

Rupturas y continuidades en los programas de gobierno de la Concertación. 1989-2005

Ruptures and continuities in the government programs of the *Concertación*. 1989-
2005

Carlos MIRANDA ROZAS

Universidad Nacional Andrés Bello, Chile

cjmirandar@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5438-1994>

Resumen

El presente artículo analiza los programas de los cuatro gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia con el objetivo de conocer si, en su dimensión proyectual, la mencionada coalición buscó realizar transformaciones significativas al modelo socioeconómico heredado de la dictadura, caracterizado por beneficiar abiertamente los intereses del gran empresariado. Los resultados principales muestran que los programas de gobierno presentan, tanto continuidades como alejamientos con el pasado dictatorial, pero no proponían medidas que modificaran de manera sustancial el modelo dictatorial, lo que cuestiona algunas tesis respecto del proyecto concertacionista.

Palabras clave: Concertación; dictadura; empresarios; continuidad; rupturas

Abstract

This article analyzes the programs of the four governments of the *Concertación de Partidos por la Democracia* (Concertation of Parties for Democracy) with the aim of

Carlos MIRANDA ROZAS

Rupturas y continuidades en los programas de gobierno de la Concertación. 1989-2005
Sur y Tiempo. Revista de Historia de América, Nº12, julio-diciembre 2025, pp. 213-244.

ISSN 2452-574X

DOI: 10.22370/syt.2025.12.4655



finding out whether, in its projective dimension, the aforementioned coalition sought to make significant transformations to the socioeconomic model inherited from the dictatorship, characterized by openly benefiting the interests of big business. The main results show that the government programs present both continuities and distances with the dictatorial past but did not propose measures that would substantially modify the dictatorial model, which questions some theses regarding the *Concertación* project.

Keywords: *Concertación*; dictatorship; businessmen; continuity; ruptures

Introducción

Pese a que ha transcurrido más de una década desde el término del último gobierno encabezado por la Concertación de Partidos por la Democracia, lo cierto es que el debate respecto a la obra de dicho conglomerado sigue vigente. Un aspecto de esta discusión es la interrogante respecto de si los mencionados gobiernos cambiaron de manera significativa el modelo socioeconómico impuesto en dictadura o si, por el contrario, mantuvieron los rasgos esenciales de dicho modelo.

Dicho debate cobró amplia notoriedad en el periodo posterior al estallido de octubre del 2019, pero no se trata de una discusión nueva, ya que es posible retrotraerla, al menos, hasta fines de la década de 1990 cuando Moulian (1998) publicó *Chile actual. Anatomía de un Mito*, cuando surgió la discusión entre ‘auto-flagelantes’ y auto-complacientes’ (Garretón 2012; Marín 2016) y cuando autores como Garretón (1995) y el informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo de 1998, destacaban que la Concertación había mantenido inalterados aspectos importantes del modelo heredado de la dictadura. Más adelante, autores como Taylor (2006), Fischer (2009), Ruíz y Boccardo (2015) y Pinto (2020) argumentaban en esta misma dirección.

Por otra parte, hay quienes sostienen que la Concertación sí introdujo modificaciones relevantes al modelo implantado en dictadura. Ahí podemos encontrar

a autores como French-Davis (2001) u Oscar Muñoz (2007), quienes plantean que los programas sociales y la preocupación por los más pobres habría significado una ruptura, no menor, con el pasado dictatorial. Al respecto, el segundo autor mencionado señala lo siguiente:

En contraste con la visión más doctrinaria del neoliberalismo, que postula la necesidad de la autorregulación automática, con una mínima intervención del Estado, la Concertación reconoció que no existían tales automatismos de mercado a nivel sistémico y, por el contrario, se requerían intervenciones para poner límites a los excesos y correctivos a las fallas de los mercados (Muñoz, 2007: 99).

Por su parte, Carlos Pressacco y Pablo Salvat (2012) destacan que la introducción creciente y sistemática, tanto a nivel programático como institucional, de conceptos como equidad, derechos sociales y ciudadanía constituiría un cambio radical con respecto a la política social de la dictadura.

Estas diferencias de apreciación respecto de la obra de la Concertación plantean el problema del criterio de comparación entre el modelo dictatorial y el modelo de la Concertación, puesto que es evidente que, si los énfasis se ponen en distintos aspectos, las evaluaciones también serán distintas. Es decir, si el foco se pone en los niveles de pobreza o en el gasto social durante la dictadura, es evidente que la Concertación representó un cambio importante. Pero si los énfasis se ponen en la participación de los trabajadores en el ingreso nacional, en los niveles de desigualdad o en las estrategias de crecimiento económico, las diferencias se tornan bastante más difusas. Para abordar este problema es preciso definir de forma explícita en base a qué criterio se evalúa la ruptura o continuidad entre los gobiernos de la Concertación y la dictadura. Ello inevitablemente implica tomar una postura teórica.

No obstante lo anterior, aún quienes consideran que los gobiernos de la Concertación sí introdujeron cambios significativos, reconocen que ninguno de ellos acometió la tarea de realizar grandes transformaciones estructurales al modelo heredado del periodo anterior. En este sentido French-Davis reconoce que “los

gobiernos de la Concertación decidieron evitar los cambios radicales en las políticas económicas vigentes” (Ffrench-Davis, 2001:78).

Dicha decisión de mantener los aspectos centrales del modelo socioeconómico se debería a que la coalición gobernante priorizó no arriesgar la democratización política y, para ello, era mejor posponer o moderar las reformas en el ámbito socioeconómico (Alvear, 2013; Garretón, 2012).

Otros límites que condicionaron la profundidad de las reformas son los enclaves autoritarios (Garretón, 1994), como los senadores designados, la composición del Consejo de Seguridad Nacional (COSENA), los altos quórum para reformar leyes, etc., ya que todos ellos le permitían a la derecha frenar cualquier intento de reforma sustantiva¹.

La necesidad de optar por la gobernabilidad para prevenir una regresión autoritaria, posponiendo reformas socioeconómicas significativas y los enclaves autoritarios habrían condicionado la obra de la Concertación, de tal modo que lo obrado no habría respondido del todo a los proyectos de este conglomerado.

Sin pretender desestimar por completo dicha mirada (los fenómenos históricos siempre son susceptibles de múltiples interpretaciones), consideramos que se podría realizar un aporte interesante a la discusión si se concentra el análisis, precisamente, en el aspecto proyectual de la mencionada coalición, en como ‘imaginaron’ las transformaciones que Chile necesitaba. Ello se puede realizar a través del análisis de los Programas de Gobierno de la Concertación y de este modo identificar qué aspectos del modelo dictatorial se buscó modificar y cuales se decidió no tocar, quedando fuera del proyecto concertacionista.

En función de lo anterior la pregunta que guiará el trabajo es la siguiente: ¿cuáles fueron las continuidades y rupturas con el pasado dictatorial, en el ámbito socioeconómico, propuestas en los programas gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia?

Para responder esta pregunta revisaremos en primer lugar, lo que se ha

¹ Un ejemplo claro de ello podría encontrarse en el ‘portazo’ que le dio la derecha, durante el gobierno de Frei, a los intentos por profundizar la reforma laboral, abordando los aspectos pendientes de la reforma llevada a cabo en el gobierno de Aylwin (Campero, 2007).

estudiado respecto del aspecto programático de la Concertación, luego mostraremos el criterio de comparación que se utilizará en este trabajo y, finalmente, se muestran las continuidades y rupturas con el modelo heredado de la dictadura contenidas en los programas de gobierno elaborados por la Concertación.

Es relevante precisar que no se busca en este artículo evaluar la obra de la Concertación, sino simplemente identificar qué aspectos del modelo dictatorial la Concertación se propuso modificar y cuales optó por mantener inalterados. Asimismo, tampoco se profundizará en las razones que llevaron a plasmar en los programas una u otra propuesta, ya que los mecanismos para arribar a consensos, las discusiones internas, las hegemonías al interior del conglomerado o las variables que tuvieron en cuenta los redactores del programa, constituyen todas materias importantes de investigar, pero que exceden los alcances del presente trabajo. Por lo mismo no nos adentraremos en los aspectos contextuales de los programas, en las tensiones internas, en las negociaciones, etc., ya que asumiremos que el programa representa el consenso alcanzado por los grupos hegemónicos al interior del conglomerado y que dicho consenso representa las propuestas que la Concertación presentó al país en diferentes elecciones.

En términos metodológicos se realizó un análisis de contenido de los 4 programas de gobierno de la Concertación identificando los párrafos clave en los que se abordaban las materias respecto de las que se hizo la comparación con el modelo dictatorial, en base al criterio comparativo definido en el punto 3 del presente trabajo. En concreto el análisis se concentró en los siguientes tópicos: Propiedad privada; AFP; ISAPRES; Sistemas de Salud y Educación; Impuestos; Derechos laborales.

Estos tópicos se consideraron pertinentes ya que se relacionan con los principales cambios operados durante la dictadura en el ámbito socioeconómico (Ffrench-Davis, 2001; Salazar y Pinto, 2012; Ruiz y Boccardo, 2015) y, por lo mismo, constituyen los rasgos característicos del modelo dictatorial.

1. Estudios sobre los programas de la Concertación

El estudio de los programas de gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia no ha estado entre los privilegiados por la historiografía política chilena y, en general, no han constituido un objeto de análisis específico en el campo de las ciencias sociales.

No obstante, se han realizado algunas investigaciones que, en el abordaje de otros fenómenos, se refieren a los programas de gobierno concertacionistas. Dichos estudios se han concentrado en una diversidad importante de temas como el problema del consenso en los conglomerados post-dictatoriales (Poblete, 2010), los discursos asociados al problema de la desigualdad (Soto, 2016) o el concepto de participación comunitaria (Benavides, 2001), aunque el foco privilegiado se ha puesto en la acción estatal. Por una parte, se han estudiado las propuestas para abordar problemas específicos como la agricultura campesina (Barrera, 2007) o los derechos indígenas (Agüero, 2018). Por otro lado, se ha puesto el foco en temáticas asociadas con el funcionamiento del Estado. Es el caso de Matías Encina (2014), quien estudia las propuestas de descentralización contenidas en los programas de gobierno elaborados por la Concertación, y de Álvaro Ramírez (2001), quien analiza la temática de la modernización del Estado. Además, se han estudiado las propuestas en torno a las políticas públicas asociadas con el problema de la desigualdad social. De este modo, Claudio Olmos y Rodrigo Silva (2010) se concentran en el rol del Estado en el desarrollo de las políticas de bienestar, mientras que Carlos Pressacco y Pablo Salvat (2012) focalizan su atención en la política pública y social.

En los estudios mencionados, el análisis se concentra en conocer las propuestas contenidas en los programas en las materias específicas que constituyen el objeto de estudio particular de cada trabajo, por lo que el foco no se pone en evaluar si los programas estudiados proponen reformas o rupturas con el modelo neoliberal implantado en dictadura. La única excepción la constituiría el trabajo de Pressacco y Salvat (2012), quienes resaltan las tensiones en el discurso de la concertación entre las aspiraciones de construir una sociedad más justa y democrática y el énfasis puesto en mantener aspectos centrales del modelo neoliberal. Para realizar dicho trabajo se

concentran en el análisis de las políticas públicas sociales, pero, pese a que se refieren a los programas el grueso del análisis se realiza en relación con las medidas concretas implementadas en materia social y el aspecto programático se revisa meramente con fines introductorios.

2. Aspectos teóricos: El Estado neoliberal

Al comparar dos periodos históricos distintos se puede correr el riesgo de tomar como base elementos disímiles para hacer el contraste, por lo que se hace necesario explicitar que criterio comparativo utilizaremos en concreto en este trabajo, puesto que sólo señalar que durante la dictadura se implementó un modelo neoliberal para evaluar si la Concertación se propuso continuar o modificar dicho modelo, no constituye un avance significativo dada la polisemia del concepto de neoliberalismo y sus múltiples usos². Por lo mismo debemos hacer una breve revisión teórica para explicitar que entendemos por neoliberalismo en el marco del presente trabajo.

En concreto, seguimos los postulados que plantean que el objetivo central del ajuste neoliberal fue recuperar el nivel de ingresos de las clases altas y con dicho objetivo se instauró lo que Harvey (2007) denomina Estado neoliberal, para referirse al tipo de Estado que busca proteger los intereses de la propiedad privada, las empresas, las compañías multinacionales y el capital financiero.

En este sentido, Dumenil y Levi (2005) señalan que la implantación de las políticas neoliberales debe entenderse como la restauración del poder de las clases superiores que, ante las dos guerras mundiales, la gran crisis y la amenaza de la revolución, debieron aceptar patrones más equitativos de distribución de la riqueza, pero ante la nueva crisis del capitalismo de mediados de los 70, que mermó aún más sus ingresos, impulsaron las reformas que les permitieron recuperar sus niveles de participación en los ingresos. De este modo el Estado “se convierte en el primer agente

² Los distintos usos del concepto de neoliberalismo, las distintas corrientes dentro del mismo, así como una evolución de algunos de sus postulados centrales pueden encontrarse, entre otros, en Vergara, 2003; Harvey, 2007; Foucault, 2007; Mirowski, 2009; Ferguson, 2009; Morresi, 2008; Stedman, 2012; Puello-Socarrás, 2017; Guillén, 2018.

en la aplicación de las medidas redistributivas, invirtiendo el flujo de la riqueza desde las clases altas hacia las más bajas que se había producido durante los años del liberalismo embridado” (Harvey, 2007: 171).

Laval y Dardot apuntan en una dirección similar cuando señalan que “los Estados han quedado bajo el control de la comunidad financiera internacional, llevando a cabo políticas favorables a las empresas y desfavorables para sus propios países” (Laval y Dardot, 2013: 198-199).

Por su parte, Gudynas (2009) también se expresa en la misma idea cuando señala que:

Es más apropiado referirse a una reconfiguración del Estado-nación, por el cual algunas áreas fueron transferidas a ámbitos no estatales, otras fueron abandonadas o ejecutadas con muy baja *performance*, mientras que en otras se registró un fortalecimiento. En el nuevo marco, el Estado-nación protege cierto tipo de relaciones económicas, asegura los flujos de capital (en especial la inversión extranjera), manipula las exigencias sociales y ambientales para que no impidan recibir inversiones o mantener flujos exportadores (notablemente en cuestiones de minería, hidrocarburos y agropecuaria) y asegura la protección, incluso policial y militar, de los enclaves extractivos.

Se define así un Estado que protege los “derechos de los inversores”, pero que a menudo olvida los derechos políticos y sociales de muchas comunidades (Gudynas, 2009: 57).

En términos simples, lo central del giro neoliberal no es el retraimiento del Estado, sino la reorientación de la acción estatal para favorecer a los grupos de mayores ingresos de la sociedad. Para avalar esta postura diversos autores han mostrado las transformaciones en la distribución de los ingresos desde la década del 70 en adelante. Respecto de los EE. UU. se ha señalado que “los 400 individuos más ricos acumulan en 2011, más riqueza que 154 millones de sus conciudadanos (el 50%

de la población) y el 1% de la población el 35,6% del total de la riqueza nacional. Más que lo que suma el 90% de la población” (Garcés, 2015: 6).

Por su parte la participación de los asalariados en la distribución de la riqueza disminuyó drásticamente. En América Latina de un 42,3% en 1970 a un 34,2% en 2004. En EE.UU. bajó de poco más del 67% en 1985 a 62,5% en 2007 y en la Unión Europea de un 94,2% en los 70 a un 87,4% en 2006 (Caputo, 2014).

Piketty (2015) presenta un panorama similar, señalando que las políticas adoptadas después de las dos guerras mundiales redujeron la desigualdad, pero esta volvió a aumentar aceleradamente desde la década de 1970, al punto de que en la actualidad el 10 por ciento más rico posee alrededor del 60 por ciento de la riqueza nacional en la mayoría de los países europeos, mientras que el 50% más pobre “posee menos del 10 por ciento de la riqueza nacional, y por lo general menos del 5 por ciento” (Piketty, 2015: 241).

El mismo Piketty (2015) señala que para el 2018, la ratio existente entre la renta promedio del 1% más rico y del 50% más pobre era de 25 en Europa, 46 en China, 61 en Rusia, 80 en Estados Unidos, 72 en la India, 85 en Brasil, 161 en Oriente Próximo, 103 en Sudáfrica y 154 en Catar, lo que no solo muestra la gran desigualdad de ingresos existente en cada país, sino que también muestra la enorme desigualdad entre países, en el periodo que el autor denomina “híper capitalismo” para referirse a los modelos de desarrollo implementados en gran parte del globo en la décadas de 1980 y 1990.

En función de todo lo anterior el criterio a utilizar en este trabajo para establecer el nivel de continuidad o cambio, respecto del moldeo dictatorial, representado por los programas de gobierno concertacionistas será al tratamiento que se le dio en dictadura a los intereses del gran empresariado.

3. El criterio de comparación. La dictadura y el gran empresariado³

Basándonos en estos postulados consideramos necesario identificar aquellas medidas implementadas por la dictadura destinadas a beneficiar al gran empresariado y que nos permiten caracterizarlas como neoliberales. Dado que estos temas han sido objeto de variados estudios nos limitaremos a revisar sucintamente las medidas más emblemáticas.

En primer lugar, se puede mencionar el plan laboral de 1979 cuyo objetivo manifiesto fue redefinir, en favor del empresariado, la correlación de fuerzas existente en la estructura de clases de la sociedad chilena (Taylor, 2006). Ello porque estatuyó que la formación de sindicatos fuese voluntaria e hizo recaer en los individuos la decisión de afiliación. Asimismo, eliminó las centrales multisindicales, redujo solo al marco de la empresa la negociación colectiva y prohibió la negociación por rama empresarial. Además, fijó un límite máximo para las huelgas de 60 días y permitió el reemplazo de los trabajadores en huelga (Ruiz y Bocardo, 2015: 23). Dichos cambios jurídicos, unidos a los procesos de desindustrialización, que aumentaron el desempleo y el empleo informal, y a la represión en contra de las organizaciones sindicales, determinaron que los trabajadores vieran considerablemente mermada su capacidad negociadora (Taylor, 2006).

Respecto del sistema de pensiones, ésta se implementó a partir de 1980 con la eliminación de los sistemas colectivos de reparto y su sustitución por un único sistema “de capitalización individual, gestionado por empresas privadas y basado en cotizaciones y planes de ahorro obligatorios, donde los trabajadores además de cotizar parte de sus remuneraciones pagan comisiones por su gestión” (Ruiz y Bocardo, 2015:24) a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). Mediante esta reforma

³ En función de dicho criterio, no consideraremos, para evaluar los cambios propuestos por la Concertación, el conjunto de medidas de liberalización de la economía iniciadas en 1975, puesto que, pese a su centralidad en el “programa neoliberal”, no constituyen, desde la perspectiva teórica asumida en este trabajo, el núcleo central del neoliberalismo. Una revisión de dichas medidas liberalizadoras las encontramos en French-Davis, (2001; 2017). Respecto de las discusiones al interior del régimen dictatorial se puede consultar Valdivia (2011) y Rosende (2014). Las distintas “versiones” del neoliberalismo manejadas por diversos sectores de la derecha chilena se encuentran en Valenzuela y Pérez (2024).

el Estado liberó al sector empresarial de su aporte a la previsión (Herreros, 2005) y propició nuevas formas de acumulación “al entregar a ciertos grupos financieros el control de las cotizaciones de millones de trabajadores” (Ruiz y Bocardo, 2015: 24).

En cuanto a la intervención de la banca y la estatización de la deuda privada, en 1982 el Banco Central entregó cuantiosos recursos a la banca privada para que ésta pudiera responder con sus compromisos financieros y a cambio obtuvo los derechos sobre la deuda de los entes privados que eran deudores del sistema financiero. Esto dejó, en la práctica, en manos del Estado un importante grupo de empresas que no pudieron cumplir con los compromisos financieros asumidos (Rosende, 2014).

A este proceso se lo designó con el eufemismo de *compra de la cartera vencida* y le significó al Estado el desembolso de siete mil millones de dólares. Luego, tanto los bancos como las empresas intervenidas fueron re-privatizados y se otorgó a los nuevos dueños una serie de ventajas, tasas de interés preferenciales y plazos prolongados para que pudieran devolver al fisco los recursos fiscales comprometidos en el perdonazo (Herreros, 2005).

Hugo Fazio señala que los rescates financieros, en montos actualizados al año 2002, le significaron al Estado una pérdida “de cinco mil quinientos millones de dólares, sin considerar que al Banco de Chile se le sigue subsidiando, al pagarle al Banco Central una tasa de interés inferior al endeudamiento del instituto emisor en el mercado” (Herreros, 2005: 142).

Luego de los rescates, se impulsó en 1984 otra reforma tributaria que redujo el impuesto a la renta y creó “el Fondo de Unidades Tributables (FUT) para retrasar el pago de impuestos a las rentas personales en los casos en que las utilidades sean reinvertidas, de lo que resulta que los dueños del capital tributan menos que los trabajadores ubicados en igual tramo de ingresos” (Ruiz y Bocardo, 2015: 26). Además, dicha reforma tributaria, establecía el pago de impuestos por parte de las empresas, solo sobre la base de las utilidades retiradas y no sobre las utilidades totales, como era hasta ese momento y, asimismo, permitía la integración entre los impuestos de primera categoría pagados por las empresas y los impuestos personales de sus dueños (Toro, 1994), todo lo cual redundaba en una rebaja, en términos absolutos y relativos, a los impuestos pagados por las empresas.

La otra gran medida favorable al empresariado fueron las privatizaciones que hacia fines de los 80 alcanzaron a las “grandes empresas en telecomunicaciones, energía y transporte aéreo, (de modo que) ... de las grandes empresas públicas solo se mantienen bajo tutela estatal las mineras Codelco y Enami, la petrolera ENAP⁴ y el Banco del Estado” (Ruiz y Bocardo, 2015: 27). En relación con este proceso Salazar y Pinto (2012) entregan los siguientes datos:

Entre 1975 y 1989 el gobierno militar privatizó 160 corporaciones, 16 bancos y más de 3600 plantas mineras, agro-industriales y fundos... la venta de empresas estatales se hizo castigando su precio real entre 27 y 69 por ciento, mientras que la sola venta de la CAP, Chilectra y Soquimich significó para el estado una pérdida de US\$1.400 millones (Salazar y Pinto, 2012: 110).

Por su parte Vergara señala que “la Industria Azucarera Nacional Sociedad Anónima (Iansa), y la Compañía de Aceros del Pacífico (Cap), fueron vendidas bajo el precio comercial. Se calcula que las pérdidas excedieron los 1.900 millones de dólares” (Vergara, 2005: 6).

Además, las privatizaciones se hicieron “sin que se cumpliesen los procedimientos de licitación o subasta pública” (Herreros, 2005: 124) y las empresas fueron adquiridas por “funcionarios del régimen militar con préstamos excepcionales del Banco del Estado. De este modo se enriquecieron muchos ex ministros y altos funcionarios del régimen” (Vergara, 2005: 6).

En lo que se refiere a generar negocios rentables en al ámbito de los derechos sociales se puede señalar que, en el ámbito de la salud, se crearon las compañías privadas aseguradoras, conocidas como Instituciones de Salud Previsional (ISAPRE) que operaron en un ambiente de mercado extremadamente desregulado (Lenz, 2006).

En lo que respecta a la educación, se incorporó “al sector privado como proveedor de servicios educacionales subvencionado con recursos estatales” (Ruiz y

⁴ Corporación del Cobre, Empresa Nacional de Minería y Empresa Nacional del Petróleo, respectivamente.

Bocado, 2015: 25). Asimismo, se modificaron los mecanismos de financiamiento de tal modo que, tanto los colegios públicos como privados comenzaron a recibir un monto dado por el número de alumnos que efectivamente asiste a clases. Por último, mediante la Ley General de Universidades, se abrió la puerta a la privatización del sistema, al reducir los aportes fiscales a las universidades públicas que ahora deberán competir por los recursos con las universidades privadas, “tras la introducción de un mecanismo de Aporte Fiscal indirecto sujeto a la captación de estudiantes de mejores rendimientos, lo que abre un subsidio estatal al expansivo sistema privado de educación superior” (Ruiz y Bocado, 2015: 25).

De este modo la política social dejó de apuntar a la provisión universal de derechos y los beneficios sociales “tradicionales” se privatizaron (previsión) o se segmentaron en sectores públicos y privados (educación y salud) conformando “verdaderos nichos de acumulación regulada” y subsidiada (Ruiz y Bocado, 2015: 26).

4. Los programas de gobierno de la Concertación

Los programas que se analizaron fueron los de Patricio Aylwin de 1989, Eduardo Frei de 1993, Ricardo Lagos de 1999 y Michelle Bachelet de 2005, ya que son estos los programas que la Concertación tuvo la opción de implementar dado que resultó vencedora en las respectivas elecciones

En cuanto al contexto en el que se formularon cada uno de estos programas, podemos señalar brevemente, en primer lugar, que las elecciones presidenciales de 1989 se dieron en un contexto institucional marcado por la mantención de enclaves autoritarios, pese a las reformas a la Constitución de 1980 aprobadas en un plebiscito el 30 de julio de 1989 (Arrate y Rojas, 2003). Dos de estos enclaves (senadores designados y sistema electoral binominal) le permitirían a la derecha la mantención de un poder de veto, independientemente de las mayorías expresadas en las urnas. Por otra parte, en noviembre del mismo año la caída del muro de Berlín impactará en toda la izquierda chilena (Arrate y Rojas, 2003) y con ello las opciones más transformadoras del espectro político chileno. No obstante, existía un cierto consenso

en la oposición de la época, de que era necesario hacerse cargo de la deuda social dejada por la dictadura implementando diversas medidas que permitieran mejorar las condiciones de vida de los sectores más postergados por el ajuste neoliberal.

En lo que se refiere a las elecciones de 1993, el contexto global era aún menos propicio para las opciones más rupturistas, puesto que, en los años posteriores a la caída del muro de Berlín, los regímenes comunistas de Europa del este desaparecieron por completo y se desintegró la Unión Soviética. Estos hechos reforzaron y ampliaron aún más los consensos en torno a los ejes centrales que debía poseer la política económica y social que, a juicio de Garretón (2012), se estaban gestando desde el primer gobierno de la Concertación. En este escenario son esclarecedoras las palabras de Sergio Micco, histórico militante Demócrata Cristiano, citadas por Arrate y Rojas (2003): “si te atreves a cuestionar el modelo neoliberal, tus ideas, por más razonadas y documentadas que estén, son estigmatizadas como cavernarias, estatistas, populistas, románticas, nostálgicas, todo un amable silabario que nos dedica gente incluso de la Concertación” (Arrate y Rojas, 2003: 797).

En cuanto a las elecciones de 1999 estuvieron enmarcadas por el fin de los años de bonanza de la economía chilena que sufrió una fuerte caída producto de la llamada *crisis asiática*, la que había afectado los niveles del consenso social en torno al proyecto concertacionista (Faletto, 1999).

Frente a este debilitamiento del consenso concertacionista, la propuesta de dicho conglomerado buscó abordar las tareas pendientes de la recuperación democrática, sobre todo en materia de equidad social, pero sin arriesgar los niveles de crecimiento, lo que se resumía en el slogan principal del programa: “crecer con igualdad”.

Las elecciones del año 2005 se dieron en un contexto internacional diferente, ya que en América Latina habían surgido las alternativas encarnadas por los gobiernos de Hugo Chávez, Evo Morales, Néstor Kirchner, Tabaré Vázquez y Luiz Inácio ‘Lula’ da Silva, quienes, pese a sus matices, enarbolaban un discurso contrario al neoliberalismo, rompiendo así con la hegemonía neoliberal que había marcado la década anterior (Alvear y Miranda, 2006). En el plano interno, los escándalos de corrupción, destapados en 2002, habían mermado aún más el apoyo al proyecto

concertacionista y por lo mismo la candidata Michelle Bachelet se presentaba como la expresión de un enfoque más ciudadano ajeno a los partidos políticos (Garretón, 2012).

Tras esta breve contextualización, que dista mucho de pretender ser exhaustiva, pasaremos ahora a revisar los programas de gobierno elaborados por la Concertación de Partidos por la democracia.

4.1. Continuidades con el modelo dictatorial

a) Centralidad de la propiedad privada

En los programas de gobierno se dice muy poco sobre empresas nacionales estratégicas o del rol empresarial del Estado. En conformidad con ello, nada se dice de revisar las privatizaciones que perjudicaron significativamente al erario nacional y, si bien en el programa de Patricio Aylwin se dice que toda nacionalización o privatización debe contar con un alto consenso nacional, expresado en el parlamento,⁵ lo que deja la puerta abierta a posibles nacionalizaciones, en el programa de Frei sólo se señalan las condiciones para realizar privatizaciones⁶ y de las nacionalizaciones no se habla ni siquiera en potencia, lo que evidenciaría que ya no existían intenciones de nacionalizar empresas.

En lo que respecta al programa de Ricardo Lagos de 1999, se reitera el compromiso con la empresa privada, remarcando su centralidad como motor principal de la economía. En concreto se señala: “fortaleceremos la base empresarial privada, que es la principal fuente de crecimiento y empleo. Apoyaremos decididamente la vocación empresarial”⁷. Dicha afirmación, junto a la inexistencia, en el programa, de referencias a posibles nacionalizaciones, muestran que, transcurridos diez años de gobierno de la coalición de partidos de centroizquierda, las ideas más cercanas al ideario socialista habían sido abandonadas, por lo que la acción económica y social

⁵ Programa de Gobierno. Concertación de Partidos por la Democracia, 1989.

⁶ Bases programáticas del segundo gobierno de la concertación, 1993

⁷ Programa de gobierno. Para crecer con igualdad, 1999, p. 9.

del Estado ya no posee alcances que amenacen la propiedad privada.

b) El negocio de los derechos sociales

Otros rasgos de continuidad se manifiestan en lo que se refiere a la mantención de las reformas emblemáticas del modelo impuesto en dictadura, en materia social, dejando, prácticamente, intocada la institucionalidad en los ámbitos de la salud, educación y pensiones.

En este sentido el programa de Aylwin no muestra intenciones de modificar los pilares del sistema de provisión de beneficios sociales implementado a partir de 1980. En el caso de la prestación de salud se mantienen los seguros privados de salud (ISAPRE) y no se cuestiona la existencia de un sistema segregado, donde el Estado se ocupa sólo de la población más vulnerable. De este modo se señala: “El Estado otorgará, a los más pobres, la atención secundaria y terciaria, más costosa y compleja, sin perjuicio de la contribución del sector privado que debe mantenerse”⁸.

En lo que se refiere al sistema de pensiones, se reconoce que los ahorros previsionales son la principal fuente de ahorro e inversión del país, por lo que se los valora en tal sentido. De este modo el programa trata el tema de las AFP solo en relación con las necesidades de ahorro e inversión y por lo mismo se propone “Asegurar que los fondos de las AFP se canalicen a la inversión ampliando las oportunidades correspondientes con el debido resguardo dada la naturaleza de dichos fondos previsionales”⁹. En la misma línea más adelante el documento señala: “consideramos que los fondos previsionales han llegado a ser una fuente decisiva del ahorro interno y que, utilizados en función del interés general, pueden llegar a jugar un rol clave en el crecimiento y la participación social efectiva”¹⁰.

Ambas citas ponen en evidencia que lo relevante de los fondos de pensiones son su aporte al ahorro e inversión nacional y no la cuantía de las pensiones a pagar por el sistema, es decir, su problema no eran las jubilaciones, sino las inversiones. Por

⁸ Programa de Gobierno. Concertación de Partidos por la Democracia, 1989, p. 27.

⁹ Programa de Gobierno. Concertación de Partidos por la Democracia, 1989, p. 19.

¹⁰ Programa de Gobierno. Concertación de Partidos por la Democracia, 1989, p. 26.

lo mismo se propuso una medida que buscaba allegar más recursos a las AFP, provenientes de las remuneraciones de los trabajadores. En concreto se proponía: “Promover acuerdos con los sindicatos para destinar al ahorro una parte de los incrementos salariales reales particularmente los que superen los incrementos de productividad para ser canalizados hacia fondos de inversión, manteniendo la propiedad individual de los trabajadores sobre tales ahorros”¹¹.

Lo anterior resulta interesante porque refleja con claridad la concordancia entre el programa y el diseño de la política previsional en dictadura, ya que ambos priorizaban la conformación de una fuente de acumulación privada, por sobre las necesidades de asegurar pensiones a los jubilados.

En materia educacional, tampoco se proponen reformas significativas y se mantiene, sin cuestionamientos, el proceso de privatización de la educación, bajo el argumento del reconocimiento de la libertad de enseñanza. Al respecto se plantea que: “Los padres y quienes quieran educarse deben tener la posibilidad de elegir la educación que deseen. En consecuencia, debe garantizarse la más amplia libertad de enseñanza para gestar, administrar y mantener establecimientos educacionales”¹².

En concordancia con dicha mirada se propone aumentar el financiamiento estatal, sin restricciones respecto de la tenencia de los establecimientos educacionales, es decir, los colegios públicos municipales recibirían un incremento en recursos igual al recibido por los colegios particulares subvencionados¹³ que, en dicho periodo, aún mantenían la posibilidad legal de lucrar con la educación.

Como se puede apreciar en el plano de los derechos sociales, se mantiene por completo un sistema que le permite al empresariado lucrar con la prestación de servicios sociales, siendo éste un importante rasgo de continuidad con el periodo anterior.

Lo mismo se puede apreciar con respecto al programa de Eduardo Frei, ya que también plantea que el ahorro privado debe seguir canalizándose a través del sistema

¹¹ Programa de Gobierno. Concertación de Partidos por la Democracia, 1989, p. 19.

¹² Programa de Gobierno. Concertación de Partidos por la Democracia, 1989, p. 28.

¹³ Programa de Gobierno. Concertación de Partidos por la Democracia, 1989, p. 29.

de AFP¹⁴ con lo que se mantiene la situación de utilizar los fondos ahorrados por los trabajadores para bombear recursos frescos al sistema financiero y no para pagar pensiones a los jubilados. En este ámbito, lo único que se planteaba en el programa era buscar mayor transparencia y competitividad en el sistema, simplificando la creación de nuevas AFP¹⁵, es decir, no se proponían cambios significativos.

En concordancia con ello, para los sectores cuyos ahorros en el sistema fueran insuficientes o inexistentes, se proponía aumentar el monto que el Estado pagaba en pensiones mínimas de carácter asistencial¹⁶, dejando intocados los cuantiosos recursos que administran las AFP.

Con respecto a las ISAPRE, tampoco se hacían propuestas sustantivas de cambio y el programa se limita a destacar la importancia de que el sistema funcione de manera transparente¹⁷.

En el ámbito educativo se proponen transformaciones curriculares y administrativas, así como el aumento de la cobertura¹⁸, pero nada se habla de los colegios particulares subvencionados, ni de la creciente privatización de la educación superior. Es decir, los cambios propuestos no afectarían los aspectos centrales del sistema educativo.

Asimismo, en el programa de Ricardo Lagos se anuncia la intención de introducir cambios en el sistema previsional, pero sin afectar el modelo de capitalización individual. En este sentido se señala:

Impulsaremos cambios en el sistema de AFP para aumentar el número de opciones que tienen los cotizantes, reducir los costos de administración, aumentar la información y transferencia, eliminar la mora previsional, determinar de modo más justo los procedimientos de cálculo de las pensiones y aumentar el número de personas que ahorra para el futuro¹⁹.

¹⁴ Bases programáticas del segundo gobierno de la concertación, 1993, p. 48.

¹⁵ Bases programáticas del segundo gobierno de la concertación, 1993, p. 93.

¹⁶ Bases programáticas del segundo gobierno de la concertación, 1993, p. 92.

¹⁷ Bases programáticas del segundo gobierno de la concertación, 1993, p. 90.

¹⁸ Bases programáticas del segundo gobierno de la concertación, 1993, p. 107-116.

¹⁹ Programa de gobierno. Para crecer con igualdad, 1999, p. 32.

Como se ve, ninguno de los cambios propuestos se orienta a utilizar los fondos de los ahorrantes en el pago de pensiones y, tal vez, el único cambio que podría tener un efecto redistributivo se relaciona con la idea de calcular de forma más justa las pensiones, ya que ello podría implicar un aumento del monto de las jubilaciones, pero lo más concreto es que no se propone tocar, en lo sustancial, una de las instituciones fundamentales del modelo impuesto durante la dictadura.

Lo mismo ocurre en el programa de Bachelet, respecto de la mantención del sistema de AFP, aunque se anuncia una “reforma del sistema de pensiones [que] buscará mejorar el sistema de capitalización individual, no reemplazarlo. Sin embargo, esta vez no serán las AFP las que definirán las reformas que hay que hacer”²⁰.

Se plantea una argumentación que aparece como contraria a los intereses del empresariado, pero en la práctica, dichos intereses no son tocados, porque se mantiene la capitalización individual y las AFP mismas, es decir, el negocio continúa prácticamente intacto.

Ello queda más de manifiesto cuando se señala que la causa de las bajas pensiones “es la escasa acumulación de cotizaciones”²¹ y no el que los fondos de pensiones se destinen al sistema financiero, en vez de a pagar las mejores jubilaciones. También se muestra en la propuesta de incorporar a los trabajadores independientes al sistema²², es decir, otorgarle más recursos a las AFP.

231

4.2. Modificaciones al modelo socioeconómico de la dictadura

a) Aumento del poder de negociación a los trabajadores

En este punto es pertinente destacar que en el programa de Aylwin se proponían reformas constitucionales que garantizaran de forma efectiva “el derecho a sindicarse, a negociar colectivamente y a la huelga”²³, derechos todos, que fueron

²⁰ Estoy contigo. Programa de Gobierno, 2005, p. 26.

²¹ Estoy contigo. Programa de Gobierno, 2005, p. 26.

²² Estoy contigo. Programa de Gobierno, 2005, p. 26.

²³ Programa de Gobierno. Concertación de Partidos por la Democracia, 1989, p.15.

prácticamente conculcados con el plan laboral de 1979. En conformidad con ello el programa plantea una visión crítica de la institucionalidad laboral impuesta por la dictadura, tal como se aprecia en el siguiente párrafo:

La legislación laboral vigente ha impedido la constitución de un sindicalismo fuerte y representativo, así como el desarrollo de una negociación colectiva equitativa para los sectores laborales. Por lo tanto, no puede esperarse de ella la legitimidad social que es necesaria para regular de manera armónica las relaciones entre trabajadores y empresarios en un futuro régimen democrático. Proponemos, en consecuencia, introducir cambios profundos en la institucionalidad laboral, de modo que ésta cautele los derechos fundamentales de los trabajadores²⁴.

En conformidad con ello se proponía, como una necesidad inmediata, “elevar sustantivamente... los niveles de participación, organización y de negociación de los trabajadores”²⁵ ya que solo de esa manera se podrían recuperar los niveles salariales, fuertemente afectados durante la dictadura.

Para lograr lo anterior, se le asignaba al Estado un rol activo y se planteaba de forma explícita las áreas en las que debía intervenir. Al respecto se destaca lo siguiente: “El Estado... debe intervenir activamente en las relaciones laborales en orden a: introducir las modificaciones necesarias a la actual legislación laboral de modo de asegurar su rol tutelar y protector de los sectores laborales; cautelar que las relaciones del trabajo se ajusten a la legislación laboral”²⁶.

Como se puede apreciar, se le repone al Estado un rol mediador y protector de los derechos laborales, lo que permitiría una mayor equidad en la relación entre el capital y el trabajo.

De acuerdo con esto, el programa define las directrices de la nueva política laboral propuesta. En términos esquemáticos estas directrices serían: 1) hacer más

²⁴ Programa de Gobierno. Concertación de Partidos por la Democracia, 1989, p. 32.

²⁵ Programa de Gobierno. Concertación de Partidos por la Democracia, 1989, p. 17.

²⁶ Programa de Gobierno. Concertación de Partidos por la Democracia, 1989, p. 32.

justas las relaciones del trabajo, corrigiendo los fuertes desequilibrios generados durante la dictadura; 2) favorecer una mayor concertación entre empresarios y trabajadores; 3) proteger mejor a los trabajadores, en tanto son la parte más débil de la relación laboral; y 4) favorecer un desarrollo laboral que permita satisfacer las necesidades básicas de la población²⁷.

Para implementar las mencionadas directrices se hacía necesaria una importante reforma laboral y aumentar la capacidad de fiscalización del Estado. Entre las modificaciones legales concretas que se proponían, se considera importante destacar: 1) la eliminación de las limitaciones al ejercicio del fuero sindical; 2) la titularidad sindical que reconocía sólo a las organizaciones sindicales como contrapartes de los convenios y contratos colectivos; 3) el reconocimiento a las federaciones y confederaciones del derecho a suscribir convenios y contratos colectivos; 4) la prohibición de que una empresa en huelga legal efectiva pueda contratar reemplazantes; 5) la derogación de las normas que permitían la desafectación o descuelgue a los 30 días de la huelga legal, como también la sanción de caducidad del contrato transcurridos 60 días; y 6) la limitación de los despidos arbitrarios, fijando causales legales precisas de despido y exigiendo indemnizaciones por el mismo²⁸.

Todas estas medidas buscaban modificar la correlación de fuerzas existentes al interior de las empresas, eliminando las normas jurídicas que perjudicaban, de manera más evidente, la capacidad negociadora de los trabajadores, al propiciar y proteger la sindicalización, el ejercicio efectivo del derecho a huelga y haciendo más caro y difícil el despido.

Además, se proponía recuperar la capacidad del Estado de hacer cumplir la legislación laboral y el respeto por los beneficios ganados en las negociaciones colectivas, a través del fortalecimiento de la Inspección del Trabajo. En este aspecto el programa señala que dicho organismo “deberá recuperar su papel activo en la fiscalización de los derechos laboral-contractuales... (ya que) en la actualidad, la fiscalización de los beneficios ganados contractualmente prácticamente no se

²⁷ Programa de Gobierno. Concertación de Partidos por la Democracia, 1989, p. 33.

²⁸ Programa de Gobierno. Concertación de Partidos por la Democracia, 1989.

ejerce”²⁹.

Esta propuesta de fortalecer la Inspección del Trabajo, asegurándole al Estado un rol fiscalizador de las relaciones laborales, también implica una rectificación del modelo dictatorial, ya que afecta los intereses del empresariado, por cuanto amenaza con disminuir su capacidad para eludir la ley y para desentenderse de lo pactado en las negociaciones colectivas.

En cuanto al programa de Frei, pese a lo escueto en medidas rupturistas con el modelo dictatorial, es posible advertir que en el ámbito laboral se proponen algunos cambios significativos, ya que, además de llamar a la concertación tripartita y reivindicar el rol del Estado en esta materia³⁰, se planteaba la necesidad de desarrollar una política activa de fortalecimiento de los sindicatos, proteger el derecho a negociación colectiva, actuando frente a prácticas desleales, asegurar el cumplimiento efectivo del derecho a sindicalización y ampliar el derecho a negociación colectiva a sectores que no gozaban de tal derecho, como trabajadores por obra o faena, eventuales, por temporada y de las pequeñas empresas³¹. Todas estas propuestas, a pesar de que no especificaban mayormente las medidas concretas que se implementarían para llevarlas a la práctica, igual representaban una intención de modificar las relaciones laborales, dotando de mayor capacidad de negociación a los trabajadores, lo que está a contrapelo de los intereses del empresariado, por lo que representaban un cambio respecto de lo ocurrido durante la dictadura.

Asimismo, en el programa de Lagos también se buscaba aumentar la capacidad de negociación de los trabajadores como se muestra en el siguiente párrafo:

Fortaleceremos la fiscalización. Perfeccionaremos los derechos asociados al ejercicio de la libertad sindical y fortaleceremos las protecciones legales frente a las conductas antisindicales. Los sindicatos tendrán mayor capacidad de fiscalizar el respeto de las normas de seguridad y el cumplimiento de las normas previsionales y mayor participación en la gestión de la

²⁹ Programa de Gobierno. Concertación de Partidos por la Democracia, 1989, p. 37.

³⁰ Bases programáticas del segundo gobierno de la concertación, 1993, p. 69.

³¹ Bases programáticas del segundo gobierno de la concertación, 1993, p. 60.

capacitación. Impulsaremos la extensión de la negociación colectiva, con fórmulas adecuadas para los trabajadores de temporada³².

En el programa de Bachelet también se proponen diversas medidas tendientes a otorgar mayor poder de negociación a los trabajadores. Entre estas se destacan el fomento a la negociación colectiva, la sindicalización y la condena de las prácticas antisindicales. Respecto de ello el programa señala:

Revertiremos la trayectoria declinante que ha venido experimentando la proporción de trabajadores que negocia colectivamente. No es moderna una economía en que menos del 10 por ciento de los trabajadores negocia colectivamente las condiciones de trabajo y salarios. Promoveremos el desarrollo de un sindicalismo fuerte y moderno como elemento central de las relaciones laborales. Combatiremos con mucha fuerza las prácticas antisindicales³³.

235

Asimismo, se señala expresamente que se garantizará el respeto a los derechos laborales consignados en la legislación. En este sentido el programa señala lo siguiente: “garantizaremos que se respeten plenamente los derechos laborales. Queremos un Chile en que las leyes laborales y las obligaciones de los empleadores se cumplan cabalmente”³⁴.

Esta declaración de hacer respetar la legislación laboral es significativa, porque muestra un compromiso por impedir que el empresariado vulnere los diversos derechos conquistados por los trabajadores, a través de prácticas abusivas en cuanto a las jornadas de trabajo, la carga de este, los contratos falsos, la polifuncionalidad y el no pago de las previsiones³⁵. Para impedir o, al menos, limitar estas irregularidades, el programa se compromete, no solo a aumentar la fiscalización, sino que también a

³² Programa de gobierno. Para crecer con igualdad, 1999, pp. 6-7.

³³ Estoy contigo. Programa de Gobierno, 2005, p. 20.

³⁴ Estoy contigo. Programa de Gobierno, 2005, p. 20.

³⁵ Estoy contigo. Programa de Gobierno, 2005, p. 20.

enviar proyectos de ley que sancionen dichas prácticas, lo que también puede ser interpretado como un elemento que va en contra de los intereses del empresariado.

b) Redistribución de ingresos

Otro conjunto de elementos programáticos que buscaban modificar, en parte, el modelo dictatorial se refiere a las propuestas que poseían alcances redistributivos. Estas medidas afectarían, principalmente, a los empresarios, en tanto se orientaban a aumentar la participación de otros sectores sociales en la distribución de las rentas nacionales, ya que dicha participación se había visto fuertemente disminuida durante los años que duró la dictadura. En este sentido en el programa de Aylwin se le asigna al Estado la tarea de buscar una distribución más equitativa de los ingresos e invita a los actores a alcanzar dicho objetivo, en una lógica de concertación social. Por ello el programa manifiesta intenciones que pueden afectar los intereses del empresariado, pero, al mismo tiempo, tranquiliza a dicho sector invitándolo a dialogar sobre los mecanismos redistributivos, lo que, de algún modo, le resta potencial disruptivo a la propuesta concertacionista, pero de todos modos implica un cambio respecto de lo ocurrido en dictadura, cuando el gran empresariado se beneficiaba de manera permanente con las reformas implementadas y no debía sentarse a negociar con nadie para ello, ya que contaba con el respaldo del aparato represivo, la censura y la inexistencia de espacios amplios de debate legislativo.

En términos concretos una de las medidas impulsadas se refiere al aumento del salario mínimo, para hacerlo compatible con el objetivo de erradicar la extrema pobreza. En este sentido, se proponía que el monto del salario mínimo se fijara en función del nivel de precios de una canasta básica, al momento de asumir el nuevo gobierno³⁶. También se reafirmaba que la fijación de dicho salario mínimo era una responsabilidad ineludible del Estado³⁷, con lo que se refuerza la idea de un Estado protector de ciertos derechos mínimos de los trabajadores.

Otra propuesta que poseía un potencial redistributivo mayor dice relación con

³⁶ Programa de Gobierno. Concertación de Partidos por la Democracia, 1989, p. 25.

³⁷ Programa de Gobierno. Concertación de Partidos por la Democracia, 1989, p. 34.

impulsar una reforma tributaria. Respecto de ello el programa señala que “la carga tributaria en Chile no puede considerarse elevada. Ella tiene una marcada tendencia regresiva, debiendo mejorarse su progresividad, aumentarse la contribución relativa de los impuestos directos y establecerse un sistema estable, simple y concentrado en pocos tributos de alto rendimiento y mínima evasión”³⁸.

Esta propuesta de aumentar la proporción de impuestos directos es de las más significativas en cuanto a hacer más equitativa la distribución de los ingresos. Al respecto entre las medidas concretas de mayor impacto se encuentra el restablecimiento de la tasa del impuesto de primera categoría a las empresas al 15 o 20% y la derogación de los regímenes presuntivos de rentas³⁹, ya que ambas medidas permitirían aumentar la recaudación a partir de un mayor aporte contributivo de los sectores más ricos de la sociedad y, dicha recaudación, permitiría financiar los diversos programas de política social que proponía la candidatura de la Concertación.

Por otra parte, el programa de Lagos también se propuso mejorar la distribución de los ingresos, lo que inevitablemente poseía alcances redistributivos que podían afectar los intereses de los grupos de ingresos más altos.

Entre las medidas propuestas que permitirían una mejor distribución de los ingresos, se encuentra la creación de un fondo solidario en salud. Respecto de este el programa señala: “Crearemos un Fondo Solidario, con aportes del Estado y de las personas, que garantice el derecho a la atención de salud a todos los ciudadanos... (Para) las atenciones de salud mental y de servicio dental, crearemos un programa especial que se financiará con un porcentaje de la cotización existente y con aporte fiscal”⁴⁰.

Estos anuncios poseen alcances redistributivos, puesto que se propone financiar programas de salud, con criterios solidarios, lo que implica “tocar” las cotizaciones de los grupos de mayores ingresos, lo que por sí mismo implica redistribución, pero, además, al financiar el fondo propuesto con las cotizaciones de los trabajadores, también se iban a redestinar, para financiar prestaciones de salud,

³⁸ Programa de Gobierno. Concertación de Partidos por la Democracia, 1989, p. 17.

³⁹ Programa de Gobierno. Concertación de Partidos por la Democracia, 1989, p.17.

⁴⁰ Programa de gobierno. Para crecer con igualdad, 1999, p. 24.

recursos que servían, principalmente para engrosar las utilidades de las ISAPRE.

Asimismo, respecto de estas instituciones, el programa también señalaba que se buscaría fortalecer la regulación y fiscalización, asegurando que no se produjeran discriminaciones en las prestaciones de salud⁴¹.

Entre las medidas del programa de Bachelet que poseían alcances redistributivos se encuentra la reducción de los cobros asociados a la administración de los fondos previsionales. En este sentido se proponía “reducir los costos de administración y las comisiones que cobran las AFP”⁴², lo que implicaba disminuir, en alguna medida, los niveles de ganancia de las AFP y aumentar la remuneración líquida de los trabajadores.

Otras medidas redistributivas se pueden apreciar en el ámbito tributario, ya que se denunciaba que no se podía “construir igualdad con un Estado empobrecido, fragmentado, o donde primen los intereses de los poderosos. Es contradictorio denunciar la desigualdad y luego proponer bajar los impuestos, o dejar que los empresarios resuelvan sobre el destino de los tributos que pagan”⁴³. Esto implica, en sí mismo, una amenaza redistributiva, aunque no se especifiquen las medidas más concretas que se quiere impulsar. Aunque más adelante se señala que se buscaría reducir la elusión y evasión, que el mismo programa señala que era una práctica propia de los sectores de mayores ingresos y, además, se buscaría aumentar el aporte contributivo de los grupos más ricos de la población⁴⁴, todo lo cual, constituye una clara manifestación de que se buscaría hacer más progresiva la carga tributaria y así contar con más recursos para financiar programas sociales.

Conclusiones

Revisados los programas es posible señalar que los cuatro programas presentaban rasgos de continuidad con el modelo dictatorial. Entre los principales elementos continuistas se puede mencionar la mantención del sistema de ISAPRES,

⁴¹ Programa de gobierno. Para crecer con igualdad, 1999, p. 24.

⁴² Estoy contigo. Programa de Gobierno, 2005, p. 27.

⁴³ Estoy contigo. Programa de Gobierno, 2005, p. 9.

⁴⁴ Estoy contigo. Programa de Gobierno, 2005, p. 35.

AFP y colegios particulares subvencionados. También todos valoran la iniciativa privada y el respeto a la misma. Por otra parte, nada se dice de revisar privatizaciones fraudulentas, de exigir compensaciones a la banca por el salvataje de 1982 o de avanzar hacia la provisión universal de derechos sociales.

No obstante, los programas de gobierno sí incluían algunas propuestas que buscaban modificar, en parte, algunos de los elementos del modelo implantado en dictadura que favorecía abiertamente al empresariado. Estas medidas se presentaron en dos áreas fundamentales: reformas redistributivas y reformas tendientes a mejorar el poder de negociación de los trabajadores. Estas medidas se presentaron con desigual intensidad en los distintos programas de gobierno. De este modo, las medidas más relevantes se presentaron en el programa de gobierno de Aylwin, en tanto que el programa de Frei es el que menos cambios presentaba respecto del modelo dictatorial. Al respecto resulta ilustrativo que en el programa presidencial de Frei ni siquiera se esbozan transformaciones significativas y aunque tiene el triple de páginas que el de Aylwin (150 y 49 respectivamente), es muy poco preciso en las reformas que se quiere impulsar. En materia socioeconómica se limita a grandes lineamientos, como potenciar la competitividad o la productividad, mostrando expresiones de deseo, pero no una delimitación de cómo pueden alcanzarse las metas propuestas. Por el contrario, expresiones como eficacia, eficiencia o modernización aparecen diseminadas por todo el documento.

239

En concordancia con lo anterior, de los cuatro programas estudiados, el de Eduardo Frei es el que más elementos de continuidad posee con lo impuesto en dictadura y, salvo algunas referencias a la equidad social, está redactado en un lenguaje perfectamente compatible con el ideario teórico neoliberal.

De alguna manera esta revisión muestra que la discusión entre ‘autoflagelantes’ y ‘autocomplacientes’, es una discusión que no se refleja mayormente en los programas, ya que la visión del sector ‘autoflagelante’ no llegó a plasmarse en las propuestas realizadas con motivo de cada elección. Podríamos aventurarnos a decir, que las posiciones de los ‘autocomplacientes’ fueron las que se impusieron en el dominio programático.

La revisión realizada también permite afirmar que la tesis de la disyuntiva

entre la consolidación democrática y las reformas al modelo resulta paradójica si consideramos que el programa más rupturista fue precisamente el de Patricio Aylwin, programa elaborado aún en dictadura y cuando una regresión autoritaria era una posibilidad mucho más plausible que al momento de la elaboración de los otros programas. Asimismo, esta tesis no podría explicar por qué se seguía optando por la mantención del modelo, cuando la institucionalidad democrática ya no estaba en riesgo. En otras palabras, siguiendo esta propuesta es difícil de entender un programa transformador en 1989 y uno continuista en 1999 o 2005.

Por otra parte, se puede sostener que los enclaves autoritarios no jugaron un rol crucial en el alcance de las reformas emprendidas por la Concertación, puesto que medidas más rupturistas con el pasado dictatorial, ni siquiera fueron incluidas en los programas de Gobierno, lo que implica que difícilmente se le puede imputar a los enclaves autoritarios la responsabilidad de frenar cambios que nunca fueron propuestos por parte del conglomerado estudiado.

El solo análisis de los programas no permite conocer anhelos ni intenciones, pero sí se pueden inferir prioridades y, en este sentido, podemos afirmar que los programas muestran que modificar de manera significativa el modelo dictatorial no constituyó una prioridad para los grupos hegemónicos al interior de la Concertación, por lo que, en relación con el debate señalado al principio, respecto de la obra concertacionista, concordamos con aquellos autores que plantean que, en lo fundamental, el conglomerado de centro izquierda no modificó el modelo neoliberal y, como ya se dijo, ello no puede ser imputable por completo al régimen político, ni al obstruccionismo de la derecha, ya que la revisión de los programas muestra que la Concertación no se propuso introducir modificaciones sustanciales al modelo dictatorial.

Quedan por investigar los procesos que llevaron a que se impusieran ciertas visiones por sobre otras, como asimismo la relación entre estos problemas y la salida del conglomerado de diversos dirigentes de los sectores más rupturistas de la Concertación.

Bibliografía

Agüero, F. (2018): “Derechos Indígenas e Institucionalidad: Visiones desde las candidaturas presidenciales”, *Documento de Trabajo-ICSO, Serie Laboratorio Constitucional UDP*, 44, pp. 1-26.

Alvear, F. y C. Miranda (2006): “Movilización de estudiantes secundarios: síntomas de una crisis neoliberal en Chile”, *Pluma y Pincel*, 191, pp. 34-37.

Alvear, F. (2013): *Genealogía de una ruptura. El proceso de renovación socialista*. Tesis para optar al título profesional de Sociólogo, Universidad de Chile, Santiago.

Arrate, J. y E. Rojas (2003): *Memoria de la izquierda chilena. 1850-2000*. Disponible en: https://www.socialismo-chileno.org/PS/arrate/Arrate_rojas.pdf

Barrera, A. (2007): *Agricultura campesina: visiones en la sociedad chilena sobre su rol, espacios y desarrollos futuro*. Santiago, PNUD.

Benavides, E. (2001): *El Concepto de Participación comunitaria en la política social del estado chileno durante los gobiernos de la Concertación: Revisión Teórica desde la Perspectiva de la Psicología Comunitaria*. Memoria para optar al título de Psicólogo, Universidad de Chile, Santiago.

Campero, G. (2007): “La economía política de las relaciones laborales”, *CIEPLAN Serie Estudios Socio/Económicos*, 37, pp. 1-45.

Caputo, O. (2014): “La importancia de Marx para el estudio de la economía mundial actual”, en C. Drago, T. Moulian y P. Vidal, comps., *Marx en el siglo XXI*, Santiago, LOM Ediciones, pp. 43-70.

Dumenil, G. y D. Lévy (2005): “The Neoliberal (Counter-) Revolution”, en A. Saad-Filho y D. Johnston, eds., *Neoliberalism. A critical reader*, Londres, Pluto Press, pp. 9-19.

Encina, M. (2014): *Análisis del Proceso de Descentralización en Chile 1973-2010. Revisión de las bases de la Regionalización durante la dictadura militar y análisis de las propuestas descentralizadoras en los programas de Gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia*. Tesis de licenciatura inédita, Universidad de Valparaíso, Valparaíso.

Faletto, E. (1999): “Panorama social”, en R. Baño, dir., *Análisis del año 1998 sociedad-política-economía*, Santiago, Departamento de Sociología de la Universidad de Chile,

pp. 24-38.

Ferguson, J. (2009): The Uses of Neoliberalism, *Antipode*, 41, pp. 166-184.

Ffrench-Davis, R. (2001): *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad. Tres décadas de política económica*. Santiago, LOM.

Ffrench-Davis, R. (2017): “La des-industrialización en la revolución neoliberal de la dictadura, 1973-1981”, *Contribuciones científico-tecnológicas*. 42, Nº 1, pp. 19-29.

Fischer, K. (2009): “The influence of neoliberals in Chile, before, during and after Pinochet”, en P. Mirowski y D. Plehwe, eds., *The road from Mont Pelerin: The making of the Neoliberal thought collective*, Cambridge, Harvard University Press, pp. 305-346.

Foucault, M. (2007): *Nacimiento de la Biopolítica*. Buenos Aires, FCE.

Garcés, J. (2015): “Prefacio”, en A. Calcagano, *El universo neoliberal: recuento de sus lugares comunes*, Madrid, Ediciones Akal.

Garretón, M. (1994): “Transición incompleta y régimen consolidado. Las paradojas de la democratización chilena”, *Revista de Ciencia Política*, 16 (1-2), pp. 21-32.

Garretón, M. (1995): *Hacia una nueva era política*. Santiago, FCE.

Garretón, M. (2012): *Neoliberalismo Corregido y progresismo limitado. Los gobiernos de la Concertación en Chile, 1990-2010*. Santiago, ARCIS-CLACSO.

Gudynas, E. (2009): “Estado y Mercado en América Latina. Una pareja dispareja”, *Nueva Sociedad*, 221, pp. 54-65

Guillén, H. (2018): “Los orígenes del neoliberalismo: del Coloquio Lippmann a la Sociedad del Mont-Pèlerin”, *Economía UNAM*, 15 (43), pp. 7-42.

Harvey, D. (2007): *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid, Ediciones Akal.

Herreros, F. (2005): *Del Gobierno del Pueblo a la Rebelión Popular: Historia del Partido Comunista 1970-1990*. Santiago, Editorial Siglo XXI.

Laval, C. y P. Dardot (2013): *La Nueva Razón del Mundo*. Barcelona, Gedisa.

Lenz, R. (2006): “Proceso político de la reforma auge de salud en Chile: algunas lecciones para América Latina. Una Mirada desde la Economía Política”, *CIEPLAN, Serie*

Estudios Socio/Económicos, 38, pp. 1-34.

Marín, G. (2016): *Debates y tensiones al interior de la centroizquierda chilena. Una mirada a la trayectoria de la Concertación*. Tesis de maestría inédita, Universidad Alberto Hurtado, Santiago.

Mirowski, P. (2009): “Defining Neoliberalism”, en P. Mirowski y D. Plehwe, eds., *The road from Mont Pelerin: The making of the neoliberal thought collective*, Cambridge, Harvard University Press, pp. 417-456.

Morresi, S. (2008): *La nueva derecha argentina, la democracia sin política*. Buenos Aires, Universidad Nacional General Sarmiento-Biblioteca Nacional.

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

Muñoz, O. (2007): *El modelo económico de la concertación*. Santiago, FLACSO Chile.

Olmos, C. y R. Silva (2010): “El Rol del Estado Chileno en el Desarrollo de las Políticas de Bienestar”, *Némesis*, 8, pp. 89-101.

Piketty, T. (2015): *El capital en el siglo XXI*. México, FCE.

Pinto, J. (2020): “Treinta años de post dictadura. Una mirada panorámica”, en J. Pinto, ed., *Largas sombras de la dictadura: a 30 años del plebiscito*, Santiago, LOM ediciones.

Poblete, M. (2010): “Entre el conflicto y la cohesión. Consenso ético de las coaliciones de partidos post-autoritarios en Chile”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 46, pp. 123-174.

Pressacco, C. y P. Salvat (2012): “Consideraciones críticas sobre política pública y social de los gobiernos Concertación: Chile, 1990-2010. ¿Del crecimiento con equidad al crecimiento basado en la competencia y el subsidiarismo generalizado?”, *Papel Político*, 17 (1), pp. 85-118.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (1998): *Informe Desarrollo Humano en Chile. Las paradojas de la modernización*. PNUD, Santiago, Chile.

Puello-Socarrás, J. (2017): “Las críticas neoliberales al neoliberalismo. El Dogma de mercado y las Herejías que nunca llegan a convertirse en Blasfemias”, *Anuario de Estudios Políticos Latinoamericanos*, 3, pp. 179-204.

Ramírez, A. (2001). *Modernización de la gestión pública. El caso chileno (1994-2000)*.

Estudio de Caso (Nº 58). Tesis de maestría inédita, Universidad de Chile, Santiago.

Ruiz, C. y G. Boccardo (2015): *Los Chilenos bajo el neoliberalismo*. Santiago, Nodo XXI-El Desconcierto.

Rosende, F. (2014): “Ideas, Instituciones y líderes. La escuela de Chicago y las bases de la transformación económica chilena”, *Documento de Trabajo IE-PUC*, 457, pp. 1-41.

Salazar, G. y J. Pinto (2012): *Historia Contemporánea de Chile. Tomo I*. Santiago, LOM ediciones.

Soto, I. (2016): *¿Cómo y cuándo se habló de desigualdad? Un análisis de los programas de gobierno y discursos presidenciales en Chile, 1989-2015*. Santiago, PNUD-Serie Documentos de Trabajo.

Stedman, D. (2012): *Hayek, Friedman, and the bird of the neoliberal politics*. Princeton, Princeton University Press.

Taylor, M. (2006): *From Pinochet to the third way*. Londres, Pluto Press.

Toro, J. (1994): *Aspectos exitosos y lecciones de reformas tributarias en Chile*. Santiago, CEPAL

Valdivia, V. (2011): “Estatismo y neoliberalismo. Un contrapunto militar”, *Historia*, 34, pp. 1-44.

Valenzuela, R. y Pérez, A. (2024): “Justificaciones neoliberales: La circulación del pensamiento ordoliberal en las luchas ideológicas de las élites político-empresariales en Chile, 1950-1985”, *Revista de historia* (Concepción), 31, pp. 1-32.

Vergara, J. (2003): “La utopía neoliberal y sus críticos”, *Polis-Revista latinoamericana*, 6, pp. 37-62.

Vergara, J. (2005): “El Mito de las privatizaciones”, *Polis*, 12, pp. 1-9.

Fecha de recepción: 6 de diciembre de 2024

Fecha de aceptación: 6 de marzo de 2025