicated to suburbs outside the city with serious problems of mobility and essential services. While in Brazil, Peru, Venezuela or Paraguay the consolidation of popular neighborhoods in central, tourist and even residential areas is quite common, in the "orderly" Southern Cone of Santiago, Buenos Aires or Montevideo, what was achieved by the residents of Esperanza Andina was a qualitative shift that foreshadowed a new conception of habitability and raised the standards in what the XXI century has polarized as a right to the city.

Keywords: squatters, hope andina, housing, right to the city.

¹ Este trabajo ha sido parcialmente financiado por Programa Conicyt Capital Humano Avanzado/2011-21110353.

² Universidad de Chile, Santiago, Chile. Correo electrónico: Catherine.va@ug.uchile.cl

I. INTRODUCCIÓN: LA INCREMENTAL LUCHA POR VIVIENDA DIGNA EN CHILE

Este proyecto de investigación, enmarcado en los parámetros epistemológicos de la Historia Social, se propone examinar un caso representativo en la evolución y transformación del movimiento de pobladores en torno a la tomas de terreno, masivas y altamente organizadas en la ciudad de Santiago, desde el surgimiento de las “poblaciones callampas” hasta la toma de terreno que dio origen al campamento Esperanza Andina de 1992, en una perspectiva que considera la concepción y la práctica de una estrategia política de acción directa y la discusión de las movilizaciones por la vivienda.

La historia social construida por los sujetos ha logrado la educación para la sobrevivencia en condiciones de pobreza y precariedad, abriendo el camino a personas sin posibilidades materiales, para finalizar sus limitaciones en el espaciar, estableciendo cambios en los problemas que han persistido por siglos en la sociedad, que no han resuelto las políticas públicas.

Los pobladores, el espacio y conflicto se han ordenado con los siguientes fundamentos historiográficos. En primera instancia, sobre el origen y desarrollo del problema, las migraciones desde el campo a la ciudad, tuvieron un ascenso paulatino en el siglo XX en Chile, apareciendo las poblaciones callampas. Este hecho desencadenó, el desarrollo de las tomas de terreno hasta el año 1970, en forma concentrada en la ciudad de Santiago. El tema fue objeto de las políticas públicas al permanecer el déficit habitacional, pero no se detuvo el problema. Una vez efectuado el golpe de Estado, las erradicaciones se asumen como parte del programa de solución habitacional y se agrega el problema de seguridad pública, enfocado a poner fin a las movilizaciones masivas por la vivienda.

En segunda instancia, las movilizaciones por la vivienda tienen antecedentes en el movimiento obrero de la cuestión social, desencadenándose la primera huelga de arrendatarios en 1922. Las prácticas del movimiento obrero frente a la resolución de problemas, lograron trascender hasta el tema del habitar. Estas demandas, se posicionaron para establecer el derecho a la vivienda, representado en el Frente Nacional de Vivienda (parte del Frente Popular 1936-1941). El conflicto estuvo concentrado en resolver el tema de los derechos sociales y las reuniones originaron un proceso de democratización de la base de trabajo solidario e igualitario. En este sentido, se constituyó el poder democrático popular, como parte de una larga tradición organizativa en la resolución del conflicto por la vivienda y los problemas sociales.

Los antecedentes históricos del movimiento de pobladores se remontan a los primeros asentamientos informales o, en jerga chilena, poblaciones callampas instaladas desde el año 1947 alrededor del Zanjón de la Aguada, curso de agua que

de oriente a poniente cruza nueve comunas de Santiago, San Miguel entre ellas. Un comité de la zona de La Chacra – donde más tarde se creará la comuna de Pedro Aguirre Cerda-, organizó el año 1957 la primera toma del área conocida como La Feria, en lo que considera la primera acción de este tipo en América Latina, y que daría origen a la población La Victoria (Espinoza, 1988). Este hecho tuvo su origen en movilizaciones de obreros desempleados y cesantes sin casa, con el objetivo de conseguir viviendas a través de las tomas de terreno como acción directa, para la solución habitacional. En general, estas ocupaciones se organizaron a partir de la constitución de Comités y Uniones de allegados, los que realizaron propuestas y desarrollaron como herramienta principal la negociación directa para reunirse con las autoridades, con temáticas previamente discutidas en la asamblea. En algunas oportunidades, esta labor recibió el apoyo de militantes de los partidos políticos de izquierda a través de capacitación en materia habitacional, actividad que proporcionó los elementos para ejercer presión en las autoridades de Gobierno para conseguir soluciones, confirmando la importancia de los partidos políticos como coordinadores de la movilización (Espinoza, 1998).

Las tomas de terreno fueron en ascenso hasta el año 1970 (Cofré, 2011), incluyendo una alta participación de los pobladores, que se posicionaron como un actor social de relevancia, al punto de ser considerados como un objeto de disputa para la obtención de votos entre los distintos partidos políticos. Durante el gobierno de la Unidad Popular se les otorgó un rol protagónico como individuos y organizaciones, abriendo espacios para acoger sus demandas como “una nueva forma de relación entre el Estado y el movimiento de pobladores” (Valdés, 1986). Por primera vez, el Estado se encargó de reforzar la participación popular con la creación de la Oficina Nacional de Pobladores y la Central Única del Poblador (Alvarado, 1973).

Más tarde y en el período de la dictadura comprendido entre 1973-1981, el trabajo al interior de las poblaciones de Santiago, se realizó junto a organizaciones como el Comité de Cooperación para la Paz, las cuales recogieron experiencias del trabajo comunitario poblacional, pero que diferían del accionar de las antiguas organizaciones de pobladores. En estos años, la orgánica de los campamentos se concentra en comedores infantiles, talleres productivos, derechos humanos, bolsas de cesantes, huertos familiares y ollas comunes día a día. Desaparecen las tomas de terreno organizadas, mientras se incrementan los allegados, provocando que los asentamientos populares crezcan hacia dentro, y de esta forma “aumenta la densidad de ellos por la vía del allegamiento de familiares de parejas jóvenes”³ (Valdés, 1986). El trabajo comunitario no obtuvo los resultados esperados, la pobreza continúa agravándose y la participación en organizaciones comienza a disminuir entre 1978-1979, situación que logra revertirse unos años más tarde.

3 La autora se refiere específicamente a las organizaciones de pobladores que trabajan en actividades productivas, culturales y recreativas, basada en la experiencia de un trabajo de Talleres Artesanales de la comuna de Conchalí en el año 1984.

II. ESTRATEGIAS DE MOVILIZACIÓN POR LA VIVIENDA DE LOS POBLADORES DE SANTIAGO. DISCUSIÓN BIBLIOGRÁFICA

Las movilizaciones por la vivienda han construido la tradición histórica del movimiento de pobladores, logrando proyectos de vivienda según las condiciones históricas del caso. Puestos en relación, la historiografía y la organización de los pobladores chilenos configuran una perspectiva de análisis donde resalta la lucha histórica de comités y allegados en las ciudades. El mercado de la vivienda y la constante especulación en torno al precio del suelo, han determinado el nulo acceso de familias y personas a ser propietarios de una vivienda, lo cual genera conflictos por la necesidad básica de un espacio donde habitar. Y es precisamente en este conflicto donde los pobladores se posicionan con estrategias de movilización, que en el presente estudio se concentra en las tomas de terreno.

Armando de Ramón (2007) establece una visión historiográfica del problema de la habitación que se inicia con las migraciones. Estas se incrementaron entre 1907 y 1960, alcanzando una cifra total de 960.298 personas, desde el campo a la ciudad.

En respuesta, se gestionaron políticas estatales en materia de vivienda, en el segundo gobierno de Carlos Ibáñez (1952-1958). El plan de vivienda, denominado "Programa de Autoconstrucción y Ayuda Mutua"⁴, el cual fomentó la edificación por parte de los mismos pobladores con un aporte estatal. Posteriormente en el Gobierno de Jorge Alessandri (1958-1964), se formuló un Programa Nacional de Vivienda dentro del Plan Decenal de Desarrollo Económico (1961-1970), el cual otorgó la máxima iniciativa al sector privado junto a los pobladores para la construcción de viviendas. En este marco de políticas se construyó la población San Gregorio (La Granja) con 4.00 sitios con edificación mínima.

El Programa del Gobierno de Eduardo Frei Montalva en materia de Vivienda (1964-1970) evaluó el problema habitacional de los pobladores en cuanto a la comunidad, la necesidad de organización, y falta de equipamiento mínimo. La política habitacional en este período se concentró en la operación sitio, pensada en una solución provisional, para familias damnificadas del invierno de 1965. La operación sitio contempló el Ahorro Popular para una vivienda definitiva. Para esto se organizó y la operación sitio 20.000/70 que organizó a comunidades de pobladores para la solución de problemas de vivienda, logrando la instalación de empresas populares independientes.

Estas medidas desde el gobierno en materia de vivienda, no mejoraron las condiciones de pobreza, más bien la situación fue incrementándose. Según De Ramón "el 27, 8% de la población del Gran Santiago se encontraba en 1970 en situación de marginalidad"

⁴ Este programa nació de los Convenios Básicos de Cooperación Técnica entre los gobiernos de Chile y Estados Unidos y del Fondo Común Vivienda establecido en 1954 entre el Instituto de Asuntos Interamericanos y la Corporación de la Vivienda (Corvi).

(De Ramón, 2007, p. 244). Dentro de esta problemática y este contexto, es dónde se incrementaron las tomas de terreno.

Espinoza (1988) establece que la conexión del movimiento de arrendatarios en el plano político implicó un cuestionamiento de la idea de dominación será a nivel urbano desde la condición de arrendatarios. En las apelaciones al poder político existen reclamos insatisfechos para resolver el problema, logrando definir su identidad frente a la problemática, y negociando las soluciones frente al gobierno. En contraposición el desarrollo urbano se desplazó a la producción de vivienda y no involucró cambios sustantivos en materia legal. Sin embargo, existió una opción dentro del movimiento de pobladores que estableció una ruptura con la opción estatal y la dependencia de beneficios, que se expresaron en las tomas realizadas por el Movimiento de Izquierda Revolucionario, específicamente en el caso de la Nueva Habana (Espinoza, 1998).

La ciudad de Santiago contuvo en el borde del Zanjón de la Aguada la concentración más grande de poblaciones callampas: “en una franja de cinco kilómetros de longitud y 125 metros, se hacinaban 35.000 personas, divididas en diez poblaciones” (Espinoza, 1988). Desde este punto se efectuó la toma de La Victoria, en medio de una crisis inflacionaria, que se venía arrastrando desde la década de 1940 y 1950, alcanzando un 412% y 2089% respectivamente. Luego de la ocupación, los pobladores mantuvieron la base de negociación con el aparato público y la colaboración de los partidos políticos de izquierda.

En cambio para el período de la dictadura comprendido entre 1983-1986, los pobladores irrumpieron en el centro del conflicto social. Algunos de los dirigentes vieron la posibilidad de ponerlo con un petitorio nacional, como ocurrió en el movimiento sindicalista, gremios de profesionales o estudiantes, pero no logró mantener una unidad más allá de los noventa. La respuesta de algunas Juntas de Vecinos fueron parciales y respondieron a eventos locales. (Espinoza, 1999).

En la dictadura, el pobladores se organizaron en torno a ollas comunes (Hardy, 1986) para resolver las necesidades de la población. Desde estas actividades surgieron discusiones que reactivaron el trabajo de los sectores populares en torno al conjunto de necesidades básicas. El sentido político se desarrolló en torno al hambre y la miseria, para resolver la problemática del día a día, lejos del sentido político formal de la organización estatal. La ejecución de tareas fue de carácter grupal lo que dejó de lado la idea de la división del trabajo por especialidades (Hardy, 1987).

El mundo de la organización popular dio paso a la autodeterminación de la asamblea, como “hecho social total” esto es una experiencia “que moviliza todos los aspectos objetivos y subjetivos de la vida colectiva y pública de experiencia del mundo de la vida, vistas tradicionalmente como poco significantes pero que hoy se revelan como fundamentales para pensar y practicar el empoderamiento social (Henríquez, 2009).

Este sentido compartido en las asambleas de pobladores, marcó las expresiones de solidaridad política en el plano de la vida en la toma, como recursos accionados de movilización.

La asamblea de organización de los campamentos, mantuvo la tradición de accionar territorialmente, fue la práctica política que transformó a los allegados, para la toma de conciencia social emancipadora por parte del colectivo marginal. Sin esas posibilidades de liberar el discurso del otro que en su condición existencial se encuentra alienado del poder de su palabra, no es posible profundizar en la crisis hegemónica del Estado neoliberal (Márquez-Fernández, 2011). El actuar de los pobladores surgió en la discusión de cada asamblea, donde lograron una conciencia social que les permitió identificar los problemas y así, se arbitra el uso del poder desde la presencia (Márquez-Fernández, 2011). Las conversaciones llevadas a cabo en la asamblea general y de pasajes, repensó la política lejos de los planos ideológicos de las representaciones del poder.

Para entonces, la organización de pobladores tuvo la necesidad de centrar su organización en la ayuda mutua y desarticular el trabajo político que se había llevado a cabo con anterioridad. Las primeras agrupaciones "re-articuladas" son impulsadas por mujeres en torno a la problemática de la violación de los Derechos Humanos, en defensa de la vida e integridad de sus seres cercanos (Valdés, 1989). La reconstrucción del movimiento popular se produce en varias etapas, encontrando diversos análisis. Para Garcés y De La Maza (1985), la primera fue entre los años 1975-1976, y se trata de organizaciones impulsadas desde las iglesias y tendientes a paliar los efectos de la política económica (Garcés & De la Maza, 1985). Esta estructura implementó comedores infantiles, talleres de trabajo, bolsas de cesantes, huertos familiares, entre otras. A la vez se trabajó en averiguar el paradero de personas y conseguir asilo (Valdés, 1989). Fueron años esenciales para la complejización de la orgánica. En una segunda etapa a partir de 1977 y 78, se asiste a lo que se denominó en la época el 'fin del reflujo' del Movimiento Popular (Garcés & De la Maza, 1985), que desarrolló principalmente actividades para solventar las necesidades básicas. La lógica de trabajo en torno a la subsistencia, se transforma luego de 1980 para volver a instancias de movilización política.

Mario Garcés (2002) establece una perspectiva histórico-social, al desarrollar una visión exhaustiva de las movilizaciones de pobladores ocurridas en Santiago desde 1957 hasta 1970, donde analizó el incremento de estas, su consolidación y la legitimidad de las Juntas de Vecinos y los Comités de los Sin Casa, en negociaciones por la vivienda. En este período, los pobladores mejoraron su posición en la ciudad, modificando sus formas de pertenencia en el espacio, "expandingo sus capacidades organizativas e interactuando con el sistema de partidos políticos y el Estado" (Garcés, 2002, p. 13). A partir de esta relación surgieron como un actor social capaz de influir en sus necesidades de vivienda y en el reordenamiento urbano de Santiago. Las bases

en que se desarrollaron las movilizaciones por la vivienda fue la disciplina creada en las asambleas que fueron los términos más importantes en la organización de campamentos (Garcés & De la Maza, 1985).

En este sentido, la toma colectiva se legitimó en las bases populares como acción colectiva “por lo que significó como cambió en el modo de hacer política por parte de la clase popular en general y de la masa marginal en particular” (Salazar, 2012, p. 179). En este sentido, lo político se construyó como una práctica social destinada a resolver por sí misma los problemas de integración al sistema urbano y la vivienda. La toma de terreno operó desde el desacato a la legalidad, para forzar políticas de integración social efectivas y constituir el derecho a petitorio de los comités.

El movimiento de pobladores en la historia tiene una acción social (Smelser, 1963) que integra cuatro elementos generales valores, normas sociales, motivación e instrumentos de la acción. Entre cada uno de estos existe una tensión que los libera de la relación político-normativa. Desde este punto se generan los recursos de cada movimiento social.

Esperanza Andina vivió un proceso de construcción de cultural social, en base a la herencia de un pasado de pobreza y exclusión, evidenciado por elementos comunes entre los pobladores y que los llevó a organizarse en un comité de allegados como una forma de recaudar y administrar los recursos propios, la organización y los fines que los convocaban.

Mónica Iglesias realizó una investigación (2011) desde las perspectivas de la sociología y la historia. Para el período de la dictadura establece cuatro fases o momentos en que el Estado se vincula al movimiento de pobladores. El primero abarca desde 1973 a 1975, caracterizado por la represión y donde sólo se organizan para efectos de sobrevivencia. Un segundo momento corresponde al período 1976-1981: los pobladores se reorganizan en base a la solidaridad y en coordinación con organizaciones formales, reconstituyendo su movimiento. La tercera etapa corresponde al tramo 1982-1986, caracterizado por la radicalización “que retomó una vieja arma de lucha -la toma de terrenos-optando claramente por un escenario de confrontación” (Iglesias, 2011, p. 23).

Edward Murphy (2015) por su parte, establece una visión etnográfica de los pobladores y la segregación socio espacial que se originó con las erradicaciones de campamentos. Gran parte de los relatos explican cómo la vida en campamento fue mejor para los pobladores, en comparación a las viviendas entregadas por los programas sociales. El estudio muestra un refuerzo de la segregación socio espacial en la periferia de Santiago, constituida principalmente por un espectro social amplio que no es homogéneo, a diferencia de lo que se planteó desde la política estatal,

otorgando una solución a todos por igual, reforzando la idea de definir a la vivienda como un mero bien y no como un derecho, provocando que las movilizaciones de pobladores sean desde los años 90' hasta el 2000 de menor escala a las ocurridas en la dictadura.

Bernarda Gallardo (1985) analiza la vinculación entre el espacio urbano y los pobladores, destacando la contribución realizada por la perspectiva del movimiento social y a la construcción de la historicidad en un doble sentido, como forma de ser de lo social y como elemento de explicación de la realidad social. Sin embargo, dejó al descubierto la ausencia de estudios en torno a la relación trabajo-cesantía o formas de inserción en la producción de los pobladores que habitan los territorios. La transformación del espacio se hace evidente al producirse el traslado de los más pobres a las zonas marginales de la ciudad, concibiéndose de esta forma la proyección del poder al espacio autoritario y que lleva en sí el estigma de la dominación. Este poder, reflejado en la distribución de la ciudad, obligó a fomentar las organizaciones de tipo comunitario que se articulan en torno al carácter excluyente del sistema de dominación.

III. UNA TOMA MASIVA DE TERRENOS EN LA TRANSICIÓN POLÍTICA: EL CASO DEL CAMPAMENTO ESPERANZA ANDINA DE PEÑALOLÉN (1992-1996)

Al término de la Dictadura e inicios de la década de 1990, la política de vivienda respecto al problema de los allegados se centró en la producción de casas a bajo costo para agilizar el tiempo de construcción, dando fin al problema del allegamiento con el aumento de soluciones habitacionales entregadas. La construcción de viviendas de igual tamaño y aspecto, no consideró a los allegados como un conjunto de familias heterogéneas con problemáticas distintas que requerían de soluciones variadas. En general, las políticas estuvieron centradas en solucionar el allegamiento con viviendas sociales, pero no consideró otros factores, como las familias que reciben allegados y que comparten el terreno con más familias.⁵

De esta forma, la política estatal se orientó a las familias sin casa, convirtiéndolas en propietarias de viviendas ubicadas en zonas periféricas de la ciudad, a través de políticas subsidiarias (Saborido, 1993). La solución en el corto plazo, se ha orientado a pensar en convertirlos en propietarios para terminar con el problema. No se ha considerado otro tipo de factor o propuesta para otorgar alojamientos en condiciones adecuadas para el desarrollo de las familias.

El campamento Esperanza Andina se formó por la unión de varios comités de allegados de la zona oriente de Santiago. Algunos de sus dirigentes pertenecieron a la zona de Lo Hermida y trabajaron desde 1987 a 1988 como monitores de allegados,

⁵ El carácter territorial de la demanda de vivienda, no hizo posible cuantificar el problema a nivel nacional de los allegados, a causa que las realidades por comunas fueron muy distintas entre sí. Y los patios que se utilizaban para mediaguas contuvieron situaciones de allegamiento muy distintas entre sí.

ayudando a resolver los problemas de vivienda, en un principio asesorados por algunos miembros del Partido Humanista. Una vez terminada la campaña electoral de 1988-1990, consideraron que los partidos políticos “no eran un instrumento válido para renovar la lucha social popular, por la crisis en que estaban” (Flores, 1994, p. 21), por contemplar que carecían de toda representatividad en los sectores populares, por lo que decidieron actuar de forma autónoma y formar un comité.

El total de familias que este comité reunió en 1990 fue de 140, agrupándose junto a la coordinadora de allegados, con el objetivo de estudiar a fondo el tema, contando a su vez con la ayuda de algunos funcionarios del Ministerio de Vivienda. Las decisiones de la coordinadora se centraron en buscar un terreno de acuerdo a las posibilidades de pago de los pobladores, por lo cual buscaron un lugar para poder negociar con el dueño y pagarlo con ayuda del subsidio estatal. Esta propuesta no fue acogida, ya que el marco legal no permitía que los pobladores escogieran el terreno donde habitar, decisión que tomaba el Ministerio. El comité reaccionó con una movilización hacia la Moneda, donde se expresaron públicamente: “Hay plata para la CNI y no para los pobres de este país”, “Si la política habitacional no la cambian ustedes, la cambiamos nosotros” (Flores, 1994). La situación provocó que se concretara el llamado a los pobladores a conversar con el secretario Ministerial Jaime Silva. En un principio se les dijo que el proyecto era realizable, pero al comenzar los trámites con la Municipalidad, se encontraron con que los terrenos iban a ser ocupados para hacer un parque.

El 17 de noviembre de 1991 se toman los terrenos y son desalojadas las familias, mientras que sus dirigentes fueron detenidos. Este acto provocó que los integrantes del Comité y la Coordinadora alcanzaran más credibilidad entre los pobladores del campamento. En marzo de 1992 se crea la Intercomunal de Allegados para reorganizar la segunda toma, eligiendo a José Luis Flores como Presidente. A continuación planifica la ocupación definitiva del territorio con una segunda ocupación, teniendo que resolver el problema de la propiedad de los terrenos, por entonces en manos de privados, consiguiendo ayuda del Movimiento de Acción Sindical (MAS), TAC (ONG) y grupos de estudiantes. La toma se realizó de forma pacífica una semana antes de las primeras elecciones municipales de la transición, un día viernes 19 de junio de 1992, movilizándolo a casi dos mil pobladores.

La toma de terreno comenzó a recibir ayuda de ferias libres, vecinos, políticos y profesores. En su interior se organizaron en la distribución del terreno de acuerdo a sectores, según lo establecido por los comités que integraba cada poblador. Se fijaron calles y normas de limpieza, para que no se asemejara a una población callampa. Las siguientes acciones se concentraron en el exterior del campamento, tomándose el Ministerio de Vivienda como una medida de presión para conseguir los créditos necesarios. Al no encontrar soluciones definitivas, el 13 de octubre de 1992 deciden

llevar a cabo una huelga de hambre, junto a la instalación de carpas en la Plaza de Armas. La respuesta que obtuvieron desde la Intendencia, el Alcalde de Peñalolén, un Diputado y autoridades del Ministerio de Vivienda, fue recibir 120 millones de pesos para el campamento y edificar 1500 departamentos para integrar a más familias, mediante un acuerdo previamente establecido entre los pobladores y la dueña de los terrenos, Filomena Narváez.

La entrega de los dineros no se concretó, situación que llevó a los pobladores a lotear el terreno como una medida de presión. Sin embargo, la dueña -haciendo caso omiso a lo acordado sobre valor de venta en 60 mil UF-, “no aceptó vender el terreno a ese precio” (Flores, 2000, p. 112). Los pobladores reaccionan tomándose la Universidad Iberoamericana el 19 de julio de 1995 por unas horas, sin mayores resultados.

Por consiguiente, la orgánica del campamento decidió ocupar la Municipalidad de Peñalolén para involucrar al Alcalde, por considerar que no estaba ocupándose de los problemas de su comuna, si bien se permitió el ingreso de funcionarios a trabajar, evitando así que fueran despedidos. Tras una semana en la Municipalidad sin obtener mayores resultados, el dirigente José Luis Flores decide realizar una huelga de hambre seca, con el apoyo de un acto religioso ecuménico.

La acción del dirigente les abrió la posibilidad de comenzar una nueva negociación con la dueña de los terrenos y el Gobierno. La reunión se efectuó en la Universidad Iberoamericana, acordando el precio de 60.000 UF por el terreno, no obstante la dueña solicitó al Gobierno otros terrenos y un crédito a cambio de la venta, firmando un documento que comprometía a la partes. Transcurridos 45 días de la firma del documento, no se realizaba en forma efectiva el traspaso de los terrenos.

La movilización de los pobladores se reanudó con una marcha al Congreso Nacional el 19 de diciembre de 1995 para conseguir el respaldo de los diputados y senadores en la expropiación de los terrenos. El recorrido se hizo a pie desde Santiago a Valparaíso, soportando las dificultades de una larga ruta, pues aunque la carretera en sí misma no ofreció mayores dificultades, las cerca de 1.300 personas que integraron esta marcha de dos días sufrieron el dolor físico que involucró un esfuerzo de tal envergadura. Por ello, los medios periodísticos la denominaron “La caminata del dolor”. En esta etapa, el gobierno interno de Esperanza Andina logró movilizar a la totalidad del campamento. La caminata marcó la última presión colectiva, para modificar las reglas, para reacondicionar los espacios de negociación, en suma, para reintroducir lo vago, lo difuso y, en una palabra, el juego en la rigidez de las regulaciones (Friedberg, 1993). Para concretar la compra del terreno, los recursos de Esperanza Andina se movieron en el plano local, gubernamental y frente a la función legislativa.

Frente a este escenario, la estrategia de movilización de Esperanza Andina se concentró en un proyecto habitacional completo para dar solución a 1894 familias. Este incluyó desde la compra del terreno a la empresaria Filomena Narváez hasta el diseño de

calles y casas. A diferencia de tomas de terreno precedentes, la movilización incluyó negociaciones con el sector privado a fin de concretar la demanda en el terreno que escogió el comité para la ocupación, de alta plusvalía en el mercado inmobiliario. La propuesta desde el Estado involucraba la participación de la banca, como una forma de asegurar el financiamiento del proyecto habitacional. Es en esta particular relación donde se posicionó la negociación por la vivienda de Esperanza Andina.

La organización al interior del campamento se estructuró territorialmente, según el loteo de la toma. Un delegado por pasaje y un coordinador del sector fueron los roles diseñados para canalizar la información, debate y opiniones de cada pasaje. Los temas de las asambleas de pasaje se abocaron a resolver los problemas de la toma: venta de drogas al interior del campamento, seguridad, violencia intrafamiliar, cuidado de los niños en horas de trabajo y coordinación para las movilizaciones.

El conocimiento de lo ocurrido en Lo Hermida y el fracaso en materia de fondos de su trabajo comunitario, constituyó una experiencia asimilada por Esperanza Andina que los llevaría a optar por un camino independiente. Los recuerdos de la movilización confirman que todos actuaron conforme a lazos comunitarios donde se articularon sus cimientos fundamentales, siendo “como principio de verdad la creatividad y producción de vida que es propia de la subjetividad” (Salazar, 2003), transformando la vida diaria en su memoria, posición de la cual surge su historicidad desde la experiencia como punto de partida. Al mismo tiempo iniciaron un trabajo formativo en materia de vivienda previo a la movilización. Las negociaciones de la Coordinadora comenzaron en el Municipio, para continuar con la propuesta antes de iniciar la toma de terrenos.

Los pasajes y sectores escogieron directiva de forma democrática en sus reuniones. No existió un estatuto formal del ejercicio de las responsabilidades, considerando las áreas de actividades, sino más bien se planteó el cese de funciones según la decisión de los pobladores. Otro de los aspectos regulados fue el trabajo diario y de qué forma superar las dificultades para la compra del terreno, mediante la discusión de propuestas.

Las mujeres de Esperanza Andina elaboraron estrategias de movilización para lograr que todas las familias optaran por el subsidio, sin apelar a los programas de asistencia municipal o de la Secretaría Ministerial de Vivienda. En esas reuniones surgió la propuesta de la Casa de la Mujer para terminar con los problemas de violencia intrafamiliar al interior del campamento, estableciendo además el trabajo remunerado como una instancia realizable en Esperanza Andina con la creación del Jardín Infantil La Estrellita de Peñalolén.

La organización interna de las tomas de terreno tuvieron elementos comunes que han ido perfeccionándose en el tiempo. Si en sus inicios la conducción formal de Coordinadoras de Pobladores estuvo asociada a algún partido político, los pobladores

de Esperanza Andina tomaron una ruta independiente de esa dirección. Las asambleas se constituyeron de forma territorial en base a la estructura de los pasajes que articulaban el campamento. Las Comisiones de trabajo continuaron como principales instancias de organización en las movilizaciones públicas.

Los Comités de allegados de la zona Oriente de Santiago continuaron su funcionamiento al interior de poblaciones, trabajando directamente con el Municipio. La postulación a subsidios se realizó con la ayuda de los Concejos Municipales y asesorías de la Secretaría de Vivienda. En este trámite previo a la ocupación de terreno, se vivió un problema en la primera postulación. Los Comités de Vivienda fueron instancias de organización reconocida por los pobladores, aunque no todas resultaron exitosas. Gran parte de estas organizaciones se constituyeron en torno al territorio de sitios loteados y arrendados por mediaguas. Otros pobladores llegaron por el trabajo puerta a puerta en poblaciones de La Florida y Peñalolén, ya que esta última albergaba al interior de Lo Hermida un número considerable de allegados. De cualquier forma, la tradición de las tomas de terrenos como movilización llevó a realizar una ocupación organizada con una demanda, estrategias de subsistencia y de movilización por la vivienda frente al marco legal, negociando con autoridades municipales y ministeriales.

Así, el movimiento de pobladores tuvo una continuidad más allá de la dictadura, con la disposición de una toma más organizada que en casos anteriores. En los últimos años de la dictadura los sectores populares se articularon en torno a actividades para la subsistencia: en donde “las mujeres asumieron un rol activo en la resistencia al desmedro de sus condiciones de vida, la cesantía y la represión (...) avanzando más tarde hacia organizaciones reivindicativas como ‘comités sin casa’, iniciativas que florecieron al momento de las protestas integrando a otros sectores de la comunidad” (Espinoza, 2006, p. 391). Los Comités Sin Casa continuaron su trabajo con los allegados de la zona oriente de Santiago en la Intercomunal de Allegados, articulada en la población Lo Hermida, donde se ideó la toma de Esperanza Andina.

A causa de esta situación, la Coordinadora de Allegados centró el trabajo en la búsqueda de un terreno y dejó de lado las actividades recreativas como fútbol o bingos que se promovían en otros comités. El trabajo se concentró en la organización y en resolver el problema de los terrenos desde su propia realidad, donde se veían enfrentados a la posibilidad compra de terrenos de baja plusvalía. En palabras del dirigente José Luis Flores (2012):

La movilización es relativamente fácil cuando la gente logra saber de dónde viene, por qué está aquí, por qué nos juntamos entre sí y pa’ dónde vamos. A partir de eso la movilización, que fue espectacular, todas las movilizaciones eran producto de una discusión también y que la gente no sabía ni el dónde ni el cómo, pero sí el vamos.

El dónde y el cómo, por una cosa obvia, eso lo cortan una o dos personas; el resto preparábamos la orgánica de la movilización (...) Una vez en un acto oficial (...) me dijo: 'Me gustaría saber cómo lo hace'... 'Son secretos', dije yo. (s/n)

IV. CONSECUENCIAS: LA TOMA DE NASSUR (1999) Y EL MOVIMIENTO DE POBLADORES EN LUCHA (MPL)

La movilización logró la emancipación de las familias ante la opresión de no tener dónde vivir. A causa de esta situación, gran cantidad de allegados de la zona oriente de Santiago, se movilizaron desde los sectores populares en Peñalolén, al punto de aparecer dos tomas masivas de terrenos en los años noventa.

En el momento de los traslados de Esperanza Andina, se realizó una movilización de pobladores de la comuna de Peñalolén, con la toma de terrenos del empresario Miguel Nassur, los días 4 de junio y 5 de julio de 1999, en el sitio de 23 hectáreas llamado Las Doce Canchas "en menos de seis horas y antes del amanecer, un ejército de más de 1.800 familias" (Allard, 2000, p. 3, citado en Crisóstomo y Mancilla, 2007, p.95) del comité la Voz de los Sin Casa, expuso en una movilización el problema de los allegados en la comuna.

El dueño de los terrenos aceptó venderles. Luego de cuatro años de movilizaciones, les otorgaron un programa de subsidio de 20 UF para postular a un programa dentro de la comuna.

Los pobladores de la toma reconocen en el documental "Toma de razón"⁶, que el dueño de los terrenos, Nassur, los motivó a la ocupación: "Él incentivaba a la toma... 'Tienen que tomársela si les conviene' (...) es más, él incentivó que nos fuéramos a tomar unos departamentos que él tenía arriba en Vitacura". Los Comités involucrados en la toma fueron Las Canchas, Palena, La Voz de los Sin Casa, Luz Esperanza, Los Niños y Fundador. La organización de la toma se realizó con calles que tuvieron nombres, paraderos para colectivos y una capilla. Las reuniones de los comités se efectuaban semanalmente en la sede respectiva. Los dirigentes se escogieron a través de una votación. En las asambleas decidieron prohibir el ingreso de alcohol y quienes no cumplieron con los requisitos, debieron abandonar el campamento.

En el plano de la ocupación, se definió hacer una fosa en el suelo para impedir el ingreso de los vehículos policiales. Un Comité, La Voz de los Sin Casa, construyó el alcantarillado. La luz eléctrica fue más difícil de mantener, ya que habitaban muchos cesantes en el campamento, lo que no pudo cubrir los gastos de mantención.

La reunión de Comités de Allegados de Peñalolén en julio de 2006 es el hito

⁶ Araos, Andrés. Documental Toma de razón. (Chile: Dinamo Audiovisual, 2006).

fundador para el Movimiento de Pobladores en Lucha. Su tradición se remonta a la organización de la toma de Nassur en 1999 y el nacimiento de la Federación Nacional de Pobladores FENAPO, el 27 de febrero de 2010. En este tiempo histórico, los pobladores consideran que “son siete y cuatro. Siete años de aprendizaje que convergen en el nacimiento de nuestro movimiento en el año 2006, y otros cuatro de rebeldía y un inagotable despliegue creativo” (Renna, 2011, p. 15). Consideran a las movilizaciones realizadas como una reconstrucción del tejido social que se quebró en la dictadura, a causa de las erradicaciones y la represión. En una demanda histórica cual es la vivienda social, se reconocen como un movimiento popular que “asume la autogestión, ejerce la autonomía, con la ley hasta donde sirva, y la violencia cuando sea necesaria. Lucha por la vivienda y por la ciudad, y proyecta mediante su andar, un horizonte político: la construcción mancomunada de poder popular. En definitiva el movimiento de pobladores hoy produce política de modo diferente” (Renna, 2011, p. 16). Los objetivos de esta organización de pobladores está en dejar la matriz que concibe al Estado como el centro de resolución de conflictos, abriendo paso a un nuevo sistema de movilizaciones en donde, prevalezca “una autonomía territorial a través de la autogestión popular” (Renna, 2011, p. 18). Para esto, fue necesario formar bases que se organizaran desde abajo al momento de poblar un territorio, sin enfocarse en el Estado como centro de resolución de conflictos.

V. CONCLUSIONES: LA TOMA QUE CONSTRUYÓ MOVIMIENTOS QUE TRANSFORMARON LA POLÍTICA HACIA DERECHO DE LA VIVIENDA EN “LA CIUDAD QUE QUIERO”

El MPL se posicionó como continuador de los pobladores y los sin casa, y como rupturistas en su forma de hacer política: “Fuimos los pobladores organizados los que conformamos en el 2007 una alternativa habitacional: la primera Entidad de autogestión Inmobiliaria Social (EGIS)” (Renna, 2011, p. 26). La creación de esta institucionalidad, ayudó a controlar la gestión en materia de vivienda, para así involucrar a las familias en el proceso de construcción de soluciones habitacionales. A fin de que esto mejorara, se creó la Primera Constructora de Pobladores y la Corporación de Educación Poblar (2008). Estas iniciativas se enmarcan en una línea contraria al comportamiento individualista, apuntando a que la solidaridad sea el principio fundante de la organización. Esta estrategia incluyó la candidatura a Concejal de Lautaro Guanca cómo dirigente de los pobladores en 2012.

La construcción de viviendas sociales en la dictadura y la transición ha provocado, que la lucha histórica de los pobladores “se convierta hoy en la propia fuente de dominación” (Renna, 2011, p. 29), y así formar una nueva relación de poder entre sus pares, que traspase la frontera de la vivienda y se proyecte más allá, en la lucha de alcance de la vida digna en el día a día. La configuración socio-histórica elaborada en términos de proceso, invita a reconocer las identidades de los pobladores como un actor al interior de una red de solidaridad y alianzas que delimitan el campo de

observación. Esta dinámica proporciona el campo epistemológico de estudio y nos posiciona en el marco conceptual que da forma al movimiento de los pobladores, en donde el sujeto histórico, porque es el que tiene que asumir su historicidad (Salazar, Gárces & Artaza, 2010). En esa perspectiva es posible afirmar que los comités construyen el presente y el futuro, proceso que va dando forma a su realidad, donde se identifica un dinamismo propio de los actores, con un mundo subjetivo que se objetualiza dentro de su comunidad, elaborando un sentido de pertenencia en base a experiencias concretas del diario vivir, constituyendo así la base del poder democrático popular.

Actualmente, las acciones del MPL se enfocan a conseguir salud, trabajo, y una educación por la identidad de los pobladores en un horizonte que trascienda las demandas estatales: “estamos hablando de un poder popular que se gesta mediante la producción social del hábitat, en entregar opciones para ir haciendo desde abajo un proyecto de vida distinto. Es un modelo organizativo que se encausa a regalar una nueva ética a los territorios y formas de relacionarnos en comunidad” (Renna, 2011, p. 32).

Las acciones del MPL y pobladores llevaron a la creación de EGIS. Las reformas implementadas en materia habitacional, lanzadas en 2006 a raíz de las presiones de los comités de vivienda, se generaron una nueva institucionalidad en materia de vivienda social: “Entidad de Gestión Inmobiliaria Social (EGIS) con o sin fines de lucro”. El objetivo de esta instancia es prestar asesoría y acciones en materia habitacional y presentar proyectos inmobiliarios al Fondo Solidario de Vivienda y Urbanismo. Con esta instancia, los pobladores abrieron la primera EGIS de pobladores (EGIS-PSAT) llamada EME PE ELE, en la cual se integraron profesionales al equipo de este organismo. De esta manera, los pobladores se organizan con una herramienta política para cumplir sus demandas, aunque no ha sido de gran alcance en los sectores populares.

La EGIS del MPL tiene como propósito lograr una distribución del poder que no sea distinto a la comunidad donde surja, “es el propio movimiento el que, a través de la conformación de equipos de trabajo entre dirigentes y profesionales levantan una opción productiva autogestionaria” (Renna, 2011, p. 38), para lograr proyectos inmobiliarios diseñados por los comités de postulantes.

Otro aspecto que involucra el MPL, tiene que ver con la Corporación Educacional Poblador, como una estrategia de trabajo comunitario y de producción popular, para “la formación de un nuevo poblador y pobladora como un actor de cambio político y social que participa activamente de la construcción de su nueva población” (Renna, 2011, p. 43). Esta organización en las poblaciones transformó las precarias condiciones de vida, en acciones coordinadas para mejorar colectivamente la vida.

La toma de terreno de Esperanza Andina convirtió a un grupo de sin casa en

propietarios de un proyecto habitacional diseñado por pobladores. Al interior de la ocupación se funcionó sin el apoyo de partidos políticos ni otro tipo de asesoría. El comité central organizó la postulación de los pobladores para ordenar los trámites y el ahorro de cada una de las familias. En este punto, no respondieron a soluciones de traslado fuera de las parcelas de Peñalolén, como fue el caso de la toma Cardenal Silva Henríquez y Nassur, en donde se trasladaron pobladores a otros proyectos habitacionales que, en algunos casos, no se concretaron.

La organización de Esperanza Andina obtuvo la compra del terreno de la toma, en un contexto histórico y legal en donde la vivienda no se concibe como un derecho. Bajo esta lógica, representó la culminación de una etapa del movimiento de pobladores en donde el centro de la demanda fue la vivienda- en una lucha que consideraban hasta la muerte⁷- para ir más allá e incorporar a la tierra como el objetivo principal de la movilización, hasta la expropiación. El movimiento ganó el pedazo de ciudad que querían y comenzó a hablarse del derecho a la comuna, al lugar, a la ciudad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alvarado, L. et. al. (1973). Movilización social en torno al problema de la vivienda. EURE 3(7), pp. 37-70.

Cofré, B. (2011). El movimiento de pobladores en el Gran Santiago: las tomas de sitios y organizaciones en los campamentos. 1970-1973. Revista Tiempo Histórico 2, pp. 133-157.

Cofré, B. (2007). Historia de los pobladores del campamento Nueva La Habana durante la Unidad Popular (1970-1973). Tesis de Licenciatura en Historia. Universidad Arcis. Facultad de Humanidades Escuela de Historia y Ciencias Sociales.

Crisóstomo, C. & Mancilla, L. (2007). Satisfacción residencial y participación en la ex toma de Peñalolén. Tesis de Trabajo Social. Universidad Academia Humanismo Cristiano.

Garcés, M. & De la Maza, G. (1985). La explosión de las mayorías. Protesta nacional 1983-1984. Santiago, Chile: ECO. Educación y Comunicaciones.

De Ramón, A. (2007). Santiago de Chile. Historia de una sociedad urbana. Santiago, Chile: Catalonia Ltda.

Espinoza, V. (1988). Para una historia de los pobres en la ciudad. Santiago, Chile: Ediciones Sur.

7 Al igual que en el caso de la toma de Nueva Habana y Cardenal Silva Henríquez, respectivamente.

Espinoza, V. (1998). Historia social de la acción colectiva urbana: Los pobladores de Santiago, 1957-1987. EURE 24(72), pp. 71-84.

Espinoza, V. (1999). Continuidad histórica de la acción colectiva de los pobladores chilenos. Redes sociales e interacción estratégica. En Salman, T. & Kingman, E. (Eds.), Antigua Modernidad y Memoria del Presente. Culturas Urbanas e Identidad. Quito, Ecuador: Flacso-Ecuador.

Espinoza, M. (2006). Movimiento social y movimientos sociales en Chile. En Democracia y ciudadanía en el Mercosur. En Garcés, M. (Coord.). Santiago, Chile: LOM, Ediciones/programa MERCOSUR Social y Solidario.

Friedberg, E. (1993). Las cuatro dimensiones de la acción organizada. Revista Gestión y Política Pública, II(2), pp. 283-313.

Flores, J. (2012) Entrevista Realizada el 15 de febrero, Peñalolén, Santiago de Chile.
Flores, J. et al., (1994). Campamento "La Esperanza". Recuperando el derechos a soñar. Peñalolén. Santiago, Chile: Taller de Acción Cultural.

Flores, J., et al., (2000). Una noche, un pensamiento, una toma: una población libertaria. Santiago, Chile: Taller de Acción Cultural.

Gallardo, B. (1985). Espacio urbano y mundo Poblacional. Material de discusión. Programa Flacso-Santiago, nº88, Santiago, Chile.

Garcés, M. (2002). Tomando su sitio. El movimiento de pobladores de Santiago, 1957-1970. Santiago, Chile: LOM Ediciones.

Garcés, M (2006). La democracia, la ciudadanía, las políticas públicas y los movimientos sociales en la Región MERCOSUR. Democracia y ciudadanía en el Mercosur. Programa MERCOSUR Social y Solidario. Santiago, Chile: LOM Ediciones. Coordinador: Garcés Mario.

Hardy, C. (1986). Hambre + Dignidad= Ollas comunes. Santiago, Chile: PET.

Hardy, C. (1987). "Organizarse para vivir pobreza urbana y organización popular". Santiago, Chile: Programa de Economía del Trabajo.

Henríquez, P. (2009). Reterritorialización, nuevos movimientos sociales y culturales y democracia participativa en América Latina. En Convergencia. Revista de Ciencias Sociales. UAE México, 51, p. 17-44.

Iglesias, M. (2011). Rompiendo el cerco. El movimiento de pobladores contra la Dictadura. Santiago, Chile: Ediciones Radio Universidad de Chile, LOM.

Márquez-Fernández, A. (2011). La crisis hegemónica: revolucionar la política a través de los poderes populares. Notas y debates en actualidad. Utopía y praxis latinoamericana. Revista Internacional de Filosofía Iberoamericana y Teoría Social, Año 16 (53), pp. 107-117.

Murphy, E. (2015). Proper Home. Housing Rights in the Margins of Urban Chile, 1960-2010. Pittsburgh, United States of America: University of Pittsburgh Press.

Renna, H. (2011). Movimiento de Pobladores en Lucha, "Lo que parece invisible". En Movimiento de pobladores en lucha 7 y 4. El retorno de los pobladores. Lucha por la vivienda, autogestión habitacional y poder popular en Santiago de Chile. Santiago, Chile: Editorial Quimantú.

Saborido, M. (1993). Allegamiento: una mirada desde lo local. ALLEGADOS: Caracterización y propuestas para una política de vivienda. Santiago, Chile: Ministerio de Vivienda y Urbanismo. División Técnica de Estudio y Fomento Habitacional.

Salazar, G., Garcés, M. & Artaza, P. (2010). La historia social: sujeto e historicidad en la construcción de memoria para la acción. En Vives, V. (Ed.), Memoria, historia y derechos humanos, Cuadernos de trabajo. Santiago, Chile: Proyecto Domeyko, Universidad de Chile.

Salazar, G. (2012). Los Movimientos Sociales en Chile. Trayectoria histórica y proyección política. Santiago, Chile: Uqbar Editores.

Smelser, N. J (1963). Theory of collective behavior. New York: The Free Press o Glencoe.

Valdés, T. (1986). El Movimiento de pobladores: 1973-1985. La recomposición de las solidaridades sociales. En Borja, J., Valdés, T., Pozo, H. & Morales, E. (Eds.), Descentralización del Estado. Movimiento social y gestión local. Santiago, Chile: Flacso.

Valdés, T. & Weinstein, M. (1989). Organizaciones de pobladoras y construcción democrática en Chile. Notas para un debate. Documento de trabajo FLACSO. Número 434. Santiago, Chile: Flacso Chile.

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

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

Marcela Fuentes Villarroel²

Paulo Hidalgo Aramburu³

Recibido: 9 de octubre de 2018

Aprobado: 18 de agosto de 2019

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

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

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

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

I. INTRODUCCIÓN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1. EL PROBLEMA DE LOS DERECHOS HUMANOS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. LA REFORMA TRIBUTARIA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. LA REFORMA LABORAL

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

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

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

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

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

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

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

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

4. LA POLÍTICA INDÍGENA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1. ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADAS EN CONCESIONES Y PRIVATIZACIONES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. “DIPLOMACIA PARA EL DESARROLLO”

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

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

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

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

3. REFORMA A LA EDUCACIÓN

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

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

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

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

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

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

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

4. REFORMA A LA JUSTICIA

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

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

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

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

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

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

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

5. MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1. DERECHOS HUMANOS

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

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

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

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

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

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

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

2. LA REFORMA A LA SALUD

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. CHILE SOLIDARIO

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

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

4. OTRAS REFORMAS EN CURSO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5. REFORMA DEL ESTADO

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

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

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

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

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

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

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

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

6. REFORMA A LA CONSTITUCIÓN

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

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

V. MICHELLE BACHELET JERIA (2006-2010)

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

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

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

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

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

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

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

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

1. REFORMA PREVISIONAL

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

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

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

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

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

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

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

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

2. EDUCACIÓN

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

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

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

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

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

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

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

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

3. CHILE CRECE CONTIGO

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

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

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

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

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

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

4. LABORAL

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

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

5. MODERNIZACIÓN DEL ESTADO Y REFORMAS POLÍTICAS

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

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

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

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

6. CRISIS ECONÓMICA

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

VI. DIÁSPORA EN LA CONCERTACIÓN

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

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

VII. LOS LÍMITES DE LA EFICACIA Y CREDIBILIDAD DEL ESTADO

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

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

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

VIII. LA PRESIÓN DE LOS ACTORES SOCIALES

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

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

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

IX. A MODO DE CONCLUSIÓN

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

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

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

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

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ley N° 19.947.

Ley N° 19.996.

Ley N° 20.370, General de Educación.

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

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

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

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

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

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

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

Mensaje Presidencial del 21 de mayo de 1991.

Mensaje Presidencial del 21 de mayo de 1993.

Mensaje Presidencial del 21 de mayo de 1994.

Mensaje Presidencial del 21 de mayo de 1995.

Mensaje presidencial del 21 de mayo de 2000.

Mensaje presidencial del 21 de mayo de 2001.

Mensaje presidencial del 21 de mayo de 2002.

Mensaje presidencial del 21 de mayo de 2003.

Mensaje presidencial del 21 de mayo de 2004.

Mensaje presidencial del 21 de mayo de 2005.

Mensaje Presidencial del 21 de mayo de 2006.

Mensaje Presidencial del 21 de mayo de 2007.

Mensaje presidencial del 21 de mayo de 2008.

Mensaje presidencial del 21 de mayo de 2009.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

REPUBLICANISMO, IUSNATURALISMO Y DERECHOS HUMANOS: RECUPERANDO UNA HISTORIA (SEMI)OLVIDADA

REPUBLICANISM, IUSNATURALISM AND HUMAN RIGHTS: RECOVERING AN (ALMOST) FORGOTTEN HISTORY

José Walter Mondelo García¹
René Fidel González García²

Recibido: 7 de mayo de 2019
Aprobado: 2 de agosto de 2019

Resumen: El presente artículo indaga en el enorme ejercicio de falsificación histórica y filosófica realizado en torno al origen y desarrollo de los derechos humanos. El desconocimiento interesado, la apropiación y despojo que ha hecho el liberalismo y el marxismo ortodoxo de las tradiciones, luchas y derechos gestionados por el republicanismo en su devenir, es analizado aquí desde un punto de vista histórico, jurídico y filosófico que demuestra la conexión existente entre pensadores como Pericles, Aristóteles, Cicerón, Marsilio de Padua, Maquiavelo, Harrington, Milton, Locke, Rousseau y Kant, entre otros y su aportación en el desarrollo del núcleo de ideas trascendentales a los derechos y la democracia como instrumentos y lugar de destino de la construcción de sociedades en las que el Derecho constitucional y sus garantías, los mecanismos democráticos, y las principales instituciones republicanas, sean condiciones de la libertad del ciudadano.

Palabras clave: Republicanismo, democracia, derechos humanos, iusnaturalismo, libertad.

Abstract: The present article investigates the enormous historical and philosophical falsification exercise carried out on the subject of the origin and development of human rights. The vested ignorance, the appropriation and deprivation by liberalism and orthodox Marxism of the traditions, struggles and rights negotiated by republicanism as they came to be, are analyzed here from a historical, juridical and philosophical point of view that shows the existent connection between thinkers such as Pericles, Aristotle, Cicero, Marsilius of Padua, Machiavelli, Harrington, Milton, Locke, Rousseau and Kant, among others, and their contribution to the development of a nucleus of transcendental ideas to those rights and democracy, as instruments and destination locations of the construction of societies in which Constitutional Law and its guarantees, democratic mechanisms, and the main republican institutions, are conditions of citizens' freedom.

1 Universidad de Oriente, Cuba. Correo electrónico: jwalter@fd.uo.edu.cu

2 Ex Profesor de la Facultad de Derecho, Universidad de Oriente, Cuba. Correo electrónico: renefidel1973@gmail.com

Keywords: Republicanism, democracy, human rights, iusnaturalism, freedom.

I. INTRODUCCIÓN

Resulta tan corriente escuchar a innumerables conferencistas y leer en multitud de textos que el origen histórico y el marco conceptual de la noción de derechos humanos proviene del pensamiento liberal, triunfante con las revoluciones burguesas (inglesa, francesa y norteamericana), al que se asocian nombres como Locke, Montesquieu, Tom Paine, Jefferson y Kant, que, en la práctica, estas aserciones se han convertido en lugar común, cuando no elevadas a la categoría de dogmas. Algo semejante ocurre con la afirmación de que, como consecuencia de ello, los derechos llamados civiles y políticos (los contenidos en estos documentos) son considerados de primera generación, y adjetivados muchas veces como liberales, derechos de la libertad o derechos burgueses (esto último por el marxismo dogmático); y los derechos conocidos como sociales y económicos, son considerados de segunda generación, y se atribuyen al socialismo (por los marxistas) o al Estado de Bienestar (por los liberales y los socialdemócratas), lo cual se repite urbi et orbi por la mayoría de los tratadistas, con los matices de cada caso. La atracción gravitatoria del pensamiento liberal es tal que se ha impuesto el uso de la expresión “democracias liberales” para designar a las sociedades contemporáneas con sistemas electorales con sufragio universal, elecciones periódicas y garantía de los derechos fundamentales.

Ello, sin embargo, no les da a tales afirmaciones la condición de verdaderas. En rigor, no estaría de más recordar a Aristóteles: la verdad es lo que se corresponde con la realidad; por tanto, empleando la noción de verdad del Estagirita, es necesario adoptar una postura crítica ante tales afirmaciones, que durante demasiado tiempo han pasado por ser la acertada reconstrucción de una historia de las ideas, tras la que se esconden, en verdad, razones ideológicas.

Semejante discurso (nos referimos a la Vulgata liberal), visto más de cerca, enfrenta dificultades insuperables para explicar la trayectoria histórica real de los derechos humanos. El primer cuestionamiento, casi elemental, es el siguiente: si el liberalismo es el progenitor de los derechos humanos y triunfa con las revoluciones burguesas, por qué el siglo XIX, siglo del liberalismo, es el de la más despiadada explotación capitalista, del sufragio censitario, la ausencia de derechos políticos para los pobres, las mujeres y las minorías étnicas, la repartición colonial de África y Asia, de la Santa Alianza y la represión contra todo lo que olera a republicanism, sindicalismo, socialismo, derechos políticos, derechos laborales y derechos de la mujer. Es decir, el triunfo de la (supuesta) ideología de los derechos humanos, llevó a la negación de esos mismos derechos a nueve décimas partes de la población europea y del mundo entero.

El segundo cuestionamiento se basa en la verdad, históricamente comprobable, de que el liberalismo, desde su origen y hasta nuestros días, ha sido y es enemigo de la democracia. "Soy antidemócrata porque soy liberal"-dejó escrito el conspicuo poeta y liberal victoriano Matthew Arnold (1822-1888). No hay más que ver toda la panoplia de argumentos desplegados por los liberales más renombrados, desde Benjamin Constant hasta Isaiah Berlin y Friedrich Hayek, para negar los derechos de las mayorías, de los pobres libres, es decir, la democracia misma. Recordemos que la mayor parte del siglo XIX y gran parte del XX, por no hablar de la actualidad, están marcados por la lucha de los trabajadores, las mujeres, las minorías y los pueblos coloniales por la democracia y los derechos humanos contra el liberalismo dominante, que sólo pudo ser derrotado temporalmente tras la Segunda Guerra Mundial, cuando la correlación de fuerzas permitió establecer los llamados Estados de Bienestar (impulsados también por la existencia del llamado bloque socialista), practicar la eutanasia del rentista, en la celeberrima expresión de Keynes, y proceder a políticas de redistribución de la renta que garantizaron que los derechos humanos se hicieran realidad para todos, no sólo para los banqueros y empresarios.

Vale recordar también que desde el golpe termidoriano de 1794 contra la Convención republicana de Robespierre, la expresión "Derechos del Hombre" y la idea misma de derechos naturales, universales e inalienables desaparecen del escenario político y jurídico, y su lugar es ocupado por la categoría, mucho más técnica y políticamente inocua, de derechos subjetivos. No se vuelve a hablar en serio de derechos humanos, universales e inalienables, hasta 1946, con la Constitución francesa y 1948, con la Declaración Universal.

Por supuesto, la mayoría de los autores liberales pasa por encima de estas paradojas desconcertantes y sigue repitiendo el dogma talmúdico de que el liberalismo nos trajo la democracia, los derechos humanos y las Constituciones modernas.

Todo ello resulta de un anacronismo flagrante, y además, materialmente falso. Para empezar, los derechos humanos y el constitucionalismo moderno se originan en la gran tradición de pensamiento y prácticas políticas republicanas, que cuenta con más de dos mil años de historia. En contraste, el liberalismo nació en Europa como reacción a la época revolucionaria del último tercio del XVIII y, en particular, a la I república democrática francesa. Liberal, a partir de los años 30 del XIX, era el partidario de una monarquía constitucional a la inglesa, entendida como un punto medio entre el republicanismo parlamentario –con sufragio universal democrático– y el absolutismo continental tradicional.

El republicanismo, que se origina en las experiencias democráticas de Atenas y la res publica romana, y en general, de las antiguas polis mediterráneas, resurge en las ciudades italianas y holandesas a partir del siglo XIV y, unido luego al pensamiento

político de la Escuela de Salamanca, es retomado por el iusnaturalismo racionalista de pensadores como Spinoza, Locke, Montesquieu, Jefferson, Tom Paine o Kant, y plasmado en las grandes Declaraciones norteamericana y francesa, fundamento de la noción moderna de Derechos Humanos universales e inalienables. Por ello, y contrariamente a lo que suele afirmarse, los derechos humanos prácticamente desaparecieron del derecho constitucional en todo el mundo durante bastante más de un siglo, el largo siglo XIX liberal, desde el golpe de Estado termidoriano contra la Convención robespierrista hasta la segunda década del siglo XX, con los primeros intentos (a la postre derrotados) de la Constitución rusa, la de Weimar, la austriaca y la española de 1931, y finalmente, después de la Segunda Guerra Mundial, con la Constitución francesa de 1946 y la Declaración de Derechos Humanos de la ONU de 1948.

La Vulgata liberal, repetida ad nauseam por la mayoría de los textos que se ocupan de la historia de las ideas políticas, así como por buena parte de los de derecho constitucional, sostiene que la noción de derechos humanos de la modernidad está asociada con la filosofía de la Ilustración dieciochesca (llamada liberal) y con la Declaración de Independencia norteamericana, las Diez Enmiendas originales a la Constitución de los Estados Unidos, así como las Declaraciones de Derechos promulgadas durante la Revolución francesa, en las que están inspirados nuestros ordenamientos jurídicos. Curiosamente, viene a ser lo mismo que sostienen los textos de la Vulgata marxista, sólo que con el signo cambiado: donde aquella (la liberal) juzga positivamente, ésta lo hace en tonos peyorativos. Sin embargo, si nos atenemos a los textos originales y a los hechos históricos, el panorama cambia completamente, como veremos a continuación.

Del Derecho Natural a los derechos naturales

Una lectura debidamente contextualizada y con la obligada acribia filológica de las primeras fuentes de la tradición del derecho natural nos obliga a recordar, primero, que para los juristas romanos de la época republicana y aún en los primeros tiempos del Principado, el derecho natural romano (que era previo al derecho civil republicano: su fundamento moral) no reconocía la esclavitud: para el derecho natural romano, todos los hombres nacían libres.

Tampoco la reconocía el derecho civil republicano: por eso no eran válidos los contratos de esclavitud voluntaria; los esclavos estaban simplemente fuera del derecho civil (su relación con el derecho civil era la misma que la de cualquier instrumento poseído por su dueño: eran propiedad, civilmente reconocida, del amo). La esclavitud era una institución del *ius gentium*, del derecho de gentes, los esclavos eran botín de guerra; en una guerra, el vencedor tiene derecho de vida o muerte sobre el vencido; por eso puede esclavizarlo y convertirlo en un muerto civil, porque, a todos los efectos, era como un muerto en el campo de batalla.

Segundo, que la tradición republicana sostenía una concepción de libertad (libertad como no dependencia de otro, la capacidad de vivir sin depender de nadie), surgida durante las intensas luchas de clases en las sociedades antiguas, y desarrollada en las comunas y burgos medievales y más tarde en las sociedades modernas, que fue barrida en el siglo XIX por la noción liberal, de libertad como no interferencia, especialmente de la ley y del gobierno, expresada en la tan famosa como engañosa distinción, fabricada por el termidoriano Benjamín Constant, entre libertad de los antiguos y libertad de los modernos.

Esa concepción clásica de la libertad republicana se mantuvo viva a través de siglos, como atestiguan los textos de Pericles, Aristóteles, Cicerón, Marsilio de Padua, Maquiavelo, Harrington, Milton, Locke, Rousseau y Kant, más de dos milenios de pensamiento y tradición republicana. Con las nuevas ciudades-Estado, entre los siglos XII, XIII y XIV, se recupera el lenguaje de la libertad republicana antigua y algunos de sus símbolos más emblemáticos, como el gorro frigio³.

Sobre la noción moderna de derechos humanos, es preciso retrotraernos hasta el siglo XVI, a la época de la conquista colonial por parte de la monarquía española, o como lo llamó Bartolomé de las Casas, "la destrucción de las Indias". Fueron los teólogos españoles de la llamada Escuela de Salamanca, fundada por el dominico Francisco de Vitoria, quienes definieron los derechos naturales de la humanidad, posibilitando el posterior surgimiento de la filosofía iusnaturalista moderna. Los planteamientos teóricos y políticos de Francisco de Vitoria y del resto de la Escuela de Salamanca entroncan con el pensamiento político republicano, en el que se incluyen nombres tan prominentes como Rousseau, Kant, Locke, Jefferson, Robespierre o Marx. La defensa de la libertad republicana como principio universal, el derecho de existencia, la soberanía popular, la necesidad de fundar un orden civil basado en el imperio de la ley que ante todo proteja el bien común, son ideas que están presentes en los autores españoles del siglo XVI, y en algunos casos –como en el de Juan de Mariana– sostenerlas tuvo como precio la persecución por parte del poder.

3 Símbolo de la emancipación de la esclavitud en el Mediterráneo oriental, y que pasó luego a Roma –el pileus– como símbolo de la libertad recobrada por el esclavo. Recuperada luego por los republicanos holandeses en la Revolución de los Países Bajos (siglos XVI-XVII), el gorro frigio se convierte en emblema de la libertad republicana durante la Revolución francesa y las revoluciones anglo e iberoamericanas.

La dimensión revolucionaria del rescate de las instituciones jurídicas romanas⁴ pasó por la recuperación de la idea romana, según la cual la institución de la esclavitud es contra natura, ajena al derecho natural, y propia sólo del *ius gentium*. Esa idea iba a contrapelo de toda la tradición intelectual cristiana (forjada en los tres siglos que median entre San Pablo y San Agustín), que hacía de la esclavitud (y de la dominación toda, y de la propiedad privada exclusiva y excluyente) una institución de derecho natural, proveniente de la Caída de la humanidad en el pecado original.

El derecho natural revolucionario nació, por una parte, en España, como reacción intelectual de la Escuela de Salamanca (Vitoria, De Soto, Las Casas) a la destrucción de las Indias y a la esclavización de sus pueblos, y como reflexión frente a los grandes problemas que constituyen la Modernidad: El descubrimiento de América, la constatación de la existencia de otra humanidad, y la violencia y rapacidad de la conquista, junto a la patente crisis del feudalismo tradicional, con la desintegración del viejo orden de la cristiandad occidental: la decadencia del Imperio y de la Iglesia y la emergencia de nuevos poderes políticos aristocráticos absolutistas. Y surgió, de modo paralelo e independientemente, por la misma época (primer tercio del XVI) y bajo el mismo Imperio (el de Carlos V), en las guerras revolucionarias campesinas de Alemania, con la exigencia de Thomas Müntzer de un derecho natural absoluto (libre del pecado original), impugnador de la propiedad privada y de la dominación, y radicalmente enfrentado al reaccionario pesimismo antropológico de Lutero (que tanto influyó en el contrarrevolucionario Hobbes [Domènech, 2009]).

Esta filosofía del derecho natural era una respuesta a los crímenes cometidos por los conquistadores de América: conquistas, pillajes, destrucción de las sociedades "indias", esclavización primero de los "indios", luego de los cautivos africanos... Fue el rechazo a estos crímenes contra "la humanidad" el que parió la formidable idea de los derechos de los seres humanos. Esto suponía redefinir la propia humanidad y eso es lo que hicieron las universidades de Salamanca y de Coimbra: la humanidad es una y no está dividida en amos y esclavos, ni en dominantes y dominados, cada ser humano nace libre, y cada individuo del género humano tiene derechos que los poderes públicos deben defender.

La Escuela de Salamanca hizo el ejercicio de elaborar propuestas políticas de carácter radicalmente antifeudal para encontrar una salida a una situación de encrucijada,

⁴ Existió también una dimensión reaccionaria, que pasó por la recuperación de la idea romana de propiedad privada exclusiva y excluyente para usarla como ariete en la reacción expropiadora contra las tierras comunales y sus poseedores que empezó a librarse en Europa occidental desde fines del siglo XV por parte de las clases dominantes (nobleza, alto clero y burguesía urbana), que fue determinante en el proceso de acumulación originaria del capital. Cfr. Domènech, Antoni: Dominación, derecho, propiedad y economía política popular (Un ejercicio de historia de los conceptos), en www.sinpermiso.info, consultado en línea el 9/3/2018.

en la que además se hizo el “descubrimiento” de una humanidad no cristiana en los territorios americanos colonizados. De hecho, el planteamiento filosófico de los derechos naturales nace como reacción crítica ante el escándalo y la indignación que produjo la violencia desatada contra las poblaciones indígenas colonizadas. La esclavitud, el expolio, las expropiaciones, y el exterminio fueron el modo en que el imperio español se relacionó con esa nueva parte del género humano hasta entonces desconocida. Ante la barbarie, las reacciones intelectuales fueron dispares. Hubo quienes trataron de legitimarla, basándose en la ausencia de humanidad en los “salvajes”, la tarea intelectual de la Escuela de Salamanca, por el contrario, tuvo como objetivo proclamar la incondicional ilegitimidad de la esclavitud, tanto de los individuos como de los pueblos.

La innovación de Francisco de Vitoria respecto a la tradición cristiana anterior fue la sustitución del concepto de cristiandad por el de género humano. No es difícil ver el carácter radicalmente revolucionario de esta nueva concepción. Todos los seres humanos, con independencia del lugar que habiten en la tierra, pertenecen al género humano, lo que les convierte en sujetos que nacen libres. Esto significaba que la esclavitud dejaba de ser considerada una institución perteneciente al derecho natural, para pasar a ser contra natura y, por tanto, ilegítima. Pero la libertad tiene que ser garantizada y protegida por los poderes públicos, dependiendo por tanto de la existencia de un poder civil, que es principio constitutivo de la República. La libertad debe ser instituida a partir de la ley, que no se reduce a un instrumento de coacción, y debe mirar siempre por el bien común. El imperio de la ley es universal, y por tanto obliga a todos los ciudadanos por igual, incluido el rey, que no deja de ser un magistrado, y por tanto un servidor público que no sólo carece de privilegios especiales, sino que su deber es actuar al servicio de sus conciudadanos. Definir el fin de la República en términos de bien común, tal y como lo hizo Francisco de Vitoria, supone deslegitimar cualquier uso del poder que favorezca intereses privados, pues entonces se trataría de puro despotismo: ningún ciudadano o grupo de ciudadanos tiene la legitimidad de usar el poder en beneficio propio, pues en caso de hacerlo está convirtiendo a los ciudadanos en sus esclavos, despojándoles de su libertad civil que es el rasgo indispensable para disfrutar de la condición de ciudadanía. El uso del poder para el interés privado constituye, por tanto, una transgresión de los derechos naturales a través de lo que Vitoria denomina “leyes tiránicas” a las que es legítimo desobedecer, puesto que no se rigen por el bien público. Como señala Miras (2008):

...no es lícito al príncipe dar una ley que no atienda al bien común; de otro modo sería una ley tiránica, no una ley justa puesto que se trata de una persona pública, que está ordenada al bien común, y es un ministro de la república. Le es lícito al príncipe mirar por su bien privado, pero no solo le es ilícito, sino que es imposible que dé una ley que no atienda al bien común, porque tal ley no sería ley, y si constara que de ninguna manera mira al bien común, no habría que obedecerla. (p.69-70).

De Vitoria invalida la justificación del despotismo, la “razón de Estado”, que prioriza la glorificación del poder sobre los derechos humanos, y que justifica su transgresión cuando entraña la preservación del propio poder. El fin de la República no debe ser su propia supervivencia, sino garantizar el bien común y una vida digna a los miembros de la comunidad política, finalidad que implica una serie de condiciones materiales. En Vitoria, como en toda la tradición republicana, está presente la cuestión de la subsistencia como condición de la libertad. Es preciso que cada uno de los ciudadanos tenga garantizado el acceso a los bienes materiales que necesita. El acceso a la tierra, que para Vitoria es un bien común de la humanidad, es un derecho natural, pues es lo que garantiza la subsistencia; pero la forma en que se distribuye debe ser establecida por la ley y el poder civil, para garantizar que obedezca a los criterios de igualdad y justicia. La propiedad privada es una forma posible, pero no sirve cualquier manera de distribución de la propiedad, pues una distribución que propicie la acumulación de bienes en pocas manos y la carencia de la mayoría es injusta y desigual. Esta idea resuena en la célebre proclamación de Robespierre del derecho de existencia como derecho supremo por encima de cualquier otro, incluido el derecho de propiedad. En la tradición iusnaturalista se encuentra también la defensa del principio de la soberanía popular contra el principio aristocrático: la soberanía pertenece al pueblo, y no al rey, ni siquiera a una minoría que por razón de nacimiento haya de suponerse más virtuosa. Basándose en esta confianza en el pueblo, Juan de Mariana fundamentaba la legitimidad del tiranicidio, en caso de que el rey dejara de ser un “buen rey”, un servidor del pueblo y del bien común, para convertirse en un tirano que gobierna por encima de la ley.

Pero la libertad no es una exigencia exclusiva de los individuos. La Escuela de Salamanca defiende que también todos los pueblos, pertenezcan o no al mundo cristiano, tienen derecho a ser libres y por tanto a gobernarse. Les corresponde a todos ellos el derecho a la soberanía y a una res pública, y toda conquista es una forma de tiranía. La libertad, aplicada a las relaciones entre pueblos, significa que ninguno de ellos tiene derecho a someter a otro, tampoco por motivos religiosos. Se trata de un proyecto político que apunta a la idea kantiana de una federación libre de repúblicas como la única forma de garantizar la “paz perpetua” entre los Estados, en oposición al proyecto despótico de una monarquía universal defendida por una parte de la tradición cristiana, y desde luego diferente al internacionalismo liberal basado en un mercado mundial. Por último, en Vitoria se encuentra a partir del derecho de gentes la defensa de los derechos de los individuos y de los pueblos por encima de los intereses de los Estados, lo que supone un límite jurídico a la soberanía de las repúblicas. El *ius migrandi*, el derecho a emigrar y a circular por cualquier lugar de la tierra es un derecho universal, y nadie puede limitarlo. Al mismo tiempo, el derecho del suelo –*ius soli*– obliga a toda república a garantizar a todos sus habitantes la condición de ciudadanía.

Esta filosofía política de los derechos de cada ser humano se acompañó con una defensa de los derechos de los pueblos a su territorio y a su soberanía. Vemos desde el principio esta concepción de un derecho natural que es a la vez político y cosmopolítico, que rechaza la conquista y el colonialismo, y esta conciencia es el producto de la abominable historia del “descubrimiento de América”, que Bartolomé de Las Casas llamaba la “destrucción de las Indias”.

La escuela de Salamanca, por todo ello, se vio interpelada por las circunstancias históricas y supo elaborar respuestas y sugerir alternativas y proyectos ante los cambios político-sociales que se producían. Ante problemas eminentemente políticos, se inspiró en la tradición del pensamiento político surgida en el mundo clásico grecolatino en el Mediterráneo, y fundamentalmente en Aristóteles. En consecuencia, la tradición republicana y iusnaturalista de pensamiento fue reintroducida en la Modernidad como poderoso instrumento normativo de reflexión ética política frente a las crisis y problemas de diverso signo que caracterizaron el traumático nacimiento y desarrollo de la sociedad moderna.

En fin, esta filosofía del derecho natural moderno se completó entre los siglos XVI y XVIII, con las experiencias de diversas revoluciones que intentaron hacer reconocer estos derechos naturales del hombre. Las revoluciones inglesa y holandesa del siglo XVII, seguidas del gran ciclo revolucionario de los siglos XVIII-XIX en ambos lados del Atlántico, pusieron en el orden del día la construcción de repúblicas democráticas. El pueblo holandés reclamó su independencia librando una guerra de liberación nacional contra la ocupación imperial de los Habsburgo. El principio de soberanía popular fue reivindicado por los levellers ingleses en su campaña por una Constitución democrática que debía estar precedida de una declaración de derechos. Esa campaña fue violentamente reprimida por la aristocracia de la riqueza representada por el partido de Cromwell. Los levellers inspiraron a John Locke que propuso una síntesis en su *Two Treatises of Government*, de 1690. En el siglo XVIII, en Francia, esta filosofía del derecho natural moderno tomó un giro resueltamente laico que se explica por el gran movimiento intelectual que caracterizó la llamada época moderna que, durante tres siglos emprendió la obra inmensa de separar la teología de otras facultades “humanas”. En el siglo XVIII, la filosofía era la piedra de toque del saber, el punto de reunión de las demás facultades humanas, y su punto culminante fue la Ilustración (Enlightenment, Aufklärung).

La Revolución francesa recogió la bandera de los levellers ingleses y estremeció al mundo con una declaración de los derechos del hombre y del ciudadano que concentraba las aportaciones de la Escuela de Salamanca y las experiencias posteriores (Gauthier, 2007). Siempre será importante recordar que los tres primeros artículos de la Declaración de los derechos de hombre y del ciudadano de 1789, expresan netamente la definición de los derechos del hombre de la Escuela

de Salamanca y la aportación de los levellers ingleses: "1. Los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos... 2. El fin de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre... 3. El principio de toda soberanía reside esencialmente en la nación".

Al instituir la Declaración de Derechos Humanos y Ciudadanos, la revolución quería poner fin a un despotismo que se fundaba en una teoría práctica del poder sin otras limitaciones que las morales (el buen príncipe), es decir, sin derecho. El principio de soberanía popular destruía ese derecho divino y restituía la soberanía, como bien común, al pueblo. Al hacerlo, el principio de soberanía se acompañaba de la separación entre política y teología: en el núcleo de la doctrina de los derechos humanos y ciudadanos se halla la libertad de conciencia, ese precioso fruto producido por los movimientos heréticos que afirmaron, contra todos los dogmatismos doctrinales, la existencia de un derecho natural que, vinculado a la persona, pasa por delante de cualquier poder de este mundo y se impone a todas las instituciones creadas por los hombres.

En este sentido, la Declaración de los Derechos Humanos y Ciudadanos fundaba un contrato social (en la línea de Locke y Rousseau) en la protección de los derechos personales y del derecho colectivo de soberanía popular, es decir, en principios concretamente traducidos a términos de derecho. Apoyándose en las experiencias holandesa e inglesa, así como en la de los nacientes EE.UU, la Declaración de Derechos instituyó el principio lockeano del poder legislativo –expresión de la consciencia social y de la soberanía popular– como poder supremo.

Al contrario, el poder ejecutivo se consideraba peligroso por naturaleza. En efecto, el despotismo se caracterizaba, y sigue caracterizándose, por una confusión del ejercicio de los poderes legislativo y ejecutivo. El ejecutivo tenía, así pues, que ser estrictamente subordinado al legislativo y ser pasible de responsabilidad, es decir, verse obligado a rendir cuentas sin dilación, a fin de impedir daños lo antes posible.

Nunca se insistirá lo bastante en esto: el objetivo de las revoluciones de 1789 y de 1792-94 era el de declarar los derechos del hombre y del ciudadano, construir un poder legislativo supremo e inventar soluciones nuevas para lograr subordinar el ejecutivo –peligroso cuando se autonomiza– al legislativo (Gauthier, 2006).

La teoría de la Revolución de los Derechos del Hombre y del Ciudadano es, por consiguiente, una afirmación de la libertad republicana: la Declaración de Derechos dice que el objetivo del orden social y político es la realización y la protección de los derechos de libertad de los individuos y de los pueblos, a condición de que esos derechos sean universales, es decir, recíprocos, no pudiendo así pues, transformarse en su contrario, es decir, en privilegios. Esta teoría de la revolución sostiene

asimismo la posibilidad de una sociedad fundada, no en la fuerza, sino en el derecho. Aquí, la legitimidad del derecho se convierte también en el problema de la política.

Por otra parte, como mencionamos más arriba, calificar como liberales a los ilustrados del siglo XVIII, así como a los derechos contenidos en las Declaraciones revolucionarias, resulta de un anacronismo evidente. El término liberal, para designar una corriente de pensamiento político, no aparece hasta las Cortes de Cádiz (1810-1814), y el Trienio Liberal de 1820-1823, y adquiere todo su sentido con la monarquía orleanista francesa de 1830. Su significado, durante todo el siglo XIX europeo, era inequívoco: los partidos liberales eran partidos monárquicos moderados, y partidarios de una monarquía meramente constitucional, no absolutista (es decir, con un Rey controlado por una ley fundamental), con sufragio censitario (en la monarquía orleanista sólo votaban los varones muy ricos: el 2% de la población masculina con mayor patrimonio declarado) y sin forma parlamentaria de gobierno: existía un Parlamento, pero ese parlamento no tenía capacidad para derribar gobiernos: la formación del gabinete ejecutivo era potestad exclusiva del rey constitucional, y su elección y su continuidad en el ejercicio del poder no dependían de la mayoría o minoría parlamentaria, sino sólo de la voluntad real. El "liberalismo" nació en Europa occidental (incluida Gran Bretaña) como reacción a la I República democrática francesa: era, pues, antirrepublicano, antidemocrático (sufragio masculino censitario) y antiparlamentario.

Por eso resulta completamente anacrónico, y encima materialmente falso, decir que Locke, Kant o Adam Smith eran "liberales". Lo que hizo luego el liberalismo decimonónico, cuyo concepto de "libertad" es básicamente el de Hobbes (Fernández & Fernández, 1974)⁵—el gran teórico del absolutismo, enemigo acérrimo de la República inglesa de 1649, y de la tradición republicana mediterránea clásica: o sea, ubicado en las antípodas de Locke— es anexarse como propia, la tradición política histórica de la libertad republicana, pero rebautizada y transformada hasta hacerla irreconocible. Y luego, gracias en buena parte al regalo de los sedicentes "marxistas" del siglo XX, es decir, del marxismo más dogmático y ortodoxo, fabricar académicamente, como "democrático", su propio pasado.

La Vulgata marxista, por su lado, ha contribuido no poco a esta montaña de equívocos y tergiversaciones al calificar a las grandes revoluciones de los siglos XVII y XVIII como burguesas. Ello, en rigor, es un verdadero contrasentido, que describe a los grandes procesos revolucionarios como conducidos por una clase burguesa que arrastró al pueblo llano en la lucha contra el feudalismo y que logró derrocarlo y sustituirlo por el capitalismo, un modo de producción más avanzado. Esta segunda falacia, que ignora convenientemente las contundentes evidencias históricas y teóricas

⁵ Thomas Hobbes (1588-1679), es el primer pensador moderno que rompe con la viejísimas tradición republicana de la Ley como marco de la libertad ciudadana, abriendo así el camino al liberalismo al afirmar que la Ley y los derechos son cosas distintas, que la ley y el derecho difieren tanto como la obligación y la libertad, y que son incompatibles.

acumuladas por historiadores y filósofos como los arriba citados, ha sido construida con el fin de adjudicar los grandes logros de estos movimientos revolucionarios a la “burguesía” y al “liberalismo”, conceptos como constitucionalismo, democracia, parlamentarismo, sufragio, soberanía popular, derechos humanos, igualdad ante y en la ley, división de poderes, etc. Todo ello permite borrar del mapa, en lo político y lo económico, el carácter eminentemente popular de los grandes movimientos revolucionarios, y en lo teórico, su inspiración directa en los grandes pensadores clásicos y, más que todo, el carácter decididamente democrático y antiburgués de la filosofía política del iusnaturalismo revolucionario. Lamentablemente, el pensamiento llamado “marxista” producido en los países del “socialismo real” olvidó o ignoró completamente la herencia del republicanismo democrático, que sí estaba viva y actuante en el socialismo decimonónico y de las primeras décadas del siglo XX, regalando a los liberales la democracia y los derechos del hombre como falacias burguesas, lo que ha traído consecuencias nefastas para la lucha por la emancipación humana, al confundir y desechar, como ya alertaba Engels, al niño con el agua sucia de la bañera.

Por tanto, el constitucionalismo liberal se funda precisamente en la desconfianza en el demos, las grandes masas, que para la mayoría de los liberales eran (y son) siempre un peligro que había (y que hay) que controlar, como dejaron dicho protoliberales como Madison, liberales como Benjamin Constant y neoliberales como Friedrich Hayek. Por ello, el liberalismo del siglo XIX (y sus herederos del siglo XX) es decididamente antidemocrático, o en el mejor de los casos seudodemocrático, pues su apuesta son los mecanismos institucionales contramayoritarios, diseñados para garantizar el funcionamiento del mercado y la riqueza de los grandes propietarios contra cualquier tentación republicana de poner la economía al servicio de la sociedad, cuando todos sabemos, gracias a la pedagogía implacable del FMI, el Banco Mundial y sus acólitos, que es la sociedad la que debe estar al servicio de la economía. Por esa razón, las Constituciones liberales del siglo XIX son todas defensoras a ultranza del *laissez faire* y del sufragio censitario, así como enemigas del control parlamentario sobre el gobierno y de cualquier intento de organización de los productores, pues tal cosa atenta contra la libertad de empresa y la propiedad privada capitalista.

Sin embargo, el constitucionalismo de las grandes revoluciones es heredero de la tradición republicana y en manera alguna puede confundirse con las Constituciones del liberalismo triunfante del siglo XIX. Basta examinar sucintamente el pensamiento de los tres autores que más a menudo se citan como padres respectivos del liberalismo, el constitucionalismo moderno con la división de poderes y el Estado de Derecho: Locke, Montesquieu y Kant, para percatarnos de su filiación republicana y en ningún caso identificable con el liberalismo decimonónico.

La vulgata de la filosofía política al uso, sostiene que Locke fue una especie de padre

del liberalismo, un defensor acérrimo de la propiedad privada capitalista y un maestro del compromiso entre la aristocracia y la élite burguesa que quedó plasmado en el Bill of Rights. La verdad es que todavía en el siglo XIX, antes de que la reescritura de la historia se hubiera completado, Locke estaba en una tradición inasimilable para el liberalismo heredero del utilitarismo. Como acertadamente sostiene Domènech, Locke era, para Bentham⁶ y sus herederos liberales decimonónicos, el verdadero enemigo a derrotar. No sólo por su inequívoco iusnaturalismo revolucionario, no sólo por la patente –y aún viva en la memoria– influencia de su pensamiento en las Revoluciones francesa y norteamericana; también porque en la Inglaterra del Bentham maduro (fines del XVIII y primeras décadas del XIX) se veía a Locke como un teórico del socialismo, que exigía que todos los frutos del trabajo humano pertenecieran al trabajador que los había obtenido.

Resumamos las principales tesis de Locke; Propone que la soberanía emana del pueblo; que la propiedad, la vida, la libertad y el derecho a la felicidad son derechos naturales de los hombres, anteriores a la constitución de la sociedad. El Estado tiene como misión principal proteger esos derechos, así como las libertades individuales de los ciudadanos. El parlamento es donde se expresa la soberanía popular y donde se hacen las leyes que deben cumplir tanto el gobierno como el pueblo. Anticipándose a Montesquieu, a quien influyó, describe la separación del poder legislativo y el ejecutivo. La autoridad del Estado se sostiene en los principios de soberanía popular y legalidad. El poder no es absoluto sino que ha de respetar los derechos humanos, que son inalienables, es decir, nadie puede renunciar a su libertad, ni a la igualdad, ni a los recursos que le aseguran la subsistencia. Además, Locke es muy claro en que el derecho de propiedad no es absoluto. Vale decir, el único título para poseer algo es el trabajo, ya que “aquello que inicia la propiedad es, precisamente, el acto de sacar algo del estado en que la naturaleza lo dejó” (Locke, 1974, p. 28). Por ello, “el trabajo que me tomé en hacerlas salir del estado comunal en que se encontraban ha fijado en ellas mi propiedad” (Locke, 1974, p. 28).

El nuevo producto, resultado de la creatividad humana aplicada a los recursos naturales, se transforma en parte del productor y le pertenece, naciendo así el derecho a la propiedad y convirtiendo al hombre en equivalente a propietario. El trabajo da a cualquier hombre el derecho natural sobre aquello de lo que se ha apropiado, y le imprime un sello personal que lo hace propio. Existe una fusión entre el sujeto trabajador y el objeto trabajado, al cual modifica y “a lo que se encuentra unido” (Locke, 1974, p. 27).

La propiedad no es aquí ilimitada pues cada hombre podrá poseer legítimamente todo lo que pueda abarcar con su trabajo, ya que “la misma ley natural que nos

⁶ Jeremy Bentham (1748-1832) puede ser considerado el verdadero padre del liberalismo, con su moral utilitarista y su desprecio por la idea de los derechos naturales inalienables, a los que llamó “nonsense upon stilts” (un sinsentido sobre zancos).

otorga la propiedad, es la que le pone límites a la misma” (Locke, 1974, p. 31). Puedo aprovecharme de todo antes que se malogre, y lo que sobrepase ese límite supera a la parte que corresponde a una persona y pertenece a otros. Locke es muy claro y tajante: “La medida de su propiedad vendrá fijada por la cantidad de tierra que un hombre labre, siembre, cuide y cultive” (Locke, 1974, p. 32).

Postula que los hombres viven en el estado de naturaleza en una situación de paz y sometidos a leyes naturales que surgen de la razón. Los hombres salen a través del pacto social del estado de naturaleza porque no existe allí justicia imparcial que asegure los derechos naturales. El ingreso a la sociedad civil es a través del contrato. Si es violado por la autoridad pública que resultó de la voluntad de los ciudadanos, se vuelve al estado de naturaleza. La autoridad se sostiene en tanto asegure los derechos naturales que el individuo buscó proteger al entrar en la sociedad.

En cuanto al contrato, la tradición contractualista ha sostenido que se precisan dos contratos sucesivos para dar origen al Estado: el primero es el pacto de sociedad, por el cual un grupo de hombres decide vivir en comunidad, y el segundo es el pacto de sujeción, en el cual estos hombres se someten a un poder común. En Locke, sin entrar en el tema de la existencia de uno o más contratos, no hay un pacto de sujeción como en Hobbes y otros contractualistas, sino que el pueblo, que tiene el verdadero poder soberano, otorga a los poderes su confianza (trust) sin someterse a ellos, justificando la rebelión en el caso de que la autoridad no cumpla con sus objetivos. Es decir, la relación entre el ciudadano y el poder es fideicomisaria, el pueblo es el fideicomitente y no tiene más que manifestar su pérdida de confianza en el Gobierno (vale recordar que ministro significa servidor) para que éste deje de ser un Gobierno legítimo y pueda, en consecuencia, ser reemplazado por otro.

El poder político legítimo deriva de ese “contrato” entre los miembros de la sociedad, que no es un contrato verdadero porque los hombres no se someten al gobierno sino que establecen con él una relación de confianza. Además, cuando los hombres consienten formar una sociedad política, acuerdan estar atados por la voluntad de la mayoría, “de modo que todo el mundo está sujeto, por dicho consenso, a los acuerdos a que llegue la mayoría” (Locke, 1974, p. 96). Por otro lado, ningún contrato bajo coacción es válido, porque implica una violación de la libertad del ciudadano, a la que éste no puede renunciar, ni siquiera voluntariamente.

Locke con su exigencia de fiduciarización de la autoridad política, es decir, con su pretensión de que los cargos políticos no sean sino trustees, fideicomisarios y, como tales, deponibles sin más que la retirada de la confianza de los fideicomitentes, los ciudadanos, está en las antípodas del liberalismo. Este programa filosófico-político lockeano, que Antoni Domenech ha llamado de “civilización del Estado”, pasa a Rousseau, a Adam Smith, a Kant; luego, radicalizado democráticamente, al ala

izquierda, plebeya, del jacobinismo, para terminar dejando su inconfundible impronta en el joven Marx, que fue toda su vida un heredero de la Ilustración.

Confundir, pues, a Locke, con un liberal decimonónico sólo puede ser resultado de una desaprensiva y descontextualizada lectura de sus ideas, por decir lo menos. En cuanto a Montesquieu, usualmente se recuerda su famosa teoría sobre la división de poderes, expuesta en *El Espíritu de las Leyes*, no así sus otros textos, que han gozado de menor atención y renombre.

Por ejemplo, en sus *Consideraciones sobre las causas de la grandeza de los Romanos y de su decadencia* (1734), es muy explícito en sus criterios republicanos:

Lo que yo llamo la virtud en la república es el amor a la patria, es decir el amor a la igualdad. No es una virtud moral, ni una virtud cristiana, es la virtud política: y esta es el resorte que mueve al gobierno republicano, igual que el honor es el resorte que mueve a la monarquía. He llamado, por tanto, virtud política, el amor a la patria y a la igualdad.

Más adelante, señala:

Los políticos griegos, que vivían en un gobierno popular, no reconocían otra fuerza que pudiese sostenerles que la de la virtud. Los de hoy no os hablan más que de manufacturas, del comercio, de finanzas, de riquezas e incluso de lujo.

Cuando cesa aquella virtud, la ambición entra en el corazón de los hombres que pueden recibirla y la avaricia en el de todos. Los deseos cambian de objeto; lo que se amaba ya no se ama; se era libre con las leyes, se quiere ser libre contra ellas; cada ciudadano es como un esclavo que ha escapado de casa de su amo; a lo que era una máxima se le llama rigor, a lo que era una regla se denomina molestia, a lo que era cuidado, se le llama temor. Donde había frugalidad hay avaricia y deseo de poseer. Antes el bien de los particulares era el tesoro público, pero desde entonces el tesoro público se convierte en patrimonio de los particulares. La república es un despojo; y su fuerza ya no es más que el poder de algunos ciudadanos y la apatía de todos.

“Se puede definir esta virtud por el amor a las leyes y a la patria. Este amor que exige una preferencia constante del interés público al propio, inspira todas las virtudes particulares que no son sino esa preferencia” (Montesquieu, 1734).

Este amor es particularmente acentuado en las democracias. Solo en ellas el gobierno se confía a cada ciudadano. Y, el gobierno, como todas las cosas de este mundo, para

conservarlo hay que amarlo. En palabras de Montesquieu (1734):

El amor de la república, en una democracia, es el propio de la democracia; el amor a la democracia es el amor de la igualdad. El amor a la democracia es además el amor a la frugalidad. Cada uno debe tener la misma felicidad y las mismas ventajas, debe gozar de los mismos beneficios, y tener las mismas esperanzas, cosa que no puede alcanzarse más que en la frugalidad general. No basta en buena democracia que las porciones de tierra sean iguales, deben también ser pequeñas, como entre los romanos. "A dios no le gusta, decía Curio a sus soldados, que un ciudadano estime poco la parte de tierra que basta para alimentar hombre". Así como la igualdad de fortunas mantiene la frugalidad, la frugalidad a su vez mantiene la igualdad de fortunas.

Es fácil ver aquí la influencia de Locke, la virtud republicana como garantía de la democracia, la participación en los asuntos públicos, y las limitaciones a la propiedad, de modo que nadie pueda ser excesivamente rico, y exista una igualdad aproximada entre los ciudadanos.

Y la división de poderes, por otro lado, es la garantía, como en Locke, contra el despotismo y la tiranía. Calificar estas ideas como liberales, además de anacrónico, es un contrasentido, casi habría que admitir entonces que Aristóteles, el primero en esbozar la necesidad de separar las funciones de gobierno en la polis, fue un liberal avant la lettre.

En lo tocante a Emmanuel Kant, no es ningún descubrimiento afirmar que es uno de los filósofos más influyentes de la historia del pensamiento. Es corriente presentarlo como un pensador moderado, dentro de la Prusia de los junkers, obediente y disciplinado súbdito del monarca. En rigor, fue un revolucionario en su filosofía política y un gran admirador de la Revolución Francesa.

La propuesta de la reflexión de Kant en materia de ética es profundamente revolucionaria, aunque solo fuese por las ideas centrales de su filosofía de la moralidad: las de la autonomía y libertad. La manera en que las introduce en el panorama filosófico consiste, en efecto, en la apertura de todo un mundo nuevo.

Ser libre o esclavo, obedecer y hacer obedecer son situaciones contradictorias. La tradición cristiana y estoica tradicional insistía en que el hombre es esclavo cuando esa dominado por sus emociones e impulsos animales de los que debe liberarse. Tales éticas se apoyaban en el seguimiento y obediencia las leyes de la naturaleza, (que eran dictadas por la Providencia), de Dios, o las leyes de los gobernantes (a quienes Dios había dado el poder).

Kant rompió tajantemente con esto. Estimó que liberar al hombre de sus instintos para someterle a una legislación que se le imponía desde fuera de él mismo no es liberarlo del todo porque seguía sujeto a la voluntad de otro legislador. Cuando un hombre, ser racional y libre, se le somete a una voluntad impuesta desde afuera, (esto es, heterónoma: de hetero, otro y nomos, norma) ya no es ni racional ni libre. Por el contrario, el proyecto ético de Kant consiste en presentar al hombre como su propio legislador que es autónomo (de auto, uno mismo, y nomos, norma). El hombre es hombre porque se legisla a sí mismo y en eso consiste nuestra dignidad y nuestra libertad. La fuerza de gravedad del edificio ético de Kant es la afirmación de que la moralidad se genera en la ley que los humanos nos damos a nosotros mismos y de esa manera creamos nuestro orden moral esencial. Es más, somos libres únicamente cuando y porque actuamos como personas morales. Sin esa moralidad - que nosotros mismos creamos- no hay libertad.

Seguía en esto el cauce revolucionario abierto por Rousseau (1999): “la obediencia a la ley que uno mismo se ha prescrito es libertad” (p.19). Al convenir con sus semejantes el acatamiento a la voluntad general, el hombre resulta ser legislador de sí mismo, dueño de sí mismo, esto es, libre, según la clásica noción de libertad republicana que se remonta a Efiltes, Pericles y Aristóteles. “Nosotros en verdad somos miembros legisladores de nuestro propio reino ético...”. Esa libertad es tan soberana que se opone a lo que la naturaleza hace del hombre, pues es un ser que en tanto que dotado de libre actividad puede hacerse a sí mismo gracias a su razón y su libertad. Lo que determina al hombre ya no es la naturaleza sino su propia razón y su libre voluntad.

Estas reflexiones y su desarrollo no solo inauguran el pensamiento filosófico contemporáneo sino que además tienen ya una carga revolucionaria enorme. No es de extrañar dada la propia sensibilidad de Kant hacia “los acontecimientos que recientemente se producen” (la Revolución Francesa), que suscitaban su entusiasmo y del espectador sensible y que aunque fuesen vencidos o desviados seguirían siendo una inspiración optimista acerca de lo que puede la dignidad humana (en sus famosas líneas sobre la Revolución Francesa de “El conflicto de las facultades”).

Incluso, Kant se aproxima en ocasiones a la postura radical de Rousseau. Así cuando observa: “se habla mucho de virtud, pero hay que erradicar la injusticia para poder ser virtuoso (...) Toda virtud se hace imposible sin aquella resolución” (Rubio, 2006). Y cuando trata de la libertad, tras comentar el conflicto roussonian entre individuo y sociedad, concluye: “nadie duda de que vale más morir que vivir encadenado”. Y hasta afirma que nada le parece tan “penoso y antinatural” (Rubio, 2006) como “la sumisión de un hombre a otro hombre” (Rubio, 2006) ya que “el hombre dependiente no es ya un hombre, ha perdido toda la dignidad, no es más que un accesorio de otro hombre” (Rubio, 2006). Es más, condena todo gobierno despótico ya que “quien impone hacer algo por obediencia cuando hubieran bastado para ello motivos internos, ese tal hace

esclavos” (Rubio, 2006). Y ello es aplicable también a la legislación, según Rubio (2006):

...el grado del poder legislativo supone la desigualdad y hace que un hombre pierda por relación a otro un grado de libertad (...). Una voluntad que se ha sometido a otra es incompleta y contradictoria porque el hombre posee una espontaneidad (...).

Por tanto, para Kant, muy al contrario que los liberales, la libertad solo puede darse dentro de la ley, pues sólo así el ciudadano, al cumplir con la ley es verdaderamente libre, pues sigue las leyes que él mismo se ha dado, como ser racional. De ahí a sostener, como muchos liberales, que la única libertad es la de no ser interferido en el disfrute de los derechos individuales, particularmente la propiedad privada, media un abismo.

Con esto en mente, no es difícil ver que las primeras Constituciones, de las Revoluciones norteamericana y francesa, se inspiraban directamente en el ideario del republicanismo clásico grecolatino y las aportaciones de los modelos republicanos ensayados en las repúblicas mercantiles italianas, en las Provincias Unidas de los Países Bajos después de declararse independientes de España, y en los escritos de los republicanos ingleses y los ilustrados franceses. Por consiguiente, tales textos constitucionales se basaban en la libertad republicana, del ciudadano dentro de la ley, la igualdad de todos ante la ley, la separación de las funciones de gobierno y poder, la soberanía popular y los derechos naturales e inalienables de los hombres. Fue sólo después de la derrota de la Revolución Francesa con el golpe de 9 de Termidor, y el fracaso del programa democrático y republicano de Jefferson en la nueva república norteamericana, que el liberalismo pudo apropiarse de los principales pensadores republicanos y reformular sus propuestas, presentándolas como herederas de la Ilustración y el pensamiento revolucionario del XVIII, cuando en realidad lo que hicieron fue borrarlas implacablemente. Es de todo punto imprescindible recordar que la mera idea de derechos naturales, universales e inalienables fue literalmente desaparecida y no volvió a renacer hasta 1948, sustituida por la idea de los derechos del propietario (en lenguaje técnico, del sujeto de derecho varón, adulto y propietario), que naturalmente estaban por encima de todos los demás, algo que habría repugnado a todos los pensadores de la Ilustración. El sufragio universal corrió la misma suerte: no volvió a proclamarse en Europa, con excepción de la República Francesa, hasta después de la Primera Guerra Mundial. En cuanto a la concepción de la libertad republicana, la libertad del que no tiene que depender de otro para vivir, claramente debemos decir de ella que resulta incompatible con la hegemonía del modo de producción capitalista, dado que la mayoría de la población de cualquier país tiene que trabajar para otros para vivir, con lo cual resulta, como decían los socialistas

del siglo XIX (Marx entre ellos, en Marx, 1975⁷), un grupo de esclavos (asalariados) a tiempo parcial. En suma, la Revolución francesa fue, a la vez, la última gran *Jacquerie* medieval y –con la I República de 1793– el primer combate anticapitalista y anticolonialista serio, cuyo heredero directo fue el movimiento obrero socialista de los siglos XIX y XX, entendido históricamente, como la continuación, tras la primera revolución industrial, del programa republicano-democrático de la “economía política popular”).

El soberano republicano-democrático —el pueblo— se convierte así en el propietario último de los recursos y las riquezas de la nación, y todas las formas de propiedad existentes son fideicomisos de la República. Eso excluye, obvio es decirlo, a la propiedad “liberal” clásica, exclusiva y excluyente, y quedan como posibilidades abiertas a una República democrática, universalizadora de la libertad republicana: 1) la propiedad común comúnmente apropiada (como las tierras ejidales, por ejemplo); 2) la propiedad privada comúnmente apropiada (las cooperativas de trabajadores); y 3) la propiedad privada individualmente apropiada fundada en el trabajo personal (el programa jeffersoniano originario de la República norteamericana de pequeños campesinos) con exclusión de la propiedad privada individual fundada en la explotación del trabajo ajeno (de esclavos o asalariados, “esclavos a tiempo parcial”).

En conclusión, la historia “liberal” del constitucionalismo y los derechos humanos contiene sólo una parte de la verdad, y aún ello adolece de profundas omisiones y tergiversaciones. Comprender el molde republicano del Derecho constitucional moderno es comprenderlo históricamente y ello es crucial para defenderlo frente a los intentos liberales y más aún neoliberales, de vaciar de sentido a la democracia, a las Constituciones, al Derecho y a la misma sociedad, convertida en un gigantesco y totalitario mercado, donde cada expresión de la cultura humana (que es lo mismo que decir, de la sociedad humana) tenga un precio y sirva sólo a los efectos de aumentar las rentas de una oligarquía ya obscenamente plutocrática.

Recuperar y renovar esa tradición, la del republicanismo democrático, es hoy crucial frente a la arremetida de un nuevo liberalismo, que amenaza con barrer todas las conquistas de la Ilustración y las grandes revoluciones del XVIII, y el mejor pensamiento político y jurídico de los dos últimos siglos, y devolver el mundo, políticamente, a la Belle Epoque liberal del XIX, o más atrás, a una especie de Ancien Regime, pero del siglo XXI. El Derecho constitucional, los derechos humanos y sus garantías, los mecanismos democráticos, las instituciones republicanas, resultan hoy (sería suicida olvidarlo) baluartes contra la barbarie neoliberal porque son, como afirma la gran historiadora Florence Gauthier, bienes comunes de todos los pueblos libres.

⁷ Se puede decir que Marx es el último filósofo de la Ilustración republicana. En la *Crítica del Programa de Gotha* (1875) afirma con total contundencia: “El hombre que no dispone de más propiedad que su fuerza de trabajo, tiene que ser, necesariamente, en todo estado social y de civilización, esclavo de otros hombres, de aquellos que se han adueñado de las condiciones materiales de trabajo. Y no podrá trabajar, ni, por consiguiente, vivir, más que con su permiso”.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

Domènech, A. (2009). En Dominación, derecho, propiedad y economía política popular (Un ejercicio de historia de los conceptos). Recuperado de <http://www.sinpermiso.info> Fernández, L. & Fernández, A. (Comp.) (1974). Política y Estética en la época moderna. La Habana, Cuba: Editorial de Ciencias Sociales.

Gauthier, F. (2006). De Juan de Mariana a la Marianne de la República francesa o el escándalo del derecho de resistir a la opresión. Recuperado de www.sinpermiso.info
Gauthier, F. (2007). Soberanía, república, democracia y derechos son bienes comunes de todos los pueblos libres. Recuperado de <http://www.sinpermiso.info>

Kant, E. (1982). Fundamentación de la metafísica de las costumbres. Madrid, España: Alianza Editorial.

Locke, J. (1974). Dos ensayos sobre el Gobierno Civil. Madrid, España: Alianza Editorial.

Marx, K. (1975). Crítica del programa de Gotha. La Habana, Cuba: Editorial de Ciencias Sociales.

Miras, J. (2008). Res publica. El pensamiento político de Francisco de Vitoria. Barcelona, España: Biblioteca de ciències socials d' espai Marx.

Montesquieu, B. (1835): Consideraciones sobre las causas de la grandeza y decadencia de los romanos.

Rousseau, J. (1999). Del contrato social o principios de derecho político. Madrid, España: Mestas Ediciones.

Rubio, J (2006). Rousseau y Kant: una relación proteica. Revista de Estudios Políticos (nueva época), 133.

PASHUKANIS: EFICACIA Y VALIDEZ DE UNA VISIÓN MARXISTA DEL DERECHO APLICADO AL CASO CHILENO

PASHUKANIS: EFFECTIVENESS AND VALIDITY OF A MARXIST VIEW OF THE LAW APPLIED TO THE CASE OF CHILE

Sebastián Gómez Sepúlveda¹

Recibido: 16 de junio de 2019

Aprobado: 22 de agosto de 2019

Resumen: La siguiente investigación, pretende exponer de una forma coherente, tanto el concepto de eficacia legal como su relación con la validez legal, dentro del proyecto teórico de Eugeny B. Pashukanis, desplazando el centro del análisis, desde una perspectiva normativista o formal, a una sociológica de matriz marxista. El autor hace una crítica a la lógica de autoreproducción y naturalización del Derecho de raíz liberal, que no obstante tuvo utilidad para romper el feudalismo y el absolutismo, generó un marco de legitimación de la primacía de los valores burgueses de propiedad por sobre los derechos sociales universales. Se realiza además la aplicación del análisis al caso chileno en una constitución que sacraliza la administración privada incluso de los fondos previsionales.

Palabra Clave: Eficacia, Validez, Mercancía, Ser social.

Abstract: The following article aims to present, in a coherent way, both the concept of legal effectiveness and its relation to legal validity, within the theoretical project of Eugeny B. Pashukanis, shifting the center of the analysis from a normative or formal perspective to a sociological Marxist matrix. The author criticizes the logic of self-reproduction and naturalization of the Law based on liberal roots, which nevertheless had its use in breaking feudalism and absolutism and generated a framework based on which the primacy of bourgeois property values over universal social rights acquired legitimacy. The analysis is also applied to the case of Chile, whose constitution sanctifies private administration, even in the case of pension funds.

Keywords: Effectiveness, Validity, Merchandise, Social Being.

¹ Licenciado en Derecho de la Universidad de Chile, Santiago, Chile. Correo electrónico: sebastiangomezsepulveda@gmail.com

I. INTRODUCCIÓN: UNA TEORÍA MARXISTA DEL DERECHO

Dentro del proyecto Teoría General del Derecho y Marxismo (2003)² de Eugeny B. Pashukanis, no se contempla un apartado específico sobre la relación entre eficacia y validez de las normas jurídicas, sin embargo sí realiza comentarios que dejan entrever la primacía de la eficacia por sobre la validez. El porqué de esta aseveración es lo que intentaremos explicar en el presente ensayo.

Consideramos que la relación entre validez y eficacia, siguiendo el razonamiento realizado por Antonio Negri (2017), es esencial por cuanto es lo que fundamenta toda la concepción de Estado de Derecho, elemento central de los regímenes democrático burgueses, los cuales expandieron libertades a amplios sectores de la población desconocidas bajo los regímenes feudales y absolutistas, lo que da legitimidad y estabilidad a la dominación política burguesa. Se hace imprescindible, pues, conocer su origen, desarrollo y límites.

II. ESCUELAS CLÁSICAS DE LA TEORÍA DEL DERECHO

La literatura estándar o burguesa responde a la relación entre eficacia y validez, dependiendo de las distintas escuelas que la componen: realistas, idealistas y una posición que media entre ambas (Kelsen, 1991).

El Idealismo, frente a la pregunta si para la validez de una norma es necesaria su eficacia, da una respuesta negativa. El carácter de válido está dado por el cumplimiento de las condiciones formales de creación y atribución de competencias. Esta concepción según Ross (1970):

...reposa en la creencia de que existen dos «mundos» diferentes, a los que corresponden dos diferentes métodos de conocimiento. Por un lado el «mundo de la realidad», que abarca los fenómenos físicos y psíquicos en el tiempo y en el espacio, que captamos a través de la experiencia de los sentidos. Por otro, el «mundo de las ideas o validez» que abarca varios conjuntos de ideas normativas absolutamente válidas (la verdad, el bien y la belleza) que captamos inmediatamente mediante la razón. Este último conocimiento es así independiente de la experiencia de los sentidos y por ello es llamado a priori” (p. 64).

El Realismo Jurídico agrupa diversas corrientes, entre cuyas figuras emblemáticas podemos mencionar entre otros a Karl N. Llewelyn y Alf Ross. El primero defiende una visión de Derecho centrado fundamentalmente en el conjunto de actos de la autoridad judicial en contacto con los actos del hombre de la calle (Llewelyn, 1994). De conjunto

² El título original corresponde a The General Theory of Law and Marxism, Transaction Publishers, New Brunswick and London, Second printing, año 2003.

no pretenden negar el carácter de validez de una norma dictada bajo procedimientos formales, pero sí buscan desplazar el centro de análisis del Derecho, desde una esfera formal al área de contacto. Por lo que no pretende definir el Derecho, con lo cual generaría la exclusión de ciertos aspectos del mismo (Llewelyn, 1994), por lo tanto su análisis no se centra en el acto de creación normativo o las reglas de atribución, denominadas normas secundarias.

Ross, por otra parte, plantea que en el concepto de Derecho vigente o válido, interactúan dos conceptos. Por un lado las normas jurídicas y por otro los actos biofísicos, a los cuales les asignamos el carácter de fenómenos jurídicos a partir del esquema derecho vigente, es decir según Ross (1970),

«es vigente», significa que dentro de una comunidad (fellowship) determinada (que fundamentalmente comprende a los jugadores de una partida concreta) esta regla recibe adhesión efectiva, porque los jugadores se sienten socialmente obligados por las directivas contenidas en ella. (p.16).

Uno se refiere a la efectividad real de la regla, que puede ser establecida por la observación externa. El otro se refiere a la manera en la cual la regla es vivida (felt) como motivadora, esto es, como socialmente obligatoria. (p. 16).

Según Ross (1970), a partir de la noción de que:

...derecho vigente significa el conjunto abstracto de ideas normativas que sirven como un esquema de interpretación para los fenómenos del derecho en acción, lo que a su vez significa que estas normas son efectivamente obedecidas y que lo son porque ellas son vividas (experienced and felt) como socialmente obligatorias. (p. 18).

Ross se ve obligado a buscar en una norma atributiva de competencias y facultades, que le permita diferenciar los actos biofísicos de coerción, en actos investidos de juridicidad. Porque aunque Ross considere que para “determinar si la prohibición es derecho vigente, lo único decisivo es que ella sea efectivamente aplicada por los tribunales en los casos que las infracciones sean descubiertas y juzgadas” (Ross, 1970, p.35), requiere de una norma que le permita determinar cuáles son las infracciones, cuáles son las penas aplicables, porque puede acontecer también que se produzca abuso de autoridad y se apliquen normas o sanciones inexistente y que en nuestro ordenamiento jurídico otorgan la posibilidad de la nulidad judicial.

En el caso de Llewelyn, es aún más patente, porque, si bien no rechaza, sí omite, el acto creador de Derecho que permite determinar qué clase de norma se está estableciendo mediante un acto de fuerza, y si bien no tiene diferencia ontológica de carácter natural, sí tiene una diferencia ontológica social en la persecución o no que realiza el Estado sobre el agente que realiza la acción.

Dentro de una visión mediadora, encontramos a Hans Kelsen, para quien la existencia de un “sistema jurídico existe si, y sólo si, éste alcanza un cierto mínimo de eficacia” (Raz, 1986, p. 122). La eficacia está dada por dos tipos de comportamiento, el primero es el comportamiento que asumen los ciudadanos de respeto o acatamiento de los deberes impuestos, el segundo es la aplicación de sanciones por parte de la autoridad frente al quebrantamiento del orden jurídico.

Pero si bien la eficacia del orden normativo es algo necesario, para la validez del sistema, de ninguna manera es suficiente. Este es sólo el aspecto material externo, para su validez se hace necesario con el cumplimiento formal interno, de ajustar su creación a las normas de atribución de competencia. Se desarrolla la validez de una norma jurídica particular a partir de la validez del ordenamiento jurídico visto en su totalidad.

Kelsen deriva la validez de las normas primarias de las normas secundarias, las que permiten diferenciar la orden dictada por un particular o institución privada, de la que emana de un órgano público que dicta una orden conforme a la competencia jurídica delegada conforme a procedimientos previamente establecidos. La fundamentación de validez, para Kelsen, es una cadena en la que una norma es válida porque ha sido dictada en conformidad a otra. Esta reconstrucción no lleva finalmente a la Constitución originaria, la cual es creada por autorización de la Norma Fundamental Hipotética de Validez, que se presume válida y de la cual no es imposible remontarnos. En Austin, esta función de validación es reemplazada por la dictación de la norma hecha por el soberano, quien legisló todas las otras normas (Raz, 1986).

Esta norma de validez nos permite también establecer un criterio de identidad de las normas, es decir, nos permite determinar cuáles tienen el carácter de jurídicas y sí pertenecen o no al sistema normativo particular y concreto de un país. “El criterio de identidad de Kelsen presupone que existe una norma que pertenece a la cadena de validez de toda norma en un sistema jurídico” (Raz, 1986, p. 130); este rol es cumplido por la norma fundamental.

Para Raz (1986) esta cadena piramidal, no refleja de manera adecuada la existencia real en la que conviven las normas, y su objeción es la siguiente:

(1) Hay al menos una norma común en dos cadenas de validez cualesquiera que pertenezcan al mismo sistema jurídico. (2) Más aún, existe una norma que es parte de todas las cadenas de validez del sistema. (3) En todo sistema jurídico la norma que pertenece a todas las cadenas de validez del sistema, es la norma fundamental, la cual es la última norma (esto es, aquella representada por la primera línea de abajo hacia arriba) de toda cadena de validez (p. 127).

Esta cadena piramidal es reemplazada por una cadena arborescente, que es utilizada por Kelsen para solucionar los problemas de identidad y pertenencia de las normas, al permitir combinar la cadena de validez con la norma fundamental (Raz, 1986).

La validez es el modo particular de existencia de una norma positiva, su validez no es sólo temporal y espacial, sino que lo es también material, reflejada en los hechos particulares y finalmente la regulación de los individuos mediante la regulación de sus conductas de validez personal (Kelsen, 1999).

La validez del sistema, permite la validación de la norma particular en la forma vista anteriormente por derivación, pero, igual que para la validez del ordenamiento jurídico, la norma particular requiere un mínimo de eficacia frente a los hechos que se aplican (Kelsen, 1999). Sin embargo, esta posición que expone al comienzo del libro se ve contradicha por el mismo Kelsen (1999):

Si la validez de un orden jurídico, considerado, por así decirlo, como un sistema cerrado de normas, depende de su eficacia, o sea, de una correspondencia general entre este orden y los hechos a los cuales se aplica, esto no significa que la validez de una norma tomada aisladamente dependa de la misma manera de su eficacia. La validez de un orden jurídico subsiste aún si algunas de sus normas están desprovistas de eficacia, y éstas permanecen válidas si han sido creadas de la manera prescrita por este orden. La validez de una norma aislada se determina en relación con la primera Constitución, de la cual depende la validez de todas las normas que pertenecen al mismo orden jurídico. [p. 117].

A Herbert Hart lo podríamos ubicar en una posición intermedia entre el idealismo referido particularmente a la validez de una norma individual, y la posición de Hans Kelsen para la validez del orden jurídico normativo.

La validez de una norma particular, se obtiene mediante la derivación en conformidad con los "requisitos establecidos en la regla de reconocimiento y por lo tanto, que es una regla del sistema" (Hart, 1963, p. 129). La norma válida en última instancia cumple los requisitos de un enunciado interno, que se define según Hart (1963) como el que "manifiesta el punto de vista interno es usada con naturalidad por quien, aceptando la regla de reconocimiento y sin enunciar el hecho de que ella es aceptada" (p. 128), por lo tanto frente

...a la relación entre validez y la «eficacia» del derecho. Sin con «eficacia» se quiere aludir al hecho de que una regla de derecho que exige cierta conducta es más frecuentemente obedecida que desobedecida, resulta obvia que no hay conexión necesaria entre la validez de una regla particular y su eficacia, salvo

que la regla de reconocimiento del sistema incluya entre sus criterios, como algunas lo hacen, la provisión (algunas veces llamada regla de desuso) de que ninguna regla ha de valer como regla del sistema si hace mucho que dejado de ser eficaz. (p. 129).

El enunciado interno presupone, la eficacia del enunciado externo, que es aquel en el que “un observador externo del sistema que, sin aceptar su regla de reconocimiento, enuncia el hecho de que otros lo aceptan” (Hart, 1963, p. 128). Esta presunción es clave para poder distinguir entre la validez de una norma particular, que depende de hechos formales de creación conforme a las reglas de reconocimiento y la validez del ordenamiento jurídico como un todo, el que requiere ser eficaz y de no ser así hace inútil cualquier tipo de formulación de un enunciado interno (Hart, 1963, p. 129).

La regla de reconocimiento, que como hemos visto nos permite en virtud del enunciado interno, establecer la identidad y pertenencia de la norma al sistema jurídico y que provee el criterio de validez a las restantes normas, tiende atribuirle el carácter de ser, según Hart (1963), el:

...criterio supremo, que es definido como “un criterio de validez jurídica (o fuente de derecho) es supremo, si las reglas del sistema, aun cuando contradigan reglas por referencias a los otros criterios, mientras que las reglas identificadas por referencias a los últimos no son reconocidas si contradicen las reglas identificadas por referencia la criterio supremo. (p. 132).

Hart es partidario de entenderla en el sentido de regla última de un sistema, que si seguimos, por ejemplo, la cadena de validez planteada por Kelsen llegamos a la norma de la cual nos es imposible retrotraernos a otra que la valide. En palabras de Hart (1963):

...porque hemos llegado a una regla, a semejanza del decreto y de la ley intermedios, proporciona criterios para la determinación de la validez de otras reglas, pero que a diferencia de lo que ocurre en el caso de ellos, no está subordinada a criterios de validez jurídica establecidos por otras reglas. (p. 133)

Pero a diferencia de Kelsen esta norma no se presume válida, simplemente se presupone su existencia, aceptar lo otro implica ocultar el carácter fáctico de la presunción, esto porque una vez establecido el ordenamiento este no puede ser válido o inválido, simplemente existe y para Kelsen esto es un enunciado externo. Según Hart (1963):

Porque mientras que una regla subordinada de un sistema puede ser válida y, en ese sentido, «existir» aun cuando sea generalmente desobedecida, la regla

de reconocimiento sólo existe como una práctica compleja, pero normalmente concordante, de los tribunales, funcionarios y particulares, al identificar el derecho por referencia a ciertos criterios. Su existencia es una cuestión de hecho. (p. 133).

Si bien el argumento de Hart es coherente, cuando dice el preguntarse por si la norma que se presupone eficaz es válida, sólo oscurece el problema (Hart, 1963), ya que lo hace desde un aspecto formal referido a la relación entre enunciado interno y externo. En última instancia, las discusiones acerca desde dónde proviene la validez, en realidad busca encontrar la fuente de legitimidad, donde dice buscarse validez del Derecho, se está preguntando por quién autoriza utilizar la coerción contra los demás, o de otra forma si existe una fundamentación ontológica de la violencia que la transforme en legítima.

III. PASHUKANIS FRENTE AL DERECHO Y EL ESTADO

Pashukanis deriva la existencia del Derecho a partir de la relación jurídica entre sujetos como el reverso simple de la relación entre productos del trabajos que se han convertidos en mercancías (Pashukanis, 2003), "The legal relation is the cell-form of the legal fabric; only there does law accomplish its real movement. Compared to this, law as the aggregate of norm is merely a lifeless abstraction." (Pashukanis, 2003, p. 85).

Pashukanis como propuesta metodológica, parte de la relación entre sujetos; "Every legal relation is a relation between subjects. The subject is the atom of legal theory, its simplest, irreducible element. Consequently we begin our analysis with the subject" (Pashukanis, 2003, p. 109), esta aproximación sigue el método de Karl Marx para el estudio de la Economía Política, ir de lo abstracto a lo concreto.

Así, el intercambio de mercancía es lo "real"; mientras que la relación jurídica es el reflejo de esta relación. El Derecho, para Pashukanis, surge de una relación fáctica. Se desarrolla a partir del intercambio de mercancías, convirtiéndose de esta forma al poseedor de mercancía, en portador de derechos (Arthur, 2003) y contrapuestos con otros poseedores de mercancía. En Pashakunis (2003) se señala que:

Hence law in its general definitions, law as a form, does not exist in the heads and the theories of learned jurists, it has a parallel, real history which unfolds not as a set of ideas, but as specific set of relations which men enter into not by conscious choice, but because the relations of production compel them to do so. Man becomes a legal subject by virtue of the same necessity which transforms the product of nature into a commodity complete with the enigmatic property of value. (p. 68).

Por lo tanto, el derecho en sus definiciones generales, el derecho como una forma, no existe en las cabezas y las teorías de los juristas eruditos, tiene una historia real paralela que se despliega no como un conjunto de ideas, sino como un conjunto específico de relaciones en las que los hombres entran no por elección consciente, sino porque las relaciones de producción los obligan a hacer lo mismo. El hombre se convierte en un sujeto legal en virtud de la misma necesidad que transforma el producto de la naturaleza en una mercancía completa con la propiedad enigmática del valor.” (Arthur, 2003).

Es dentro de una sociedad capitalista, caracterizada por la producción generalizada de mercancía, que el Derecho alcanza su verdadera forma o pleno desarrollo. En palabras de Arthur (2003):

Pashukanis argues that property attains its highest development (in the shape of unimpeded possession and alienation) only in modern society, and that this freedom of disposition may be closely related to the category of legal subject or legal person. It is only starting here that one can go on to explain precisely why class dominance in modern society is mediated by the rule of law and the modern state. (p. 16)

Siguiendo este razonamiento es que Pashukanis afirma, que el Derecho es parte integral del sistema capitalista “Only then shall we comprehend law not as an appendage of human society in the abstract, but as an historical category to a particular social environment based on the conflict of private interests.” (Pashukanis, 2003, p. 71-72).

De la misma forma, el Estado se deriva para el jurista ruso a partir del intercambio de mercancías. Pashukanis (2003) sostiene que:

Effective power acquires a markedly juridical, public character, as soon as relations arise in addition to and independently of it, in connection with the act of exchange, that is to say, private relations par excellence. By appearing as a guarantor, authority becomes social and public, an authority representing the impersonal interest of the system. (p. 137).

To the extent that society represents a market, the machinery of state is actually manifested as an impersonal collective will, as the rule of law, and so on. Every buyer and seller is, as we have already seen, a legal subject par excellence. The autonomous will of those engaged in exchange is an indispensable precondition wherever the categories of value and exchange value come into play. Exchange value ceases to be exchange value, the commodity ceases to be a commodity, if exchange ratios are determined by

an authority situated outside of the internal laws of the market. Coercion as the imperative addressed by one person to another, and backed up by force, contradicts the fundamental precondition for dealings between the owners of commodities. In a society of commodity owners, and within the limits of the act of exchange, coercion is neither abstract nor impersonal – hence it cannot figure as a social function. For in the society based on commodity production, subjection to one person, as a concrete individual, implies subjection to an arbitrary force, since it is the same thing, for this society, as the subjection of one owner of commodities to another. That is also why coercion cannot appear here in undisguised form as a simple act of expediency. It has to appear rather as coercion emanating from an abstract collective person, exercised not in the interest of the individual from whom it emanates . . . but in the interest of all parties to legal transactions. (p. 143).

La forma en que el Estado es derivado de las relaciones sociales por Pashukanis, tiene un carácter contingente. China Miéville señala que “Pashukanis does not see the state itself as logically necessary for capitalism. Most of the claims made in his chapter on ‘Law and the State’ are historical and more or less contingent, rather than rigorously logical and necessary.” (Miéville, 2005, p. 124), a diferencia de la derivación lógica y necesaria que realiza del surgimiento del Derecho a partir de la teoría legal “mercancía-intercambio”.

IV. EFICACIA Y VALIDEZ

El concepto que Pashukanis maneja respecto a eficacia, difiere del de los normativistas o idealistas jurídicos, quienes piensan la eficacia del Derecho como acto sancionatorio frente al incumplimiento de normas jurídicas. Por el contrario, el jurista ruso entiende eficacia como la correspondencia entre un ser social y su correspondencia jurídica; así pareciera entenderlo China Miéville (2005), quien señala

It is the focus on law as a real regulatory force which explains why the legal norm – the rule – cannot be the basis of the legal form. The legal form is the form of a particular kind of relationship. Rules can only be derived from that relationship” (p. 84-85).

Así también es precisamente el concepto de Derecho de Pashukanis y el carácter contingente del Estado y el uso de la violencia, y el entendimiento que tiene sobre la relación eficacia y validez que permite considerar al Derecho Internacional aún como Derecho. Como señala Miéville, (2005):

Far from deriving the state, for Pashukanis the state as an abstract arbiter, a public authority, is in fact contingent to the legal form. It is this that makes him such a vital theorist for international law: he makes clear time and again that the lack of a sovereign does not make international law any less 'law'. Pashukanis does not deny the need for coercion, but is clear that overarching and abstract coercion, while it does 'inject stability' and is functional to capitalism that is not in crisis, is extrinsic to the legal form itself. (p.128-129).

La concepción centrada en las relaciones de producción y del ser social, lleva a plantear a Pashukanis, que bajo el comunismo no sólo habrá Derecho, sino que las transformaciones al interior del modo capitalista de producción, deben necesariamente producir modificaciones al Derecho y su contenido, "As the capitalist mode of production develops, the property owner gradually rids himself of technical production functions, thereby losing absolute legal sway over capital" (Pashukanis, 2003, p. 129), "At this point, the juridically distinct form of property no longer reflects the real state of affairs, since, by means of share participation and control and so forth, actual dominance extends far beyond the purely legal framework" (Pashukanis, 2003, p. 129).

V. CASOS APLICADOS A CHILE

Esta comprensión del fenómeno legal es útil para entender por ejemplo el caso de la propiedad de los fondos de pensiones en Chile, administrados por la AFP, donde los dueños legales de los dineros no tienen posibilidad de hacer uso del derecho de dominio, en cambio las AFP, que son meras administraciones ejercen esta función. De acuerdo al artículo 582 del Código Civil chileno "[e]l dominio (que se llama también propiedad) es el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella arbitrariamente; no siendo contra la ley o contra derecho ajeno."; derecho que está consagrado como garantía fundamental por el artículo 19 N°24 de la Constitución Política de la República; más aún el numeral 26 del mismo artículo dispone:

[l]a seguridad de que los preceptos legales que por mandato de la Constitución regulen o complementen las garantías que ésta establece o que las limiten en los casos en que ella lo autoriza, no podrán afectar los derechos en su esencia, ni imponer condiciones, tributos o requisitos que impidan su libre ejercicio. (numeral 26).

De esta forma la validez de la norma deja de existir por cuanto la relación básica sobre la que se construye el derecho, esto es, el intercambio de mercancía entre los poseedores de las mismas, ha rebasado el marco conceptual del derecho de dominio, es decir, el enunciado de la norma no describe o no corresponde a la relación que el titular del derecho de dominio, bajo los presupuestos clásicos del Derecho, tiene

respecto a la cosa y, por el contrario, vemos como al negarle cualquier posibilidad de disponer de la cosa misma produce en última instancia un vaciamiento del derecho de dominio. Bajo la concepción de Pashukanis, esta discordancia entre realidad y norma hace que difícilmente pueda argumentarse que en este caso específico el derecho de dominio sigue siendo válido, porque normativamente así se establece.

VI. A MODO DE CONCLUSIÓN

A partir de la propuesta metodológica y proyecto investigativo que realiza Eugeny B. Pashukanis, en el cual el Derecho para ser ciencia debe partir su estudio desde el ser social, dando continuidad al proyecto teórico iniciado por Karl Marx (2000), es que se hace necesario estudiar como los cambios al sistema capitalista han afectado el Derecho, que en el mundo europeo continental y sudamericano están basado en la codificación francesa de 1804, momento en el cual la concentración del capital no afloraba y por el contrario, la figura del burgués individual predominaba y fue la base sobre la que produjo el proceso de codificación.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

Arthur, C.J. (2003). Editor's Introduction The General Theory of Law and Marxism. Transaction Publishers, New Brunswick and London, Second printing.

Herbert, H. (1963). El Concepto de Derecho. Buenos Aires, Argentina: Abeledo-Perrot.

Kelsen, H. (1999). Teoría Pura del Derecho. Buenos Aires, Argentina: Eudeba.

Kelsen, H. (1991). Teoría Pura del Derecho. Ciudad de México, México: Porrúa.

Llewelyn, K. (1994). Una Teoría Del Derecho Realista: El siguiente paso (pp. 244-293). En Casanovas, P. & Moreso, J. (Eds.), El ámbito de lo jurídico: lecturas de pensamiento jurídico contemporáneo, Barcelona, España: Crítica.

Marx, K. (2000). Contribución a la Crítica de la Economía Política. Ciudad de México, México: Siglo XXI editores.

Miélville, Ch. (2005). Between Equal Rights a Marxist Theory of International Law. Boston, USA: Brill Leiden.

Negri, A. (2017). Rereading Pashukanis: Discussion Notes. Revisado en: <http://www.stasisjournal.net/index.php/journal/article/view/14/17>.

Pashukanis, E. (2003). *The General Theory of Law and Marxism*. New Brunswick and London: Transaction Publishers.

Raz, J. (1986). *El Concepto de Sistema Jurídico. Una introducción a la teoría del sistema jurídico*. México D.F., México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Ross, A. (1970). *Sobre el Derecho y la Justicia*. Buenos Aires, Argentina: Eudeba.

CHILE'S ECONOMIC IMPORTANCE IN THE 21ST CENTURY

LA IMPORTANCIA ECONÓMICA DE CHILE EN EL SIGLO XXI

Emilie Newton¹

Recibido: 14 de septiembre de 2018

Aprobado: 8 de abril de 2019

Abstract: Chile is one of the most geographically isolated countries in Latin America. Despite sharing a similar colonial history and natural resource driven development story with its neighbors, it remains one of the most unique examples in the region. Like many Latin American countries, Chile is cursed by an abundance of natural resources and is heavily reliant on copper as its main export product. Unlike many of its South American counterparts, Chile is very energy commodity poor, meaning they must import much of their energy. Furthermore, Chile's economy is not highly complex and it trades mostly with the United States. In the last decade, however, a new player has entered Latin America and is taking the region by storm, buying whatever it can, leaving the region indebted to it: China. Despite Chile's high level of development, China has had its hand in Chile as well, especially in the mining sector. This paper will explore Chile's copper industry and the lack of depth in the energy sector, as well as the increasing role China is playing to fill the energy supply demand gap in Chile.

Keywords: Energy, Renewable Resources, Economy, Development, Copper.

Resumen: Chile es uno de los países latinoamericanos más aislados geográficamente.

A pesar de compartir con sus vecinos una historia colonial similar y un desarrollo impulsado por sus recursos naturales, sigue siendo uno de los ejemplos más singulares de la región. Al igual que muchos países de América Latina, Chile padece de una abundancia de recursos naturales y depende en gran medida del cobre como su principal producto de exportación. A diferencia de muchos de sus homólogos sudamericanos, Chile es muy pobre en productos energéticos, lo que significa que debe importar gran parte de su energía. Además, la economía de Chile no es muy compleja y comercia principalmente con los Estados Unidos. En la última década, sin embargo, un nuevo actor ha ingresado a América Latina y está tomando la región por asalto, comprando todo lo que puede, y dejando a la región endeudada con él: China. A pesar del alto nivel de desarrollo chileno, China también ha intervenido en Chile, especialmente en el sector minero. Este documento explorará la industria chilena del cobre y la falta de profundidad en el sector energético, así como el papel cada vez más importante que juega China para llenar la brecha de la demanda energética de Chile.

¹ Georgetown University, Washington D.C., USA. Correo electrónico: en387@georgetown.edu

Palabras clave: Energía, Recursos Renovables, Economía, Desarrollo, Cobre.

Chile is a country of about 18.2 million people with 90% of its population concentrated in the middle one third of the country (World-o-Meters (s.f.)). Santiago is the true capital of Chile, but similar to Bolivia, government power is shared between two cities, Santiago and the port city of Valparaiso. The northern and southern regions of Chile remain sparsely populated and isolated, despite the pull of tourism to the Atacama Desert and Torres del Paine in each region, respectively. Unlike Northern Andean countries, only about 9% of Chile's population is indigenous, most of whom live in the south in small groups (CIA (s.f.)). Despite this small proportion, indigenous groups have fought for land rights and autonomy against big business and extractive industry in Chile. Like most Latin American countries, Chile is over 60% Catholic, although this number is decreasing steadily as the country, and as a region in general, becomes more liberal and transitioning to be more atheist and non-religious (CIA (s.f.)). Chile boasts incredible natural diversity because of its unique shape and length. From the freezing winters and snowcapped peaks in Punta Arenas to the blazing summers on the beach in Arica, Chile has a little bit of everything. In addition, its vast coast allows it to easily trade both north towards the United States' West Coast and around the tip of South America to Brazil and beyond.

Like most Latin American countries, Chile is cursed (or lucky? The jury is still out.) with an abundance of natural, primary and secondary, resources throughout its long snake like body. Despite this being the case, Chile has a fairly robust, albeit not very diverse, economy when compared to its South American neighbors. Chile also possesses a very high GDP, about \$13,700 per capita, compared to other Latin American countries and has experienced high rates of poverty reduction in the last few decades (Trading Economics (s.f.)). Unlike, Argentina, Chile has also experienced economic stability, which some have dubbed the Chilean miracle in recent years (The World Bank (s.f.)). However, for Latin American countries economic stability and success is contingent upon the prices of international markets for primary commodities. For Chile, this means the cost of copper, which has experienced stable and constituent high prices over the last ten years (InvestmentMine: Mining Markets and Investment (s.f.)).

This paper will focus on the importance and dominance of the copper industry in Chile and how the country has expanded its international markets in the 21st century. Particularly, it will focus on the vulnerability of Chile's export incomes and its lack of energy security because of its reliance on a single commodity export market and continued reliance on energy imports. It will also explore the changing global order that has become all too apparent in a region, which has long been under the influence and watchful eye of the United States.

Chile's economic components and makeup are dominated by the copper industry. Today, copper and copper products make up over 50% of the country's export economy (Observatory for Economic Complexity (s.f.)). This income is then mostly used to buy refined oil, cars, and mechanical and technological goods. Being a country with small manufacturing capabilities, Chile must import most machines and specialty goods from abroad (Observatory for Economic Complexity (s.f.)). In addition to relying heavily on added value imports, the country is extremely energy poor, the poorest in the Southern Cone region, meaning it must import large amounts of energy commodities, both refined and raw, in order to meet demand. Chile's energy sector and dependence on imported energy products will be explored in further depth later in this paper.

In the past, Chile's largest trading partner has been the United States, but in recent years China's purchases have soared and now account for about 28% of the Chile's exports, while the United States' market proportion, as a destination for Chilean exports, has fallen to only 14% (Observatory for Economic Complexity (s.f.)). A similar story is to be seen for Chile's import origins. Similar to exports, Chile's largest import trading partner in the past has been the United States, but China's share has risen to take over a greater share of the market. China now accounts for almost 25% of Chile's imports, while the United States accounts for 18% (Observatory for Economic Complexity (s.f.)). These trends show China's increasing role in the region and the changing global order for influence and power in Latin America and the Caribbean. While Central America, the Caribbean, and Mexico still largely look to the US for trade and support, the Southern Cone has begun to deviate from the US and shift their commodities to a hungrier market across the Pacific. China has begun to take charge in all developing regions, pouring investment into the development of infrastructure and natural commodities. This increased influence has allowed China to quietly edge out the reigning global hegemon in many regions, including South America.

Chile's Latin American trading partners now account for the smallest proportion of the country's trade market, in both imports and exports. With the continued rise of China in the region, the role of Chile's regional trade partners becomes more uncertain. Despite the boom of commodities and Chinese demand in the 1990's and early 2000's and the more recent slight decrease in consumption, it is largely impossible to imagine a significant overall decrease in China's market share in Chile, and Latin America as a whole, in the future. Does China mean a significantly decreased market share for other Latin American countries moving into the future? Has Chile moved away from its regional partners to reap the benefits of trading with Asia? Today, Asia as a region is Chile's largest trade partner. Furthermore, Asia, more specifically China, has become South America's largest trade partner, meaning a larger cultural influence as well as increased power. With increasing demand in Latin America for basic commodities as well as high added value manufactured goods, will China become a greater influence in the region than it already is? The latter part of this paper will address these questions and concerns regarding the fate of Chile and the Latin American region in the wake of China.

First, the copper industry is Chile's lifeblood, its profits largely funding government programs and ensuring higher GDP for the country. The Chilean copper industry is concentrated in the north of the country around the city of Calama in the Atacama Desert, and accounts for about 30% of total global copper production. The largest copper mine in the world, the Escondida mine, is located in the northern region of Chile, along with several other slightly smaller metal mines (The Balance (s.f.)). Like most large mines, the Escondida mine is jointly owned by multiple corporations in order to satisfy the high costs of producing copper. Despite these high costs, most copper is refined by the mines themselves instead of being refined in alternative locations. Unlike other basic commodities, like oil and coal, which are usually transported to refineries separate from the extraction site, copper remains a more consolidated business.

Copper was nationalized in Chile in July 1971 by leftist president Salvador Allende giving the government full control over the industry and edging out US companies and investors Tesar, C.J. & Tesar, Sh. (1973). As many Latin American countries did during this time, nationalizing certain industries allowed complete political domination over sectors that had previously been open to international investment and ownership. Allende wanted Chile's most prized industry under the control of the people instead of in the hands of foreigners. Still today, the copper industry is Chilean, and its profits belong to the Chilean people. Despite Allende's overthrow and death during the golpe militar, Pinochet continued the copper nationalization policy, although he made allowances for private exploitation, as well. Today, the copper industry remains nationalized, however an article in the Chilean Mining Code allows international investment and exploration. The clause states "the State has absolute, exclusive, inalienable and imprescriptible ownership of all mines" but also allows that anyone may search or prospect for mining resources in Chile². This law allows the Chilean government to continue regulating the industry and control the practices of extraction but does not leave the burden of exploration completely on the Chilean government.

By allowing international exploration and extraction of copper, Chile essentially exports the costs of doing so itself. If an international company or corporation discovers copper, the Chilean government retains ownership over that copper, but the company is allowed to extract it, in coordination with Chilean law. By following this type of model, Chile is assured income but without the heavy expense of exploration and discovery. This policy is popular in Latin American countries especially in regard to the largest natural resource markets. In comparison, the United States' laws state that if a private owner discovers oil, or another commodity, on his property, that commodity and its profits are also owned by him. That private individual may exploit the said resource or not, the government has no ownership or ability to pursue extraction without first buying the property. The US is the exception to the rule. In contrast, if copper is found in Chile on private property, the government has the right to mine and extract that copper without permission of the owner.

² Chilean Mining Code.

These laws have made it difficult for the indigenous populations living in the north of Chile. The Atacameños have been pushed around by big mining corporations and have been largely left out of the debate, as many indigenous voices have been silenced in Chile throughout the years. The high need for water to mine copper has all but disappeared the local water supply for northern cities. As in Cochabamba, Bolivia, the fight for water has been futile in northern Chile. The small towns around the mines are forced to buy bottled water, driving up the cost of living, while the mines suck every natural water source dry. Today, the town of San Pedro de Atacama survives on tourism, without which it would suffer economically. The indigenous Atacameños harvest scrap copper to make and sell jewelry, while others run tourist agencies that teach visitors about the indigenous history and unique landscape of the desert. Indigenous groups have maintained control over the protected Atacama Desert area, but the mined areas have caused widespread destruction in the area.

As an industry, copper accounts for over 50% of Chile's export market, or about 50% of Chile's export profit. With such high dependence on one market to fuel the domestic economy, Chile is vulnerable to swings in the global price of copper and copper products. Fortunately, over the past ten years, Chile has experienced high international copper prices allowing the government to capitalize on social spending programs, especially in light of student protests in the early 2000's. However, this price could change in a moment's notice leaving Chile underwater. Unlike some basic commodities, copper has a fairly inelastic demand because it is needed for the inside of electrical wiring, its largest market. As technology evolves it is possible that copper will become less prevalent in the future, however at present this is not the case. This being true, copper exploration and discovery is the biggest threat to Chilean copper. The more active mines there are in the world, the higher supply for an industry with the same demand, creating a decrease in prices. Luckily, many of the world's largest discovered and developed mines are located in northern Chile.

As mentioned earlier, Chile is home to about 30% of global copper production meaning they have a substantial influence on the market. However, despite their market share, Chile cannot completely control the global price of copper. As mentioned earlier, Chile has been experiencing an economic "miracle" within its country, thanks to high copper prices, as neighbors like Argentina have consistently faced economic turmoil, high inflation, and economic stagnation. Chile has retained a strong and stable economy. However, if there were to be a large drop in the global copper price, the impacts on the Chilean economy could be dire. With over 50% of export income stemming from copper and copper products, even a slight decrease in global copper prices could turn the country to economic decline. Dependence on a single commodity for income is not the best way for a modern, developed country to remain economically successful. Like Cuba and its continued reliance on sugar production and export, a one commodity economy struggles to be successful. In comparison to

other South American countries, Chile is less complex. As previously discussed, they rely heavily on copper and copper products and have not developed a strong domestic manufacturing sector. Furthermore, their energy sector is extremely vulnerable to price hikes and international disturbances. Chile's energy insecurity will be discussed further in the next section.

Energy insecurity and collapse is one of the largest threats facing Latin America as a region today. Demand is rising exponentially and, unfortunately, supply is not following in tow. Latin America, even for more energy independent countries, has begun to rely more heavily on imported energies to meet the growing demand, and the same is true for Chile. As mentioned briefly at the beginning of this report, Chile is extremely energy poor. The country focuses much of its resources curating to the bread winning copper industry in the north of the country. Thus, the country has not focused on developing energy industry within the country. In comparison to its Southern Cone neighbors, Chile does not have large hydro power capacity, nor does it produce significant amounts of oil or gas for energy.

The largest source of energy within the country comes from combustibles, the burning of wood and other trash, at about 24% of the total supply of energy, which is significant for a country that is over 85% urban³. The next largest source of domestic energy production is coal, which consists of about 7% of total energy supply for the country⁴. The domestic supply of coal is coupled with the importation of coal and when combined, make up almost 27% of Chile's total energy supply⁵. It is interesting that over one quarter of Chile's energy supply comes from coal as the region is not naturally blessed with large amounts of the commodity. Latin America, in general, has a plethora of natural gas and oil but does not boast high coal reserves as China and the US do, for example. This natural limit allows the region to be the cleanest, in energy terms, in the world as coal is the dirtiest fossil fuel of the three basic fossil fuels (oil, coal, natural gas). Despite this, Chile remains fairly reliant on coal as a major commodity to create energy and even electricity.

In addition to the largest domestic sources of energy (combustibles and coal), Chile produces small amounts of hydro, natural gas, crude oil, and solar and wind power to create energy and electricity. However, all together these sources account for less than half of the total energy supply for the country. Chile imports over 50% of its total energy consumption from abroad, and is made up of more coal, natural gas, and crude oil. Chile also imports large quantities of oil products, crude oil that has already been refined and transformed into more easily consumed goods. Most, over

3 IDB Energy Database.

4 IDB Energy Database.

5 IDB Energy Database.

80%, of crude oil and oil products are imported into Chile from the United States (Observatory for Economic Complexity (s.f.)). Overall, Chile's energy matrix, both imported and domestic sources, is highly concentrated on fossil fuels. Chile relies on natural gas, crude oil, and coal for almost 70% of its energy supply, showing that it does not have a very diverse energy makeup. The remaining 30% of energy supply is mostly combustible energy sources, which are extremely inefficient and have negative effects on the environment.

Such heavy reliance on three sources of imported energy makes Chile vulnerable to global price swings in fossil fuel commodities, as well as vulnerable to the overall supply of these commodities. Furthermore, Chile already faces high electricity and gas prices, pushing many to live without heat. A hike in prices would exaggerate this problem further, hurting many in the lower classes and forcing them to live without any heat. At present, Chileans die even in big cities as cold fronts move in because of the high electricity and propane prices. As neighboring countries face increased demand for the same energy sources that Chile imports from those countries, it will be more expensive and harder for the country to maintain such high external energy sourcing, leaving its population to struggle with higher costs of living, while still receiving similar wages.

When compared to its neighbors, Chile does not have a diverse energy profile. They are heavily reliant on fossil fuels and have not invested enough in alternative energy sources. The vast deserts in the north where sun and wind are prevalent provide ample space for wind turbine factories and solar fields. Chile must invest in these technologies and begin to develop renewable energy industries, or their energy status quo could be hurt by external factors. For example, if the international price of copper dropped at the same time as the price of oil and oil products skyrocketed, the country would struggle to purchase enough oil to satisfy demand for both basic energy needs and electricity needs. Of course, Chile has a rainy-day fund provided by copper profits, but if prices such as these persisted, the government would face difficulties in providing enough energy to supply the country's ever growing demand. The energy insecurity of Chile is worrying in today's world of increasing demand for basic commodities. As the global south begins to modernize and develop further, the risk of energy shortages becomes larger for everyone. Without developing a domestic energy sector, Chile is highly vulnerable to these challenges in the future.

Despite being naturally well-endowed and strategically positioned, Chile faces vulnerability from its one commodity copper market and insecurity from its energy matrix. As mentioned above, Chile's economy has been dubbed the "miracle" by many scholars in recent years, however, one change in international prices could push Chile over the edge into economic decline. The nationalized copper industry can withstand some shocks as it is backed by the government, but the extensive focus on this market

instead of the diversification of the country's products as a whole could hurt Chile in the future.

Many scholars argue on both sides of the resource curse debate, yet history has shown that a one market economy is the sure way to lead to economic and political instability. Chile's energy matrix is just one sector that has suffered from this specialization. Chile is not energy efficient, nor do they boast a diverse and well-rounded energy profile. Without diversification and the development of an energy, preferably renewable, sector at home, Chile could face hard times as demand for energy resources increases both domestically and globally. Chile's increased dependence on China for both commodity imports as well as exports, could be an answer to its energy vulnerabilities, but China is already moving towards non-transferable renewable energies like solar and wind. China's demand for copper and other raw materials has also begun to decrease in recent years as the country's development slows. With decreased demand for the major lifeblood commodity of the Chilean economy, the miracle economy might not be as successful and face similar challenges as its neighbors have in the future. What the future will bring for Chile is uncertain, but it is time that the country capitalizes on the current strong price of copper and invest in other industries domestically, especially in the energy sector.

REFERENCES

Observatory for Economic Complexity (s.f.). Chile. Accessed July 18, 2018. <https://atlas.media.mit.edu/en/profile/country/chl/>

Trading Economics (s.f.). Chile GDP per Capita. Accessed July 18, 2018. <https://tradingeconomics.com/chile/gdp-per-capita>

The World Bank (s.f.). Chile Overview. Accessed July 18, 2018. <http://www.worldbank.org/en/country/chile/overview>

CIA (s.f.) The World Fact Book-Chile. Accessed July 18, 2018. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ci.html>

InvestmentMine: Mining Markets and Investment (s.f.). Copper Prices and Copper Price Charts. Accessed July 17, 2018. <http://www.infomine.com/investment/metal-prices/copper/>

Lewis, Barbara and Mitra Taj (s.f.). Chile copper industry urged to adopt sweeping changes. Accessed April 4, 2017. <https://www.reuters.com/article/us-chile-copper-bhp-idUSKBN17610E>

Mansharamani, V. (2016) Column: Its copper industry dulled, Chile's future still looks bright as a penny. PBS. <https://www.pbs.org/newshour/economy/column-chiles-copper-future-is-bright>

Martinez, R. (2008). Chile mine workers want nationalization debate. Reuters. <https://www.reuters.com/article/chile-mining/chile-mine-workers-want-nationalization-debate-idUSN1144866820080711>

Tesar, C.J. & Tesar, Sh. (1973). Recent Chilean Copper Policy. Geographical Association, 58(1), pp. 9-12. Accessed July 18, 2018. https://www.jstor.org/stable/40567857?seq=1#page_scan_tab_contents

Sucre, C. & Espinasa, R. Southern Cone Energy Matrices. Inter-American Development Bank, Energy Database. Accessed July 17, 2018.

World-o-Meters (s.f.). Accessed July 18, 2018. <http://www.worldometers.info/world-population/chile-population/>

The Balance (s.f.). World's Largest 20 Copper Mines. Accessed July 18, 2018. <https://www.thebalance.com/the-world-s-20-largest-copper-mines-2014-2339745>