

## **LOS ÉXITOS Y LOS RETOS DE LA MODERNIZACIÓN: LA EXPERIENCIA CHILENA (1990-2010)**

El problema de la modernización, de la búsqueda de su modelo exitoso es uno de los problemas claves de la política moderna en general y de los estudios políticos – en particular. En América Latina Chile sobrevivió el proceso de la modernización multifacética y actualmente representa un ejemplo del país modelo, donde el crecimiento económico está conectado con las leyes democráticas estables. En Chile se realizan las elecciones presidenciales y parlamentarias, actúan los partidos políticos reales, se defienden los derechos humanos, se elaboran los programas sociales de gran escala. Todo esto demuestra que el país pudo resolver exitosamente los problemas pendientes de la modernización y se convirtió en el Estado democrático exitoso.

Pero el proceso de tránsito del régimen autoritario al proyecto moderno “Chile para todos” no era fácil: era el camino trágico o, al menos, dramático. Analizando los momentos más interesantes, más importantes de esta experiencia bastante contradictoria, se puede destacar el modelo chileno del desarrollo socio-político en los años 1990–2010. Este modelo incluye:

1. La modernización política;
2. Las políticas sociales focalizadas y efectivas;
3. La actividad de la sociedad civil.

### **EL MODELO DE LA MODERNIZACIÓN POLÍTICA**

La transición a la democracia en Chile representó el ejemplo de la así llamada “democratización dirigida”, con todos los rasgos típicos del dicho modelo. En gran medida los parámetros de la transición fueron elaborados e impuestos a la sociedad por Augusto Pinochet, que determinó no solamente el balance de las fuerzas políticas, pero el papel de cada participante y hasta los límites temporales.

La Constitución de 1980 (la así llamada “pinochetista”) declaró en Chile la república presidencial con el Poder Ejecutivo muy fuerte y fijó el papel extraordinario de las Fuerzas Armadas en la vida política del país. Formalmente, la Constitución prestó a la sociedad los derechos democráticos, pero los medios de información y la actividad de los partidos políticos se quedaron bajo el control

del Estado. Además, los senadores designados y vitalicios, la inmovilidad de los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas y el sistema binominal de los partidos dejaron en vigencia el conservadurismo político. Pinochet guardó su puesto del Presidente del país hasta el año 1988, manteniendo a la vez el puesto del Comandante en Jefe hasta 1998, y después recibió el puesto de senador vitalicio.

Desde entonces los “fragmentos autoritarios” de la Constitución, el Consejo de Seguridad, la influencia de los militares y “el factor pinochetista” se convirtieron en partes integrantes de la modernización política chilena, y todo el proceso de la democratización adquirió el carácter elitario. “El factor pinochetista” como el fenómeno político perdió su influencia solamente en 2001, cuando el Corte Supremo le reconoció al exdictador mentalmente enfermo.

Además de estos factores, el papel extraordinario y clave en todo el proceso jugó la coalición de partidos de centro-izquierda – la famosa Concertación de Partidos por la Democracia, organizada en 1988 de los partidos opositores a Pinochet. Su trabajo, realizado durante 20 años (desde 1990), en las condiciones a veces muy graves, demostró, que la élite política puede hacer mucho – si lo quiere hacer y si quiere construir un país moderno, un país democrático. Desde los tiempos del primer gobierno concertacionista de Patricio Aylwin (1990–1994) – uno de los líderes eminentes de la Democracia Cristiana – Concertación enfrentó todos los desafíos del desarrollo, todos los problemas agudos de la sociedad.

Las tareas principales en el ámbito político fueron las siguientes:

- evitar la radicalización y confrontación en la sociedad chilena;
- guardar el balance frágil de las fuerzas políticas diferentes;
- transformar “la democracia dirigida” en “la democracia consolidada”.

La sociedad chilena se encontró, a inicios de 1990, en la situación de conflicto político agudo, que se fortaleció durante el proceso de la democratización. Se trata del conflicto entre la cultura política de la izquierda y de la derecha, de los partidarios de Pinochet y de la oposición. El problema, que dividió a la sociedad más que otros, estaba relacionado con la violación a los derechos humanos por la dictadura, con los desaparecidos y represionados, y con el castigo justo para los militares culpables por las violaciones y muertes humanas. Se puede decir que la suerte de la democracia chilena dependió en aquel momento de la solución política del Gobierno.

Según la Ley de Amnistía de 1978, era imposible perseguir a los militares. Muchos de ellos ocuparon los puestos importantes en las Fuerzas Armadas y en el Consejo de Seguridad. Pinochet hizo todo lo posible para garantizar seguridad a sus partidarios y aliados.<sup>1</sup> Pero el problema consistió no solamente

---

<sup>1</sup> Patricio Silva, *Searching for Civilian Supremacy: The Concertacion Governments and the Military in Chile*, “Bulletin of Latin American Research”, Society for Latin American Studies, London 2002, vol. 21, núm. 3, pág. 380.

en la inmunidad jurídica: las pretensiones de Pinochet y de los militares al papel especial en la vida política del país se basaron en la tradición histórica profunda. Se trata de los grupos tradicionalmente influyentes y poderosos, representados en el ámbito político por los fuertes partidos conservadores – la Unión Demócrata Independiente (UDI) y la Renovación Nacional (PRN).

Durante todo el período de la democratización los gobiernos de la Concertación tenían que armonizar las relaciones con la oposición conservadora, que apoyaba la Ley de Amnistía y “la misión patriótica de los militares”.<sup>2</sup>

Al mismo tiempo, la tradición de la cultura política de izquierda, representada por los sectores sociales amplios, también existía en Chile. Esta parte de la sociedad insistía en la demostración pública de las grandes pérdidas sociales y humanas sufridas durante el régimen militar. Las organizaciones no gubernamentales y los parientes de los desaparecidos reclamaron el restablecimiento de la justicia, insistiendo en la persecución de los culpables. En este punto se concentró el sentimiento de protesta, que amenazó al equilibrio frágil de la “democracia dirigida”. La búsqueda de los compromisos y acuerdos, que podrían determinar el camino hacia la profunda reconciliación nacional, se convirtió en la idea principal de los primeros gobiernos democráticos.

En 1990, P. Aylwin organizó “La Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación” para estudiar todos los casos de la violencia durante la dictadura. Pero la actividad de la Comisión provocó el descontento y la crítica aguda de diferentes grupos políticos (tanto izquierdistas como conservadores).

En la situación de múltiples protestas públicas y la crisis dura con las FF.AA. la posición del presidente Aylwin, expresada en sus intervenciones, demostró la aspiración del Gobierno de evitar la confrontación directa con los militares para salvar la futura democracia en Chile.<sup>3</sup> El presidente decidió a atribuir toda la responsabilidad por los crímenes militares a la élite política chilena en conjunto, a los líderes y a los partidos, que permitieron el golpe militar en 1973.

Durante la presidencia de Eduardo Frei (1994–2000) las relaciones con los militares tomaron el carácter menos dramático y peligroso, más formal. Frei avanzó también en la modernización de las Fuerzas Armadas, lo que facilitó la formación de los nuevos contactos con los Comandantes en Jefe. En el momento crítico para las relaciones cívico-militares, cuando Pinochet (el senador vitalicio en aquel momento) fue arrestado en Londres, en octubre de 1998, el Gobierno y las Fuerzas Armadas formalmente intervinieron en la arena internacional como los aliados políticos, insistiendo en la extradición de Pinochet a Chile para solucionar este problema en su propio país. A pesar de que estos

<sup>2</sup> Jonatan Barton, *The End of Transition? Chile 1990–2000*, “Bulletin of Latin American Research”, Society for Latin American Studies, London 2002, vol. 21, núm 3, pág. 332.

<sup>3</sup> Patricio Silva, *op. cit.*, págs. 381–383.

eventos provocaron mucha resonancia en la prensa internacional, la sociedad chilena hizo un paso más por el camino hacia la consolidación.

En 1999 fue organizada “La Mesa de Diálogo” entre los representantes de diferentes fuerzas políticas: las ONG, las organizaciones religiosas, los militares y activistas políticos, que participaron en el trabajo de la Mesa para esclarecer el problema de los desaparecidos. Pero esta iniciativa tampoco tuvo éxito inmediato.

Al fin y al cabo, dos primeros gobiernos de la Concertación no alcanzaron a resolver el problema de la violencia militar directamente. Fueron castigados algunos de los altos jefes militares (Manuel Contreras), pero el problema en general persistió sin solución. El compromiso con los militares fue el precio imprescindible de la paz nacional, que permitió realizar la transformación política sin nuevos sacrificios, evitando la confrontación y la radicalización de la sociedad.

El gobierno del socialista Ricardo Lagos (2000–2006), el tercer gobierno de la Concertación, tenía que enfrentar nuevos problemas y desafíos de la segunda etapa del desarrollo democrático.

El logro más importante de este gobierno, en el plano político, fue la reforma de la Constitución en 2005, que se llevó a cabo sin radicalismo, sobre la base de 58 enmiendas. En la nueva Constitución fueron eliminados todos los elementos “pinchetistas” (senadores vitalicios, etc.), el período presidencial fue reducido de 6 a 4 años. El nuevo texto garantiza a la sociedad la democracia, el pluralismo político y la soberanía del pueblo, sin reducir al mismo tiempo las competencias importantes del presidente elegido. Pero el sistema partidario, el así llamado “sistema binominal”, que durante las elecciones parlamentarias determinaba dos centros prioritarios, dos coaliciones, no se reformó. A pesar de mucha crítica, este sistema hasta ahora garantiza las reglas del juego a todo el proceso electoral.

La presidencia de la socialista Michelle Bachelet (2006–2010) es una etapa concluyente del proceso de la modernización política de la sociedad chilena. A pesar de que su gobierno tampoco logró reformar el sistema binominal – el último vestigio del modelo autoritario – la aprobación de la nueva ley de educación, la modificación del sistema de pensiones, la actividad internacional, se convirtieron en una parte del desarrollo nuevo y moderno.

Se puede constatar que en los años de la presidencia de Bachelet fueron armonizadas las relaciones entre los militares, el gobierno y la sociedad. Al mismo tiempo fue creada la nueva imagen del Ejército chileno como la fuerza profesional y modernizada en el sistema del poder democrático. El papel muy importante en este proceso jugó M. Bachelet personalmente – una figura carismática, con su biografía extraordinaria (hija del general pericido) – como la Ministra de Defensa en 2002–2004 y después, como la Presidenta del país. Actualmente, las relaciones cívico-militares se basan en la idea de la neutralidad política de las FF.AA. y de la división racional de las esferas de influencia.

La muerte de Augusto Pinochet en 2006 y los eventos anteriores (su arresto en 1998 y su final político en 2001) cambiaron sustancialmente la posición de los partidos de derecha, que iniciaron a distanciarse del pinochetismo para mostrar su fidelidad a la democracia. La “nueva imagen” de la oposición, relacionada con los temas sociales, con el nuevo “modo de vida” política, con las figuras nuevas, la transformaron en una parte integrante del proceso político, que realiza su actividad en el marco de las leyes democráticas y manifiesta su fidelidad a la democracia. Esto es un logro eminente de todo el período de la modernización política. La llegada al poder de Sebastián Piñera en 2010 simboliza el desarrollo eficaz y exitoso de la democracia chilena, cuando ninguna de las fuerzas políticas pone en duda sus principios fundamentales.

## EL DESAFÍO DE LA ESFERA SOCIAL Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

### **El período de 1990–1999 y la lucha contra la pobreza**

A pesar de los logros políticos, la esfera social representó el drama permanente para los primeros gobiernos de la Concertación. La gran parte de la sociedad chilena esperaba de los gobiernos democráticos el mejoramiento de su situación económica, la reducción de la pobreza y de la indigencia, la solución del problema del desempleo.

A los inicios de los años 1990, Chile se convirtió en el país con muchos desequilibrios sociales, con la desigualdad creciente y la distribución del ingreso extremadamente injusta, hasta para los países latinoamericanos. Según los datos estadísticos de CEPAL, la población pobre en 1990 constituyó el 38,6% y la población indigente – el 13%.<sup>4</sup> Además, el 10% de la población más rica concentró el 40,8% del total de ingreso, mientras que los más pobres – el 1,4%.<sup>5</sup> Según el indicador de equidad, Chile ocupaba el lugar 54 en el mundo. No solamente los países desarrollados estaban por encima, sino también los “tigres” asiáticos y algunos países latinoamericanos. Entonces, en 1989–1990, los sectores sociales amplios vivían bajo la línea de pobreza, a pesar de los éxitos macroeconómicos impresionantes. La política social, elaborada por el gobierno de Aylwin y prolongada por el gobierno de Eduardo Frei en la década de los 90, era acompañada por las esperanzas y reclamaciones de esta parte de la población chilena. Al revés, la clase rica y media alta, relacionada con el curso económico neoliberal, esperaba la continuidad y la estabilidad en la esfera

<sup>4</sup> Comisión Económica Para América Latina y el Caribe, *Panorama social de América Latina 2001–2002*, CEPAL, Santiago de Chile 2002, pág. 212.

<sup>5</sup> Alberto Arenas de Mesa y Julio Guzmán Cox, *Política fiscal y protección social en Chile*, “Revista de la CEPAL”, CEPAL, Santiago de Chile 2003, núm. 81, pág. 132.

económica. Todas estas aspiraciones de la sociedad bastante polarizada influyeron a la política social de los gobiernos democráticos. A pesar de todo, los gobiernos de la Concertación realizaron mucho en los 1990–1999.

Los resultados generales de la política social de esta década fueron considerables. Las actividades de los primeros gobiernos democráticos se desarrollaban sobre el fondo de una coyuntura económica favorable de los años 1990–1998 que permitía continuar las reformas económicas, manteniendo los ritmos elevados del crecimiento, al mismo tiempo disminuyendo considerablemente la pobreza absoluta y mejorando la calidad de vida de las amplias masas de la población. De acuerdo con la CEPAL, la pobreza general disminuyó prácticamente el doble – del 38,6% en 1990 al 20,6% en el año 2000, y la indigencia bajó del 12,9% al 5,7% correspondientemente. El número de familias pobres bajó en el mismo período del 33,3% al 16,6%. Disminuyó considerablemente el desempleo (del 20% en 1985 al 5% en 1997).<sup>6</sup> Además, para el año 2000 el número de los que pasaban hambre en Chile constituyó no más que el 4%, lo que es un índice bajo para América Latina. Las cifras inferiores se observaban sólo en Argentina (el 2%) y en Uruguay (el 3%).<sup>7</sup>

Las realizaciones en la superación de la pobreza, la estabilización política, el desarrollo económico rápido y sustentable (cerca del 8 % al año), formaron una nueva imagen de Chile en la arena internacional. El “país del éxito”, la “muestra de la democracia latinoamericana”, la “vanguardia de la modernización” – estos epítetos paso a paso construyeron el “mito de Chile”, en particular – en la prensa y en la opinión pública de otros países.<sup>8</sup> Algunos fragmentos de este mito correspondieron a la realidad, pero los gobiernos democráticos, a pesar de sus aspiraciones y declaraciones públicas, no podían resolver el problema más agudo y dramático – reducir la desigualdad social, que casi no se modificó durante la década de los 90.

Las importantes inversiones en la esfera social permitieron reducir la pobreza absoluta y no la relativa, puesto que el mejoramiento de la calidad de vida de las capas pobres ocurría simultáneamente con el incremento de los ingresos de los más ricos. A consecuencia de ello, la parte más adinerada de la población (el 10% superior) poseía el 42,3% del ingreso nacional, incrementando un poco su parte en los diez años transcurridos, mientras que el 10% de los “inferiores” recibía el 1,1% (aun menos que en 1989).<sup>9</sup>

Así que resulta difícil caracterizar la política para la superación de la pobreza en los 1990–2000 de una forma unívoca. Hubo importantes resultados

---

<sup>6</sup> *Ibid.*, pág. 132.

<sup>7</sup> Comisión Económica Para América Latina y el Caribe, *Panorama social de América Latina 2002–2003*, CEPAL, Santiago de Chile 2004, pág. 85.

<sup>8</sup> Tomás Moulian, *Chile actual: anatomía de un mito*, LOM, Santiago de Chile 2002, pág. 95.

<sup>9</sup> Alberto Arenas de Mesa y Julio Gusmán Cox, *op. cit.*, pág. 133.



positivos en lo que se refiere a la elevación del nivel de vida de las capas más pobres de la sociedad, a la limitación de escala de pobreza absoluta. Los éxitos en la esfera social constituyeron una parte importante de la consolidación política de la sociedad chilena. Sin embargo, en general, tal política llevaba un carácter de cierta compensación social, justificada, pero limitada y destinada a mejorar un tanto la situación deplorable de los grupos más pobres de la población sin cambiar las reglas de juego ya establecidas y sin solucionar un problema social más dramático – el de la desigualdad.

Este desafío, relacionado con la desilusión de los grupos pobres de la sociedad con las posibilidades de la democracia en el ámbito social, acompañaba a todos los gobiernos democráticos – hasta las presidencias más exitosas de R. Lagos y M. Bachelet.

### **Las iniciativas sociales de Ricardo Lagos**

El gobierno de Lagos, además de la tarea de disminuir la pobreza absoluta, planteó mejorar también la situación en cuanto a la exclusión social, incorporando a la parte más problemática de la población en la vida normal. Se puede decir que la orientación principal de la política social empezó a cambiar, apuntándose hacia la superación de pobreza relativa.

En el año 2002, bajo la égida del MIDEPLAN, se aprobó un amplio programa de garantías sociales “Chile Solidario”, toda la responsabilidad por el cumplimiento del cual asumió El Fondo Nacional para la Superación de Pobreza. A diferencia de los programas anteriores, esta estrategia prevé, antes que nada, una ayuda a las familias y no a los individuos, así como el mejoramiento integral de la calidad de vida de los hogares más pobres, especialmente aquellos que están encabezados por las mujeres solteras con niños. Tal enfoque se basa en la comprensión más compleja multilateral del fenómeno de la pobreza como un estilo de vida especial, que influye no sólo en una persona, sino en todo su entorno y, en primer lugar, en su familia y niños, privados de la posibilidad de adaptarse normalmente en la actual “sociedad del éxito”.

El programa “Chile Solidario” planteó el objetivo de garantizar la realización de los derechos económicos, sociales y culturales de las capas más vulnerables de la sociedad. Para cumplir con esta tarea estaba previsto pagar subsidios monetarios mensuales para la enseñanza, capacitación profesional y protección de salud de cada familia involucrada en el programa. La familia firmaba compromisos concretos que suponían acciones independientes en pro del mejoramiento de calidad de la vida. En la primera etapa, en la que participaron 112 444 hogares familiares de todas las regiones del país, estaba previsto pagar subsidios mensuales por un valor de 10 500 pesos durante los primeros seis meses, de 8 000 pesos durante un año y de 5 500 pesos durante los últimos

seis meses.<sup>10</sup> Esta ayuda financiera no era significativa en su equivalente en dólares, sin embargo, su objetivo era no tanto incrementar los ingresos, como incentivar psicológicamente a las capas más bajas a participar en la vida social, buscar trabajo, continuar los estudios, etc. La prensa chilena señaló una importante resonancia de este proyecto, elaborado a largo plazo para continuarlo en el futuro (durante el gobierno de Bachelet).

Otro proyecto importante de los años 2000–2006 era el programa docente “Liceo para todos”. Su objetivo fue conceder a todos los jóvenes del país, independientemente del nivel de sus ingresos, la oportunidad de cursar estudios de 12 grados, bajar el porcentaje de abandono prematuro del colegio, mejorar el estado de salud de los escolares durante el proceso docente en el colegio, disminuir el atraso de las provincias agrarias y, a consecuencia de todo ello, incrementar el potencial cultural y la calidad de vida de la sociedad. En primer lugar, este programa atañía a las capas pobres de la sociedad, puesto que los niños de las familias pobres generalmente no tenían posibilidades reales ni siquiera para recibir la preparación media. Según los datos del año 2000, entre los jóvenes de entre 15 a 19 años de edad que abandonaron los colegios antes de lo previsto, el 57% pertenecían precisamente a estas capas. (En 1990 este índice equivalía al 44%). El 62% de los escolares de las capas pobres dejaron los estudios inmediatamente después de recibir la preparación primaria (en 1990 – el 52%).<sup>11</sup>

Las causas del abandono de los colegios, acabado el ciclo primario, son diferentes, sin embargo, es evidente la tendencia negativa de la creciente decepción de los niños pobres con respecto a las posibilidades que brinda el colegio. Como causa principal del abandono del 10 al 15% de adolescentes de ambos sexos – independientemente del nivel de ingresos – señalan la pérdida del interés hacia los estudios. Sin embargo, existe toda una serie de importantes circunstancias de índole social. Así, el 50% de los jóvenes chilenos del sexo masculino mencionan las causas económicas que les impiden continuar con su enseñanza. Esto significa que se ven obligados a integrarse a la vida adulta sin recibir ni siquiera la preparación media, aumentando el número de la mano de obra barata y poco calificada en el mercado laboral. La respuesta más popular entre las muchachas es “problemas familiares” (el 50% de las encuestadas de 15 a 19 años). En realidad esta respuesta vaga puede significar embarazo temprano, maternidad o necesidad de ayudar a atender la casa, puesto que en las familias pobres el deber de cuidar la casa se encarga a las chicas y no se combina con la continuación de estudios.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> “Tiempos del Mundo”, 21 de mayo de 2004.

<sup>11</sup> Comisión Económica Para América Latina y el Caribe, *Panorama social de América Latina 2001–2002*, pág. 114.

<sup>12</sup> *Ibid*, pág. 122.



De tal modo que la formación de la “cultura de pobreza”, reproducida de generación en generación, empieza ya en el colegio y es acompañada no sólo por privaciones materiales, sino por las duras pruebas psicológicas que influyen también en la vida adulta. La exclusión social de la capa más pobre se traduce no solamente en la necesidad de existir contando con un dólar por día, sino en la ausencia de oportunidades para salir de este circuito, garantizando a sus niños las posibilidades para estudiar. Este es, quizás, el lado más trágico de la pobreza, comparado con el cual hasta malas viviendas y los ingresos limitados pierden su agudeza.

El programa “Liceo para todos” previó el pago de becas a los alumnos más pobres, que quieren seguir estudiando, la capacitación profesional de los maestros de escuelas medias, la creación del ámbito psicológico más favorable en los centros docentes, el mejoramiento de la infraestructura de los colegios (mejorando el sistema de alimentación, construyendo salas deportivas, haciendo reparaciones de edificios, etc.). Otra dirección importante fue la construcción de escuelas en las provincias alejadas del país, el traslado del personal docente, el aseguramiento de las condiciones de vida necesarias, así como el trabajo psicológico con los padres que, en muchos casos, se oponían a la enseñanza de sus hijos. Esta actividad requería de la participación activa y colaboración de los especialistas – pedagogos y médicos – y el poder municipal, interesados en el desarrollo social de su región. Así, además del incremento directo de los ingresos de las capas más pobres de la población a través de los subsidios, otra dirección prioritaria fue la superación de la exclusión social.

Durante el período 2000–2006 en Chile se realizaban alrededor de 400 programas sociales en los que participaban más de 80 fundaciones, institutos y organizaciones distintas. La finalidad principal de dichos programas era facilitar el acceso de las capas más pobres de la población en todo el territorio del país a los bienes materiales y sociales, mejorar el nivel de vida, garantizar la ocupación y preparación profesional. Tal estrategia prevé: el mejoramiento de la calidad y el aumento de la accesibilidad de la enseñanza y salud pública, construcción de viviendas baratas, perfeccionamiento del sistema de garantías sociales. Además de la elevación de la eficiencia de las así llamadas “macro-actividades”, se estipulaba el desarrollo de los programas que tenían que ver directamente con el ser humano, sus problemas y situaciones concretas. Se trata de la organización de centros de ayuda psicológica y social a las mujeres, la asistencia en su capacitación profesional y empleo, la atención a los niños de familias pobres, adolescentes “problemáticos” y a los jóvenes en las zonas del elevado riesgo social. Cabe mencionar que un papel importante lo desempeñan en este trabajo distintas organizaciones y estructuras de la sociedad civil, basadas en los principios de buena voluntad y solidaridad. Sin esta iniciativa independiente, “desde abajo”, sería imposible plasmar cualquier tipo de programas sociales.

En los años de presidencia de Ricardo Lagos, se hicieron evidentes los resultados de la política de orientación social de todos los gobiernos democráticos que le antecedieron a partir de 1990. Él mismo, como político eminente, influyó mucho a todo el proceso de la elaboración de los programas y las iniciativas nuevas, a la posición de la élite política y los círculos gubernamentales. La construcción en regiones pobres de viviendas, caminos, estaciones ferroviarias, escuelas e instituciones médicas redujo un poco la irregularidad del desarrollo económico de Chile. El porcentaje de la población alfabetizada en 2002 era del 96 % (habiendo crecido el 1,2 %). La parte de la población urbana aumentó hasta el 86,6 % contra el 83,5 % en 1992. Creció la participación de las mujeres en el mercado laboral (35,6 % contra 29,5 % en 1992), aumentó también el número de familias pequeñas integradas en promedio por tres personas, mientras que la creencia religiosa en la conciencia de masas disminuyó. En forma significativa, mejoró el nivel de vida material de las capas más necesitadas de la población, la pobreza en comparación con 1990 se redujo más que el doble. Según muchos índices, la sociedad era cada vez más moderna, activa e instruida.<sup>13</sup> En apoyo a la modernización de las estructuras más tradicionales de la sociedad chilena, el gobierno dio un serio paso al aceptar la ley de matrimonio civil, la que por vez primera en la historia de Chile legalizó el divorcio.

Al mismo tiempo, a pesar de grandes esfuerzos y significativos éxitos en el plano de la superación de la pobreza y la desigualdad social, no se logró una solución definitiva a estos problemas. Para el 2006 la pobreza se mantenía en un nivel de 17–18 % y la pobreza extrema (misericordia) se situaba en el 5%. Estos índices, bajos para América Latina, en la situación chilena demostraron la imposibilidad de distribuir el bienestar de la prosperidad económica y el crecimiento en todas las categorías de la población y a todas las regiones del país. Si en la región capitalina el desarrollo económico demostraba los más altos resultados y el nivel de la pobreza y la miseria era el más bajo de todo el país (el 11,8 % y el 4,3 %, respectivamente), en algunas regiones menos favorecidas, lejanas al centro, la pobreza superaba la media en un 18%.<sup>14</sup> Por consiguiente, era necesaria la elaboración de programas especiales que tomaran en cuenta la situación económica y social de las regiones en retraso, así como la ampliación y eficiencia de los proyectos ya en función.

Así, el drama de la pobreza y la desigualdad social no se superó en definitiva en los años de la democracia en Chile. Esta situación se arraigó en la sociedad y exigió de los políticos de la nueva generación una corrección seria del curso social.

---

<sup>13</sup> Jorge R. Hernández, *Chile. El difícil y truncado camino hacia el desarrollo*, “Nueva Sociedad”, Friedrich Ebert Stiftung, Buenos Aires 2003, núm. 185, págs. 54–55.

<sup>14</sup> “El Mercurio”, 7 y 13 de septiembre de 2004.

## Los esfuerzos de Michelle Bachelet

Es necesario notar que la política social formulada en el programa de Bachelet era, por un lado, el modelo de la sucesión, pero por otro abría la entrada de una nueva etapa del desarrollo social. La actividad de los gobiernos anteriores que habían conseguido la erradicación de las manifestaciones más crueles de la pobreza, la estabilidad política, altos y estables ritmos de crecimiento económico, dieron al cuarto gobierno de Concertación la posibilidad de comenzar el programa de aumento de calidad del capital humano y la realización del proyecto de gran escala “Chile para todos”.

El hecho más importante del gobierno de Bachelet fue la Reforma Previsional que fue adoptada con el objetivo de mejorar el nivel de vida de las capas sociales más pobres de la población y comenzó en julio de 2008. La Reforma prevé el pago obligatorio mensual de una pensión mínima para el 40 % más pobre de la población, que había cumplido 65 años de edad, independientemente de los depósitos individuales en los fondos de pensiones. A partir del 1 de julio de 2008 la Pensión Básica Solidaria de Vejez (PBS) fue de 60 mil pesos (127 USD) y desde el 1 de julio de 2009 – de 75 mil pesos (159 USD) al mes. Además de PBS de Vejez en la Reforma fue previsto el Aporte Previsional Solidario de Vejez (APS) – un complemento mensual de 70 mil pesos (149 USD) para las personas mayores de 65 años de edad que lograron reunir fondos en algún régimen previsional, pero que reciben una pensión de bajo monto.<sup>15</sup> Tales enmendaciones dentro del actual sistema de pensiones, basado en el principio neoliberal de que es responsabilidad de cada uno su futura pensión, significa que los trabajadores del sector laboral informal, desocupados, representantes de los grupos más vulnerables, faltos de posibilidades de enviar a los fondos de pensiones parte de sus salarios recibirán en su vejez cierta garantía social mínima.

Una importante atención se otorgaba al desarrollo del sistema de salud preventiva, control de la salud de mujeres y niños, especialmente de los recién nacidos. El plan a gran escala “Chile Crece Contigo”, dedicado al cuidado de los niños en edad preescolar, tenía como objetivo la creación de un sistema completo de guarderías y jardines de niños para familias de bajos recursos en los que la alimentación y la atención médica eran gratuitas. Además, se prevé una diversificación de los “subsidios familiares” para aquellos jefes y jefas de familia, quienes educan niños y que por cualquier razón se encuentren en una situación de la vulnerabilidad social. En este proyecto se reflejó la comprensión nueva de la política social, como la preocupación por una infancia plena para las generaciones futuras.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> *Reforma Previsional*, fuente: [http://www.reformaprevisional.cl/reforma\\_previsional/](http://www.reformaprevisional.cl/reforma_previsional/)

<sup>16</sup> *Chile Crece Contigo*, fuente: <http://www.gobiernodechile.cl/viewEjeSocial>

Durante la presidencia de Michelle Bachelet fue elaborado y después (con muchas dificultades) aprobado el proyecto de la nueva Ley de Educación, que derogó la antigua LOCE y sobre la base del cual se fijó la idea de la responsabilidad del Estado por la calidad y accesibilidad de la educación en el país – “La educación de calidad para todos”. El nuevo proyecto prevé el aumento del valor y la diversificación de becas para estudiantes provenientes de familias pobres (alumnos así como estudiantes), incluido el monto del pago por el examen de ingreso, que sería del 100 % solamente para los representantes de la clase más rica.

Además, se contempló mejorar la infraestructura escolar y el equipamiento de los establecimientos educacionales para el mantenimiento del programa “día completo de enseñanza”, además de aumentar la calidad de la enseñanza en las escuelas municipales y atender de manera preferencial a los alumnos más vulnerables. Sin embargo, el proyecto fue un compromiso: incluyó solamente algunas de las exigencias del “levantamiento estudiantil” y encontró una seria crítica basada en el hecho de que el sistema de educación privada podría sufrir un empeoramiento sin darse una mejoría significativa en las escuelas municipales. (En abril de 2008, por iniciativa de los diputados de la oposición fue cesada la ministra de Educación, Yasna Provoste).

Además, en el ámbito social han sido autorizados nuevos programas de vivienda accesible por crédito hipotecario; continuaba la realización del programa complejo para la superación de la pobreza familiar “Chile Solidario”.

Finalmente, es difícil caracterizar la actividad social de Michelle Bachelet en su puesto del presidente: tanto hubo aciertos como errores serios. El rasgo característico de este período fue la falta de conclusión e indefinición de muchos proyectos importantes (como el caso de la Ley de Educación) y la falta de voluntad política en situaciones críticas.<sup>17</sup> Más consistente y productivo fue el trabajo realizado en tales campos como la salud pública y la reforma de pensiones lo que, en buena medida, se debió a la favorable coyuntura económica y la consciente orientación del poder al diálogo con los empresarios, así como al apoyo de las estructuras económicas potentes.

Al mismo tiempo el objetivo principal de la política social – el mejoramiento de calidad del capital humano y del desarrollo de la sociedad – en gran medida fue cumplido. Pero el gobierno de Bachelet, a pesar de sus éxitos evidentes, tampoco consiguió erradicar por completo la pobreza, que permaneció en el nivel del 15%, y la desigualdad social. Este reto del desarrollo permitió al nuevo candidato presidencial, líder de la oposición, Sebastián Piñera, basar su programa principalmente en la importancia y radicalidad de los proyectos sociales.

---

<sup>17</sup> Patricio Navia, *Que le pasó a Bachelet?*, “Nueva Sociedad”, Friedrich Ebert Stiftung, Buenos Aires 2007, núm. 212, pág. 12.

LA SOCIEDAD CIVIL EN EL PROCESO DE LA TRANSICIÓN  
DEMOCRÁTICA

En este contexto surge una pregunta fundamental: ¿Cómo se sostiene una democracia con una distribución bastante injusta, con una desigualdad social? ¿Cómo se sostiene sin rebeliones, sin protestas sociales? ¿Por qué el curso económico neoliberal no provocó la desestabilización y confrontación política y el fracaso final de la democracia en Chile? Es evidente que la satisfacción de la sociedad por los resultados del desarrollo democrático depende del sentimiento subjetivo del bienestar personal. En Chile, la modernización política se desarrollaba junto con los procesos sociales bastante dramáticos.

Se puede suponer que el papel muy importante en la democratización chilena jugó la sociedad civil, que aliviaba los contrastes sociales agudos e incorporaba a cada poblador en la vida social plena y constructiva.

Hay muchas investigaciones teóricas, dedicadas a la sociedad civil y a la participación de sus organizaciones en el proceso de la democratización. La sociedad civil en Chile es un fenómeno muy específico y peculiar; es muy complicado compararlo con las estructuras semejantes en otros países, en América del Norte o en Europa Occidental. La sociedad civil chilena tiene diferentes niveles – desde las organizaciones básicas, que actúan en los barrios pobres, hasta las grandes ONG. Parece que el papel más importante en todo el proceso de la modernización jugaron las organizaciones barriales – las comunidades de vecinos, distintos grupos de ayuda mutua, clubes de intereses, etc. creaban una diversificada red de lazos sociales.

Todas estas organizaciones ayudaban a sobrevivir a la población pobre e indigente – en los tiempos de Pinochet y después, en el período de los gobiernos post-autoritarios. Los activistas organizaron los comedores y las cocinas comunales, las tiendas cooperativas, los centros educativos y culturales para los vecinos (adultos y niños), resolvieron los problemas de vivienda y de ocupación, trabajaron con los jóvenes de familias pobres, con los portadores de SIDA, con los drogadictos, con las mujeres – víctimas de violencia sexual.

Es imposible apreciar en dos palabras su aporte al proceso de la armonización y al desarrollo multifacético de la sociedad chilena en general. El papel de la sociedad civil en el proceso de la modernización es un tema de la investigación especial y profunda.

Tradicionalmente, los movimientos políticos y las comunas religiosas (católicos y protestantes) realizaron su actividad en los barrios pobres, solucionando los problemas de la vida. Estas organizaciones, a pesar de las diferencias políticas e ideológicas que siempre existían, contribuyeron a la estructuración de la sociedad chilena, incorporando a su población marginal en el tejido social, disminuyendo psicológicamente la desigualdad y la pobreza. Se puede

decir que la base del movimiento de protesta masiva casi no existía en Chile en los 90: la gente no creía más en el radicalismo político y, lo que era mucho más importante, la gente trabajaba para resolver los problemas económicos por sus propios esfuerzos, sin esperar mucho del Estado. En este aspecto la experiencia chilena es bastante única, si vamos a compararla con otros países en transición.

Además, hay que subrayar también, que la idea de la solidaridad y de ayuda mutua siempre era muy influyente en la sociedad chilena, especialmente en los barrios pobres. Puede ser que gracias a estos lazos solidarios hasta la pobreza y cesantía en los tiempos muy dramáticos no se convirtieron en la tragedia sin salida, sino que servían de fuente de la solidaridad y de la actividad social. Precisamente la cultura social específica de la población pobre en Chile se convirtió en la base del proceso de la democratización y de las reformas socio-económicas. Esa cultura casi no se manifestaba en las formas políticas activas y radicales; tampoco se puede compararla con la “cultura de la participación” de la democracia clásica. Pero sus principios de la solidaridad, de la tolerancia y de la actividad personal jugaron un papel eminente en todo el proceso de la modernización en Chile.

#### CONCLUSIONES

La sociedad chilena entró en el siglo XXI como la sociedad que sobrevivió mucho. La modernización política es un proceso complicado y multifacético, con muchos desafíos inesperados y dramáticos. Antes que nada, la experiencia de Chile demuestra que la responsabilidad fundamental por la elaboración del modelo y por la eficiencia del proceso de la modernización es asumida principalmente por la élite política. Su mentalidad, su patriotismo, su talento de gobernar, su decisión en los momentos claves son aquellos fundamentos que pudieron salvar a la sociedad en el pleno sentido de la palabra. La coalición de los partidos de centro-izquierda – Concertación – cumplió con su deber de gobernar el país durante 20 años. Ahora llega otro tiempo, y otro político eminente simboliza los éxitos y los desafíos de su país.

Además, hay que tener en cuenta que la experiencia chilena es bastante contradictoria. El gobierno de Sebastián Piñera heredó no solamente los logros, sino los problemas bastante agudos (nacionales y mundiales): el 15% de la pobreza, la desigualdad social, la disolución de alguna parte de la sociedad en los resultados de la democracia, la crisis económica global, y lo más trágico – el gran terremoto de 2010. La situación actual exigirá del gobierno, del presidente, de la nueva oposición, de todos los actores políticos y de la sociedad muchos esfuerzos para solucionar los problemas y avanzar en el futuro.



Pero, al mismo tiempo, las nuevas tareas y perspectivas pertenecen a otra etapa del desarrollo político y social – a la democracia ya sólida y consolidada, que puede enfrentar y, en gran medida, resolver todos estos retos.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Arenas de Mesa Alberto y Gusmán Cox Julio, *Política fiscal y protección social en Chile*, “Revista de la CEPAL”, CEPAL, Santiago de Chile 2003, núm. 81.
- Barton Jonatan, *The End of Transition? Chile 1990–2000*, “Bulletin of Latin American Research”, Society for Latin American Studies, London 2002, vol. 21, núm. 3.
- Comisión Económica Para América Latina y el Caribe, *Panorama social de América Latina 2001–2002*, CEPAL, Santiago de Chile 2002.
- Comisión Económica Para América Latina y el Caribe, *Panorama social de América Latina 2002–2003*, CEPAL, Santiago de Chile 2004.
- Hernández Jorge Rojas, *Chile. El difícil y truncado camino hacia el desarrollo*, “Nueva Sociedad”, Friedrich Ebert Stiftung, Buenos Aires 2003, núm. 185.
- Moulian Tomás, *Chile actual: anatomía de un mito*. LOM, Santiago de Chile 2002.
- Navia Patricio, *Que le pasó a Bachelet?*, “Nueva Sociedad”, Friedrich Ebert Stiftung, Buenos Aires 2007, núm. 212.
- Silva Patricio, *Searching for Civilian Supremacy: The Concertacion Governments and the Military in Chile*, “Bulletin of Latin American Research”, Society for Latin American Studies, London 2002, vol. 21, núm. 3.
- Valenzuela Arturo y Dammert Lucía, *Problems of success in Chile*, “Journal of Democracy”, International Forum for Democratic Studies, Washington 2006, vol. 17, núm. 4.

