

PROYECTO DE TÍTULO:

**TRABAJO DESCRIPTIVO SOBRE LOS PROGRAMAS DE
GOBIERNO DE LA CONCERTACIÓN, SUS INICIATIVAS
PARA CUMPLIRLOS Y LOS RESULTADOS OBTENIDOS**

Alumnos tesistas:

Lorena Nuñez Maturana

Graciela Ortega Bustos

Viviana Paredes Sanhueza

Carlos Sepúlveda Yáñez

Agosto de 2012

AGRADECIMIENTOS

Mi gratitud a Sergio, Anamaría, Alejandra y Mariela, que apoyaron incondicionalmente esta aventura de titularse a los 65 años.

Graciela

Simplemente gracias. Gracias a todos quienes estuvieron a mi lado y me alentaron a sacar este trabajo adelante. A quienes me dieron energía y ánimo para obtener este tercer título. Gracias en especial a Francisco quien me regaló su tiempo y apoyó a día a día.

Viviana

Esto no hubiera sido posible sin el apoyo de mi familia, Victor, Gabriel, Simón y Martin y en especial de Carlos que tuvo que hacerse cargo de toda la prole durante los años de estudio, muchas gracias!

Lorena

INDICE

PRESENTACIÓN	7
INTRODUCCIÓN	9
CAPITULO I – LA CONSTITUCIÓN DEL '80	14
1. Principales características de la Constitución del '80	15
2. El plebiscito presidencial de 1988	18
3. Los acuerdos políticos de 1989: el plebiscito constitucional	19
4. La Constitución de 1980 en los temas elegidos	28
a) En lo político-institucional	28
b) En Salud	29
c) En Educación	31
d) En Seguridad Ciudadana	33
e) En Pueblos Originarios	34
f) En los derechos Sexuales y Reproductivos	35
CAPITULO II – LOS GOBIERNOS DEMOCRATICOS DE 1990 A 2010	36
1. PATRICIO AYLWIN AZOCAR	36
1.1 Antecedentes: las elecciones presidenciales de 1989	36
1.2 Antecedentes: las elecciones parlamentarias de 1989	38
1.3 El gobierno de Patricio Aylwin Azócar en los temas elegidos	39
a) Temas político-institucionales	39
b) Salud	41
c) Educación	42

d) Seguridad ciudadana	43
e) Pueblos originarios	44
f) Derechos sexuales y reproductivos	46
2. EDUARDO FREI RUIZ-TAGLE	49
2.1 Antecedentes: las elecciones presidenciales de 1993	49
2.2 Antecedentes: las elecciones parlamentarias de 1993	51
2.3 Antecedentes: las elecciones parlamentarias de 1997	53
2.4 El gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle en los temas elegidos	55
a) Temas político-institucionales	57
b) Salud	58
c) Educación	58
d) Seguridad ciudadana	59
e) Pueblos originarios	60
f) Derechos sexuales y reproductivos	62
3. RICARDO LAGOS ESCOBAR	67
3.1 Antecedentes: las elecciones presidenciales de 2000	67
3.2 Antecedentes: las elecciones parlamentarias de 2001	68
3.3 El gobierno de Ricardo Lagos Escobar en los temas elegidos	70
a) Temas político-institucionales	73
b) Salud	75
c) Educación	76
d) Seguridad ciudadana	77
e) Pueblos originarios	78
f) Derechos sexuales y reproductivos	82
4. MICHELLE BACHELET JERIA	88
4.1 Antecedentes: las elecciones presidenciales de 2005	88
4.2 Antecedentes: las elecciones parlamentarias de 2005	90

4.3 El gobierno de Michelle Bachelet Jeria en los temas elegidos	91
a) Temas político-institucionales	94
b) Salud	97
c) Educación	99
d) Seguridad ciudadana	103
e) Pueblos originarios	104
f) Derechos sexuales y reproductivos	105
	108
CAPITULO III – CONCLUSIONES	111
1. TEMAS POLITICO-INSTITUCIONALES	111
1.1 Periodo 1990-2010	112
1.2 Gobierno de Patricio Aylwin Azócar	113
1.3 Gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle	116
1.4 Gobierno de Ricardo Lagos Escobar	120
1.5 Gobierno de Michelle Bachelet Jeria	123
1.6 Conclusiones respecto al tema	126
2. SALUD	131
2.1 Gobierno de Patricio Aylwin Azócar	131
2.2 Gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle	132
2.3 Gobierno de Ricardo Lagos Escobar	133
2.4 Gobierno de Michelle Bachelet Jeria	136
3. EDUCACIÓN	138
3.1 Gobierno de Patricio Aylwin Azócar	138
3.2 Gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle	141
3.3 Gobierno de Ricardo Lagos Escobar	142
3.4 Gobierno de Michelle Bachelet Jeria	144
4. SEGURIDAD	146

PROYECTO DE TITULO

4.1 Gobierno de Patricio Aylwin Azócar	146
4.2 Gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle	147
4.3 Gobierno de Ricardo Lagos Escobar	149
4.4 Gobierno de Michelle Bachelet Jeria	152
 5. PUEBLOS ORIGINARIOS	 155
5.1 Gobierno de Patricio Aylwin Azócar	155
5.2 Gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle	156
5.3 Gobierno de Ricardo Lagos Escobar	157
5.4 Gobierno de Michelle Bachelet Jeria	159
 6. DERECHOS SEXUALES Y REPRODUCTIVOS	 162
6.1 Gobierno de Patricio Aylwin Azócar	162
6.2 Gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle	163
6.3 Gobierno de Ricardo Lagos Escobar	165
6.4 Gobierno de Michelle Bachelet Jeria	169
6.5 Conclusiones respecto al tema	174
 BIBLIOGRAFIA	 175

SEGUIMIENTO DE MENSAJES PRESIDENCIALES PARA EL CUMPLIMIENTO DE PROMESAS DE CAMPAÑA

Gobiernos de Patricio Aylwin Azócar, Eduardo Frei Ruiz-Tagle. Ricardo Lagos Escobar y Michelle Bachelet Jeria.

ANEXOS

A N E X O N° 1: DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCION DE 1980
RELACIONADAS CON LOS TEMAS EXAMINADOS
A N E X O N° 2: DERECHOS SEXUALES Y REPRODUCTIVOS

PRESENTACIÓN

La Concertación de Partidos por la Democracia estuvo 20 años en el poder en Chile, entre marzo de 1990 y marzo de 2010. Había reemplazado por la vía de las urnas a la dictadura del general Pinochet, quien administró sin contrapeso el Estado durante diecisiete años, cambiando profundamente la sociedad chilena.

Al presentarse ante los ciudadanos para cada proceso electoral, entre 1989 y 1999, dicho conglomerado político planteó su compromiso de promover determinados cambios en lo político, económico, social y valórico.

La presente investigación recoge las promesas realizadas por los candidatos presidenciales de la Concertación de Partidos por la Democracia en seis áreas temáticas -el sistema político-institucional; el sistema de salud; el sistema educacional; los pueblos originarios; la seguridad ciudadana; y los derechos sexuales y reproductivos-, y realizaron un seguimiento a las iniciativas presentadas al parlamento y los resultados obtenidos en su tramitación en el Congreso.

Para ello, los autores recogieron la oferta planteada en los programas de gobierno e hicieron un recorrido de los proyectos de ley enviados –dando cuenta de los contenidos de cada proyecto, estableciendo cómo se comportaron las distintas fuerzas políticas frente a las iniciativas del Ejecutivo, en cuanto a aprobarlas, rechazarlas o modificarlas. Durante la investigación, los autores constataron que en una de las áreas escogidas -la referida a los derechos sexuales y reproductivos- en los cuatro gobiernos investigados hubo escaso interés en enviar proyectos de ley, por lo que se recogió en este caso las iniciativas que tomaron los parlamentarios.

Los autores eligieron las áreas mencionadas, pues consideraron que eran los temas con mayor incidencia en la vida política, social, económica y valórica de los ciudadanos, siendo al mismo tiempo las áreas que habían sufrido cambios más radicales durante el gobierno militar.

Por constituir el eje articulador de los cambios más trascendentes realizados por el gobierno del General Pinochet, en el primer capítulo se entrega una reseña de la Constitución del '80 y como incide en los seis temas trabajados.

En el segundo capítulo se muestra en términos generales lo prometido y realizado en torno a tales temas, iniciando cada período de gobierno con una breve reseña respecto a la elección presidencial y parlamentaria, de modo de dar cuenta del contexto político que enfrentaba cada administración.

En el tercer capítulo se entregan las conclusiones del trabajo. Se detalla, por periodo presidencial y por tema, los resultados -positivos y negativos- de las iniciativas de ley que se sometieron a discusión parlamentaria durante esos 20 años.

El documento con cada uno de los Mensajes enviados al parlamento por el Ejecutivo en cada período se presenta, en forma de tablas, en un apartado bajo el título de *"Seguimiento de mensajes presidenciales para el cumplimiento de promesas de campaña"*.

Los tesistas confían en que esta investigación ofrece al lector una información objetiva respecto del cumplimiento o incumplimiento de las promesas de campaña realizadas por los postulantes al gobierno entre 1990 y 2010, y sobre el comportamiento de las distintas fuerzas políticas en relación con dichos intentos de avanzar en el perfeccionamiento de la institucionalidad política y social heredada de la dictadura militar.

INTRODUCCIÓN

Chile vivió, durante todo el 2011, una situación política compleja. Manifestaciones ciudadanas se tomaron las calles del país, convocadas por dirigentes universitarios y secundarios, agrupando a miles que inicialmente demandaron mejoras en la educación, pero a los que pronto se sumaron quienes exigen una nueva Constitución y una mejor distribución de la riqueza, mediante una reforma tributaria. Esta situación de quiebre social ha tenido como ingredientes una baja credibilidad de las instituciones entre los ciudadanos y una creciente desafección con la política y los políticos.

Las manifestaciones –las más masivas y persistentes que se recuerden en los últimos 20 años- demostraron que importantes sectores del país vienen pidiendo cambios de fondo en la institucionalidad política y en el modelo económico que se instaló en Chile durante la dictadura militar y que durante los 20 años de gobiernos concertacionistas –a partir de 1990- fueron objeto de adecuaciones que han dejado a muchos insatisfechos.

El voto popular se inclinó durante esas dos décadas por la coalición “Concertación de Partidos por la Democracia”, que tuvo la oportunidad de transformar dicho modelo, aprobado en los 80 por un poder legislativo constituido por los cuatro comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas, en un contexto de severas limitaciones a las libertades ciudadanas.

¿Cuáles de las promesas de cambio se cumplieron en esas dos décadas? ¿Fueron coherentes las iniciativas de los 4 gobiernos de la Concertación con las promesas realizadas? ¿Por qué algunos de los compromisos más relevantes que se asumieron con la ciudadanía no pudieron culminar con éxito o variaron de tal manera en su tramitación legislativa que resultaron irreconocibles respecto de la idea original?

La presente investigación no da respuesta concreta a estas interrogantes, pero ofrece toda la información relevante que permitirá al lector interesado responderlas.

LOS TEMAS

Este es un trabajo descriptivo, que recoge y ordena las promesas de campaña y los proyectos de los gobiernos entre 1990 y 2010 formulados para cumplirlas, mostrando los resultados de la gestión de cada período en las distintas materias elegidas.

Como ya se ha dicho, el grupo de trabajo hizo una búsqueda y seguimiento de las propuestas programáticas que se presentaron en torno a los siguientes temas:

1. El sistema político-institucional
2. El sistema de salud
3. El sistema educacional
4. Pueblos originarios
5. Seguridad pública
6. Los derechos sexuales y reproductivos

La Constitución de 1980 fija los parámetros dentro de los cuales se desarrollará la vida política y la práctica cívica de los ciudadanos desde su promulgación hasta hoy. De allí que resulta imprescindible desarrollar sus contenidos más importantes, como se hace en el Capítulo I de este trabajo. Asimismo, como apoyo al lector, las disposiciones permanentes y transitorias de la Constitución relacionadas con los seis temas de esta investigación se ofrecen textualmente en el **Anexo N° 1** del trabajo.

Los seis temas son analizados en el Capítulo II, donde se da cuenta de los proyectos de ley enviados al parlamento. Además, en el apartado que hemos titulado *"Seguimiento de los mensajes presidenciales para el cumplimiento de promesas de campaña"*, se realizó una recopilación y sistematización, en formato de tablas- dando cuenta de su desarrollo y resultado en el trámite parlamentario. Se presenta la información con el número del Boletín, la fecha de su presentación, un resumen de su contenido, el resultado y una descripción de las alternativas de su tramitación. El número del Boletín –que identifica el proyecto en el archivo del Congreso- permitirá al lector ir a la fuente de la información respecto de cada uno

de ellos. Se incluyen también los programas y decretos que el Ejecutivo dictó para cumplir sus promesas de campaña.

En algunas ocasiones se verá una carencia total de iniciativas por parte del Ejecutivo, así como en otros casos, la persistencia de su intención de aprobar determinadas reformas, enviando al Congreso una y otra vez Mensajes que nunca fructificaron. También quedará en evidencia la posición que frente a cada proyecto de ley tomaron los distintos partidos políticos y parlamentarios, surgiendo a veces la sorprendente situación de que parlamentarios oficialistas votaron en contra de iniciativas de su propio Gobierno, mientras parlamentarios de oposición votaron favorablemente proyectos del Ejecutivo.

En lo político-institucional, se concentró la investigación en los temas que se consideraron más relevantes en relación con el respeto de los derechos civiles y políticos de los ciudadanos, los que habían sufrido cambios profundos durante el régimen militar, el que impuso en algunos de ellos modelos que eran desconocidos hasta entonces: el sistema binominal; las votaciones, el derecho a voto y la votación de los chilenos en el extranjero; la descentralización, los gobiernos locales y regionales; los plebiscitos; el parlamento y los cargos de representación popular; los partidos políticos y el financiamiento de campañas, así como las modificaciones a otros organismos o instituciones que ejercían un gran peso sobre la sociedad chilena, como el Consejo de Seguridad Nacional y el Tribunal Constitucional, temáticas estas últimas que se agrupan y detallan en la investigación bajo el título “Otros cambios institucionales relevantes”.

Las políticas sociales de **educación y salud** iniciadas a partir del 11 de marzo de 1990 contrastan profundamente con las desarrolladas durante el Gobierno Militar. Estos temas sociales fueron elegidos por ser relevantes en el desarrollo de los ciudadanos y porque en la década del 80 sufrieron cambios muy profundos, a raíz de los cuales ambos están influyendo pesadamente en el presupuesto de las familias chilenas.

Durante las dos últimas décadas el tema de la **seguridad ciudadana** ha incrementado notoriamente su presencia dentro de las preocupaciones de la sociedad chilena. Tanto las medidas preventivas como aquellas orientadas

directamente a combatir la delincuencia, despiertan el interés ciudadano y son de creciente importancia a la hora de acaparar simpatías y votos cuando los políticos las mencionan.

Desde los primeros años noventa, cuando se realizaron importantes innovaciones legales que sembraron las bases de la institucionalidad dirigida hacia el **mundo indígena**, hasta la situación actual, han ocurrido desacuerdos y conflictos que, aún sin resolverse, han mostrado de forma casi emblemática el infructuoso camino que han seguido las reformas profundas y significativas en torno a esta temática.

También se abordan en esta investigación temas relacionados con la sexualidad bajo el concepto de los **derechos sexuales y reproductivos** en su acepción más amplia.¹ Estos son definidos como *“un conjunto de derechos que se relacionan con la sexualidad y la reproducción de las mujeres y los hombres. Son los derechos que tienen todas las personas, sin discriminación de ningún tipo, a tomar decisiones con libertad y sin violencia. Es el derecho a tener la posibilidad de alcanzar el máximo bienestar y la mejor calidad de vida”*².

Pese a los avances de los últimos veinte años en Chile, que se plasman en una legislación que da cuenta de cambios culturales y sociales con una visión más amplia y pluralista respecto a los individuos en los ámbitos de su vida privada (por ejemplo, las leyes sobre divorcio, violencia intrafamiliar, reconocimiento de todos los hijos, etc.), aún los temas relacionados con la sexualidad reabren el debate público, incluso dentro de las coaliciones políticas de gobierno y oposición. Esto puede explicar en parte el hecho que desde el ejecutivo se haya enviado muy pocos proyectos de ley respecto a estos derechos. La mayoría de las veces fueron iniciativas parlamentarias las que permitieron poner estos temas en la agenda legislativa.

Para el caso de este trabajo, se abordarán principalmente los temas relacionados con:

- **Prevención del embarazo adolescente**

¹ Para mayor información sobre este sub tema, ver Anexo N°2

² Instituto Chileno de Medicina Reproductiva: <http://www.infojuven.cl/1-3.php>

- **La anticoncepción de emergencia**
- **El aborto**

También se describirá lo ocurrido con las **uniones entre personas del mismo sexo**, porque en cierta medida en la ampliación de estos derechos está el vivir libre de maltrato y discriminación de cualquier tipo, sea por edad, etnia, género y orientación sexual.

CAPÍTULO I - LA CONSTITUCIÓN DE 1980

Uno de los primeros actos que realizó la Junta de Gobierno después del golpe militar de septiembre de 1973, fue convocar a una Comisión Constituyente con el fin de elaborar una nueva Constitución Política para Chile. Cinco años y cuatrocientas diecisiete sesiones tomó a los integrantes de dicha Comisión (Sergio Diez Urzúa, Jaime Guzmán Errázuriz, Enrique Ortúzar Escobar, Jorge Ovalle Quiroz, Enrique Evans de la Cuadra, Gustavo Lorca Rojas, Alejandro Silva Bascuñán y Alicia Romo Román) redactar el anteproyecto. La última sesión se realizó el 5 de octubre de 1978.

El texto de la **Constitución de 1980 fue sancionado por Decreto Ley N° 3.464, en agosto de 1980**, y aprobado el 11 de septiembre de 1980. La nueva Carta Fundamental entró en vigencia de manera transitoria seis meses más tarde y está en plena aplicación desde el retorno a la democracia, el 11 de marzo de 1990, en que dejaron de regir sus disposiciones transitorias³.

Para analizar y revisar lo avanzado en los seis temas que son materia de esta investigación, es imprescindible dar una mirada a la que ha sido la base institucional del sistema político chileno en los últimos 30 años: la Constitución de 1980. Piedra angular de la llamada “democracia protegida”, ha sido objeto de numerosos intentos de modificar lo que algunos califican como “enclaves autoritarios”.

En la Constitución de 1980 se distinguen tres partes:

- las disposiciones constitucionales de vigencia permanente,
- las 29 disposiciones transitorias (que son de acatamiento obligatorio pero aplicables por un período determinado de tiempo) y;
- las específicamente referidas a la sucesión del gobierno del general Pinochet, que establecieron el mecanismo de sucesión presidencial.

³ Fue promulgada como *Constitución Política de la República de Chile por Decreto Supremo N° 1.150*.

Estas disposiciones están contenidas también en los 29 artículos transitorios.

1. Principales características de la Constitución del '80

Esta imprimió al sistema político nacional una serie de características que eran nuevas para su institucionalidad y desconocidas en su tradición republicana:

- Un **sistema electoral binominal** que otorgó representación parlamentaria con igual proporción sólo a las dos primeras mayorías, lo que sobredimensiona el cupo de la fuerza minoritaria y deja fuera del escenario a fuerzas políticas de menor envergadura electoral.
- Estableció un **cuerpo de senadores vitalicios y designados** institucionalmente.
- **Las reformas constitucionales** requerían altos quórum.
- Creó un **Consejo de Seguridad Nacional** con presencia paritaria de militares y civiles.
- Estableció la **inamovilidad de los comandantes en jefe** de las Fuerzas Armadas y de Orden, así como la imposibilidad del Presidente de pasar a retiro a los oficiales militares.
- Hasta la vigencia de sus disposiciones permanentes, rigieron **disposiciones transitorias** que limitaron severamente los derechos civiles y políticos de los ciudadanos.

Los principales contenidos de sus disposiciones permanentes en materia de derechos civiles y políticos se referían al modelo de institucionalidad política que se daría el país, al ejercicio de la soberanía, las formas de administración interior del Estado, los actos y doctrinas políticas que atentasen contra el ordenamiento institucional, la nacionalidad, la ciudadanía y su ejercicio, la formación de la ley, los estados de excepción constitucional, los requisitos y limitaciones para optar a cargos de elección popular y las modalidades y quórum para cambiar la Constitución.⁴

⁴ Ver Anexo N° I.

En materia educacional, según la Constitución Política de 1980, el Derecho a la Educación tiene como propósito fundamental “...el pleno desarrollo de la persona en las distintas etapas de su vida.” Sin embargo, esta responsabilidad recae en los padres, madres y apoderados/as, puesto que “...tienen el derecho preferente y el deber de educar y de escoger el establecimiento de enseñanza para sus hijos/as...”; correspondiéndole al Estado otorgar “especial protección” al ejercicio de los mismos.

Asimismo, se estipulan como obligaciones estatales “...promover el acceso gratuito a la Educación Parvularia y garantizar el financiamiento fiscal al Segundo Nivel de Transición...” Además, se manifiesta que la Educación Básica y Media son obligatorias, por lo que se debe financiar un sistema gratuito para tales efectos, y asegurar su acceso a la comunidad nacional. De este modo, al Estado le corresponde “...fomentar el desarrollo de la educación en todos sus niveles, estimular la investigación científica y tecnológica, la creación artística, la protección e incremento de nuestro patrimonio cultural.” Por su parte, la comunidad debe contribuir al desarrollo y perfeccionamiento de la educación.

Además, se explicita la libertad de enseñanza, es decir, el derecho de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales, “...una libertad que no tiene otras limitaciones que las impuestas por la moral, las buenas costumbres, el orden público y la seguridad nacional.” Y la guinda de la torta, “...la enseñanza reconocida oficialmente no podrá orientarse a propagar tendencia político partidista alguna.” Finalmente, este texto manifiesta que una Ley Orgánica Constitucional establecerá los requisitos mínimos, las normas, aplicaciones y exigencias para la Enseñanza Básica y Media. Como también, para el reconocimiento oficial de las instituciones educativas, donde “...el Estado debe velar por este cumplimiento.”

Este marco jurídico deja atrás o sepulta el modelo del “Estado Educador, Benefactor o de Compromiso”, que durante el siglo XX desarrolló, fortaleció y legitimó, a lo largo de todo Chile, un sistema público de escuelas primarias, secundarias e instituciones formadoras de docentes. Por el contrario, esta Constitución de inspiración neoliberal, instala un régimen económico fundado en el

predominio del capital... entiéndase como un elemento fundamental para producir, acumular, acrecentar y/o concentrar las riquezas, dineros o valores en algunos sectores de la comunidad... En consecuencia, esta Constitución sienta las bases para la transformación del rol del Estado, e inaugura un conjunto de políticas subsidiarias o suplementarias, que tienen como prioridad proteger y regular el funcionamiento del Sistema Nacional de Educación.

En el área de salud el gran cambio se relacionó con el nacimiento de un sistema privado de atención de adscripción voluntaria, que entró a competir con el sistema público que hasta entonces captaba la mayoría de las atenciones al grueso de los chilenos. Previamente, los servicios de salud público también habían sido traspasados a los municipios.

En materia de **pueblos originarios** la Constitución de 1980 no contenía normas específicas relacionadas con las etnias, mientras que el concepto de **seguridad ciudadana** era inexistente, primando la lógica de la seguridad nacional.

Finalmente, en cuanto a los **derechos sexuales y reproductivos**, al instaurar a la familia como el núcleo fundamental de la sociedad, estableció un modelo cultural que con el paso de los años se hizo estrecho para contener la diversidad existente en la materia.

Las 29 disposiciones transitorias⁵ de la Constitución estaban referidas a múltiples temas: atribuciones de la Junta de Gobierno, Tribunal Constitucional, Poder Judicial, Código de Minería, Tribunal Calificador de Elecciones, aunque las más significativas en términos del devenir político se referían a la continuidad en el cargo del General Pinochet, la elección de su sucesor y la suspensión de la vigencia de las garantías políticas y libertades ciudadanas hasta su plena entrada en vigencia⁶.

⁵ Ver Anexo N° 1.

⁶ Lo que ocurrió el 11 de marzo de 1990.

2. El plebiscito presidencial de 1988

Precisamente de acuerdo a lo establecido en las disposiciones transitorias de la Constitución de 1980, el gobierno convocó a la ciudadanía a ratificar la permanencia del general Pinochet en el cargo mediante un plebiscito que se realizaría el 5 de octubre de 1988. Se proponía la prórroga del período presidencial hasta diciembre de 1997. Pese a no existir plenas garantías institucionales para llevar a cabo la consulta, la oposición apostó a que el plebiscito se realizaría sin inconvenientes.

La opción “SI” proponía la continuidad en el poder del General Pinochet. En medio de crecientes protestas sociales, con una oposición que se cohesionaba en la “Concertación de Partidos por el No”, y aún pesando sobre todos los partidos políticos la prohibición de constituirse orgánicamente, se realizó el plebiscito presidencial el 5 de octubre de 1988.

Aunque hubo un debate en torno a la validez del Tribunal Calificador de Elecciones, la Ley N° 18.460 del 15 de noviembre de 1985 respaldó su existencia legal. Junto con lo anterior, la Ley Orgánica Constitucional N°18.556, del 1° de octubre de 1986, reguló el funcionamiento del Servicio Electoral y del sistema de inscripciones electorales. En medio de gran expectativa y escepticismo, la ciudadanía acudió masivamente a votar tras las banderas del “SI” y del “NO”.

Resultados del plebiscito presidencial del 5 de octubre de 1988

Votos por el SI	3.119.110 votos (44,01%)
Votos por el NO	3.967.569 votos (55,99%)
Votos nulos	94.594
Votos en blanco	70.660

El gobierno militar reconoció su derrota y aplicando nuevamente las normas transitorias de la Constitución, dio por prorrogado el mandato del General Pinochet por un año, hasta el 10 de marzo de 1989, período en el cual se realizarían elecciones presidenciales abiertas.

3. Los acuerdos políticos de 1989: el plebiscito constitucional

Perdido el plebiscito presidencial el 5 de octubre de 1988, el criterio del gobierno en funciones fue introducir a la Constitución ciertas reformas mínimas necesarias para que la oposición aceptara su legitimidad. Ello permitiría evitar en el futuro la posibilidad de convocar a una Asamblea Constituyente que redactase una nueva Carta Magna y abrir así la posibilidad de iniciar el desmantelamiento de la obra del régimen militar. Por eso puso como condición el consenso sobre los cambios a realizar.

La Concertación, por su parte, apuró la propuesta de cambios para superar las críticas de legitimidad de la Constitución y propiciar una transición consensuada hacia la democracia, aplicando el mecanismo que la propia Carta establecía, es decir, someter esos cambios a plebiscito nacional⁷.

Las negociaciones se hicieron entre el Ministro del Interior del gobierno militar, Carlos Cáceres, y la recién constituida “Concertación de Partidos por la Democracia”. Las discusiones se centraron exclusivamente en los temas político-institucionales, sin tocarse temas como educación, salud o seguridad ciudadana. El plebiscito constitucional tuvo lugar el 30 de julio de 1989.

En ese momento, todos los conglomerados o partidos políticos tenían sus propias aspiraciones en cuanto a los cambios a introducir a la Constitución del '80.

La Concertación se proponía:

- Cambiar los mecanismos de reforma constitucional.
- Modificar la composición y atribuciones del Consejo de Seguridad Nacional
- Derogar el Art. 8° de la Constitución (que excluía a partidos políticos por razones ideológicas).
- Elección íntegra del Congreso Nacional respetando la representación proporcional (cambiar el sistema binominal).

⁷ Fue la primera de las dos grandes reformas que ha tenido la Constitución de 1980. La segunda ocurriría en el año 2005.

- Eliminar la inamovilidad de los comandantes en jefe de las FF.AA y de Orden, cargos que pasarían a ser de exclusiva confianza del Presidente de la República.
- Aprobar leyes sobre el sistema electoral, los partidos políticos y la elección de alcaldes, y eliminar la incompatibilidad entre ser dirigente social y tener militancia política.

RN presentó sus “Proposiciones para una Reforma de la Constitución de 1980”:

- Modificar el Art. 8° para no restringir la libertad de pensamiento, pero permitiendo la marginación legal de partidos y personas que atenten de hecho contra el desenvolvimiento democrático.
- Eliminar la incompatibilidad de la militancia en un partido político con los cargos de dirigente gremial; sancionar a dirigentes por el mal uso de la autonomía que la ley les faculta.
- Suprimir la facultad del Presidente para disolver la Cámara de Diputados (mecanismo propio de regímenes parlamentarios), por constituir una excesiva presión del Ejecutivo sobre la labor fiscalizadora de la Cámara.
- Atenuar las excesivas facultades presidenciales respecto del Estado de Excepción que le permitía restringir las libertades de reunión, locomoción, información y opinión, sin afectar las libertades de entrada y salida del territorio nacional (lo que implicaba la eliminación del exilio político) y el derecho de asociación y sindicalización, y eliminar toda censura a la correspondencia y a las comunicaciones.
- Eliminar los senadores designados; que el número de diputados y senadores guarden relación con el número de electores por distrito electoral o por región.
- Modificar la composición del Consejo de Seguridad Nacional incluyendo al Presidente de la Cámara de Diputados y al Contralor General de la República. “Las Fuerzas Armadas y de Orden no deben tener mayor

gravitación en ese organismo que la suma de los tres poderes del Estado”, se afirmó para respaldar esta propuesta.

- En relación con los mecanismos de reforma de la Constitución: eliminar el veto del Presidente de la República y reducir el mínimo de votos a la mayoría absoluta.

A su vez, la UDI planteó sus propias ideas:

- Mantener invariable el Artículo 8° de la Constitución.
- Defender la conformación original del Consejo de Seguridad Nacional. En el eventual caso de un nuevo miembro, sugerían incorporar al Presidente del Tribunal Constitucional o el Presidente del Consejo del Banco Central.
- Eliminar la incompatibilidad de la militancia en un partido político con los cargos de dirigente gremial (Artículo 23).
- Eliminar la facultad presidencial de disolver la Cámara de Diputados.
- Modificar sólo la duración de los estados de excepción constitucional.
- Inhabilitar a los militares o carabineros en actividad para cargos parlamentarios.
- Introducir una nueva causal de cesación en el cargo de parlamentario por infringir abiertamente la Constitución.
- Limitar la inviolabilidad parlamentaria en caso de responsabilidad penal o civil por los delitos de injuria que un parlamentario cometiera contra particulares.
- Hacer ligeras disminuciones a los requisitos de quórum para aprobar reformas constitucionales.

Pinochet concuerda en que es posible hacer algunos cambios:

- Modificar ciertos mecanismos de reforma de la Constitución Política.
- Derogar la facultad presidencial de disolver la Cámara de Diputados.
- Eliminar la expulsión de personas del territorio nacional o prohibirles su ingreso durante el Estado de Sitio.

- Integrar un nuevo miembro civil al Consejo de Seguridad Nacional.
- Acortar el período presidencial.

El Mensaje que firmó el General Pinochet al presentar el proyecto⁸ daba los siguientes argumentos para promover los cambios a la Constitución de 1980:

“El perfeccionamiento y la estabilidad institucional son preocupaciones fundamentales del supremo gobierno. Consecuente con ese propósito, se ha estudiado la conveniencia de introducir algunas modificaciones a la Constitución Política.

Dos aspectos primordiales se han tenido en consideración para determinar la proposición de reforma. En primer término, la orientación general de las modificaciones ha de ser el perfeccionamiento de las instituciones, a fin de que la vida política del país se desenvuelva en el futuro con tranquilidad ciudadana, con lealtad a las normas básicas y con criterios concretos de respeto a los derechos de las personas. Tenemos la convicción de que la inspiración de la reforma que se os somete proporciona la estabilidad que requiere una democracia, fortalecida por la construcción y sacrificio que han hecho las Fuerzas Armadas y de Orden; modernizada para que sea un medio que haga realidad las libertades —no sólo para votar y ser elegido—, y que anime efectivamente el progreso y no coadyuve al estancamiento económico.

En segundo lugar, se ha procurado abordar esta trascendental materia con el más amplio acuerdo posible de los sectores ciudadanos. Las modificaciones que se proponen son el fruto del consenso necesario para perfeccionar la Constitución, logrado a partir de estudios y proposiciones del gobierno y de todos los sectores democráticos”.

El 30 de julio de 1989 se realizó el plebiscito constitucional para aprobar las reformas acordadas entre el derrotado gobierno militar y la Concertación de Partidos por la Democracia. Se aprobaron 54 reformas. Los

⁸ Fue presentado el 1° de junio de 1989.

cambios constitucionales fueron publicados como **Ley N° 18.825** el 17 de agosto de 1989.

Resultado del plebiscito constitucional

Aprobación	6.069.440 votos (91,25%)⁹
Rechazo	581.615 votos (8,74%)¹⁰
Total votos válidamente emitidos	6.651.055 votos (100%)
Votos nulos y blancos	413.024 votos (6,09%)¹¹
<i>Ciudadanos Inscritos:</i>	<i>7.556.613</i>
<i>Votos emitidos:</i>	<i>7.082.079</i>
Votó un 93,73% de los inscritos.	

Según se dijo en ese momento, las reformas apuntaban a:

- Reemplazar el procedimiento de reforma de la Constitución.
- Afirmar el pluralismo político.
- Fortalecer los derechos constitucionales.
- Moderar los estados de excepción.
- Robustecer el principio democrático y participativo del sistema.

Cabe destacar, sin embargo, que una mirada acuciosa a los cambios concordados permite darse cuenta que éstos fueron menos profundos y trascendentales de lo que en esa época se quiso presentar.

Así por ejemplo, se derogó el artículo 8°, poniendo aparentemente fin a una norma que era muy criticada por la oposición, pues declaraba inconstitucionales a las organizaciones, movimientos o partidos “que persigan la difusión de doctrinas que atenten contra la familia, propugnen la violencia o una concepción de la sociedad, del Estado o del orden jurídico, de carácter totalitario o fundada en la lucha de clases”. Ese artículo –que permitía la persecución de las ideas– sancionaba a las personas que pertenecieran a tales organizaciones prohibiéndoles optar a funciones o cargos públicos –fueran o no de elección

⁹ Sobre total de votos válidamente emitidos

¹⁰ Idem anterior

¹¹ Sobre total de votos emitidos

popular-, ser directores de escuelas o explotar medios de comunicación, ser dirigentes de organizaciones políticas, vecinales, sindicales, gremiales o empresariales durante el plazo de 10 años desde que el Tribunal Constitucional declarara la inconstitucionalidad de la organización.

Sin embargo, la reforma concordada agregó al artículo 19° ciertos conceptos muy similares a los derogados con el artículo 8°, por la vía de adicionarle los siguientes incisos al N° 15 de dicho artículo:

“La Constitución Política garantiza el pluralismo político. Son inconstitucionales los partidos, movimientos u otras formas de organización cuyos objetivos, actos o conductas no respeten los principios básicos del régimen democrático y constitucional, procuren el establecimiento de un sistema totalitario, como asimismo aquellos que hagan uso de la violencia, la propugnen o inciten a ella como método de acción política. Corresponderá al Tribunal Constitucional declarar esta inconstitucionalidad.

“Sin perjuicio de las demás sanciones establecidas en la Constitución o en la ley, las personas que hubieren tenido participación en los hechos que motiven la declaración de inconstitucionalidad a que se refiere el inciso precedente, no podrán participar en la formación de otros partidos políticos, ni optar a cargos públicos de elección popular ni desempeñar los cargos que se mencionan en los números 1) a 6) del artículo 54¹², por el término de cinco años contado desde la resolución del tribunal. Si a esa fecha las personas referidas estuvieren en posesión de las funciones o cargos indicados, los perderán de pleno derecho.

“Las personas sancionadas en virtud de este precepto no podrán ser objeto de rehabilitación durante el plazo señalado en el inciso

12 Se refiere a ministros, intendentes, gobernadores, alcaldes, miembros de los consejos regionales y comunales, miembros del Consejo del Banco Central, magistrados de los tribunales superiores de justicia, jueces de letras, funcionarios que ejerzan el ministerio público, miembros del Tribunal Constitucional, del Tribunal Calificador de Elecciones y de los tribunales electorales regionales, y Contralor General de la República.

anterior. La duración de las inhabilidades contempladas en este artículo se elevará al doble en caso de reincidencia.”

Lo mismo ocurrió con los quórum para reformar la Constitución, los que fueron elevados con el argumento de que *“se han afianzado aun más los derechos y garantías constitucionales al exigirse mayorías más altas para su reforma”*.

Así, los quórum referidos a las Bases de la Institucionalidad, los Derechos y Deberes Constitucionales, el Tribunal Constitucional, las Fuerzas Armadas y de Orden, el Consejo de Seguridad Nacional y la Reforma a la Constitución fueron **elevados de 3/5 a 2/3** de los parlamentarios en ejercicio (de 72 a 80 de los 120 diputados).

El único quórum que bajó fue el referido a las reformas a las Leyes Orgánicas Constitucionales, que rebajó de 3/5 a 4/7 los votos necesarios de los parlamentarios en ejercicio (de 72 a 69 diputados).

Ejemplos que muestran el sentido cosmético de algunas reformas:

En el caso del artículo 39, el cambio propuesto sólo consagró con mayor fuerza una restricción de los derechos individuales. En su texto original, la Constitución señalaba:

Artículo 39.- *Los derechos y garantías que la Constitución asegura a todas las personas sólo pueden ser afectados en las siguientes situaciones de excepción: guerra externa o interna, conmoción interior, emergencia y calamidad pública.*

Con la reforma, el artículo 39 quedó como sigue:

“Artículo 39. El ejercicio *de los derechos y garantías que la Constitución asegura a todas las personas sólo puede ser afectado en las siguientes situaciones de excepción: guerra externa o interna, conmoción interior, emergencia y calamidad pública.”*

El artículo 41, número 2 de la Constitución señalaba:

“Artículo 41.- 2º.- *Por la declaración de estado de sitio el Presidente de la República podrá trasladar a las personas de un punto a otro del territorio nacional, arrestarlas en sus propias casas o en lugares que no sean cárceles ni otros que*

estén destinados a la detención o prisión de reos comunes, y expulsarlas del territorio nacional. Podrá, además, restringir la libertad de locomoción y prohibir a determinadas personas la entrada y salida del territorio. Asimismo, podrá suspender o restringir el ejercicio del derecho de reunión y la libertad de información y de opinión, restringir el ejercicio de los derechos de asociación y de sindicación e imponer censura a la correspondencia y a las comunicaciones.

La medida de traslado deberá cumplirse en localidades urbanas que reúnan las condiciones que la ley determine.

¿En qué consistió la reforma en este caso? El nuevo artículo 41, N° 2 quedó así:

Artículo 41.- 2º- *Por la declaración de estado de sitio, el Presidente de la República podrá trasladar a las personas de un punto a otro del territorio nacional, arrestarlas en sus propias casas o en lugares que no sean cárceles ni en otros que estén destinados a la detención o prisión de reos comunes. Podrá, además, suspender o restringir el ejercicio del derecho de reunión y restringir el ejercicio de las libertades de locomoción, de información y de opinión.*

La medida de traslado deberá cumplirse en localidades urbanas que reúnan las condiciones que la ley determine”.

En este caso, la reforma concedió ciertas mejoras como quitar al Presidente la prerrogativa de expulsar ciudadanos del país, de restringir el derecho de asociación y sindicación, e imponer censura a la correspondencia y a las comunicaciones. Los derechos de información y de opinión sólo podrían ser restringidos y no suspendidos.

Otra modificación al artículo 41 consagró la indefensión de los ciudadanos en cuanto a su derecho de requerir y recibir protección de los tribunales en situaciones de detenciones arbitrarias.

Para ello debemos mirar el artículo 21 de la Constitución del '80 que señala que:

Artículo 21.- *Todo individuo que se hallare arrestado, detenido o preso con infracción de lo dispuesto en la Constitución o en las leyes, podrá ocurrir por sí, o por cualquiera a su nombre, a la magistratura que señale la ley, a fin de que ésta*

ordene se guarden las formalidades legales y adopte de inmediato las providencias que juzgue necesarias para restablecer el imperio del derecho y asegurar la debida protección del afectado.

Esa magistratura podrá ordenar que el individuo sea traído a su presencia y su decreto será precisamente obedecido por todos los encargados de las cárceles o lugares de detención. Instruida de los antecedentes, decretará su libertad inmediata o hará que se reparen los defectos legales o pondrá al individuo a disposición del juez competente, procediendo en todo breve y sumariamente, y corrigiendo por sí esos defectos o dando cuenta a quien corresponda para que los corrija.

El mismo recurso, y en igual forma, podrá ser deducido en favor de toda persona que ilegalmente sufra cualquiera otra privación, perturbación o amenaza en su derecho a la libertad personal y seguridad individual. La respectiva magistratura dictará en tal caso las medidas indicadas en los incisos anteriores que estime conducentes para restablecer el imperio del derecho y asegurar la debida protección del afectado.

En relación con este tema, que en la práctica fortalecía la institución del recurso de amparo, el artículo 41 número 3 de la misma Constitución señalaba:

Artículo 41, número 3º.- *Los recursos a que se refiere el artículo 21 no serán procedentes en los estados de asamblea y de sitio, respecto de las medidas adoptadas en virtud de dichos estados por la autoridad competente y con sujeción a las normas establecidas por la Constitución y la ley.*

El recurso de protección no procederá en los estados de excepción respecto de los actos de autoridad adoptados con sujeción a la Constitución y a la ley que afecten a los derechos y garantías constitucionales que, en conformidad a las normas que rigen dichos estados, han podido suspenderse o restringirse.

En los casos de los incisos anteriores, los tribunales de justicia no podrán, en caso alguno, entrar a calificar los fundamentos de hecho de las medidas que haya adoptado la autoridad en el ejercicio de sus facultades.

Con las reformas acordadas, el artículo 41, número 3 quedó así:

Artículo 41, número 3°.— *Los tribunales de justicia no podrán, en caso alguno, entrar a calificar los fundamentos ni las circunstancias de hecho de las medidas que la autoridad haya invocado para adoptarlas en el ejercicio de las facultades excepcionales que le confiere esta Constitución. La interposición y tramitación de los recursos de amparo y de protección que conozcan los tribunales no suspenderán los efectos de las medidas decretadas, sin perjuicio de lo que resuelvan en definitiva en tales recursos.”*

Finalmente, respecto del artículo 41 se reformó su número 4, que señalaba originalmente:

Artículo 41, número 4°: *Por la declaración de estado de emergencia se podrán adoptar todas las medidas propias del estado de sitio, con excepción del arresto de las personas, de su traslado de un punto a otro del territorio, de la expulsión del país y de la restricción del ejercicio de los derechos de asociación y de sindicación. En cuanto a la libertad de información y de opinión, sólo podrán restringirse.*

Con los cambios acordados, este número 4° quedó así:

Artículo 41, número 4°. — *Por la declaración de estado de emergencia, se podrá restringir el ejercicio de la libertad de locomoción y del derecho de reunión.”*

Asimismo, las reformas establecieron una reducción del período presidencial de 8 a 4 años, sin reelección en el período inmediatamente posterior; y se suprimió la facultad presidencial de disolver la Cámara por una vez en su mandato.

En las páginas siguientes veremos un resumen de los contenidos principales de la Carta Fundamental en relación con los seis temas de esta investigación.

4. La Constitución de 1980 en los temas elegidos

a) En lo político-institucional

Con el propósito de ser la base de una “democracia protegida”, la Constitución de 1980 instaló conceptos nuevos hasta ese momento en la tradición republicana del país.

El sistema binominal, por ejemplo, resulta en la constitución de conglomerados políticos amplios, reduciendo la representación de grupos minoritarios en el Congreso al establecer que resultados electorales del 33,4% obtienen la misma representación que votaciones del 66%.

El gran universo de exiliados chilenos –fenómeno de cuantía a partir de 1973- mantuvo congelada su participación electoral al no dársele derecho a voto.

En cuanto a los gobiernos regionales, el proceso de Regionalización del Gobierno Militar pretendió un cambio profundo de la matriz política del país, donde los Consejos Regionales de Desarrollo (COREDES) buscaron reemplazar a los partidos políticos como intermediarios entre la sociedad civil y el Estado¹³. Según la Constitución de 1980, este organismo asesor del Intendente era presidido por éste e integrado por los gobernadores de las provincias respectivas, por un representante de cada una de las instituciones de las Fuerzas Armadas y de Carabineros con asiento en la respectiva región, y por miembros designados por los principales organismos públicos y privados que ejerzan actividades en el área territorial de la región. El sector privado tendrá representación mayoritaria en dicho consejo. Una de sus funciones era designar a los alcaldes de todo el país, con la excepción de aquellos municipios que eran de designación directa del Presidente de la República.

Los quórum para reformar la Constitución, en fin, obligaban a amplios acuerdos políticos que hasta el día de hoy han sido muy difíciles de lograr respecto de ciertos temas, como el sistema binominal y las propias disposiciones referidas a los cambios a la Constitución.

b) En salud

Tal como ocurrió con la educación, se introdujeron profundos cambios en el sector salud, los que obedecieron a las políticas económicas y sociales neoliberales del momento.

¹³ “Estructuras participativas y descentralización: el caso de los consejos regionales en Chile”. Luis Lira y Fernando Marinovic, publicado en el libro “Instituciones y actores del desarrollo territorial en el marco de la globalización” ILPES (LC/IP/L.176) / Universidad del Bio-Bio (Registro de Propiedad Intelectual N°111.182 I.S.B.N. 965-7813-05-1)

Previo a la Constitución del 80, se reestructuró el sector estatal de salud (1979). Se reorganizó el Ministerio y sus instituciones relacionadas, y se creó el Sistema Nacional de Servicios de Salud (SNSS). Esta reestructuración agrupaba dos grandes sistemas; el Sistema Nacional de Salud (SNS), creado en 1952, y el Servicio Médico Nacional de Empleados (SERMENA), creado en 1942. Esta fusión sería clave para los artículos que dictaría la nueva normativa.

La constitución del 80 sentó las bases para la creación del nuevo régimen de prestaciones de salud. Ese mismo año, una serie de decretos con fuerza de ley concretan el proceso de municipalización del sector primario y crean los Consultorios de Atención Primaria, dependientes de las municipalidades.

En el año 1981 se crean las ISAPRES, Instituciones de Salud Previsional, entidades privadas con sistemas de libre elección que otorgan prestaciones y beneficios de salud a sus afiliados. Comienza la cotización obligatoria del 4% de las remuneraciones para salud.

La Ley N° 15.469 de 1985 fijó las características del modelo de financiamiento, previsión y atención de salud, destacando la libertad de optar por alternativas públicas o privadas, tanto en previsión como en atención de salud, con prestaciones directamente relacionadas con el ingreso económico de los ciudadanos y sus cotizaciones.

Los principales contenidos en materia de salud en la Constitución del 80 se encuentran en el Inciso III, “De los derechos y deberes constitucionales” y apuntaron a consagrar la instalación de un sistema privado de salud¹⁴, artículo 9º

El derecho a la protección de la salud.

El Estado protege el libre e igualitario acceso a las acciones de promoción, protección y recuperación de la salud y de rehabilitación del individuo.

Le corresponderá, asimismo, la coordinación y control de las acciones relacionadas con la salud.

Es deber preferente del Estado garantizar la ejecución de las acciones de salud, sea que se presten a través de instituciones públicas o privadas, en la

¹⁴ Ver Anexo N° I.

forma y condiciones que determine la ley, la que podrá establecer cotizaciones obligatorias.

Cada persona tendrá el derecho a elegir el sistema de salud al que desee acogerse, sea éste estatal o privado.

De esto se desprende lo siguiente:

Lo que se garantiza es “la protección de la salud”, es decir, esta protección puede ser vista desde dos dimensiones.

Primero, como el derecho al acceso a la salud, esto es, a las acciones que tengan por objeto su prevención, recuperación y rehabilitación. La segunda, debe ser entendida como una garantía que las personas no sufrirán enfermedades evitables, es decir que sean provocadas por la acción del Estado o de un tercero, o por la omisión de éstos. Respecto al Estado, en primer lugar éste debe proteger “el libre e igualitario acceso a las acciones de salud”. Estas acciones son: de promoción (a través de campañas educativas, por ejemplo), de protección (medicina preventiva), de recuperación (medicina curativa) y de rehabilitación (cuando el estado de salud no puede ser recuperado). Que sea libre e igualitario, implica la obligación de crear condiciones que permitan que las personas accedan a las acciones de salud.

Por otra parte, de acuerdo con el inciso tercero, el Estado debe preferentemente garantizar la ejecución de las acciones de salud, que presten las instituciones públicas o privadas, en la forma y condiciones que determine la ley.

El Estado cumple su rol de controlar y garantizar las acciones de salud y de garantizar el goce de las prestaciones de seguridad social por medio de las Superintendencias de Seguridad Social, de Administradoras de Fondos de Pensiones y de Instituciones de Salud Previsional.

c) En educación

La Constitución de 1980 establece, para el caso de la Educación, dos artículos que se constituyen en los ejes sobre los que se funda el nuevo sistema educacional chileno:

10º El derecho a la educación.

La educación tiene por objeto el pleno desarrollo de la persona en las distintas etapas de su vida. Los padres tienen el derecho preferente y el deber de educar a sus hijos. Corresponderá al Estado otorgar especial protección al ejercicio de este derecho. El Estado promoverá la educación parvularia. La educación básica y la educación media son obligatorias, debiendo el Estado financiar un sistema gratuito con tal objeto, destinado a asegurar el acceso a ellas de toda la población. En el caso de la educación media este sistema, en conformidad a la ley, se extenderá hasta cumplir los 21 años de edad.

Corresponderá al Estado, asimismo, fomentar el desarrollo de la educación en todos sus niveles; estimular la investigación científica y tecnológica, la creación artística y la protección e incremento del patrimonio cultural de la Nación. Es deber de la comunidad contribuir al desarrollo y perfeccionamiento de la educación;

11º La libertad de enseñanza incluye el derecho de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales. La libertad de enseñanza no tiene otras limitaciones que las impuestas por la moral, las buenas costumbres, el orden público y la seguridad nacional. La enseñanza reconocida oficialmente no podrá orientarse a propagar tendencia político partidista alguna. Los padres tienen el derecho a escoger el establecimiento de enseñanza para sus hijos.

Una ley orgánica constitucional establecerá los requisitos mínimos que deberán exigirse en cada uno de los niveles de la enseñanza básica y media y señalará las normas objetivas, de general aplicación, que permitan al Estado velar por su cumplimiento. Dicha ley, del mismo modo, establecerá los requisitos para el reconocimiento oficial de los establecimientos educacionales de todo nivel.

La Constitución del 80 legalizó el poder de la sociedad civil y deja al estado sólo los espacios en que esta no interviene.

“Las funciones que la constitución fija al estado en materia educacional son bien precisas: proteger el derecho preferente de los padres de educar a sus hijos, promover la educación parvularia, financiar un sistema gratuito destinado a asegurar el acceso a educación básica y secundaria y fomentar el desarrollo de la educación en todos sus niveles”. Todo lo demás pertenece al ámbito de la libertad de enseñanza, así como el derecho de los padres de escoger el establecimiento

educacional para sus hijos. Estas disposiciones se norman posteriormente en la LOCE.

En 1986 se consolida el traspaso de las escuelas públicas (educación básica y media) desde el Ministerio de Educación a las Municipalidades, en un proceso que irrumpe de golpe y que deja a la educación pública bajo una doble dependencia, del Ministerio del Interior y el Ministerio de Educación, ya que los Alcaldes y Concejales fueron designados durante el Gobierno militar.

d) En Seguridad Ciudadana

Durante el gobierno militar la delincuencia no era un tema de preocupación pública preponderante. La seguridad se miraba desde otra perspectiva. Por entonces se utilizaba el concepto “seguridad nacional” en vez de “seguridad ciudadana”. Este término involucraba aspectos más amplios que tocaban también a lo político y a las libertades individuales.

La libertad de credo y de conciencia estaba asegurada sólo a aquellas creencias que no se oponían a la moral y las buenas costumbres, a la vez que las doctrinas que se fundan de alguna manera en la lucha de clases eran declaradas explícitamente ilícitas y contrarias al ordenamiento institucional de la República.

- *Artículo 19:*

- 6º.- La libertad de conciencia, la manifestación de todas las creencias y el ejercicio libre de todos los cultos que no se opongan a la moral, a las buenas costumbres o al orden público.*

- *Artículo 8º¹⁵*

- Todo acto de persona o grupo destinado a propagar doctrinas que atenten contra la familia, propugnen la violencia o una concepción de la sociedad, del Estado o del orden jurídico, de carácter totalitario o fundada en la lucha de clases, es ilícito y contrario al ordenamiento institucional de la República*

Por entonces el Consejo de Seguridad Nacional era el garante de la seguridad contra cualquier amenaza interna o externa bajo la tutela de las Fuerzas

¹⁵ Ver Anexo N°I.

Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública -integradas sólo por Carabineros e Investigaciones-, los cuales dependían del Ministerio de Defensa y estaban para garantizar el orden institucional de la Republica y la seguridad pública interior (Artículo 90).

El allanamiento del hogar y la interceptación de documentos privados eran medidas permitidas constitucionalmente, lo mismo que la pena de muerte. Los funcionarios de la administración estaban obligados a entregar información al Consejo de Seguridad Nacional, siendo sancionados en caso de negativa. El Consejo podía representar a cualquier autoridad establecida por la Constitución su opinión sobre algún hecho o materia, y sus opiniones y acuerdos podían mantenerse en reserva o ser públicos, de acuerdo a lo que el mismo Consejo determinara (Artículo 96).

e) En Pueblos Originarios

La Constitución de 1980 no contiene normas específicas sobre los pueblos originarios; ni siquiera hace referencia a los indígenas como poseedores de derechos especiales. La normativa se limita a establecer la igualdad ante la ley, derecho a la vida y a la integridad física y otras referencias generales.

El artículo 19, N° 2, asegura *“La igualdad ante la ley. En Chile no hay persona ni grupo privilegiados”*, y añade que *“Ni la ley ni autoridad alguna podrán establecer diferencias arbitrarias”*

Esta situación es justamente el gran tema en discusión durante los últimos veintiún años. El reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas, es decir, que se mencione, en forma explícita, la existencia de estos pueblos y se otorgue estatus jurídico y político a su calidad de “pueblos”.

Al no mencionar a los pueblos originarios, la Constitución de 1980 los excluye de cualquier calidad o derecho especial que pudiesen tener hasta entonces.

En el año 1972, la Ley N°17.729 estableció disposiciones judiciales, administrativas y de desarrollo educacional especiales para los indígenas, además de normar la propiedad de las tierras por parte de sus comunidades. También

reglamentó la propiedad de las tierras, la cual pertenecía a las comunidades como una posesión colectiva que no podía ser vendida por sus integrantes individuales.

Este criterio se modificó primero en marzo de 1979 con la promulgación del Decreto Ley N° 2.568, la que radicó las funciones del Instituto de Desarrollo Indígena en el Instituto de Desarrollo Agropecuario, y estableció normas que posibilitaron la división de las tierras y las comunidades indígenas.

Posteriormente, en julio de 1979, el Decreto Ley N° 2.570 aceleró el proceso, indicando, además, que al ser divididas las propiedades indígenas dejarían de ser tierras indígenas. Esta medida facilitó que los territorios de los pueblos autóctonos fueran comprados por grandes empresas, principalmente forestales y mineras. Se iniciaron nuevos procesos migratorios, especialmente desde las comunidades de la Octava y Novena regiones, las cuales terminaron por perder, con la Constitución de 1980, también su validez legal y el estatus jurídico de sus derechos ancestrales.

f) En los derechos sexuales y reproductivos

La Constitución del '80 dice en su artículo 1º: "Las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos. La familia es el núcleo fundamental de la sociedad".

Estipula en forma clara y contundente que la ley protege la vida del que está por nacer. Y pese a señalar que "El ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes.", en la realidad no se cumple la ratificación de los Tratados Internacionales respecto a estos temas.

Respecto a las uniones de hechos la Constitución establece en el 1º Capítulo, Artículo N°1 **Artículo 1º.-** *Los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos. Establece que "La familia es el núcleo fundamental de la sociedad" Pero no se refiere a que tipo de familia.*

CAPÍTULO II - LOS GOBIERNOS DEMOCRÁTICOS DE 1990 A 2010

1. **PATRICIO AYLWIN AZOCAR** *(11 de marzo de 1990 a 10 de marzo de 1994)*

1.1 **Antecedentes: las elecciones presidenciales de 1989**

Tras el triunfo del NO en octubre de 1988 se activaron las disposiciones de la Constitución de 1980. Su artículo vigésimo noveno transitorio señalaba que, si la ciudadanía no aprobaba la proposición de que continuara en el poder por otros 8 años el candidato de la Junta Militar –que a la postre resultó ser, tal como se preveía, el general Pinochet- se prorrogaría su período presidencial por un año más. Noventa días antes de su término, debería convocar a elecciones presidenciales y parlamentarias abiertas. Vencido ese plazo, entrarían en vigencia plena todos los preceptos permanentes de la Constitución¹⁶

La coalición opositora, Concertación de Partidos por la Democracia (formada por diecisiete partidos y movimientos políticos), llevó como su abanderado al demócratacristiano **Patricio Aylwin Azócar**, quien había sido vocero de la oposición en la campaña del NO y adoptó el slogan “*Gana la gente, Aylwin presidente*”.

Los sectores proclives al gobierno militar presentaron al independiente y ex Ministro de Hacienda de Pinochet, **Hernan Buchi Buc**, con el slogan “*Buchi es el hombre*”. El empresario **Francisco Javier Errázuriz Talavera** postuló con el apoyo del Partido Liberal, la Democracia Radical, Avanzada Nacional y el Partido Socialista Chileno (de Juan Carlos Moraga), tras el slogan “*Errázuriz, la oportunidad de un Chile digno*”.

Una cuarta candidatura, del doctor **Fernando Monckeberg Barros**, resultó fallida, por sobrepasar en la lista de electores patrocinantes el porcentaje permitido por ley de personas inscritas en partidos políticos.

Otras candidaturas fallidas fueron las de Mario Kreutzberger –quien rechazó de plano la oferta recibida- y la de Pablo Rodríguez Grez, fundador del Movimiento

¹⁶ Ver Anexo N° 1.

Nacionalista “Patria y Libertad”, quien no logró juntar el número de firmas requeridas para inscribir su nombre.

Las presidenciales de 1989 se realizaron el 14 de diciembre, simultáneamente con las elecciones parlamentarias. Triunfó el candidato de la Concertación, **Patricio Aylwin Azócar** con el 55,17% de los votos.

Resultados de la elección presidencial de 1989¹⁷

Patricio Aylwin Azócar	3.850.023 votos (55,17%)
Hernán Büchi	2.051.975 votos (29,40%)
Francisco Javier Errázuriz	1.076.894 votos (15,43%)
<i>Votaron</i>	<i>6.978.892</i>
<i>Inscritos</i>	<i>7.557.537</i>

El Gobierno de Patricio Aylwin fue el primero de carácter democrático, tras 17 años de dictadura militar. Dio inicio a la transición política, período en el cual fueron muy importantes los acuerdos con la oposición de derecha para encarar la conducción del país, dada la delicada situación de que el General Augusto Pinochet seguía siendo Comandante en Jefe del Ejército. El Presidente carecía de la prerrogativa, tradicional en las democracias anteriores al golpe de Estado, de nominar y remover a los Comandantes en Jefe de las FF. AA. Uno de los énfasis de su gobierno fueron las exigencias de verdad y justicia en los casos de violaciones a los derechos humanos. Para eso creó la Comisión Rettig, que entregó su informe en marzo de 1991.

También su Gobierno enfatizó la reinserción de Chile en el concierto internacional, tras los años de aislamiento internacional que provocó la dictadura; el crecimiento económico a razón de un 7% anual, la superación de la pobreza, la reducción drástica de la cesantía (a índices del 4,5% anual) y la reducción de la inflación.

Durante su gobierno, Aylwin quiso provocar ciertos cambios institucionales y constitucionales que eran, a juicio de su coalición, imprescindibles para

¹⁷ Fuente: Servicio Electoral, SERVEL, www.servel.cl

perfeccionar el sistema democrático y terminar con los enclaves autoritarios de la Constitución de 1980.

1.2 Antecedentes: las elecciones parlamentarias de 1989

Realizadas en paralelo a la elección presidencial, se eligieron los 120 diputados y 38 senadores que establecía la Constitución. En esta primera elección legislativa los senadores de las regiones impares durarían sólo 4 años en su cargo, de los 8 que dictaba la norma. Además, la Constitución contemplaba la existencia de 9 senadores designados por el Gobierno Militar. Los resultados de las elecciones fueron los siguientes:

Resultados de la elección parlamentaria de 1989

CONGLOMERADOS POLITICOS	SENADORES (de un total de 38 + 9 senadores designados)	DIPUTADOS (de un total de 120)
Concertación de Partidos por la Democracia	22 (57.9% de la votación)	69 (57,5% de la votación)
Democracia y Progreso	16 (42,1% de la votación)	48 40,1% de la votación)
Unidad para la Democracia		2 (1,6% de la votación)
Independientes fuera de Pacto		1 (0,8% de la votación)
Votos Nulos	207.568 (2,9%)	191.330 (2,97%)
Votos Blancos	150.464 (2.1%)	170.194 (2,38%)

Pese a la amplia mayoría obtenida en la Cámara de Diputados (69 de 120) y a tener la mayoría de los senadores elegidos (22 de 38), la Concertación no pudo llevar adelante su agenda legislativa, por la existencia de los 9 senadores designados, que eran proclives a las fuerzas políticas que habían apoyado al gobierno militar.

Así, en el Senado la Concertación pasó a ser minoría (22 senadores del total de 47). Esto obligó al Gobierno de Aylwin a entrar en negociaciones políticas con Renovación Nacional, que impulsó su “Democracia de los Acuerdos”. Pese a ello, resultaron infructuosas las más importantes reformas constitucionales que el nuevo gobierno se proponía realizar¹⁸.

1.3 El gobierno de Patricio Aylwin Azócar en los temas elegidos

a) Temas político-institucionales

La negociación por cambios constitucionales, llevada a cabo en el primer semestre de 1989 entre el gobierno y la triunfante Concertación de Partidos por el No, estuvo lejos de satisfacer los anhelos mayoritarios de esta coalición.

En tales negociaciones no se logró acuerdo sobre la abolición de los senadores designados, aunque se concordó aumentar el número total de senadores. La normativa electoral no sufrió modificaciones; en particular el sistema electoral diseñado por la dictadura, que permitía asegurar similar representación parlamentaria a la mayoría y a la minoría, a través de un sistema binominal estricto.

También permanecieron otros enclaves autoritarios como el Tribunal Constitucional, criticado doblemente por su rol revisor de las leyes, sin tener competencia alguna en el proceso de formación de las mismas, así como por tener entre sus miembros a dos representantes del Consejo de Seguridad Nacional (en que participaban los Comandantes en Jefe de las FF.AA. y el general Director de Carabineros) y la limitación presidencial para el nombramiento, ascensos y llamados a retiro de los oficiales de las FF.AA.. En el nivel local, no se consideraba la elección directa de los alcaldes y el nuevo Presidente debía designar a los ediles de las 15 municipalidades más grandes del país.

¹⁸ Para modificar las leyes de quórum calificado el gobierno necesitaba los votos de 61 diputados y 23 senadores; para modificar las leyes orgánicas constitucionales necesitaba el apoyo de 4/7 del Congreso (68 diputados y 27 senadores), para realizar una reforma constitucional requería de los 3/5 del Congreso (72 diputados y 28 senadores), y para reformar el capítulo de la Constitución sobre las "Bases de Institucionalidad" se debía disponer de 2/3 del Congreso (80 diputados y 31 senadores).

Asumido el mando de la Nación el 11 de marzo de 1990, el nuevo gobierno intentó avanzar en reformas, para lo cual inició conversaciones con Renovación Nacional. Este partido se había manifestado a favor de ciertos cambios democratizadores de la Constitución. Ya en 1985 los firmantes del Acuerdo Nacional convinieron en la *“elección popular de la totalidad del Congreso Nacional, con claras facultades legislativas, fiscalizadoras y constituyentes”*.

Representantes de la derecha habían reafirmado en 1986 su parecer contrario a los senadores designados, en el documento titulado “Bases de Sustentación de un Régimen Democrático” y en 1989, las comisiones técnicas de Renovación Nacional y de la Concertación de Partidos por la Democracia convinieron en proponer al gobierno militar un conjunto de reformas constitucionales. En la ocasión se señaló que *“hubo acuerdo en que el principio de generación del Senado debe ser democrático. Hubo acuerdo en que la institución de los senadores designados no es consistente con la tradición política chilena y no responde a criterios claros de legitimidad política”*.¹⁹

Sin embargo Renovación Nacional, que se mostró inicialmente dispuesto a concordar ciertas modificaciones basándose en lo que llamó “democracia de los acuerdos”, rompió ese pacto y votó negativamente las reformas más importantes.

El entonces Ministro Secretario General de Gobierno, Enrique Correa, hace el siguiente recuerdo de la estrategia que se definió en el Ejecutivo²⁰ para enfrentar sus nuevas tareas e intentar cumplir sus compromisos de campaña:

“Al comenzar el gobierno nos vimos enfrentados a un dilema en relación a las reformas constitucionales que debíamos priorizar. Una opción habría sido presentar de inmediato al Parlamento el conjunto de las reformas constitucionales que habíamos incluido en nuestro programa de Gobierno.

Descartamos esa opción porque lo más probable es que ella habría desgastado nuestra capacidad legislativa en un debate interminable en el Parlamento, con un resultado por lo demás incierto.

¹⁹ Mensaje de 22 de agosto de 1995: recuento histórico del Presidente Frei, en que propone una serie de reformas a la Constitución Política.

²⁰ “Grandes temas de la Transición; la estrategia político institucional para la transición en Chile”, publicada por el Ministerio Secretaría General de Gobierno, enero de 1994.

Optamos por presentar primero la Reforma Municipal y Regional. De ese modo avanzábamos de manera muy decisiva en la democratización de nuestro régimen político y abríamos oportunidades nuevas de participación a la gente.

Estas reformas fueron aprobadas en 1991 e incluyen la generación democrática de las autoridades (con la lamentable excepción de los alcaldes)”.

En su última cuenta a la nación, el 21 de mayo de 1993, el Presidente Aylwin se quejaba de haber sufrido una derrota en su intento de cambiar el sistema binominal, inicialmente aprobado por la Cámara de Diputados²¹ y luego rechazado por el Senado²², así como por la falta de quórum -en marzo de ese mismo año- que impidió eliminar otros enclaves autoritarios de nuestra institucionalidad.

b) Salud

El gobierno de Aylwin planteó como uno de sus objetivos prioritarios la recuperación del sector salud. La inquietud parecía obvia: en los años 80 había bajado sustancialmente el presupuesto del sector, con el consiguiente deterioro en infraestructura, equipamiento y recurso humano calificado. Partía el primer gobierno de la Concertación y la salud pública chilena tenía una baja capacidad de respuesta a las demandas de la población.

El diagnóstico del Ministerio de Salud de la época constataba sobre la urgente necesidad de fortalecer el sistema público razón por la cual inicia un fuerte proceso de inversión. Había que recuperar y reponer la infraestructura física, para lo que se contó con créditos de organismos multinacionales como el BID y el Banco Mundial por más de US\$ 500 millones.

Adicionalmente, partió un proceso de aumento de la dotación de personal y mejoramiento de remuneraciones, porque no sólo se había postergado la inversión en tecnología, sino también en los profesionales de la salud.

Mejorar los servicios primarios de urgencia, laboratorios, entrega de medicamentos e infraestructura en general, fueron las metas de corto plazo que se fijó el Gobierno del Presidente Patricio Aylwin Azócar.

²¹ El 20 de octubre de 1992.

²² En enero de 1993.

c) Educación

El escenario que debió asumir el presidente Patricio Aylwin en este tema presentaba, por un lado, el aumento en los índices de escolaridad promedio de los chilenos y una reducción del analfabetismo; pero, por otro lado la calidad y distribución de la educación eran deficitarias.

También había muchos problemas de gestión, ya que la situación de los profesores y los niveles de financiamiento de la educación se habían deteriorado mucho durante la década de los 80.

Con el propósito de mejorar la educación en la población más vulnerable, el gobierno de Aylwin desarrolló su primera iniciativa: el Programa de 900 Escuelas. Este programa estaba destinado al 10% de los establecimientos de más bajo rendimiento y se focalizaba en los cuatro primeros años de la educación básica. Su finalidad era corregir y mejorar la capacidad de lectura, escritura y habilidades matemáticas.

El Presidente Patricio Aylwin, en su discurso del 21 de mayo 1990, anunció uno de sus principales compromisos: *“el proceso de democratización y modernización de la sociedad chilena y el pago de la deuda social contraída con los más pobres, hacen de la educación uno de los objetivos prioritarios de este gobierno”*.

El 1° de julio de 1991 se promulgó el Estatuto de los Profesionales de la Educación, que definía el régimen laboral de los profesores, traspasándolos desde el Código del Trabajo, que regía las actividades privadas, a un estatuto especial, que establecía una regulación nacional de condiciones de empleo.

A partir de 1992 se trabajó en la implementación del Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Básica –MECE Básica-, cuyo propósito era enriquecer toda la educación pre-básica y básica.

Se implementaron, en forma paralela, tres programas:

- El programa MECE rural, orientado a atender a cerca de 3.300 escuelas pequeñas y alejadas de las zonas urbanas, las que tenían entre uno y tres profesores.

- Se creó un fondo para el financiamiento de Proyectos de Mejoramiento Educativo, que consistía en la generación de un trabajo cooperativo orientado al logro de resultados mediante el mejoramiento de las prácticas pedagógicas.
- Se creó el programa Red Enlaces, que consistía en instalar tecnologías informáticas en escuelas marginales urbanas y rurales.

d) Seguridad ciudadana

Durante el gobierno militar primó el concepto de Seguridad Interior del Estado, vinculada primordialmente al orden público. El nuevo escenario político e institucional chileno necesitó de un concepto que respetase las libertades individuales, pero que también diera garantía de seguridad a las personas. De esta forma, durante los gobiernos de la Concertación se adopta el concepto de “Seguridad Ciudadana”,

El gobierno de Aylwin se concentró fundamentalmente en los temas relacionados a los derechos humanos y prevenir la violación de ellos. Los primeros proyectos enviados al Congreso tuvieron relación con el tema de los tribunales militares, el delito de terrorismo y la pena de muerte.

Una de las primeras leyes del recién instaurado gobierno de la Concertación fue aquella que aclara y precisa el concepto de “terrorismo” y otra tendiente a restringir la actuación de las policías militares sobre civiles. El concepto de “terrorismo” dejó de estar asociado con un carácter ideológico y la ley abandonó, de esta forma, la manera de abordar el problema que había utilizado la dictadura.

Existieron mociones parlamentarias para endurecer la Ley contra los delitos terroristas, restituyendo la pena de muerte, que fue abolida en 1991, para los casos que no son por guerra externa, iniciativas que no prosperaron.

En 1993 se promulga la Ley N° 19.212 que crea la Dirección de Seguridad Pública e Informaciones, organismo orientado a obtener información sobre grupos de tipo terrorista y también sobre delincuencia común.

El gobierno del presidente Aylwin tuvo cifras favorables en materia económica, con una tasa de desempleo inferior al 5% entre 1992 y 1993, y un crecimiento cercano al 7% anual. La ciudadanía comenzó a dar prioridad al tema de la delincuencia, el cual, hacia finales del periodo gubernamental, llegó a ser la segunda preocupación más importante, después de la pobreza. En 1993, en su mensaje ante el Congreso, el presidente Aylwin reconoció esta situación.

A pesar de la creciente sensación de temor ante la delincuencia que se inició a fines del primer gobierno post-dictadura, hubo algunos proyectos contemplados desde el inicio de la administración Aylwin, tendientes a mejorar y modernizar los sistemas encargados de combatir el delito. Legislar sobre violencia en los estadios, restringir la posesión de armas de fuego, mejorar la legislación en temas de delitos de violación y tráfico de estupefacientes, son algunos proyectos relevantes enviados por el Ejecutivo y que se concretaron en leyes. El proyecto para crear el Servicio Nacional de Asistencia Jurídica, enviado por el presidente en 1992, no tuvo un resultado favorable en su gobierno ni en el venidero, siendo archivado en 2002.

e) Pueblos originarios

Durante la etapa de campaña presidencial, la Concertación de Partidos por la Democracia y su candidato Patricio Aylwin suscribieron con diversas organizaciones indígenas el “Acuerdo de Nueva Imperial”. Estas organizaciones comprometieron su apoyo a la candidatura de la Concertación, a cambio de que el nuevo gobierno creara un organismo público para tratar los asuntos de los pueblos originarios y la elaboración de una nueva ley, para reemplazar aquellas decretadas por Pinochet durante la dictadura militar.

Como primera medida para dar cumplimiento al acuerdo establecido durante la campaña, el incipiente gobierno de la Concertación creó, por decreto, la Comisión Especial de Pueblos Indígenas (Cepi). El propósito fundamental de este organismo fue la elaboración y discusión de una propuesta de ley sobre los pueblos originarios y permitió, además, iniciar una serie de conversaciones y

debates en torno al tema, con una alta participación de personas y representantes de pueblos nativos de nuestro país.

En septiembre de 1993, después de un largo proceso, se promulgó la Ley 19.253, conocida como Ley Indígena, la cual fue publicada en el Diario Oficial el cinco de octubre de ese mismo año. Fue un paso importante para el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural del país, fomentando la participación y el desarrollo económico de los pueblos originarios. A través de esta ley se creó la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), la cual inició su funcionamiento en marzo de 1994, en Temuco.

Sin embargo, los temas propuestos por el gobierno, incluidos en la promesa de campaña de Aylwin, no fueron resueltos totalmente. El reconocimiento constitucional de los pueblos originarios no se pudo concretar, a la férrea oposición al proyecto por parte de sectores parlamentarios ligados a la derecha política más conservadora, se agregó la falta de acuerdo de los distintos grupos interesados en que se realizara un reconocimiento. Las divergencias conceptuales llegaron tanto de la oposición como de las mismas comunidades indígenas. Finalmente, el proyecto de reconocimiento constitucional de los pueblos originarios fue enviado por el Ejecutivo en 1991 al Parlamento, para terminar siendo rechazado el 2000.

La ratificación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, tampoco se concretó durante la administración de Aylwin. La normativa fue adoptada por este organismo internacional en junio de 1989 y se aplica a los derechos de los pueblos autóctonos en materia de reconocimiento cultural, territorial, participación política y autonomía, entre otros. Uno de sus puntos más relevantes es la obligación de los estados firmantes del Tratado de consultar a los indígenas y hacerlos partícipes de aquellas decisiones legislativas o administrativas que les atañen directamente. Además, los Estados que ratifican el Convenio 169 deben informar regularmente a la OIT sobre sus políticas en torno a los pueblos originarios.

El Presidente envió el proyecto para ratificar el Convenio 169 durante el primer año de su mandato. Aunque fue aprobado por la Cámara de Diputados el 2000, posteriormente fue impugnado ante el Tribunal Constitucional por parlamentarios de derecha. El Tribunal rechazó la acusación de inconstitucionalidad del Convenio, pero dispuso un quórum especial de 4/7 de los votos del Senado para su aprobación. Debieron pasar casi dos décadas de gobiernos concertacionistas para que el Convenio pudiera ser aceptado en nuestra legislación.

f) Derechos sexuales y reproductivos

Durante este período, si bien se intentó avanzar en los llamados “temas valóricos”, lo cierto es que con el fin de mantener la estabilidad política, evitando los conflictos con la oposición, la Iglesia Católica y dentro de la propia coalición, fue muy poco lo que se prosperó en lo relacionado con los derechos sexuales y reproductivos.

Se logró incluir en la agenda institucional la igualdad de derechos entre mujeres y hombres, pero resguardando siempre *“políticas que fortalezcan a la familia, evidente célula básica de la sociedad y factor esencial en la construcción de una comunidad más integrada, solidaria y democrática”*.²³

En 1990 se creó el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) como una forma de responder a las demandas y necesidades de la mitad de la población. Se propusieron modificaciones constitucionales y legales que aseguraran la igualdad de las mujeres ante la ley y garantizar *“el cumplimiento de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer (CEDAW), ratificada por el Gobierno de Chile”*.²⁴

La creación del SERNAM no estuvo exenta de polémica. Diputados de UDI y RN estaban preocupados del sesgo político de la institución y de que la *“falta de*

²³ *EL GÉNERO: ¿RUPTURA DEL CONSENSO POLÍTICO EN CHILE?, 1989-2000, Ivonne Urriola Pérez, Universidad de Valencia, Spain. E-mail: ivonne_urriola@telefonica.net*
Publicación Online: 15 junio 2008

²⁴ *Ídem*

pluralidad” en la dirección diera una imagen equivocada “de cuál debe ser el rol de la mujer en la familia o en nuestra sociedad”.²⁵

También se formularon las nuevas Bases para una Política de Planificación Familiar. En ella se indica que *“el Gobierno de Chile reconoce el beneficio que logra la población con las actividades de Planificación Familiar, permitiéndole tener el número de hijos con el espaciamiento y oportunidad deseada. Por esta razón, se mantiene el apoyo a las actividades de Planificación Familiar en pro del logro de una adecuada salud reproductiva integral”²⁶*. De esta manera, se hizo explícito el respaldo político a estas actividades, cuyos objetivos continuaban siendo promover la salud de las mujeres y los niños, y reducir la mortalidad materna e infantil, tal como ocurría durante los años '60.

El Programa de Salud Materna y Perinatal, formulado en 1991, incluyó entre sus actividades básicas el Control de Paternidad Responsable. Ésta se definía como *“...la atención proporcionada a la mujer o a la pareja en edad fértil (entre 15 y 49 años) que desea controlar su fecundidad”*.²⁷

Se avanzó también en permitir que las alumnas embarazadas pudieran seguir sus estudios. Hasta 1991 existía en Chile una circular del Ministerio de Educación que señalaba que las alumnas de establecimientos diurnos o vespertinos no podían continuar estudios si quedaban embarazadas y debían estudiar en el sistema nocturno.

En febrero de 1991 se derogó esta circular y se dictó la N°247 del Ministerio de Educación, que dispone expresamente que los educandos que cambien su estado civil y/o se encuentren en estado de gravidez, terminarán su año escolar en el mismo establecimiento en calidad de alumnas regulares, señalando una serie de medidas para proteger y favorecer el término de estos estudios.

Respecto al aborto, en este período no se menciona ni se realiza ninguna acción, pese al aumento del embarazo en mujeres menores de 20 años.

²⁵ *Ídem*

²⁶ *Historia de la Ley N° 20.418 Fija Normas sobre Información, Orientación y Prestaciones en materia de regulación de la Fertilidad. Diario oficial 28 de enero del 2010.*

²⁷ *Ministerio de Salud, Subsecretaría Pública; Normas nacionales sobre regulación de la fertilidad, Decreto 48-07.*

En cuanto a **las uniones de hecho entre personas del mismo sexo**, durante el gobierno de Aylwin se habló de regularizarla, como una forma de proteger la idea de “familia”, en su sentido más tradicional, pero no se envió ningún proyecto de ley, ni por parte del ejecutivo, ni tampoco como iniciativa parlamentaria.

2. **EDUARDO FREI RUIZ-TAGLE** (11 de marzo de 1994 a 10 de marzo de 2000)

2.1 **Antecedentes: las elecciones presidenciales de 1993**

Para definir al candidato presidencial que representaría a la Concertación de Partidos por la Democracia, el conglomerado gobernante se propuso realizar elecciones primarias, en las que participaron Eduardo Frei Ruiz-Tagle, en representación del Partido Demócrata Cristiano, y Ricardo Lagos Escobar, por los Partidos Socialista y Por la Democracia.

Frei había impulsado el Comité por las Elecciones Libres y participado activamente en la Campaña del “No”. Presentó su candidatura a senador por la circunscripción Santiago Oriente en las primeras elecciones parlamentarias, tras la derrota del gobierno militar en 1988, resultando elegido con la primera mayoría nacional. En 1991 es elegido, además, presidente de su partido, y en 1992 inscribe su candidatura a la Presidencia de la República.

Lagos había sido figura indiscutida de la oposición al general Pinochet. En 1987, siendo presidente del Comité de Izquierda por las elecciones libres, llamó a la ciudadanía y a los partidos a inscribirse masivamente en los registros electorales a votar por la alternativa «No». Presentó su candidatura senatorial en las elecciones de 1989 por Santiago Poniente, alcanzando la segunda mayoría. Sin embargo no resultó electo, pues su lista no logró duplicar los votos de la lista de la Derecha, según lo establece el sistema binominal²⁸.

Las primarias presidenciales se celebraron el 23 de mayo de 1993, dando como ganador a **Eduardo Frei** con un 64% de los votos, siendo proclamado el día 30 del mismo mes como candidato de la Concertación. El PS-PPD respetó la decisión y apoyó al nuevo presidenciable de la coalición, a pesar de la aparición de otras candidaturas de la izquierda extraparlamentaria que se pensó restarían votos a Frei, quien había entrado de lleno en la política sólo el año 86. Su slogan de campaña fue “**Frei para los nuevos tiempos**”.

²⁸ Lagos obtuvo 399.721 votos (30,62%) pero al no doblar su lista a la nómina de derecha, Jaime Guzmán resultó electo como senador con 224.396 votos (17,19%).

Dentro de la alianza opositora, Unión por el Progreso, se creía que el candidato sería de Renovación Nacional, el mayor partido de derecha en la época. Al interior de Renovación Nacional disputaban la nominación el senador Sebastián Piñera y la diputada Evelyn Matthei.

La UDI había proclamado originalmente a su presidente, Jovino Novoa, como su precandidato; mientras Renovación Nacional -tras el escándalo protagonizado por Evelyn Matthei y Sebastián Piñera, denominado Piñeragate- debió designar a un hombre de fuera de sus filas: el empresario Manuel Feliú.

En un polémico cónclave, realizado en el edificio Diego Portales y por empuje de la UDI, se impuso finalmente el nombre del senador independiente, por la región de Antofagasta, **Arturo Alessandri Besa**, quien tenía un nombre histórico, tal como su rival concertacionista. Su slogan fue *“Chile quiere más”*. Su campaña, sin embargo, no logró encantar a las masas. El resultado de las encuestas no repuntaba, siendo muy difícil soñar con ganar las presidenciales, entonces, la derecha reorientó sus recursos económicos hacia los comicios parlamentarios a realizarse ese mismo año.

Para mayor dificultad de la derecha surgió otro candidato, **José Piñera**, quien fue Ministro de Trabajo durante el gobierno de Pinochet, presentándose como independiente sin el apoyo de ningún partido político, con el lema *“La fuerza de la gente. La semilla del futuro”*.

En el ámbito de la competencia presidencial había tres candidaturas provenientes de la campaña del NO y disputaban el liderazgo de la oposición al sistema.

Cristián Reitze Campos, candidato de la Alianza Humanista-Verde con el slogan *“Para un pueblo fuerte y solidario”*.

Eugenio Pizarro, *“Con tu voto somos más y sí somos más ganamos”*, no logró el objetivo para el cual fue designado candidato por el MIDA, ampliar la base de apoyo del movimiento, consiguiendo incluso 1,7% menos que sus candidatos al Parlamento.

El confuso posicionamiento político, cultural y religioso de Pizarro alentó a parte de su votación potencial para que optara por Frei o Max-Neef. Era conocida

la debilidad del movimiento comunista en las pequeñas ciudades y en las zonas agrarias, pero esta vez fue superado en los grandes centros urbanos, tanto en la Quinta y la Octava regiones, como en la Región Metropolitana. Mantiene parte de su fuerza en las comunas urbanas más pobres, pero pierde el liderazgo en las comunas obreras más establecidas y su influencia entre la clase media más ilustrada.

Manfred Max-Neef, con el lema *“Gente en movimiento”* por su parte, consiguió sobreponerse a la debilidad de las organizaciones que lo apoyaban, obteniendo un resultado nacional superior al de Pizarro, dando una señal inequívoca de la pérdida de liderazgo del Partido Comunista entre los opositores radicales al sistema.

La elección presidencial tuvo lugar el 11 de diciembre de 1993 y fue ganada por Eduardo Frei Ruiz-Tagle con un 57.98% de los votos, la más alta votación histórica de una candidatura a la Presidencia de la República.

Resultados de la elección presidencial de 1993²⁹

Eduardo Frei Ruiz Tagle	4.040.497 votos (57.98%)
Arturo Alessandri Besa	1.701.324 votos (24.41%)
José Piñera	430.950 votos (6,18%)
Manfred Max Neef	387.102 votos (5,55%)
Eugenio Pizarro	327.402 votos (4,70%)
Cristián Reitze	81.675 votos (1,17)
<i>Votaron</i>	<i>7.376.691</i>
<i>Inscritos</i>	<i>8.085.493</i>

2.2 Antecedentes: las elecciones parlamentarias de 1993

Las parlamentarias de 1993 tuvieron lugar simultáneamente con las elecciones presidenciales, el día 11 de diciembre de ese año. Por primera vez desde la vuelta a la democracia, el Partido Socialista presentó candidatos propios.

²⁹ Fuente: Servicio Electoral, SERVEL, www.servel.cl

La elección de senadores correspondió a las regiones impares. Se elegirían 18 senadores (en nueve circunscripciones: Tarapacá, Atacama, Valparaíso Cordillera, Valparaíso Costa, Maule Norte, Maule Sur, Araucanía Norte, Araucanía Sur y Aysén), por el período 1994-2002. La Cámara de Diputados fue renovada íntegramente (120 diputados).

El Senado estaba compuesto, entonces, por 46 senadores: 38 elegidos y 8 designados, nombrados en 1990 por el general Pinochet y que durarían en sus cargos hasta 1998 (originalmente eran 9 designados, pero el Comandante en Jefe de la FACH, César Ruiz Danyau, falleció a fines de 1990 de una embolia y, de acuerdo a la Constitución de 1980, no fue reemplazado).

En la Cámara la mayoría del nuevo gobierno era evidente: 70 de 120 diputados. En el Senado, a los 11 senadores de Concertación electos en 1989³⁰ se sumaron 9 recién elegidos, dando 20 votos favorables al gobierno. La existencia de los 8 senadores designados trasladó la mayoría a la coalición de oposición.³¹

En el Senado de la época hubo dos cargos reemplazados: Jaime Guzmán Errázuriz (tras su asesinato asumió Miguel Otero en abril de 1991), y Eduardo Frei Ruiz-Tagle al ser elegido Presidente de la República (asumió María Elena Carrera a fines de 1993).

³⁰ Para el período 1990-1998

³¹ Nueve senadores electos en 1989, más 9 en 1993, más 8 designados o institucionales (por muerte de Ruiz-Danyau). Total= 26 senadores de oposición.

CONGLOMERADOS POLITICOS	SENADORES (de un total de 18 electos + 9 Institucionales)	DIPUTADOS (de un total de 120)
Concertación de Partidos por la Democracia	9 (55,48% de la votación)	70 (55,40% de la votación)
Unión por el Progreso de Chile	9 (37,32% de la votación)	50 (36,68% de la votación)
La nueva Izquierda	0	0
Alternativa Democrática de Izquierda	0	0
Independientes fuera de Pacto	0	0
Votos Nulos	100.809 (4,93%)	390.675 (5,29%)
Votos Blancos	70.745 (3,46%)	255.482 (3,46%)

2.3 Antecedentes: las elecciones parlamentarias de 1997

A mediados del mandato del Presidente Frei, en diciembre de 1997, tuvieron lugar las 56ª elecciones parlamentarias del país, para elegir a los 120 diputados para el período 1998-2002 y a los 20 senadores por el período 1998-2006. Los protagonistas principales fueron el fenómeno de la abstención y la anulación de votos por los ciudadanos. En efecto, en dichos comicios casi un millón de personas no acudió a votar y 952.000 anularon su voto (13,51% de votos nulos). En la elección de senadores (correspondía renovar a los de las diez circunscripciones pares: Antofagasta, Coquimbo, Metropolitana Oriente, Metropolitana Poniente, Libertador Bernardo O'Higgins, BíoBío Costa, BíoBío Interior, Los Lagos Norte, Los Lagos Sur, y Magallanes y Antártica Chilena) el porcentaje de votos nulos llegó al 12,56%.

De los 20 cupos disputados en el Senado, la coalición gobernante obtuvo 11, contra 9 de la Unión por Chile, nombre elegido para representar en ese momento la coalición de derecha³².

La nueva elección dejó un Congreso conformado del siguiente modo:

CONGLOMERADOS POLITICOS	SENADORES (de un total de 38 electos + 9 Institucionales=47)	DIPUTADOS (de un total de 120)
Concertación de Partidos por la Democracia (eligió 11 senadores)	17 (49,88% de la votación)	69 (50,51% de la votación)
Unión por Chile (eligió 9 senadores)	20 (36,64% de la votación)	47 (36,26% de la votación)
Chile 2000 (Unión de Centro-Centro Progresista) (no eligió ningún senador)	1 (2,62% de la votación)	2 (2,14% de la votación)
La Izquierda (no eligió ningún senador)	0 (8,64% de la votación)	0 (7,49% de la votación)
Partido Humanista (no eligió ningún senador)	0 (2,22% de la votación)	0 (2,91% de la votación)
Independientes fuera de Pacto (no eligió ningún senador)	0 (2,19% de la votación)	2 (0,69% de la votación)
Institucionales	9 (3 fueron proclives al Gobierno y 6 a la oposición)	--
Votos Nulos	640.672 (12,56%)	952.014 (13,51%)
Votos Blancos	222.868 (4,37%)	298.564 (4,24%)

³² La coalición formada por la UDI y Renovación Nacional se denominó sucesivamente: Democracia y Progreso (1989-1992); Participación y Progreso (1992-1993); Unión por el Progreso de Chile (1993-1996); Unión por Chile (1996-2000); Alianza por Chile (2000-2009); y Coalición por el Cambio (2009 a hoy).

En 1998 correspondió, asimismo, nombrar a los senadores institucionales. De los 9, tres fueron cercanos a la coalición de gobierno (Enrique Silva Cimma y Augusto Parra, Radicales, y Edgardo Boeninger, DC). De esta forma, en el Senado el gobierno podía contar con 20 votos favorables, del total de 47 senadores. Pero hay que agregar que el general Augusto Pinochet asumió como senador vitalicio por un breve período (11 de marzo de 1998, al día siguiente de dejar la Comandancia en Jefe del Ejército, hasta su viaje a Londres en septiembre de ese año, donde permaneció detenido hasta marzo de 2000). Así, aumentó a 48 el número total de senadores. La oposición podía contar con 28 senadores favorables, aunque Pinochet participó solo algunos meses en el parlamento. Fue desaforado en el año 2000, al regresar de Londres, lo que lo llevó a renunciar a la vida política activa.

De los 120 diputados, en cambio, el gobierno eligió 69; la alianza opositora, 47; dos la Unión de Centro Centro Progresista y 2 los Independientes fuera de Pacto. Con esta correlación de fuerzas se encontró el Presidente Ricardo Lagos al asumir su período, lo que no facilitó su propósito de realizar cambios.

2.4 El gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle en los temas elegidos

Eduardo Frei continuó con la política de consensos de su antecesor y situó las prioridades de su Gobierno en torno a 6 grandes tareas; de las cuales sólo una se refirió al desarrollo político del país.

Pocos avances sustanciales habían tenido lugar en el ámbito político-institucional, desde el retorno de la democracia: seguía vigente el sistema binominal y los senadores institucionales servían de contrapeso a la ventaja electoral que habían conseguido tanto el Gobierno de Patricio Aylwin como el suyo en las elecciones parlamentarias.

Estando en el tercio final de su mandato, en su discurso del 21 de mayo de 1998, el Presidente Frei hizo una abierta crítica a la oposición, por negarse a hacer cambios en la institucionalidad política: *“Bien saben ustedes que en esta materia nos encontramos en un callejón sin salida. (...) Considero un grave error, y una falta de perspectiva histórica, que no se hayan realizado dichas*

modificaciones durante estos años. Mi gobierno ha buscado lealmente los acuerdos necesarios. Si no hemos podido avanzar se ha debido a que sectores de la oposición han sido renuentes al cambio (...)

En lo económico, el modelo neoliberal tuvo un fuerte desarrollo durante su gobierno. El objetivo fue generar un clima atractivo para los inversionistas y aumentar la tasa de crecimiento. Dentro de este esquema, con una economía estable y en franco desarrollo, el país experimentó una bonanza económica. Durante su gestión, Frei privatizó empresas estatales para obtener recursos adicionales y destinarlos a programas dirigidos a los sectores más desposeídos, política que no fue aceptada por todos.

En tanto, los temas ecológico y de crecimiento sustentable generaron posiciones encontradas. Frei intentó conciliar ambas políticas con normas ambientales que no pusieran en riesgo proyectos de inversión a gran escala, como hidroeléctricas y forestales, y que aseguraran la estabilidad económica y la generación de nuevos recursos para los programas sociales.

La instalación de grandes proyectos hidroeléctricos en zonas de asentamiento mapuche, sin embargo, provocó la ruptura de los acuerdos entre organizaciones indígenas y el gobierno, y dio inicio a movilizaciones de reivindicación territorial que aún se mantienen.

En Educación, el gobierno de Frei se propuso la extensión de la jornada escolar, lo que significó destinar importantes recursos del Estado a la ampliación y mejoramiento de la infraestructura escolar en la educación subvencionada pública y privada del país. Asimismo destinó recursos al fortalecimiento de la profesión docente y al Proyecto Montegrande, consistente en la conformación de una red de liceos que desarrollaban programas especiales para mejorar su servicio educacional y su capacidad de innovación, con foco en establecimientos que atendían a jóvenes de familias con menos ingresos.

El tema de los derechos sexuales y reproductivos estuvo fuertemente presente en la opinión pública, a causa de la participación de Chile en conferencias internacionales y la ratificación de variados Tratados, siendo el más importante los acuerdos de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing

1995. Otro hito fue el Programa de Jornadas de Conversación sobre Afectividad y Sexualidad (JOCAS), que impulsó el gobierno y que fue criticado duramente por la oposición y los sectores más conservadores.

a) Temas político-institucionales

En su programa de gobierno, Eduardo Frei se propuso realizar cambios profundos en aspectos fundamentales para la conformación de un estado plenamente democrático. Su primer compromiso fue MAS DEMOCRACIA.

Se comprometió a actuar en torno a cinco ámbitos: 1) legislatura y atribuciones del Parlamento, proponiendo derogar el sistema binominal y reemplazarlo por un sistema proporcional corregido, así como poner fin a los senadores designados; 2) plebiscitos; 3) composición y facultades de instituciones especiales, como el Consejo de Seguridad Nacional, Tribunal Constitucional y Tribunal Calificador de Elecciones; 4) sobre sistema electoral, partidos políticos y elecciones; y 5) sobre las prerrogativas del Presidente de la República, particularmente en el ámbito de la defensa.

Propiciando un clima de consensos políticos, Frei planteó precisamente que la discusión de las reformas constitucionales era, por esencia, un asunto de consensos³³. Hizo un llamado a *“más que discutir sobre ‘enclaves autoritarios’ o sobre ‘protecciones’ a la democracia, (...) enfrentar la tarea de definir qué Parlamento necesitamos para Chile; cuál es el orden municipal acorde con la realidad de un país que quiere democracia en los municipios, descentralización, eficiencia en la administración y probidad (...). Con este espíritu, invito a buscar, sin descanso, las coincidencias fundamentales sobre las reglas del juego, políticas y económicas, y amplias formas de cooperación entre los Poderes Públicos”*.

Pero esta convocatoria no tuvo acogida en la oposición. La derecha conservaba su poder de veto en el Congreso³⁴, obstaculizando cualquier intento o

³³ *Primer Mensaje presidencial (21 de mayo de 1994), editado por la Secretaría de Comunicaciones y Cultura, SECC, del Ministerio Secretaría General de Gobierno.*

³⁴ *Gracias a los nueve senadores designados por el General Pinochet en 1989, que durarían en su cargo hasta 1998. Uno de ellos, sin embargo, el general Santiago Sinclair, falleció en 1990 y por disposición constitucional no fue reemplazado.*

iniciativa gubernamental para reformar la Constitución e instalar un sistema de democracia plena en las postrimerías del siglo XX.

b) Salud

En este período se reformó el sistema de asignación a la atención municipalizada, se reorganizó Fonasa y se trabajó en grandes obras de infraestructura, para mejorar el sector. Por ejemplo: la construcción y mejoramiento de un tercio de toda la infraestructura hospitalaria con que el país contaba, creándose diez nuevos hospitales, entre los cuales destacan los de Iquique, Castro, Purránque y Valdivia; mientras, en la Región Metropolitana se entregaron el Hospital San José y el Hospital Padre Hurtado. Además, se construyeron 64 Consultorios en el nivel de Atención Primaria y 13 nuevos Servicios de Atención Primaria de Urgencia en el país.

En 1994 se inició el proyecto de Servicio de Atención Médica de Urgencia (SAMU), en Viña del Mar – Quillota. Al término del mandato del presidente Frei, la red SAMU había realizado más de 80 mil atenciones de urgencia en todo el país.

Estas iniciativas permitieron mejorar los indicadores de mortalidad infantil y materna, y además el de desnutrición.

Pese a casi duplicarse el gasto en sus seis años, la gestión no mejoró de modo importante. Asimismo, los problemas con los gremios fueron permanentes, en particular en el breve periodo del Ministro Carlos Massad, quien, por ser economista y no médico, desde un inicio fue rechazado por los dirigentes del sector.

c) Educación

El gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle impulsó una reforma al sistema educacional que aumentó la jornada escolar, elevó las remuneraciones de los profesores y los capacitó en Chile y en el extranjero. Introdujo mejoras en infraestructura, modificó los programas educativos y profundizó el acceso de los estudiantes a las tecnologías. Con ello se pretendió asegurar una educación de alta calidad que garantizara la igualdad de oportunidades a los niños de Chile.

La reforma al sistema educacional giró en torno a los siguientes cuatro ejes:

- **La Reforma curricular.** Se aprobó un nuevo marco de Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos para los ocho años de educación básica.
- **Los Programas de mejoramiento de la calidad y equidad.** Se amplió la cobertura de la educación preescolar; se aumentó la entrega de textos escolares gratuitos en la enseñanza básica y media; se dotó de bibliotecas de aula a cursos de enseñanza básica subvencionada; se instalaron por primera vez laboratorios de informática conectados en red en establecimientos públicos de educación básica y media (Programa ENLACES).
- **Desarrollo profesional de los docentes.** Se puso en marcha una política sostenida de aumento de sus ingresos mediante reajustes anuales superiores al alza del IPC. Se entregó perfeccionamiento gratuito en universidades y otras instituciones. Se instauró un programa de pasantías y diplomados en el extranjero.
- **Jornada escolar completa.** El propósito de esta política fue aumentar las horas que el estudiante permanece en el liceo o escuela, elevando así sus posibilidades de aprendizaje. Para este propósito se dispuso de mayores recursos económicos en el presupuesto, con el fin de aumentar el número de salas y dar cabida en jornada ampliada a todos los estudiantes de un mismo establecimiento. Esta política benefició tanto a establecimientos municipales como particulares subvencionados.

d) Seguridad ciudadana

El presidente Frei asumió el mando del país en un momento en que la preocupación por el aumento de la delincuencia ya se había instalado en la opinión pública. Esta no fue una situación exclusiva de Chile. En el mundo, en general, se discutía sobre el aumento de la criminalidad y de medidas para

combatirla. En la ciudad de Nueva York, en Estados Unidos, ya se hablaba de “tolerancia cero”.

El gobierno de Eduardo Frei se propuso modernizar el sistema de enjuiciamiento criminal, para combatir la delincuencia a través de un procedimiento judicial más rápido, ágil y flexible. Los proyectos presentados por el Ejecutivo, que finalmente se concretaron en leyes, transformaron el proceso penal escrito, inquisitivo y secreto en uno oral y público, en que cada una de las partes está representada por un organismo público e independiente. Hasta antes de realizar esta importante reforma procesal penal, el juez cumplía labores de investigación y enjuiciamiento de un delito. Con el nuevo sistema estas funciones quedan separadas.

Se propuso la creación del Ministerio Público -aprobado definitivamente en 1998 durante el gobierno de Ricardo Lagos- el cual se encarga de realizar la acusación y la investigación de los antecedentes. La Defensoría Penal Pública representa y defiende al acusado y es, además, un organismo que se enmarca dentro de la promesa de campaña de Frei de dar acceso a la justicia a los sectores más postergados.

Otras iniciativas destacables del segundo gobierno de la Concertación, en materia de seguridad ciudadana, son la creación de los Tribunales de Familia, una nueva ley sobre estupefacientes, más restrictiva que la anterior, y el proyecto que garantiza los derechos de las personas detenidas. También se concretaron proyectos enviados por el gobierno anterior, como la Academia Judicial y la ley que sanciona desórdenes y hechos de violencia cometidos en estadios y otros centros deportivos. El proyecto para crear un Servicio Nacional de Asistencia Jurídica ya estaba en el Congreso desde 1992 y fue una promesa de campaña del Presidente Frei; sin embargo, no se concretó en su administración.

e) Pueblos originarios

La campaña realizada por Eduardo Frei no contempló promesas específicas relacionadas con el tema de los pueblos originarios. Esta situación se ratificó

durante su gobierno, en el cual no hubo propuestas ni proyectos significativos para los indígenas.

Durante este segundo gobierno de la Concertación se implementaron aquellos logros legislativos alcanzados por la administración anterior. La instalación material de la CONADI, en la ciudad de Temuco, se inició en marzo de 1994. Una serie de decretos posteriores fueron perfilando y normando los instrumentos y alcances de esta institución.

En este gobierno, a través de CONADI, se inició el proceso de compra de tierras para las comunidades indígenas. Los pueblos originarios, sin embargo, realizaron fuertes críticas al proceso, ya que consideraron un bajo aporte de recursos hacia esta gestión y señalaron una falta de efectividad del organismo encargado.

A partir de 1997 se inició la instalación de diversos proyectos hidroeléctricos en la zona de Ralco en Alto Bío-bío, a pesar de la oposición de Conadi y del rechazo inicial de la Comisión Nacional del Medio Ambiente (Conama). En el lugar vivían diversas comunidades mapuche-pehuenches, quienes se sintieron vulneradas tanto en un aspecto de sustentabilidad económica tradicional como de arraigo y cultura.

Las comunidades de pueblos autóctonos de la región dieron a conocer su oposición y malestar. Se hizo referencia a la recién aprobada Ley Indígena, la cual señala: *“Las tierras a que se refiere el artículo precedente, por exigirlo el interés nacional, gozarán de la protección de esta ley y no podrán ser enajenadas, embargadas, gravadas, ni adquiridas por prescripción, salvo entre comunidades o personas indígenas de una misma etnia. No obstante, se permitirá gravarlas, previa autorización de la Corporación. Este gravamen no podrá comprender la casa-habitación de la familia indígena y el terreno necesario para su subsistencia”* (Artículo 13).

Pero el gobierno, a través del Presidente Frei, se mostró favorable y de acuerdo a la instalación de las centrales hidroeléctricas en la zona y expresó su apoyo al megaproyecto de la empresa Endesa, la cual, a partir de 1999, pasa a ser Endesa-España.

Las organizaciones mapuche, sin embargo, consideraron que se vulneró el “Acuerdo de Nueva Imperial” y la Ley Indígena, a la vez que vieron en Conadi una institución débil y sin eficacia defensiva de los intereses de los pueblos originarios

Esta situación marcó el inicio de un conflicto entre el Estado y las comunidades mapuches y dio paso a diversas movilizaciones reivindicativas, violentas y no violentas, que perduran hasta ahora.

Con la finalidad de solucionar el conflicto, el gobierno puso en marcha el programa “Diálogos Comunes”, consistente en encuentros encabezados por Ministros de Estado, con comunidades mapuche. Estos diálogos se centraron en las regiones del Biobío, La Araucanía y Los Lagos. En total se realizaron treinta diálogos, a través de los cuales se buscaba conocer las principales demandas de los comuneros mapuche. Estos diálogos no aportaron soluciones significativas e inmediatas al problema

Hay que mencionar, sin embargo, que en esta misma época, en julio de 1999, varios diputados de la Concertación enviaron un nuevo proyecto para reconocer constitucionalmente a los pueblos originarios. Esta propuesta se encuentra aún en trámite en el Congreso, esperando, sin urgencia, pasar a la Comisión de Verdad y Nuevo Trato.

f) Derechos sexuales y reproductivos

Durante este período el tema estuvo fuertemente presente en la opinión pública. Chile participó en conferencias internacionales y ratificó una serie de Tratados, siendo los más importantes los acuerdos de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing 1995, y la promulgación de la Convención Interamericana para la Erradicación de la Violencia contra la Mujer (Belem do Para).

También se destacan otros avances como la primera Ley de Violencia Intrafamiliar (VIF), la modificación de la Ley de Violencia Sexual y la Ley de Filiación.

Respecto a los temas sobre derechos sexuales y reproductivos, en el periodo sigue preocupando a los organismos internacionales de derechos humanos lo siguiente:

- La alta tasa de embarazos adolescentes, de las cuales una gran mayoría son madres solteras que están en los primeros años de su adolescencia y no cuentan con acceso a información sobre sexualidad ni a servicios de salud reproductiva.

Frente a este problema el Gobierno originó el programa “Jornadas de Conversación sobre Afectividad y Sexualidad” (JOCAS), que fueron promovidas de manera intersectorial por el MINEDUC, MINSAL, SERNAM e INJUV en los años 1995 a 1997. Las JOCAS -que no planteaban la enseñanza de un programa de educación sexual con contenidos específicos- constituyeron una metodología de aprendizaje centrada en el desarrollo de conversaciones a partir de situaciones de la vida cotidiana ligadas a la sexualidad y a la afectividad.

Sin embargo, sectores culturales y políticos conservadores se opusieron a este programa con discursos que afirmaban que el acceso a información sobre sexualidad, incluyendo los métodos de planificación familiar, solo aumentaría una actividad sexual prematrimonial desprovista de relaciones basadas en la responsabilidad y el compromiso.

El programa sufrió innumerables modificaciones, retrasos e incluso suspensiones por la presión ejercida fundamentalmente por la Iglesia Católica.

- Otra de las preocupaciones de los organismos internacionales es que no se contemple una norma que autorice el aborto, para salvar la vida de la mujer en situación de riesgo vital o que ponga en peligro grave su salud.

Las estimaciones hechas a mediados de la década del 90 mostraban que el número de abortos podría alcanzar unos 150.000 al año. Los egresos hospitalarios por complicaciones derivadas del aborto constituían las únicas cifras duras, las que revelaban que el sistema de

salud atendió a más de 30.000 mujeres por las complicaciones derivadas del aborto.³⁵

Sin embargo, durante este período no se abordó ni legisló respecto al aborto.

No obstante las preocupaciones de los organismos internacionales, se estableció en el nuevo Código de Procedimiento Penal la penalización del aborto como delito; en el mismo nivel que un homicidio, secuestro, mutilación, lesiones gravísimas, violación, tráfico ilícito de estupefacientes y conductas terroristas.

Aún con todas las restricciones al tema, en el año 1997 la Salud Sexual y Reproductiva fue definida como una de las 16 prioridades de salud para el país.

Relacionado con ello, se aprobó el Programa de Salud de la Mujer, que tuvo como propósito contribuir a su desarrollo integral, físico, mental y social, en todas las etapas de su ciclo vital, con un enfoque de riesgo que contemplara la promoción, prevención, recuperación, rehabilitación y auto cuidado de su salud. En este programa, el control de la paternidad responsable pasó a llamarse Control de Regulación de Fecundidad, entendiéndose como la atención integral proporcionada en forma oportuna y confidencial a la mujer y/o a la pareja en edad fértil que desea regular su fecundidad.

Al finalizar el mandato del presidente Frei, las recomendaciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer, CEDAW, formuladas en 1999, siguen puntualizando la necesidad de ampliar y legislar sobre los derechos sexuales y reproductivos.³⁶

En particular, el organismo manifiesta preocupación por el inadecuado reconocimiento y protección de los derechos reproductivos de las mujeres en Chile. Esencialmente por las leyes que prohíben y penalizan toda forma de aborto. Así también porque las mujeres sólo puedan someterse a esterilización en una institución de salud pública, con el consentimiento del marido y con la condición de haber tenido cuatro hijos.

³⁵ *Derechos de las mujeres*, <http://www.derechoshumanos.udp.cl/wp-content/uploads/2009/07/mujer1.pdf>

³⁶ *El Comité examinó los informes periódicos segundo y tercero de Chile (CEDAW/C/CHI/2 y CEDAW/C/CHI/3) en sus sesiones 442ª y 443ª, celebradas el 22 de junio de 1999 (véanse los documentos CEDAW/C/SR.442 y 443).*

En relación a eso, se recomienda al Estado de Chile:

- Examinar la situación de la población adolescente con prioridad y adoptar varias medidas para que se presten servicios efectivos de salud reproductiva y sexual, y se preste atención a las necesidades de información de los adolescentes, mediante la difusión de programas de planificación de la familia e información sobre métodos anticonceptivos.
- Lograr la promulgación de una ley en que se prohíba explícitamente la expulsión de las jóvenes adolescentes de los establecimientos educacionales, privados y públicos, por causa de embarazo.
- Revisar la legislación relacionada con el aborto con miras a enmendarla, en particular con el objeto de proporcionar abortos en condiciones de seguridad y permitir la interrupción del embarazo por razones terapéuticas o relacionadas con la salud de la mujer, incluida la salud mental. Además de revisar las leyes en que se exige que los profesionales del sector de la salud informen sobre las mujeres que se someten a aborto.
- También preocupa el hecho que las mujeres que quieran someterse a una esterilización en una institución de salud pública, solo lo puedan hacer con el consentimiento del marido y con la condición de haber tenido cuatro hijos.

El tema de las uniones de hechos entre personas del mismo sexo no se abordó durante este período. Todas las discusiones se dieron en torno a un proyecto sobre divorcio, para modificar la Ley de Matrimonio Civil. Este ingresó a tramitación a la Cámara de Diputados en 1995, aprobándose recién dos años después la idea de legislar.

Pese a que el gobierno señaló que el divorcio era un tema importante y que algunos sectores de la Concertación lo sostenían públicamente, lo cierto es que no tuvo prioridad en la agenda legislativa del Ejecutivo, por cuanto era un tema que dividía a los partidos de la Concertación, lo que dificultó avanzar en la discusión de este proyecto. En cuanto a discutir la incorporación del matrimonio homosexual, esto nunca estuvo en el debate público.

PROYECTO DE TITULO

Por otra parte, algunos diputados presentaron un proyecto de ley para “garantizar el derecho a la no discriminación arbitraria”, que pretendía modificar la Constitución Política, el inciso 2º del numeral 2º del artículo 19. *“2º.- La igualdad ante la ley. En Chile no hay persona ni grupo privilegiados. En Chile no hay esclavos y el que pise su territorio queda libre. Hombres y mujeres son iguales ante la ley. Ni la ley ni autoridad alguna podrán establecer diferencias arbitrarias”.*

3. **RICARDO LAGOS ESCOBAR** (11 de marzo del 2000 a 10 de marzo de 2006)

3.1. **Antecedentes: elecciones presidenciales del 2000**

Apoyado por la Concertación de Partidos por la Democracia, **Ricardo Lagos Escobar** se enfrentó a otros cinco candidatos a la presidencia de Chile en las elecciones del 12 de diciembre de 1999.

Lagos era una figura emblemática del antipinochetismo durante la dictadura. Además fue ministro de Educación durante el gobierno de Aylwin y ministro de Obras Públicas durante el mandato de Frei, siendo reconocido por la opinión pública. El eslogan de su campaña -“**Crecer con igualdad**”- se ajustó a la contingencia económica de la época, cuando el país recién estaba saliendo de la llamada “crisis asiática”.

Por primera vez en Chile y según lo dispuesto por la constitución de 1980, se realizaron elecciones presidenciales de segunda vuelta. Casi empatado en la primera vuelta con **Joaquín Lavín Infante**, quien representó al conglomerado derechista “Alianza por Chile”, con algo más de 47% de los votos cada uno, Lagos enfrentó a su rival en el balotaje con un nuevo eslogan: “**Chile mucho mejor**”.

Lavín había sido Alcalde de Santiago durante dos períodos consecutivos y su gestión tuvo amplia aprobación por parte de la ciudadanía, a la vez que una gran cobertura mediática. Las encuestas de la época señalaban una elección estrecha. El candidato derechista apeló a los deseos de la gente de ver nuevas caras en el gobierno y recalcó la novedad de su propuesta con el eslogan “**Súmate al cambio**”.

También se presentaron a la carrera presidencial **Arturo Frei Bolívar** con el eslogan “**Uno como usted**”, apoyado por el partido Unión de Centro-centro e independientes; la candidata comunista **Gladys Marín**, con el eslogan “**Por un Chile de verdad**”; **Tomás Hirsch**, por el Partido Humanista, tras el eslogan “**Con la fuerza de lo humano**”; y Sara Larraín, que no tuvo lema de campaña.

En el segundo enfrentamiento, el porcentaje de votos obtenidos en la primera vuelta por estos candidatos fue mayoritariamente para el candidato de la Concertación.

Finalmente, el 16 de enero de 2000 y por un estrecho margen de menos de tres puntos porcentuales, Ricardo Lagos Escobar ganó las elecciones presidenciales, convirtiéndose en el tercer Presidente de la República de Chile después de retornada la democracia y en el presidente número cuarenta y seis de la historia republicana del país.

Resultados de la elección presidencial de 1999-2000³⁷:

CANDIDATOS	VOTACIÓN 1ª vuelta	VOTACIÓN 2ª vuelta
Ricardo Lagos Escobar	3.383.339 votos (47,96%)	3.683.158 (51,31%)
Joaquín Lavín Infante	3.352.199 votos (47,51%)	3.495.569 (48,69%)
Gladys Marín Millie	225.224 votos (3,19%)	
Tomás Hirsch Goldschmidt	36.235 votos (0,51%)	
Sara María Larraín Ruiz-Tagle	31.319 votos (0,44%)	
Arturo Frei Bolívar	26.812 votos (0,38%)	
<i>Votaron</i>	<i>7.055.128</i>	<i>7.178.727</i>

3.2 Antecedentes: las elecciones parlamentarias del 2001

A pesar de no obtener una importante ventaja por sobre Lavín y ganar apenas con un margen suficiente, las elecciones parlamentarias realizadas el 16 de diciembre del 2001 fueron favorables al gobierno de Lagos y a la coalición política por él representada, aunque no lo suficiente para cambiar leyes de quórum calificado.

La Concertación de Partidos por la Democracia obtuvo un 45% de los votos en las elecciones para el Senado, que eligió, en esa ocasión, sólo a los senadores de las regiones impares (18 de los 38 senadores). Su principal competencia, la Alianza por Chile, obtuvo un 38,6 % de las preferencias. La diferencia, sin embargo, no se tradujo en un mayor número de senadores concertacionistas electos. Cada uno de los dos conglomerados políticos más importantes de Chile consiguió sentar a 9 de sus militantes en los sillones de la cámara alta.

³⁷ Fuente: Servicio Electoral, SERVEL, www.servel.cl

La correlación de fuerzas quedó 20-18 para la Concertación y la Alianza por Chile, respectivamente. Pero persistían los senadores institucionales, y el senador vitalicio Augusto Pinochet, que variaron levemente la correlación de fuerzas a 23 senadores de la Concertación contra 25 de la Alianza.

En las elecciones de diputados el margen fue menor. La Concertación obtuvo un 41,84% de los votos frente a un 38,67% que consiguió la Alianza por Chile. Esto le permitió a la primera quedarse con 62 de los 120 cupos a diputados. La Alianza se quedó con 57 asientos. El cupo restante fue para un Independiente.

El siguiente cuadro da cuenta del resultado de las elecciones parlamentarias para el periodo 2002 – 2006, realizadas en diciembre de 2001:

Resultado elecciones parlamentarias de 2001 (en Senado, regiones impares)³⁸

CONGLOMERADOS POLITICOS	SENADORES (18 por elegir de un total de 38 electos+9 institucionales+2 vitalicios³⁹)	DIPUTADOS (de un total de 120)
Concertación de Partidos por la Democracia	9 (45,01% de la votación)	62 (41,84% de la votación)
Alianza por Chile más Independientes	9 (38,62% de la votación)	57 (38,67% de la votación)
Independientes fuera de Pacto	0 (1,37% de la votación)	1 (1,24% de la votación)
Partido Humanista	0 (0,33% de la votación)	0 (0,99% de la votación)
Partido Liberal	0 (0,07% de la votación)	0 (0,05% de la votación)
Partido Comunista	0 (2,32% de la votación)	0 (4,56% de la votación)

³⁸ Fuente: SERVEL

³⁹ Hasta el fin de los senadores institucionales y vitalicios, el Senado estuvo compuesto del siguiente modo, según fechas: 47 senadores (desde 1990 a 1998); 48 (1998 a 2000); 49 (2000 a 2002); y 48 (2002 a 2006).

<i>Votos Nulos</i>	170.414 (8,63%)	652.334 (9,27%)
<i>Votos Blancos</i>	72.188 (3,66%)	237.955 (3,38%)

La ventaja en el número de diputados electos de la Concertación fue favorable al gobierno de Ricardo Lagos, pero no suficiente como para implementar las reformas políticas planteadas en su programa de gobierno.

Al resultar empatados con la Alianza por Chile en la cantidad de senadores elegidos democráticamente, la Concertación debió lidiar con la imposición, arrastrada de tiempos de la dictadura militar, de los senadores designados. Estos, mayoritariamente, no fueron proclives ni simpatizantes de las políticas y aspiraciones reformistas de los partidos de la Concertación.

El segundo desafuero de Augusto Pinochet -26 de agosto de 2004-, tras su detención en Londres debido al juicio en su contra por violación de los derechos humanos, fue un punto favorable para el gobierno. Otro elemento que le ayudó fue la incorporación de Eduardo Frei Ruiz-Tagle como nuevo senador vitalicio en su calidad de ex presidente. Estos cambios brindaron un escenario político que permitió negociar y realizar algunas reformas más adelante, en 2005, como la eliminación de los senadores designados.

Durante su gobierno hubo 49 senadores en el período 2000-2002 (incluidos los institucionales) y 48 en el período 2002-2006. La correlación de fuerzas le fue siempre desfavorable, en todo caso, pues la Concertación llegó a tener 23 votos a favor en el Senado. Esto, hasta el término de los senadores institucionales y vitalicios, que tuvo lugar en 2006, en que el Senado pasó a tener 38 senadores y la Concertación, 20 (52,3% del Senado), cifra aún insuficiente para cambiar leyes de quórum calificado.

3.3 El Gobierno de Ricardo Lagos Escobar en los temas elegidos

El presidente Ricardo Lagos quiso caracterizar su gobierno como uno cercano a la gente, diseñando una política de puertas abiertas. Su primera acción en esa línea fue abrir las puertas de La Moneda al público, tras casi 30 años de

acceso restringido. El énfasis de su gobierno estuvo en el crecimiento económico, para dar posibilidades de crecimiento también a las personas e hizo un gran esfuerzo de integración del país al mundo.

Durante el Gobierno del Presidente Lagos tuvo lugar uno de los hitos más importantes para el país en términos político-institucionales cuando, tras arduas negociaciones, se logró firmar –el 17 de septiembre de 2005- importantes modificaciones a la Constitución Política de la República. Con ello se puso fin a varios de los más importantes enclaves autoritarios de la Constitución de 1980, aunque permanecieron incólumes el sistema binominal y los altos quórum para reformar la Constitución, siendo ambas las instituciones más defendidas por los partidos de derecha. La nueva normativa significó el término de los senadores designados y vitalicios, y suprimió la inamovilidad de los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas. Esta iniciativa de ley, sin embargo, no partió de un Mensaje del Ejecutivo, sino de sendas mociones de senadores de derecha y oficialistas, que se fundieron en un solo proyecto de ley.

Aunque el mandato del Presidente Lagos comenzó con varios problemas económicos derivados de la llamada “Crisis Asiática”, su administración se propuso incentivar la economía y frenar el desempleo, que ya alcanzaba cifras cercanas al once por ciento. En su primer discurso a la Nación como Presidente señaló: *“Vamos a iniciar un camino en el que todos los chilenos caben. Vamos a tener un Chile que crece, crea fuentes de empleo y derrota la cesantía”*.

Diversos tratados económicos internacionales, entre los que destacaron los tratados de libre comercio con Estados Unidos, China y la Unión Europea, se constituyeron como herramientas para incentivar la economía, especialmente las exportaciones.

Las relaciones internacionales de Chile, sin embargo, no estuvieron ajenas a fuertes dificultades durante este periodo de gobierno. La crisis energética Argentina determinó que Chile no continuara recibiendo gas desde ese país. La decisión la tomó Néstor Kirchner, presidente argentino de la época, y fue incentivada por el presidente boliviano Carlos Mesa, quien pidió expresamente que no se vendiera gas a Chile, como condición para ayudar a Argentina en su

problema energético. El presidente venezolano Hugo Chávez, por otra parte, apoyó en diversas ocasiones la aspiración marítima de Bolivia, provocando conflictos diplomáticos entre Venezuela y Chile a comienzos del 2004.

Diversos casos relacionados a corrupción e irregularidades en la administración del Estado y de altos cargos del gobierno, como pago de sobresueldos o la acusación del uso de fondos públicos para campañas políticas, fueron mermando la confianza de la gente en el gobierno de Lagos.

Fue muy conocido el caso del Ministerio de Obras Públicas, llamado caso MOP-Gate, y el de Ferrocarriles del Estado, EFE. Esta situación llevó al gobierno a impulsar, en el año 2005 y con el concurso de la oposición, el llamado “acuerdo político-legislativo para la modernización del Estado, la transparencia y la promoción del crecimiento”.

Estas reformas permitieron crear diversos organismos encargados de vigilar y fiscalizar la labor del gobierno, de la actividad política, de los partidos y de las campañas electorales, a la vez que ofrecer mayor transparencia a la ciudadanía.

Por primera vez, con la Ley N° 20.050, se dio un estatus constitucional al derecho al acceso a la información pública respecto de los actos de la administración del Estado. Páginas web como www.gobiernodechile.cl, www.modernizacion.cl y www.chilecompra.cl se crearon gracias a estas reformas legales.

Durante el gobierno del Presidente Lagos también se aprobó la primera ley de divorcio en la historia de Chile, se crearon los tribunales de familia y se inició la aplicación de la reforma procesal penal.

El polémico proyecto de transporte público “Transantiago” se elaboró durante su mandato, aunque se implementó a partir del gobierno siguiente. La idea original prometía la erradicación definitiva del sistema de micros amarillos, por considerarlo anacrónico, y la implementación de uno moderno y más eficiente. El nuevo diseño, sin embargo, mostró deficiencias al ser llevado a la práctica. Con el tiempo se han realizado correcciones al modelo inicial, pero las críticas de los usuarios no han dejado de escucharse.

Otras gestiones de la administración Lagos que recibieron fuertes críticas estuvieron relacionadas al tema medioambiental, como el desastre del río Cruces, provocado por la empresa Celulosa Arauco, que se conoció por la muerte masiva de cisnes de cuello negro. Lagos estuvo de acuerdo con la solución propuesta por la empresa de lanzar los desechos tóxicos al mar, frente a las costas de Mahuin, a pesar de la oposición de pescadores y comunidades mapuche lafkenche que habitan esa localidad.

La aprobación del proyecto minero Pascua Lama, de la empresa canadiense Barrick Gold, también fue muy criticado por los posibles daños a los glaciares que se encuentran en el lugar y que alimentan el valle del Río Huasco, último río vivo en el Desierto de Atacama.

Hay que mencionar, sin embargo, la preocupación del gobierno del Presidente Lagos por el tema de los derechos humanos. Se dispuso, en septiembre de 2003 y mediante un decreto, la creación de la Comisión Valech. El objetivo de esta entidad fue completar el trabajo investigativo de la Comisión Rettig, la cual se centró en las personas asesinadas o hechas desaparecer durante la dictadura de Pinochet. El informe Valech, en noviembre de 2004, dio cuenta de 30 mil víctimas de violaciones de sus derechos humanos durante el gobierno militar, en casos de desaparecidos y ejecutados políticos y víctimas de prisión política y tortura, a las cuales Lagos dio compensación en variadas formas.

En materia de política social, también hubo algunos importantes proyectos concretados. Se implementó el programa Chile Barrio para la erradicación de los campamentos, el programa Chile Solidario para familias de extrema pobreza y se creó un seguro de desempleo. El programa AUGE, que busca reformar el sistema de salud mediante garantías explícitas a la atención, y la Reforma Educacional que estableció doce años de escolaridad obligatoria se iniciaron también en este periodo gubernamental.

a) Los temas político-institucionales

El resultado electoral de 2001 implicó que el Gobierno del Presidente Lagos tuviese que llevar a cabo complejas negociaciones políticas para introducir

reformas a la Constitución de 1980, que se concretaron el 24 de agosto de 2005. Un cambio significativo, que sin embargo beneficiaría a la coalición de derecha, fue la eliminación, para el período legislativo siguiente, de los senadores institucionales y vitalicios: le habría correspondido designarlos al gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, con resultado de evidentes ventajas en el Senado.

Dicha nueva Constitución –promulgada como Ley N° 20.050- fue aprobada en forma casi unánime por el Congreso Pleno. Esta iniciativa, sin embargo, no se había originado en un Mensaje del Ejecutivo, sino en sendas mociones parlamentarias, una de senadores de la Alianza por Chile (ingresada al Senado el martes 4 de julio de 2000 con la firma de los senadores Andrés Chadwick, Hernán Larraín, Sergio Romero y Sergio Diez) y otra de senadores de la Concertación (ingresada al Senado dos días después, el jueves 6 de julio de 2000, bajo la firma de los senadores Sergio Bitar, José Antonio Viera-Gallo, Enrique Silva Cimma y Juan Hamilton). Durante más de 5 años el Gobierno del Presidente Lagos tuvo que llevar a cabo delicadas negociaciones políticas para refundir estos dos proyectos y sacar adelante las reformas, que pretendieron dar un carácter de legitimidad a la Constitución de 1980.

Las 58 modificaciones entraron en vigencia el 11 de marzo de 2006 y permitieron que el Senado estuviese exclusivamente integrado por miembros electos por el pueblo. El número de senadores se redujo de 48 a 38.

El acuerdo político que posibilitó el cambio constitucional más importante ocurrido hasta entonces no dio solución, sin embargo, a dos de los grandes problemas de la Constitución de 1980: uno es la permanencia del sistema electoral binominal, cuya aplicación –como se dijo antes- garantiza el empate de las grandes coaliciones en los cargos de representación popular, no obstante que la minoría sea ampliamente superada por la mayoría⁴⁰.

Un segundo tema que siguió vigente pese a esta reforma lo constituyen las leyes de quórum especial, que obligan a lograr altos porcentajes de aprobación para llevar adelante cambios en ciertas normas o disposiciones constitucionales.

⁴⁰ *El 33,4% de los votos se lleva el 50% de los cargos.*

b) Salud

Uno de los compromisos del Presidente Lagos era poner en marcha un plan que hiciera realidad el derecho igualitario a la salud, razón por la cual se implementó mejoras considerables en el área, a través del Fondo Nacional de Salud (FONASA) con el Plan de Acceso Universal de Garantías Explícitas (AUGE).

Este plan creó un sistema integral de salud que beneficiaría a todos los chilenos y que contemplaría, en su comienzo, 25 enfermedades. La atención se otorgaría a todos por igual, sin discriminar por edad, sexo, condición económica, lugar de residencia o sistema de salud al que estuviesen afiliadas las personas.

Su puesta en marcha en el sector público se inició en agosto del año 2002, cuando se explicitaron garantías para tres problemas de salud (cardiopatías congénitas, insuficiencia renal crónica y todos los cánceres infantiles). Continuó aumentando progresivamente y alcanzó a cubrir, al final del período de Lagos, 25 patologías.

Bajo este gobierno se concretó la Reforma de Salud iniciada al inicio de los 90, que incluía un sistema de acceso universal a las patologías más comunes, la elaboración del proyecto de ley sobre derechos y deberes de los pacientes, el mejoramiento de programas de tratamiento de enfermedades y la extensión del seguro médico.

El mandatario encomendó a su Ministra de Salud, Michelle Bachelet, la tarea de acabar, en menos de tres meses, con las llamadas *colas* (filas de espera) de los saturados consultorios públicos. Pese al escepticismo inicial y los cortos plazos, hacia el mes de julio el nivel de las colas se redujo en un 90% gracias a la asignación centralizada de consultas vía telefónica y la extensión horaria de las atenciones prioritarias. Debido a que la meta de eliminar las colas no fue cumplida, Bachelet dejó su cargo a disposición del Presidente Lagos, quien, por el contrario, la confirmó en él.

Entre 1999 y 2004, el gobierno de Lagos aumentó en cien por ciento los recursos para atención primaria. También se duplicó el presupuesto del área,

continuándose con las políticas de mejoramiento en infraestructura y equipamiento hospitalario.

c) Educación

En materia de educación básica, el Programa de las 900 Escuelas, nacido bajo el gobierno de Patricio Aylwin, cuyo propósito era apoyar el trabajo de docentes y directivos en el 10% de las escuelas de mayor vulnerabilidad educativa y socioeconómica del país, aumentó a más de 1.300 establecimientos en su período. Estos 1.300 establecimientos fueron apoyados intensivamente en lenguaje y matemática, obteniendo una mejora considerable en los puntajes del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE).⁴¹

En lo que respecta a la educación media, se instauraron las becas pro-retención para alumnos más vulnerables, de alta inasistencia y bajo rendimiento, y el Programa de Nivelación Restitutiva, cuyo principal objetivo era que todos los estudiantes pudiesen aprender los contenidos establecidos en el currículum nacional de educación, pero con una acción pedagógica diferenciada, capacitada en reconocer los distintos tipos de aprendizaje y las distintas competencias.

En materia de educación superior, el gobierno de Lagos dicta la ley N° 20.027 de financiamiento de estudios superiores. Esta ley nace de una iniciativa del Gobierno, que busca otorgar más y mejores oportunidades a los y las jóvenes del país, en el acceso al financiamiento de estudios de educación superior de pregrado. Esta forma de crédito está dirigida a estudiantes que pertenecen a grupos familiares de escasos recursos, y que cumplen con los méritos académicos mínimos exigidos por la reglamentación de la ley y los establecidos por cada institución de educación superior.

Este crédito no está condicionado a la capacidad actual de endeudamiento de las familias de los postulantes, y por ende no exige ningún tipo de garantía o

⁴¹ SIMCE: Sistema nacional de evaluación del Ministerio de Educación de Chile que se aplica a todos los estudiantes que cursan 4° y 8° grados de educación general básica y 2° Medio. El propósito principal de SIMCE es contribuir al mejoramiento de la calidad y equidad de la educación, informando sobre el desempeño de los alumnos y alumnas en distintas disciplinas y sobre el contexto escolar y familiar en el que aprenden. Para cumplir con este propósito, SIMCE fomenta el uso de la información de las pruebas nacionales e internacionales por parte de distintos usuarios.

aval familiar. En su reemplazo, el sistema establece que las garantías son entregadas por la institución de educación superior donde estudia el alumno, y por el Estado, que es garante del crédito hasta la total extinción del mismo.

Esta forma de crédito está destinada a todos los estudiantes de universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica autónomos y acreditados, que voluntariamente se hayan inscrito en el sistema de créditos de la Ley 20.027.

El crédito cubre hasta el 100% de los aranceles, es otorgado en Unidades de Fomento y se reajusta de acuerdo al IPC.

En el ámbito constitucional, se establecieron doce años de escolaridad obligatoria. Se promulgó la Ley N° 19.876, que hizo obligatoria y gratuita la enseñanza media hasta los 21 años.

El programa MECE, creado en el gobierno de Aylwin, incorporó 723 nuevas escuelas y 81 liceos municipales. Focalizado en un proceso de autoevaluación de su gestión, alcanzó una cobertura de 18% sobre la matrícula municipal nacional, capacitando a un universo de más de 2.400 directivos, jefes técnicos y miembros de los equipos de gestión.

d) Seguridad Ciudadana

En el gobierno del Presidente Lagos se concretaron varias propuestas impulsadas en la administración anterior, como la Defensoría Penal Pública y el Ministerio Público, orientadas a modernizar el sistema de justicia. También se modernizó la policía y se aumentó la dotación de Carabineros.

La Unidad de Análisis e Inteligencia Financiera se creó para detectar el gran crimen organizado y el lavado de dinero. La promulgación de la Ley de Violencia Intrafamiliar se ajustó al programa del Presidente Lagos, que prometió, durante su campaña, erradicar el maltrato infantil.

Un cambio fundamental durante este tercer gobierno de la Concertación, en materia de seguridad ciudadana, fue la incorporación activa de las municipalidades y, con ellas, de los vecinos en la prevención y el combate a la delincuencia. Aunque la iniciativa no era nueva, ya que fue planteada también por

el programa de Frei, Lagos la recogió en su campaña, priorizando su ejecución y puesta en marcha. Se implementó el plan “Comuna Segura, Compromiso 100” y el programa “Barrio Seguro”, ampliándose el Plan Cuadrante. También se creó el Comité Interministerial de Seguridad Pública, que permite mejorar la coordinación de todos los agentes públicos vinculados a las tareas de seguridad.

Como medidas relacionadas directamente con una mayor sensación de seguridad por parte de la ciudadanía, está la ley que restringe el porte de armas y sanciona más duramente su uso en la perpetración de delitos, y la ley que establece un sistema de responsabilidad penal de los adolescentes (definidos como personas mayores de catorce y menores de dieciocho años). Ambas iniciativas fueron enviadas por el Presidente Lagos y aprobadas durante su administración.

En materia de crimen organizado y delitos con tentáculos internacionales, se amplió la ley sobre conductas terroristas, para sancionar a quienes apoyen con fondos a asociaciones de esta índole. También se envió el proyecto, por parte del Ejecutivo, para aprobar el “Estatuto de Roma”, que crea una corte penal internacional encargada de juzgar los crímenes que afectan a la comunidad mundial, el cual fue aprobado durante el gobierno de Bachelet.

Otras medidas destacables son el inicio de la construcción de nuevas cárceles en distintas regiones del país, las cuales fueron inauguradas en el siguiente gobierno, y la derogación de la pena de muerte, medida que fue impulsada por el senador Juan Hamilton.

e) Pueblos originarios

En su programa de gobierno, Ricardo Lagos se comprometió a dar un nuevo trato a los pueblos indígenas, a cumplir con las demandas ancestrales de tierras y aguas, a contribuir a su desarrollo y participación en la sociedad chilena y a dar un definitivo reconocimiento constitucional a los pueblos originarios.

La “Comisión Verdad y Nuevo Trato hacia los Pueblos Indígenas”, creada en febrero de 2001 e integrada por políticos, empresarios, religiosos y académicos, así como intelectuales indígenas y representantes de las propias

comunidades, entregó al gobierno las inquietudes, propuestas y conclusiones recogidas en distintos sectores del mundo indígena. Los planteamientos tocaron temas variados de orden político, educacional, social y territorial, entre otros. Esto le permitió al gobierno realizar un diagnóstico más preciso de las necesidades y demandas de los pueblos originarios, los hechos históricos y su situación actual, con la finalidad de elaborar *“una nueva política para el Estado de Chile, que aborde los problemas fundamentales de los pueblos indígenas”*⁴²

La implementación, desde 2002, del “Programa Multifase de Desarrollo Integral de Comunidades Indígenas”, más conocido como “Programa Orígenes”, por medio de un convenio de préstamo entre el BID (Banco Interamericano Desarrollo) y el Gobierno de Chile permitió orientar la ayuda económica y técnica hacia 642 comunidades indígenas en su primera etapa. El apoyo se refería, principalmente, a la superación de la pobreza, la participación y la no discriminación. Sin embargo, durante el transcurso de la implementación del programa aparecieron los temas de desarrollo con identidad e interculturalidad.

La buena evaluación que, en términos generales, el gobierno realizó del Programa Orígenes, decidió al Presidente Lagos a continuar con una segunda etapa durante el siguiente gobierno: *“Es que la obligación, en democracia, del gobernante, es pensar más allá de su período de gobierno”. (...) Y por eso cuando ahora digo habrá una segunda fase, habrá una inversión, habrá 600 otras comunidades que participarán, no estoy haciendo una promesa respecto de la cual ustedes no la podrán cobrar porque el Presidente va a ser otra persona. Es que ustedes tienen claridad que hay una continuidad en el aparato del Estado, y eso va a ser así*⁴³. El costo total del programa fue de US\$ 133.400.000 y en la Etapa I se gastaron US\$ 58.000.000, de los cuales US\$ 23.000.000 fueron aporte nacional.

El conflicto se agudizó a raíz de la denuncia de irregularidades en la CONADI, interpuesta por Margarita Andrea Reyes, abogada de la fiscalía de la institución, ante el Tribunal de Garantía de Temuco en mayo de 2001, generando

⁴² Decreto N° 19 del Ministerio de Planificación.

⁴³ Palabras del Presidente Ricardo Lagos E. en un encuentro con la comunidad de Contulmo, VIII región, el 6 de mayo de 2005.

un escándalo asociado a sobreprecios, comisiones y hasta tráfico de influencias. Se ordenó un sumario administrativo por esta situación y se abrió una investigación de las compraventas de tierras registradas entre los años 1998 y 2001. Después de dos años de investigación, las causas fueron sobreseídas porque no se pudieron acreditar ilícitos en las ventas y traspasos. La opinión pública, sin embargo, ya había puesto un ojo inquisitivo sobre la forma en que el gobierno y los organismos del Estado trataban el tema indígena.

A lo anterior, se sumó el hecho de que la situación entre el Estado y las comunidades indígenas ya era bastante compleja cuando asumió Lagos como presidente, pero se agravó durante su administración. Las organizaciones mapuches habían aumentado progresivamente su número desde el anterior gobierno, haciendo sentir sus demandas territoriales, culturales y políticas de distintas formas, incluidas protestas y manifestaciones violentas, como la ocupación de fundos y la destrucción de maquinaria agrícola. El Estado respondió con allanamientos y encarcelamiento de líderes mapuches, aplicando la Ley Antiterrorista, la cual aumenta significativamente las penas. Esto último agudizó el conflicto, trascendiendo las fronteras de Chile y despertando el interés de diversas organizaciones internacionales.

Rodolfo Stavenhagen, relator de la ONU sobre los Derechos de los Indígenas, visitó el país en junio de 2001. Señaló que *“en los juicios en los que se empleó la legislación antiterrorista vigente se pusieron en cuestión las garantías del proceso”* y *“se posibilitó la aplicación de penas desproporcionadas”*⁴⁴. Por su parte, Roberto Garretón, representante de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, declaró que *“el juicio a los integrantes de la CAM”*⁴⁵ *viola el derecho humano a un justo proceso al que tienen derecho las personas inculpadas de delitos, esto porque en materia penal existen principios de proporcionalidad entre el delito y la pena”*⁴⁶

⁴⁴ *La Nación*, 20 de Julio de 2005

⁴⁵ *Coordinadora Arauco Malleco, a la cual pertenecen los mapuches acusados de atentados incendiarios a casas patronales, bosques y maquinaria agrícola, hurtos y robos en actos de protestas por conflictos de tierras ocurridos entre 1997 y 2001, y contra los cuales se aplicó la Ley Antiterrorista.*

⁴⁶ *Diario Austral*, 09 de Julio de 2005.

Entre los casos emblemáticos del llamado “Conflicto Mapuche” se encuentra la denuncia, ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, realizada por la comunidad mapuche pehuenche de Ralco. Acusaron el incumplimiento del Estado chileno de los acuerdos suscritos en relación a la construcción de la Central Hidroeléctrica Ralco, que provocó la inundación del Cementerio Quepuca.

También fue conocida la reclamación de la comunidad Huilliche de Chiloé por el territorio comprendido por el Parque Tantauco, en posesión del empresario Sebastián Piñera, quien se convirtió en presidente de Chile después de Bachelet. La Comunidad indígena insistió en que las tierras le pertenecían en virtud del “Tratado de Tantauco”, firmado en 1823 y pactado entre los mismos huilliches y la Corona Española.

Otras comunidades indígenas no estuvieron ajenas a situaciones de desacuerdo con el gobierno durante la administración de Lagos. La comunidad Diaguita manifestó su disconformidad por la construcción del megaproyecto minero de Pascua Lama, en la provincia de Huasco, en la Tercera Región, el cual produciría una contaminación de carácter general, afectando los terrenos de este pueblo indígena; argumentando, además, que no fueron consultados para la venta de estos territorios sobre los que reclaman propiedad ancestral.

La Comisión Internacional de Derechos Humanos visitó el país y, en marzo de 2003, señaló en su informe: *“Si bien existe una ley que procura normas de protección y defensa de los derechos de los miembros y comunidades indígenas, existe un balance deficiente de las políticas públicas realizadas en el periodo democrático en Chile”*.

Una medida importante realizada por el Presidente Lagos, con miras a cumplir las promesas realizadas en su programa de gobierno durante la campaña eleccionaria, fue el envío, el 2005, cerca del final de su mandato, del proyecto para la creación del espacio costero marítimo de los pueblos originarios. Con esta iniciativa se buscó entregar la administración de espacios costeros de playas y agua a comunidades mapuche lafkenche, las que han usado esos espacios desde tiempos ancestrales.

Con la finalidad de profundizar en la realidad de los pueblos originarios y determinar sus principales carencias a nivel urbano y rural, el Censo de 2002 abordó el tema de la “pertenencia” de cada persona a alguno de estos pueblos.

Se hizo una pregunta a cada mayor de catorce años, la que consideró los ocho pueblos reconocidos en la Ley N°19.253 de 1993, conocida como “ley indígena”: *“¿Pertenece usted a alguno de los siguientes pueblos originarios o indígena: alacalufe (o kawaskar), atacameño, aymara, colla, mapuche, quechua, rapanui, yámana (o yagán) o ninguno de los anteriores?”*.

El resultado del censo realizado en 2002 arrojó un total de 692.192 personas indígenas en el país, lo que corresponde al 4,6% de la población total. Según este informe, el mapuche es, por lejos, el más numeroso de los pueblos originarios, concentrándose, mayoritariamente, en la región de la Araucanía y Metropolitana.

Del 100% de quienes reconocieron su origen indígena, el siguiente es el porcentaje que corresponde a cada una de las etnias:

- Mapuche: 87,3%
- Aymará: 7%
- Atacameño: 3%
- Los pueblos restantes suman en conjunto un 2,7%.

Cabe mencionar que este sondeo también estableció que la Tasa Global de Fecundidad (TGF) -que representa el número promedio de hijos que tendría una mujer en su vida- es mayor en los pueblos indígenas que en el resto de la población. Se consultó a todas las mujeres de 15 o más años de edad sobre el número total de hijos dados a luz y nacidos vivos. El promedio nacional fue de 2,1 hijos por mujer. En términos generales, a excepción de los atacameños, los indígenas de todas las etnias tienen en promedio más hijos que la estructura nacional.

f) Derechos Sexuales y Reproductivos

Con la llegada de Ricardo Lagos Escobar al poder -primer presidente agnóstico desde Allende, quien prometió, no juró respetar la Constitución-, se

propuso una definición más amplia del concepto de familia y se impregnó otra mirada a los temas llamados “valóricos”.

Esta visión más amplia se plasmó en la aprobación de leyes tan importantes como la Ley N°19.974 de 2004 que regula el Matrimonio Civil y contempla el divorcio vincular; la Ley N°19.969 de 2004, que crea los Tribunales de Familia; la Ley N°20.030, de 2005, sobre reconocimiento de maternidad y paternidad; la nueva Ley N°20.066, de 2005, sobre Violencia Intrafamiliar; la Ley sobre VIH/SIDA, aprobada el 17 de diciembre de 2001, que impulsa la superación de las inequidades en el acceso a la atención y tratamiento de las personas de escasos recursos que están viviendo con VIH/SIDA; y la Ley sobre acoso sexual, entre otras.

Respecto a los temas revisados en este apartado, otras leyes originadas en mociones parlamentarias aprobadas fueron:

- La promulgación de la ley N°19.688 que Modifica la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, consagrando el derecho de las estudiantes que se encuentren embarazadas o que sean madres de lactantes de acceder a los establecimientos educacionales;
- La reglamentación administrativa sobre la esterilización voluntaria, que permite a las mujeres esterilizarse sin otro requisito que su propia voluntad.

Cabe recordar que la antigua norma, Resolución N° 3 de 1975, establecía que las mujeres podían esterilizarse siempre que tuvieran una condición médica que la justificara, más de 32 años y 4 hijos vivos. Por otra parte, había una exigencia adicional impuesta por decisión de los jefes de servicios gineco-obstétricos, que requerían el consentimiento del marido. Cuando la mujer era separada o convivía se solicitaba la anuencia a la pareja, independientemente del estado civil.

Se intentó avanzar en el tema de la educación sexual juvenil, conformando una Comisión de evaluación y recomendaciones sobre educación sexual, tras el debate en torno a las JOCAS durante el período del presidente Frei. De esta comisión emanó el Plan de Educación en Sexualidad y Afectividad 2005-2010 en

conjunto entre el MINEDUC, MINSAL y SERNAM. El plan en un inicio tuvo importantes avances, como la capacitación de un gran número de educadores en materia de sexualidad, pero por razones que no son de dominio público las actividades se discontinuaron y se desconoce su impacto.

Por otro lado, algunos temas y promesas de campaña quedaron sin resolverse. Dos debates emblemáticos se dieron en torno a la distribución de la píldora del día después y la firma del protocolo facultativo de la CEDAW⁴⁷.

Durante el año 2000, el Instituto de Salud Pública (ISP) aprobó el ingreso a Chile del Postinol (Levonorgestrel 0.75) como anticoncepción de emergencia. Esto provocó la inmediata reacción de los sectores más conservadores, principalmente la iglesia católica y parte de la oposición, quienes interpusieron un recurso de protección en contra de la resolución del ISP. De esa forma, se inicia el debate, que perdurará por toda la década, fundamentalmente en torno a dos temas:

1. Si en su mecanismo de acción hay efectos abortivos, que es el debate científico biológico y jurídico,
2. Si existe el derecho del Estado a entregar este fármaco a menores de edad, sin el conocimiento de sus padres.

Pese al debate, en abril del 2001 la Ministra de Salud, Michelle Bachelet, anunció formalmente la autorización para comercializar bajo receta retenida este medicamento. El Presidente Ricardo Lagos explicó que una de las razones para autorizar la venta de la "Píldora del día después", tiene relación con la prevención del embarazo no deseado.

Esta píldora fue conceptualizada por el gobierno como un Anticonceptivo de Emergencia, que permite evitar el embarazo si se usa en un periodo de hasta 72 horas después de una relación sexual no protegida.

Pero la polémica con respecto a la distribución de la Píldora del Día Después se acrecentó tras el anuncio del Ministerio de Salud, en el año 2004, al comunicar que el Postinol 2 sería distribuido gratuitamente en postas y Servicios de Atención Primaria de Urgencia (SAPU), "a todas las mujeres que hayan sido

⁴⁷ *Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, por sus siglas en inglés.*

víctimas de una violación, sin que éstas tengan que demostrarlo". Varios alcaldes decidieron no entregar el fármaco.

Como una forma de regular este tema, un conjunto de organizaciones sociales, no gubernamentales, académicas y especialistas impulsa, junto a parlamentarios, un Proyecto de Ley sobre Derechos Sexuales y Reproductivos, donde se reconoce el derecho de toda persona a disfrutar de la sexualidad como fuente de desarrollo personal y felicidad, y a ejercerla independiente de la reproducción, además que es deber del Estado diseñar y ejecutar las políticas públicas que garanticen este derecho.

Entre sus contenidos se establece:⁴⁸

- El promover e impulsar una educación no discriminatoria, que promueva la equidad de género.
- La prohibición de toda forma de discriminación en el ejercicio de estos derechos. En particular, se prohíbe la discriminación contra las y los jóvenes en edad escolar a causa de la maternidad o paternidad, según se establece en la Ley Orgánica Constitucional de Educación.
- El reconocimiento del derecho de las personas a tomar decisiones libres sobre procreación.
- La promoción de servicios en salud sexual y reproductiva destinados a las personas en todo su ciclo vital, incluidas/os las y los adolescentes.
- La prevención del embarazo no planeado o no deseado.
- El acceso libre a los mecanismos de anticoncepción de cualquier naturaleza.
- Una atención de calidad, humanitaria, confidencial y digna en el tratamiento de las complicaciones del aborto y sus efectos en la salud de las mujeres;
- La orientación y consejería en regulación de la fertilidad post aborto y servicios multidisciplinarios adecuados para la menopausia y la tercera edad.

⁴⁸ <http://www.humanas.cl/blog/?p=41>

En otro frente se encuentra la discusión por la ratificación del protocolo facultativo de la CEDAW. A pesar de ser un instrumento de navegación respecto a los derechos de las mujeres, no contaba con los mecanismos mínimos de exigibilidad. Por ello, el 10 de diciembre de 1999 se adoptó por la Asamblea General de Naciones Unidas un Protocolo Facultativo para la CEDAW. Este instrumento internacional NO crea nuevos derechos, sino que establece un mecanismo de exigibilidad de los derechos sustantivos instituidos en la Convención.

Este mecanismo surge a raíz de la constatación de que los instrumentos internacionales existentes para la implementación de la Convención son inadecuados o insuficientes, en la medida que no contemplan la posibilidad de presentación de casos individuales, así como la reparación a las víctimas.

En el año 2004, el Protocolo Facultativo fue firmado por 76 Estados y ratificado por 67 de ellos. En América Latina seis países no lo habían ratificado: Argentina, Chile, Colombia, El Salvador, Honduras y Nicaragua.

En nuestro país la discusión se origina por sectores conservadores, así como la iglesia católica, quienes acusan que este Protocolo se inmiscuye en los valores y principios propios de cada sociedad. Sostienen que las recomendaciones pueden transformarse en sanciones a nuestro país si se aprueba el Protocolo, puesto que como uno de los temas más reiterativos de la CEDAW respecto a Chile es *"su preocupación ante el inadecuado reconocimiento y protección a los derechos reproductivos, en particular por las leyes que penalizan el aborto, esto significaría legislar sobre su despenalización."*

El gobierno ingresó un proyecto para la aprobación de dicho instrumento.

Respecto al aborto, el gobierno no plantea considerar durante su mandato la despenalización del mismo, ni siquiera en relación al aborto terapéutico, dado que estima que no existen aún las condiciones para abordar este tema en el debate público.

En cuanto al tema de las **uniones entre personas del mismo sexo**, una de las prioridades del presidente Lagos en su programa de gobierno es el *"respeto a los derechos de todos los chilenos y chilenas y de todas las familias, cualquier*

sea su estructura, condición económica, su origen social, cultural y étnico, su opción religiosa, política, la edad de sus miembros y lugar de residencia.”

Durante su período se promulga la Ley N° 19.947 sobre matrimonio civil, publicado el 17 de mayo de 2004. Nueve años después de su ingreso.

Sin embargo esta ley, pone en evidencia la situación de menoscabo de las parejas homosexuales al no ser consideradas dentro de ella, toda vez que en Chile no existe normativa legal que en forma explícita impida garantizar a las minorías sexuales sus derechos humanos básicos.

Muy por el contrario, nuestra Carta Fundamental garantiza en su artículo 1º que *“las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos”*, mientras en su artículo 19 sostiene que *“en Chile no hay personas ni grupos privilegiados”*. Por ello *“la Constitución asegura a todas las personas (...) la igual protección de la ley ante el ejercicio de sus derechos”*.

Más aún, la reforma constitucional de 1989 consagró, en el inciso 2º de su artículo 5, que *“el ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentran vigentes”*. Por tanto, el incumplimiento por parte de Chile al no aplicar o no elaborar las adecuaciones legales pertinentes, genera responsabilidad internacional para el Estado.

Aunque el programa del Presidente Lagos contemplaba legislar respecto a las uniones de hecho en el contexto de las rupturas matrimoniales y en el resguardo del interés de los hijos, el Ejecutivo no presentó ninguna iniciativa ni respecto de las uniones de hecho entre un hombre y una mujer, ni para personas del mismo sexo.

Sin embargo, la demanda por regular las uniones entre personas del mismo sexo se torna un anhelo cada vez mayor entre los grupos afectados. En especial porque se va haciendo efectivo en otros países, particularmente en el país vecino Argentina, con la promulgación de la ley N° 1004, sobre *creación del registro público de uniones civiles*, del 27 de enero de 2003.

4. MICHELLE BACHELET JERIA *(11 de marzo del 2006 a 10 de marzo de 2010)*

4.1 Antecedentes: las elecciones presidenciales de 2005

De acuerdo a las reformas constitucionales aprobadas en agosto de 2005 (gobierno de Ricardo Lagos), el siguiente período presidencial sería acortado de seis a cuatro años. En estos comicios –que se realizaron el 11 de diciembre de 2005 en primera vuelta –tuvieron lugar la elección presidencial y la parlamentaria, donde se renovó totalmente la Cámara de Diputados y la mitad del Senado.

En la elección presidencial compitieron cuatro candidatos, pues la postulación del líder mapuche Aucán Huilcamán fue rechazada el 15 de septiembre de 2005 por el Servicio Electoral (SERVEL), por no cumplir con el requerimiento mínimo de firmas exigidas por ley para una candidatura independiente.⁴⁹

La oposición presentó dos candidatos a esta elección: **Joaquín Lavín Infante**, ingeniero comercial y economista, casado, padre de 7 hijos y miembro supernumerario del Opus Dei, militante de la Unión Demócrata Independiente, partido ligado a la derecha neoconservadora y apegada al modelo económico neoliberal. Lavín había colaborado con el régimen de Augusto Pinochet. Fue alcalde de las comunas de Las Condes y Santiago durante los años '90. En 1999, se postuló a la presidencia de Chile, siendo superado por un estrecho margen por Ricardo Lagos. En esta elección, su slogan fue *“Alas para todos”*.

El segundo candidato fue **Sebastián Piñera**, economista doctorado en la Universidad de Harvard, empresario, millonario, casado y con 4 hijos. El 14 de mayo de 2005 fue proclamado candidato presidencial de Renovación Nacional en el Consejo Nacional de su partido. Se presentó como el candidato de la derecha moderna, en contraste con las facciones conservadoras pro-pinochetistas. En el plebiscito de 1988 había votado por el NO (cuestión que subraya constantemente). De corte liberal, su programa de gobierno giró en torno a temas como la derrota de la delincuencia y la pobreza; la promoción de la igualdad de oportunidades; la aplicación de medidas de apoyo a las pequeñas y medianas empresas; y la

⁴⁹ Ver página 104.

jubilación para las dueñas de casa.⁵⁰ Su slogan de campaña en primera vuelta fue “*Con Piñera, se puede*”. En segunda vuelta arremete con “*Chile quiere más, Piñera más presidente*”.

En la coalición gobernante surgieron dos precandidatas mujeres. Ambas habían sido ministras durante el período del presidente Ricardo Lagos. La militante demócrata cristiana Soledad Alvear había ocupado la cartera de Relaciones Exteriores y Michelle Bachelet, militante socialista, las de Salud y Defensa. Pero, tras la negociación de los comandos para definir el sistema de elección de la candidata única, la abanderada demócrata cristiana decidió, el 24 de mayo de 2005, dejar paso a la candidatura de **Michelle Bachelet Jeria**. Su slogan de campaña será “*Bachelet, estoy contigo*”. Y en la segunda emprenderá con “*Por Chile, por la gente, Bachelet Presidente*”.

La coalición de izquierda extraparlamentaria Juntos Podemos definió su candidato único en un proceso de dos fases. La primera fue una consulta nacional que se realizó el 28 de mayo del 2005. Simultáneamente se efectuaron asambleas comunales y sectoriales para preparar las bases programáticas y elegir los delegados de la Asamblea Nacional. El 5 de junio fue realizada una Asamblea Nacional que proclamó a **Tomás Hirsch** como candidato único del pacto. Este ingeniero, tenía 49 años al momento de postularse a la presidencia de la república; casado, dos hijos, militante del Partido Humanista. Durante la campaña criticó fuertemente el sistema político de participación y representación, así como al modelo económico vigente.⁵¹ Su lema fue “*Soplan nuevos vientos*”.

En primera vuelta obtuvo la primera mayoría la candidata de la Concertación con un 45,96%, pero los votos no fueron suficientes para alcanzar el triunfo. Por esa razón pasó a segunda vuelta con el presidenciable Sebastián Piñera, quien obtuvo el 25,41%, de los votos, a una distancia de sólo 2,18 puntos del otro candidato de la coalición, Joaquín Lavín.

El 15 de enero del 2006 –fecha del balotaje– será recordada como una fecha histórica en Chile. Por primera vez ganaba las elecciones presidenciales una

⁵⁰ Comunicación y política. Análisis de la campana presidencial de Michelle Bachelet. Elisabeth Gerber. www.c3fes.net/docs/comunicacionpoliticabachelet.pdf

⁵¹ Ídem

mujer. La doctora Verónica Michelle Bachelet Jeria triunfó en segunda vuelta con un 53,49% de votación, frente a un 46,51% de su contrincante Sebastián Piñera.

La militante socialista, de 54 años al momento de asumir la presidencia, se convertía así en la primera mujer en llegar al Palacio de La Moneda y la cuarta en ganar unas elecciones presidenciales en toda América Latina.

Resultados de la elección presidencial de 2005⁵²

CANDIDATOS	1º VUELTA	2º VUELTA
Sebastian Piñera Echenique	1.763.694 votos (25.41%)	3.236.394 (46.50%)
Michelle Bachelet Jeria	3.190.691 votos (45.96%)	3.723.019 (53.50%)
Tomas Hirsch Goldschmidt	375.048 (5.40%)	
Joaquín Lavín Infante	1.612.608 (23.23%)	
Nulos	180.485	154.972
Blancos	84.752	47.960

4.2 Antecedentes: las elecciones parlamentarias de 2005⁵³

En estas elecciones se votó por 20 (de 38) senadores, correspondientes a las circunscripciones senatoriales de las Regiones par y la Región Metropolitana, las que comprendían el 71,33 % del electorado nacional para el año 2005. Además, se eligió a la totalidad de los 120 diputados correspondientes a los 60 distritos que componen el país.

⁵² Fuente, Servicio Electoral, SERVEL; www.servel.cl

⁵³ Idem

CONGLOMERADOS POLITICOS	SENADORES (se eligieron 20 de 38)	DIPUTADOS (de un total de 120)
Concertación de Partidos por la Democracia	11 (55,73% de la votación)	65 (55,73% de la votación)
Alianza por Chile	8 (37,25% de la votación)	54 (37,25% de la votación)
Juntos Podemos Más	0 (6% de la votación)	0 (6% de la votación)
Fuerza Regional Independiente	0 (0,64% de la votación)	1 (0,64% de la votación)
Independientes fuera de Pacto	1 (0,38% de la votación)	0 (0,38% de la votación)
Votos Nulos	257.816 (4,98%)	0 (4,98%)
Votos Blancos	153.427 (2,96%)	0 (2,96%)

Por primera vez desde el retorno a la democracia en 1989, la Concertación logró la mayoría en ambas cámaras del Parlamento. Esto significó que podía aprobar leyes ordinarias (como las leyes tributarias). Sin embargo, debía seguir buscando el apoyo de la oposición para modificar leyes que requerían quórum más altos.

4.3 El gobierno de Michelle Bachelet Jeria en los temas elegidos

Una de las características de este gobierno de la Concertación, y principalmente de la presidenta, fue su estilo acogedor y cercano a las personas. También se quiso dar un carácter ciudadano a la gestión, lo que se manifestó en la creación de varios Consejos consultivos para la definición de determinadas políticas públicas.

Algunos analistas dividen su gobierno en dos períodos, marcados por la diferencia en la claridad de las políticas públicas y en el nivel de aprobación y adhesión de la ciudadanía.⁵⁴

⁵⁴ *El gobierno de Michelle Bachelet y la política chilena. ¿fin de un ciclo político?* Manuel Antonio Garretón. http://www.manuelantonioagarreton.cl/documentos/2010/gobierno_bachelet_es.pdf

En sus dos primeros años de gestión, la presidenta llegó a niveles muy bajos de aprobación que culminaron con un cambio de gabinete. Pese a su anuncio de tener un gobierno paritario entre hombres y mujeres y “rostros nuevos”, al finalizar este primer periodo algunos de estos colaboradores fueron reemplazados por políticos con experiencia partidaria y en gestión estatal. Esto ocurrió porque “el gobierno no logra imponer una agenda clara que cristalice su idea de sistema o Estado de protección y es sorprendido por una serie de movilizaciones que plantean temas o problemas que no estaban considerados en el programa y que pasan a ser los puntos principales de una acción gubernamental más bien reactiva, pero que, a su vez, generará nuevas iniciativas y marcarán el estilo de resolución de los problemas”.⁵⁵

Algunos de estos temas son las movilizaciones estudiantiles, el conflicto con los contratistas del cobre y los severos problemas que trajo la puesta en marcha del Transantiago.

Durante la segunda fase de su gobierno se consolidan una serie de políticas públicas y de reformas estatales “que permiten darle cohesión y contenido a la idea de un gobierno orientado a un Estado de protección social, por un manejo satisfactorio en términos relativos de los efectos de la crisis financiera internacional y, probablemente como consecuencia de todo ello, por un aumento extraordinario del nivel de aprobación y popularidad del gobierno, incluido el Ministro de Hacienda lo que suele ser más raro, y, sobre todo de la Presidenta⁵⁶”.

Existieron avances significativos en materia de protección social y en la agenda de género, entre otros. Algunos de los logros más significativos del gobierno fue el fortalecimiento de la red de protección social “*que busca dar seguridad y oportunidades a los chilenos y chilenas a lo largo de toda su vida*”.⁵⁷ Tiene como base un conjunto de nueve programas y beneficios que cubren las principales necesidades de la población a lo largo de su ciclo vital (Ley 20.255):

⁵⁵ *Ídem*

⁵⁶ *Ídem*

⁵⁷ *Red de protección Social, Gobierno de Chile.*

<http://www.redprotege.gov.cl/frmQuienesSomos.aspx?idarticulo=36>

- 1.-Chile Crece Contigo
- 2.-Becas de educación escolar y superior
- 3.-Subsidio a la contratación de jóvenes
- 4.-Garantías explícitas de salud AUGE
- 5.-Subsidios para la vivienda
- 6.-Chile Solidario
- 7.-Seguro de desempleo
- 8.-Pensión Básica Solidaria
- 9.-Bono por Hijo Nacido vivo o adoptado

En lo económico, se adoptaron medidas para el manejo de la crisis. En la política monetaria y financiera se dieron más facilidades al ámbito de la inversión extranjera y al sector empresarial, entre otras medidas. En política fiscal se impulsaron medidas tendientes a favorecer la inversión y el consumo. Y en política cambiaria y de comercio exterior, se proporcionó liquidez en moneda extranjera y se mejoró el programa de cobertura de préstamos bancarios a exportadores.⁵⁸

Tras la buena evaluación del desempeño macroeconómico y político de nuestro país, en enero de 2010 Chile pasó a ser estado miembro de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE).

Respecto de las reformas políticas que prometió en su campaña, el gobierno de la Presidenta Bachelet avanzó poco en cuestiones sustantivas, aunque envió tres proyectos de ley para reformar el sistema binominal, sin resultados. Su gobierno se caracterizó por convocar a la participación ciudadana en la definición de ciertas políticas públicas, mediante la formación de comisiones amplias y pluralistas. Así por ejemplo, convocó a la Comisión a cargo de Edgardo Boeninger para estudiar la reforma al sistema electoral binominal, de la que, sin embargo, se automarginaron los principales partidos de la oposición; creó los Consejos Asesores Presidenciales para la Reforma de las Políticas de la Infancia, presididos por el economista Jaime Crispi; la Comisión para la Calidad de la Educación, presidida por el experto en educación Juan Eduardo García Huidobro y

⁵⁸ CEPAL. *La reacción de los gobiernos de las Américas frente a la crisis internacional: una presentación sintética de las medidas de políticas anunciadas hasta en 30 de junio de 2009*. Santiago: División de Desarrollo Económico, Comisión Económica para América Latina. 2009

la Comisión para la Calidad de la Educación Superior, presidida por el rector de la Universidad Diego Portales, Carlos Peña⁵⁹.

Asimismo, la Reforma Previsional –uno de los lineamientos principales del programa de Bachelet y el cambio más importante al sistema desde la creación de las AFP, en 1980- fue en gran medida diseñada por el Consejo Asesor para la Reforma Previsional. Con una amplia participación de especialistas, académicos, sectores sociales y actores de la industria, el grupo -que encabezara el economista, académico e investigador socialista Mario Marcel- logró en un breve plazo echar las bases de esta reforma emblemática del período.

Esta manera de dar legitimidad a la definición de políticas públicas no logró cambios sustantivos en el área más compleja y sensible de las reformas políticas: el sistema binominal, ni mucho menos se levantó la idea de cambiar la Constitución de 1980 en otras áreas, quizás porque hacía poco tiempo que se habían logrado algunas reformas importantes a la Carta Fundamental, en el gobierno de su antecesor Ricardo Lagos.

a) **Los temas político-institucionales**

Michelle Bachelet construyó su propuesta de Gobierno en torno a tres ejes: protección social –que sería a la postre el sello más reconocible de su gobierno-, desarrollo económico y **democratización del sistema político**. En este último eje, se propuso establecer la inscripción electoral automática y el voto voluntario; reformar el sistema electoral para terminar con el sistema binominal; perfeccionar el procedimiento de financiación de los partidos políticos; apoyar proyectos antidiscriminación y promover la igualdad de género. Respecto de todos estos temas el Ejecutivo tuvo iniciativas de ley.

Son fruto de los esfuerzos legislativos de su Gobierno las siguientes leyes relacionadas con los temas político-institucionales:

- Ley N° 20.334 Reforma leyes Orgánicas Constitucionales sobre Administración Regional, de Votaciones y Escrutinios, de

⁵⁹ *El gobierno de Michelle Bachelet: las perspectivas de cambio, Tomás Moulian*, Observatorio Social de América Latina, año VI N° 19, CLACSO, julio de 2006.*

Municipalidades y de Inscripciones y Servicio Electoral: promueve la elección de Consejos Regionales transitorios, remplazo de un alcalde cuya elección se declara nula, etc. (proyecto iniciado en enero de 2009).

- Ley N° 20.346 Permite a los municipios establecer asociaciones entre ellos para desarrollar diversas labores (proyecto iniciado en julio de 2007)
- Ley N° 20.355 Transparenta el procedimiento de entrega de concesiones de servicios de los municipios (proyecto iniciado en junio de 2008).
- Ley N° 20.414 Reforma constitucional en materia de transparencia, modernización del Estado y calidad de la política, establece las primarias voluntarias a los cargos de elección popular (iniciado en diciembre de 2006).
- Ley N° 20.354 Traslada en forma permanente las elecciones presidenciales y parlamentarias para un día domingo. (Proyecto iniciado en abril de 2009)
- Ley N° 20.298 Otorga bono extraordinario a vocales de mesa (iniciado en septiembre de 2008)
- Ley N° 20.527 Permite a los municipios constituir o participar en corporaciones o fundaciones de derecho privado, sin fines de lucro para promover y difundir el arte, la cultura y el deporte, o fomentar obras de desarrollo comunal y productivo (iniciado en diciembre de 2009)
- Ley N° 20.409 Establece feriado legal para el día de las elecciones presidenciales y parlamentarias de 2009 (iniciado en noviembre de 2009).

Sin embargo, hubo durante este período tres intentos de modificar el binominal por distintas vías, todos los cuales se encontraron con la oposición de la derecha.

En no pocas ocasiones, sin embargo, Michelle Bachelet reiteró el compromiso de su gobierno para terminar con la exclusión política: *“Como*

Presidenta estoy convencida que en este salón del Congreso Pleno, caben todos para aportar y construir un mejor país”, señaló en su discurso del 21 de mayo de 2007. Insistió en la necesidad de reformar el sistema electoral, apoyó la inscripción automática y anunció el envío de una indicación al proyecto que permite la desafiliación voluntaria del registro electoral. Asimismo, ratificó su compromiso con los chilenos en el exterior, señalando que *“personalmente di mi palabra a esos chilenos y la voy a cumplir”*. En efecto, en marzo de 2009 su gobierno envió un Mensaje al Senado para intentar dar derecho a voto a los chilenos en el extranjero, que sigue tramitándose en la Cámara Alta.

También, Bachelet quiso ampliar la participación ciudadana a través de otras iniciativas legales, como el proyecto de ley para permitir las elecciones de consejeros regionales, el que materializa la iniciativa popular de ley y el que amplía los concejos municipales, todos sin resultados visibles aún.

Bajo el slogan de “Más poder para las regiones”, su gobierno puso énfasis en fortalecer la gestión regional y local a través de reformas constitucionales y legales, que introdujeron nuevos instrumentos de gestión local y aumentaron los recursos financieros para el desarrollo de los territorios.

En el ámbito regional destaca la reforma constitucional que establece la elección democrática de los Consejeros Regionales y del Presidente del Consejo Regional, el traspaso de competencias desde organismos centrales a los Gobiernos Regionales, GORE, la administración de áreas metropolitanas y la incorporación de Municipios en Convenios de Programación.

Respecto a la división político-administrativa del país, se crearon las Regiones de Arica-Parinacota y de Los Ríos, se otorgó la categoría de Territorios Especiales a Isla de Pascua y Juan Fernández y se creó la provincia de Marga Marga. Se constituyeron 15 Agencias Regionales de Desarrollo Productivo (ARDP), trasladando a las propias comunidades locales las decisiones sobre Políticas de Economía, Tecnología e Innovación.

Otro de los ejes del gobierno de Bachelet fue la promoción de la transparencia y la probidad en la política y en la vida pública. En diciembre del 2006, la presidenta emanó un instructivo fijando en la Administración del Estado

una política sobre la información que debe estar disponible para los ciudadanos en los sitios web del Gobierno⁶⁰.

b) Salud

Una de las propuestas de la Presidenta Bachelet fue avanzar en el proyecto modernizador del sistema público de salud. Una inversión de tres mil millones de dólares, destinada a la construcción o normalización de 44 hospitales, 90 Centros de Salud Familiar y 165 Centros Comunitarios de Salud Familiar, da cuenta del esfuerzo más importante en infraestructura realizado en los últimos 50 años de la historia de la salud pública chilena.

El “Plan 90 Días” contempló una inversión de 100 mil millones de pesos, destinados a reducir las listas de espera en hospitales y atención primaria, mejorando la infraestructura y la calidad de atención de los servicios de urgencia, contando con una mayor dotación de personal y servicios de ambulancia en todo el país.

El año 2009 Chile enfrentó la primera pandemia del siglo XXI. Esta se produjo en medio de una situación inédita: la circulación simultánea de dos virus, el respiratorio sincicial, que afectó a los menores de tres años, y la nueva influenza Humana, que tuvo su foco en la población en edad productiva y escolar. La masiva circulación del virus de la nueva influenza humana tensó al máximo las capacidades del sistema de salud público y privado. Hubo un millón 400 mil consultas ambulatorias más que el año 2008.

⁶⁰ Esta iniciativa anticipó lo que sería la Ley N° 20.285 sobre Transparencia y Acceso a la Información Pública, iniciada por moción de los senadores Hernán Larraín y Jaime Gazmuri en enero de 2005: estableció el derecho de los ciudadanos de acceder a la Información de los órganos de la Administración del Estado; los procedimientos para el ejercicio y el amparo de tal derecho; y las excepciones a la publicidad de la información. La ley creó el Consejo para la Transparencia, entidad autónoma encargada de fiscalizar el cumplimiento de ese propósito y garantizar el cumplimiento de tales derechos. Se publicó en el Diario Oficial el 11 de julio de 2008.

el derecho de los ciudadanos de acceder a la Información de los órganos de la Administración del Estado; los procedimientos para el ejercicio y el amparo de tal derecho; y las excepciones a la publicidad de la información. La ley creó el Consejo para la Transparencia, entidad autónoma encargada de fiscalizar el cumplimiento de ese propósito y garantizar el cumplimiento de tales derechos. Se publicó en el Diario Oficial el 11 de julio de 2008.

Tras la puesta en marcha del primer régimen de 56 problemas de salud, en julio de 2007 se inició la nueva etapa de expansión del AUGE con el fin de alcanzar 80 afecciones, según lo establecido en el programa de gobierno.

Con el objetivo de testear la capacidad de adaptación y respuesta de las redes públicas frente a un aumento de los problemas de salud, en enero de 2008 se incorporaron como Programas Piloto AUGE, en el sector público, los tratamientos de asma bronquial del adulto, epilepsia del adulto, artritis idiopática juvenil, enfermedad de Parkinson y la prevención de la enfermedad renal crónica. En 2009 se agregaron la salud oral de la embarazada y el tratamiento ortopédico de la displasia laxante de cadera.

En febrero de 2009, contando con los resultados de los estudios de efectividad de intervenciones, carga de enfermedad, prioridades sociales y costo-efectividad, y considerando la oferta disponible en la red, se realizó una nueva priorización: se definieron 24 nuevos problemas de salud, los que incorporaron el componente preventivo con garantía de oportunidad.

Paralelamente, se completó el estudio de costo esperado por beneficiario-año y de verificación de costos, requisitos previos para enviar la Ley AUGE 80, la que fue despachada para la aprobación del Congreso durante el último trimestre del año 2009.

En forma simultánea se adelantó la inclusión de otras 10 patologías al Plan AUGE, las que entrarían en vigencia a partir de julio 2010, estas son: epilepsia no refractaria en pacientes mayores de 15 años, asma bronquial en pacientes mayores de 15 años, parkinson, artritis idiopática juvenil, displasia luxante de cadera, salud oral integral de la embarazada, esclerosis múltiple recurrente remitente, hepatitis B y C y prevención de la enfermedad renal crónica.

En julio de 2009, ADIMARK desarrolló una encuesta de evaluación del Plan AUGE en el sistema público, la que reflejó lo siguiente: 79% de los beneficiarios se siente satisfecho con la atención recibida y 92.1% consideró que el régimen de prestaciones era igual o mejor de lo que se esperaba. Asimismo, 80% de los beneficiarios percibe que se respetan más sus derechos y 84% estima que enfermarse ya no es un problema económico para la familia. Finalmente, el

estudio también señaló que el 87.8% de los usuarios percibía el AUGÉ como un beneficio que garantiza acceso a la atención sin discriminación.

Otras de las materias trabajadas durante este período fueron la ley de donante universal, la normativa que prohíbe condicionar la atención de salud al otorgamiento de cheque o dinero en efectivo, y la legislación sobre “Información, Orientación y Prestaciones en Materia de Regulación de la Fertilidad”.

En septiembre, de 2009 bajo la Ley 20.379, nace el programa “Chile Crece Contigo”, Sistema de Protección Integral a la Infancia. Su objetivo principal es acompañar y hacer un seguimiento personalizado a la trayectoria de desarrollo de los niños y niñas, desde el primer control de gestación hasta su ingreso al sistema escolar en el primer nivel de transición o pre kinder (alrededor de los 4 o 5 años de edad), y está en línea con los compromisos asumidos por el Estado de Chile al ratificar, en 1990, la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño.

c) Educación

Desde su inicio, el Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet buscó profundizar los avances educacionales de los gobiernos democráticos. La “Revolución Pingüina” del 2006 instaló la urgencia de modificar el ordenamiento legal del sistema educativo para garantizar una educación de calidad para todos.

El Consejo Asesor Presidencial, convocado por la Presidenta, ratificó la necesidad de reemplazar a la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, LOCE, instaurada por el Gobierno Militar en el último día de su mandato, por un nuevo marco regulatorio para la educación. Se logró consensuar una reforma legal que llevó a la práctica las propuestas del Consejo Asesor. El 2009 se promulgó la Ley General de Educación, LGE.

Dentro del nuevo marco legal para la educación parvularia, básica y media, se establecieron las bases para reformar la estructura y funcionamiento del sistema educacional chileno.

La LGE (Ley General de Educación) buscaba reforzar el derecho a la educación de calidad para todos, introduciendo requisitos exigentes para obtener y mantener la condición de sostenedor; medidas de no-discriminación e inclusión de

estudiantes vulnerables; prohibición de la selección hasta 6º básico; currículum más moderno y flexible con nuevos objetivos de aprendizaje, reconocimiento de modalidades especiales y modificación de los ciclos educativos (duración de 6 años para niveles de básica y media).

Por otra parte, la Ley que crea el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media instituía la creación de la Agencia de Calidad y la Superintendencia de Educación, la reformulación del Consejo Superior de Educación en el Consejo Nacional de Educación y la reestructuración del Ministerio de Educación.

El objetivo de esta ley es mejorar la calidad de los aprendizajes, para asegurar una educación de calidad para todos. Con ese objeto se le otorgaba al Estado mayores capacidades de fiscalización tanto en el uso de los recursos como en el cumplimiento de las normativas por parte de establecimientos y sostenedores, dejándole la tarea de clasificar los establecimientos según el nivel de cumplimiento de los estándares de aprendizaje.

La Ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP) estableció la entrega de mayores recursos para los niños más vulnerables, dando un paso hacia la equidad del sistema educativo. Asimismo, modificó la relación entre el Estado y las escuelas, pasando de un modelo de intervención vertical a uno participativo, basado en las necesidades de los establecimientos.

El Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet estableció la protección de la primera infancia como una prioridad de las políticas públicas en pos de la equidad. El Programa Chile Crece Contigo define garantías universales para todos los niños y niñas del país, y apoyos focalizados para el 40% más vulnerable (incluyendo acceso gratuito a salas cuna). Esta política significó la ampliación de la cobertura de las salas cunas, abriéndose más de tres mil quinientas durante su mandato, y la universalización de pre-kínder.

Otra de las áreas que abordó su gobierno fue la ampliación de las coberturas de becas y créditos estudiantiles consolidando el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior. Además, fomentó la información y transparencia del sistema, impulsó el fortalecimiento de las

capacidades de las instituciones de educación y prestó especial apoyo a la educación superior estatal.

En este período se realizaron esfuerzos por ampliar el acceso de los chilenos a programas de doctorado y magíster de calidad, tanto en instituciones nacionales como en el extranjero, para así contar en el mediano plazo con más posgraduados comprometidos con el desarrollo del país.

En el marco de la política de apoyo a la Ciencia, Tecnología e Innovación, el Gobierno impulsó la investigación científica y tecnológica a través de distintos instrumentos de financiamiento, con el objetivo de generar conocimiento y potenciar el desarrollo integral del país.

La formación de docentes de calidad fue otro de los temas materia de preocupación, pues se tenía claro que si este punto presenta mejoras, mejora también el proceso de enseñanza y aprendizaje en las aulas.

En mayo del 2006, a pocos meses de iniciado el período presidencial, el Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet enfrentó una serie de movilizaciones de estudiantes secundarios, las que alcanzaron una gran magnitud y contaron con el apoyo de la opinión pública y la sociedad chilena en general.

Las manifestaciones estudiantiles, conocidas como la “Revolución Pingüina”, comenzaron de forma similar a los movimientos estudiantiles chilenos de años anteriores y a los de otras democracias modernas: exigiendo beneficios tales como la gratuidad de la prueba de selección universitaria (PSU) y en el transporte público. Sin embargo, durante el transcurso de las protestas, los estudiantes fueron ampliando sus exigencias, hasta demandar una reforma institucional que derogara la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), garantizara la calidad de la enseñanza y pusiera fin a la administración municipal de los establecimientos educacionales.

El carácter masivo del movimiento, así como el apoyo concitado entre otros actores sociales y en la opinión pública, convirtieron a las movilizaciones estudiantiles del año 2006 en un punto de inflexión en las políticas educacionales del período democrático.

Las demandas sociales de la “revolución pingüina” y el posterior trabajo del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación, hicieron evidente la urgencia de reemplazar a la antigua Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) por un nuevo marco legal que permitiera reestructurar el sistema educacional.

El gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet tuvo como característica principal, tras las movilizaciones estudiantiles, ser escenario de una profunda Reforma Educativa. El Gobierno recogió las conclusiones y recomendaciones de las diversas instancias sociales de diálogo y en abril del 2007 presentó al Congreso el proyecto que establecía la nueva Ley General de Educación (LGE).

Después de una larga deliberación legislativa, en la que se modificaron algunos puntos del proyecto, la LGE fue promulgada por la Presidenta Bachelet en agosto del 2009. En términos generales, la Ley General de Educación constituye el nuevo entramado jurídico básico del sistema educacional chileno para los niveles de educación parvularia, básica y media.

Avances alcanzados con la LGE:

- Se otorga rango constitucional al derecho a la educación, poniéndolo al mismo nivel que la libertad de enseñanza.
- Se incorpora al sistema jurídico el concepto de Educación de Calidad (estándares de calidad de la educación).
- Se imponen mayores requisitos para ser sostenedor (contar con título profesional de al menos 8 semestres o ser profesional de la educación; no estar inhabilitado para ser sostenedor por haber cometido alguna de las infracciones graves señaladas en el artículo 50 de la ley N° 20.248, Ley de subvención escolar preferencial, y no haber sido condenado por crimen o simple delito).
- Se incorpora al sistema el concepto de Comunidad Educativa. Se reconocen los derechos y deberes de los centros de alumnos, centros de padres y apoderados, consejos de profesores y consejos escolares.
- Se elimina la selección de alumnos por razones socioeconómicas y de rendimiento escolar hasta sexto básico.

- Se reordenan los ciclos educativos en 6 años cada uno.
- Se crea el Consejo Nacional de Educación.
- Se confía a la Superintendencia, la Agencia de Calidad de la Educación, el Consejo Nacional de Educación y el Ministerio de Educación la misión de administrar el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad.
- La Ley reconoce cuatro niveles educativos: Parvularia, Básica, Media y Superior.
- Se reconocen las diferentes modalidades educativas: educación de adultos y educación especial.

d) Seguridad ciudadana

El programa de gobierno de la Presidenta Bachelet sostuvo, principalmente, una política de prevención en materia de seguridad ciudadana. La iniciativa “CONACE Previene” se orientó fundamentalmente a trabajar con jóvenes de alta vulnerabilidad social afectados por el consumo de drogas. El dinero para este programa provino de los bienes decomisados a los narcotraficantes. Además se perfeccionó la Ley que establece responsabilidad penal de los adolescentes y se aprobaron garantías explícitas en salud para el tratamiento de jóvenes con dependencia del alcohol y/o de drogas.

Durante este gobierno, el ejecutivo envió el proyecto para dar más atribuciones a la policía en materias preventivas, como el control de identidad, y para aumentar las restricciones al porte y fabricación de armas, en el marco de una campaña nacional para desarmar al país. La primera iniciativa fue aprobada durante el mismo gobierno de Bachelet, el segundo proyecto se concretó durante la administración del Presidente Piñera.

El Programa “Quiero mi Barrio” dio continuidad a la política del gobierno anterior, en el sentido de incorporar a los vecinos en la prevención de la delincuencia. Con este programa se pretendió recuperar los espacios conflictivos, especialmente las plazas. Con medidas de seguridad como el mejoramiento de la iluminación en el proyecto de “plazas nocturnas”, se buscó promover el derecho

de las mujeres al uso y disfrute del espacio público, uniendo seguridad y equidad de género. También se aprobó el aumento de la dotación de carabineros en 1.500 efectivos por año.

La propuesta de su campaña para crear el Ministerio de Seguridad Pública culminó finalmente tras 4 años y medio de discusiones, en la promulgación en febrero de 2011 de una Ley que crea el Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

El programa de gobierno de Bachelet también contemplaba la creación de un número único de emergencias, similar al 911 de Estados Unidos, el cual unificaría a Carabineros, bomberos, ambulancias y la ONEMI, y el cual debía estar iniciado el segundo trimestre de 2009 en la región del Maule. Para esta iniciativa se invirtieron 1,2 millones de dólares. Paradojalmente, el terremoto de febrero de 2010 postergó el proyecto.

e) Pueblos originarios

El tema indígena no fue indiferente a la opinión pública durante la época de campaña presidencial del 2005. Un hecho notorio fue la candidatura presidencial del líder mapuche Aucán Huilcamán. Luego de obtener las 40 mil firmas requeridas por la Ley Electoral para inscribir su candidatura, el 12 de septiembre, Huilcamán se convirtió en el quinto candidato para sentarse en el sillón del Palacio de la Moneda.

Sin embargo, como se dijo anteriormente, la candidatura del líder mapuche fue objetada por el Servicio Electoral (SERVEL). Pocos días después de la inscripción del candidato, el organismo estatal constató que algunas de las firmas no se encontraban certificadas ante notario, como lo exige la Ley Electoral. Huilcamán señaló que *“las notarías se negaron a recibirme las firmas, me cobraron precios excesivamente altos, me dieron un período de una hora para recolectarlas”*.⁶¹

El Presidente Lagos envió un proyecto de ley, llamado “Ley Huilcamán”, para ampliar el plazo de inscripción hasta el 15 de octubre de 2005. La iniciativa, no obstante, fue rechazada ya que sólo 55 diputados votaron a favor y se

⁶¹ *El Mostrador, 16 de septiembre de 2005.*

necesitaban 66 votos para aprobarla. El diputado Esteban Valenzuela (PPD) criticó el proyecto proponiendo que el Servel realizara la revisión del 10% de las firmas faltantes, lo que sólo podía ser ordenado por el Ejecutivo, hecho que no ocurrió.

La presidenta Bachelet incluyó en su programa tres compromisos importantes relacionados con los pueblos originarios: el cumplimiento de las promesas pendientes realizadas por los gobiernos anteriores de la Concertación; apoyar las propuestas internacionales y de las Naciones Unidas en materia indígena, y el reconocimiento urgente de los pueblos originarios.

La promulgación de la Ley N° 20.249, que crea el espacio costero marino de los pueblos originarios, iniciativa impulsada en el gobierno de Lagos, fue un hecho importante en la administración de la Presidenta Bachelet. Esta norma, aprobada en 2008, después de tres años de discusión, beneficia a las comunidades indígenas que habitan los territorios de la costa, especialmente a los mapuches lafkenche, entregándoles la administración de playas fiscales y porciones de mar.

La continuación del programa Orígenes, en su fase II, fue un aporte al mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades indígenas. Su implementación, desde 2006, consideró la corrección de las deficiencias detectadas en la primera fase del programa, promoviendo el desarrollo con identidad. Esto significa, entre otras cosas, el respeto a las formas de organización de cada pueblo originario, la incorporación de sus valores culturales y espirituales, la promoción de la acción y la participación de los indígenas y la generación de espacios de interculturalidad, donde puedan relacionarse las visiones e instituciones de los pueblos indígenas con las de la sociedad nacional de una forma horizontal. La ayuda se orientó a comunidades que no recibieron el beneficio en su primera fase, contemplando 1000 comunidades aproximadamente.

Después de 17 años de discusiones en el parlamento se ratificó, en octubre de 2008, el Convenio N° 169 de la OIT, que entró en vigencia el 15 de septiembre de 2009. Este acuerdo internacional era ansiosamente esperado por las

comunidades indígenas y es de gran importancia para estos pueblos por las normas que contiene.

El **Convenio Nº 169** sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes fue adoptado por la Organización Internacional del Trabajo, OIT, el 27 de junio de 1989 y sus disposiciones fueron establecidas con la colaboración de las Naciones Unidas, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, la Organización Mundial de la Salud y el Instituto Indigenista Interamericano.

Aunque el convenio busca esencialmente el reconocimiento de las aspiraciones de los pueblos originarios a asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico, y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones, existen algunos puntos que generaron controversia en las discusiones parlamentarias en nuestro país y contribuyeron a demorar su aprobación.

- El artículo 7 señala:
 - 1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.*
- También en el artículo 7:
 - 4. Los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan.*
- El artículo 9:
 - 1. En la medida en que ello sea compatible con el sistema jurídico nacional y con los derechos humanos internacionalmente reconocidos,*

deberán respetarse los métodos a los que los pueblos interesados recurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros.

2. Las autoridades y los tribunales llamados a pronunciarse sobre cuestiones penales deberán tener en cuenta las costumbres de dichos pueblos en la materia.

- El artículo 10:
 - 1. Cuando se impongan sanciones penales previstas por la legislación general a miembros de dichos pueblos deberán tener en cuenta sus características económicas, sociales y culturales.*
 - 2. Deberá darse la preferencia a tipos de sanción distintos del encarcelamiento.*

Estas disposiciones fueron ampliamente enarboladas por líderes indígenas, en el marco del “conflicto mapuche”, que siguió desarrollándose durante todo el gobierno de la Presidenta Bachelet.

Dos proyectos importantes fueron enviados por Bachelet en octubre de 2009. El primero es la creación del Ministerio de Asuntos Indígenas, cuya misión sería encargarse del diseño, coordinación y evaluación de la política nacional indígena. Este nuevo ministerio contaría, además, con una Agencia de Desarrollo Indígena, la cual reemplazaría a la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (Conadi) en la ejecución de los proyectos.

La segunda iniciativa fue la creación del Consejo de Pueblos Indígenas, organismo solicitado por las mismas comunidades, según el gobierno, y que funcionaría como un organismo de representación de los pueblos ante el Estado. El consejo estaría formado por 43 miembros, elegidos en representación proporcional de cada pueblo, y tendría financiamiento público para cumplir con su labor.

Hubo, además, otras iniciativas exitosas tendientes a fortalecer el etnoturismo, las becas indígenas y la correcta administración de la gestión de Conadi a través de un Banco de Tierras.

A pesar de la urgencia con que se planteó el tema en el programa de la Presidenta durante las elecciones, el reconocimiento constitucional de los pueblos originarios tampoco se concretó en este gobierno y los proyectos en discusión no contaron con el apoyo mayoritario de las organizaciones indígenas.

f) Derechos sexuales y reproductivos

Con la llegada a la Presidencia de la primera mujer en la historia de Chile, Michelle Bachelet, se crearon variadas expectativas respecto al tema de los derechos sexuales y reproductivos. Pero al igual que en los gobiernos anteriores, la mayoría de las iniciativas surgieron desde los parlamentarios.

De acuerdo al Observatorio de Equidad y Género,⁶² durante este periodo algunos de los avances respecto al tema tratado en este apartado, fueron los siguientes:⁶³

1. Las Normas sobre Regulación de la Fertilidad del MINSAL, las que la presidenta firmó como Decreto Supremo N° 48 del Ministerio de Salud (2007). Estas se refieren a:
 - Poner a disposición de las personas todas las alternativas legítimas para el ejercicio responsable y autónomo de su sexualidad; y presentar los métodos anticonceptivos, desde aquellos consistentes en abstinencia periódica, mecanismos naturales de anticoncepción, hasta los de emergencia.
 - La consejería en salud sexual y reproductiva.
 - Entrega de métodos de anticoncepción para adolescentes.
2. Reactivación en el año 2007 del Programa de Salud Integral para Adolescentes.
3. Durante el año 2009 se envió a los Servicios de Salud el Instructivo N° 1675 sobre confidencialidad médica en la atención por aborto, cuyo impacto no se evaluó durante este período.

⁶² El *Observatorio de Equidad y Género* surgió en el contexto de la llegada a la Presidencia de la República de la primera mujer en la historia de Chile, Michelle Bachelet, para evaluar el proceso político, debatir sobre la agenda pública e incluir propuestas desde el movimiento de mujeres.

⁶³ DERECHOS SEXUALES Y REPRODUCTIVOS EN EL GOBIERNO DE MICHELLE BACHELET, Soledad Díaz y Verónica Schiappacasse. Instituto Chileno de Medicina Reproductiva. Fundación Prosalud. 2009

4. El MINEDUC continúa el plan de educación sexual, pero no se conoce la extensión de las actividades ni su evaluación.
5. **Ley Marco de Derechos Sexuales y Reproductivos N° 20.418** que fija Normas sobre Información, Orientación y Prestaciones en materia de regulación de la fertilidad.
 - Esta ley es un gran avance en el tema de los derechos sexuales y reproductivos, por cuanto formaliza el derecho que tiene toda persona a recibir educación, información y orientación en materia de regulación de la fertilidad, en forma clara, comprensible, completa y confidencial. Se considera la anticoncepción de emergencia como un método anticonceptivo que debe ser entregado a la persona que lo solicite.
 - Respecto a las/os menores de 14 años, se señala que se les entregará el método anticonceptivo de emergencia, informando posteriormente al padre o madre de la menor o al adulto responsable que la menor señale. Este punto ha sido uno de los más conflictivos.
 - En cuanto al aborto, deja claramente establecido que *“no se considerarán anticonceptivos, ni serán parte de la política pública en materia de regulación de la fertilidad, aquellos métodos cuyo objetivo o efecto directo sea provocar un aborto”*⁶⁴

Respecto a la aprobación del protocolo facultativo de la CEDAW, tema pendiente en el gobierno anterior, tampoco se aprobó durante este gobierno, ni se presentaron mensajes o mociones.

Durante este período resurgió el tema del aborto en el debate público, con más fuerza. Varias ONG denunciaron la discriminación existente al no querer legislar respecto al tema, principalmente porque son las mujeres con menos recursos las que recurren a maniobras más inseguras y riesgosas para su salud y, por lo mismo, sufren mayores complicaciones y secuelas. Además, sólo las mujeres más pobres son denunciadas en establecimientos de salud públicos, procesadas y encarceladas por este delito.

⁶⁴ Ley N° 20.418

Se realizaron algunos esfuerzos por parte de congresistas de la Concertación por legislar sobre el tema, pero no prosperaron y tampoco contaron con el apoyo del Ejecutivo.

En cuanto a las **uniones civiles entre personas del mismo sexo**, durante la campaña la presidenta Bachelet planteó su deseo de apoyar proyectos de ley anti-discriminación, promover la igualdad de género y los derechos de los homosexuales (aunque descartando el matrimonio).

El tema de las uniones civiles estuvo fuertemente presente en este periodo, tanto en el debate público como en las diferentes mociones a favor presentadas por diputados, casi todos del Partido por la Democracia (PPD) y del Partido Socialista. Esto, impulsado por las campañas realizadas por el Movimiento de Integración y Liberación Homosexual (Movilh) y otras organizaciones de la sociedad civil.

Ese movimiento realizó un enérgico lobby respecto a los siguientes temas:

- Las uniones civiles entre personas del mismo sexo,
- El matrimonio, con adopción de hijos o hijas incluida.
- La derogación del artículo 365 del Código Penal, el cual sanciona con 61 días a tres años de cárcel a los jóvenes que mantienen relaciones sexuales con personas del mismo sexo. La norma es "especial", porque a los homosexuales se les reconoce la edad de consentimiento sexual a los 14 años, mientras que en el caso de los heterosexuales, es a los 18 años.

En cuanto al proyecto de ley que establece medidas contra la discriminación y donde se considera la orientación sexual y de género como categorías, presentado en el año 2005, sigue en segundo trámite constitucional en el Senado.

CAPITULO III - CONCLUSIONES

En este capítulo, cada uno de los alumnos que trabajó en esta investigación presenta las conclusiones a que arribó en el tema elegido, dando cuenta del cumplimiento o incumplimiento de las promesas de campaña que los Presidentes de la República de los períodos 1990-1994, 1994-2000; 2000-2006 y 2006-2010 hicieron a la ciudadanía cuando eran los candidatos; Patricio Aylwin Azócar, Eduardo Frei Ruiz-Tagle, Ricardo Lagos Escobar y Michelle Bachelet Jeria.

Este trabajo tuvo como único propósito descubrir cuantitativamente cuáles fueron las promesas de campaña realizadas en los seis temas escogidos, cuántas fueron las iniciativas de ley y las decisiones administrativas que el Ejecutivo tomó para cumplir tales promesas, y su resultado tras la tramitación legislativa correspondiente. Este trabajo no contiene, por lo tanto, opiniones ni análisis cualitativos, ni conclusiones políticas respecto de las iniciativas tomadas ni sobre los resultados obtenidos.

1. TEMAS POLÍTICO-INSTITUCIONALES

En lo político-institucional hemos focalizado la investigación en los siguientes temas: 1) el sistema binominal; 2) las votaciones, el derecho a voto y la votación de los chilenos en el extranjero; 3) la descentralización, los gobiernos locales y regionales; 4) los plebiscitos; 5) el parlamento y los cargos de representación popular; 6) los partidos políticos y el financiamiento de campañas, y 7) las modificaciones a otros organismos o instituciones como el Consejo de Seguridad Nacional y el Tribunal Constitucional, iniciativas estas últimas que se detallan en la investigación bajo el subtítulo *Otros cambios institucionales relevantes*. En este mismo subtítulo se incluyen proyectos relativos a otras situaciones relacionadas con derechos ciudadanos, como la ley antiterrorista, los indultos, la creación del Defensor del Pueblo, devolver al Presidente de la República la prerrogativa de definir ascensos y retiros en las FF.AA., cambiar la dependencia de Carabineros e Investigaciones y situaciones relacionadas con la pérdida y recuperación de la nacionalidad.

1.1 Periodo 1990-2010

Los cambios en estos temas fueron promesa de campaña de los candidatos de la Concertación de Partidos por la Democracia desde 1990 hasta 2010, señalándolos como problemas que debían ser resueltos para lograr un sistema democrático pleno. Al inicio de los '90 las situaciones pendientes de derechos humanos y de los presos políticos fueron centrales en la agenda pública y las iniciativas tomadas –tanto en lo legislativo como en la formación de comisiones investigadoras- ofrecieron una salida institucional a tan delicados temas. En los temas gruesos de la agenda política se enfatizaron los cambios al sistema binominal, la eliminación de los senadores designados, descentralizar el país y democratizar los municipios.

La permanencia de algunos de estos problemas, sin embargo, se prolonga hasta el día de hoy con no pocas consecuencias en la convivencia nacional, como quedó demostrado con las movilizaciones ciudadanas el año 2011.

Entre 1990 y 2010, los gobiernos de Patricio Aylwin, Eduardo Frei, Ricardo Lagos y Michelle Bachelet enviaron **ciento dieciséis proyectos de ley para producir cambios en torno a los temas político-institucionales** motivo de esta investigación. Algunos de esos proyectos apuntaban a cambiar varias leyes en forma simultánea o incumbían a varias temáticas distintas a la vez. Los hemos denominado **“proyectos multitemáticos”** y aunque pueden aparecer mencionados en varios de los subtemas, al momento de hacer el recuento de los proyectos se les incluye solo una vez. Durante los 20 años de la Concertación se enviaron:

- **diez proyectos** que buscaron cambiar el sistema binominal;
- **quince**, para perfeccionar el sistema de votaciones y escrutinios
- **treinta y nueve** tenían como propósito democratizar los municipios y promover la descentralización del país;
- **veintiuno** se relacionaron con optimizar el funcionamiento del parlamento y los cargos de representación popular;
- **once proyectos** proponían cambios al sistema de partidos políticos y al financiamiento de campañas electorales;

- **diecinueve** buscaron modificar legislación relacionada con temas que hemos agrupado bajo el nombre “Otros cambios institucionales relevantes”, como el Tribunal Constitucional, el Consejo de Seguridad Nacional, el Tribunal Calificador de Elecciones, la ley antiterrorista, crear el Defensor del Pueblo y otros similares.
- **sólo un proyecto** se relacionó específicamente con el tema de los plebiscitos, aunque fue incluido en “proyectos multitemáticos”.

1.2 Gobierno de Patricio Aylwin Azócar

CONTEXTO: El primer gobierno de la Concertación se instaló en La Moneda teniendo aún fresca en la memoria las negociaciones que habían tenido lugar el primer semestre de 1989, tras el triunfo del NO, para concordar cambios a la Constitución de 1980. Y los resultados de tales negociaciones que, si bien significaron introducirle cincuenta y ocho modificaciones, habían dejado intocados temas cruciales. Tenían clara la reticencia del gobierno militar a cambiar ejes claves como el sistema binominal, los senadores designados y los quórum que posibilita cambiar la Constitución. También era importante enfrentar la situación de derechos humanos heredada de la dictadura y buscar salidas institucionales viables en esos momentos.

En su programa de gobierno, Aylwin se comprometió ante el país a impulsar la elección íntegra de un Congreso Nacional por sufragio popular, a base de distritos plurinominales y de un sistema de representación proporcional corregido; garantía de pluralismo político y sanción a las conductas anti-democráticas; modificación de las normas que establecen la inamovilidad de los Comandantes en Jefe de las F.F.A.A. y de Orden; democratización del poder comunal y local introduciendo la elección de alcaldes, regidores y directivas de las Juntas de Vecinos; descentralización efectiva de la administración del Estado, dotando de una adecuada autonomía a las regiones y comunas; robustecimiento de las facultades del Congreso Nacional, para velar por un adecuado equilibrio entre los poderes del Estado y revisión de las actuales normas sobre quórum y proceso de formación de las leyes; cambios en la composición y funciones del

Consejo de Seguridad Nacional, del Tribunal Constitucional y del Tribunal Calificador de Elecciones.

INICIATIVAS: Durante su mandato, el Presidente Aylwin envió al Congreso **treinta y cuatro** proyectos de reformas legales y/o constitucionales vinculados a los distintos temas políticos-institucionales que se abordan en esta investigación⁶⁵.

A juzgar por el número de iniciativas de ley en torno a cada uno de los temas planteados, el gobierno de Patricio Aylwin centró sus principales esfuerzos en democratizar los municipios y organizar los gobiernos regionales. La priorización es explicada por su Ministro Secretario General de Gobierno, Enrique Correa⁶⁶:

“Al comenzar el gobierno nos vimos enfrentados a un dilema en relación a las reformas constitucionales que debíamos priorizar. Una opción habría sido presentar de inmediato al Parlamento el conjunto de las reformas constitucionales que habíamos incluido en nuestro programa de Gobierno.

Descartamos esa opción porque lo más probable es que ella habría desgastado nuestra capacidad legislativa en un debate interminable en el Parlamento, con un resultado por lo demás incierto.

Optamos por presentar primero la Reforma Municipal y Regional. De ese modo avanzábamos de manera muy decisiva en la democratización de nuestro régimen político y abríamos oportunidades nuevas de participación a la gente”.

En efecto, de los **treinta y cuatro proyectos de reformas político-institucionales** que generó la administración Aylwin, **trece proyectos** –más de un tercio- se relacionaron con municipios y gobiernos regionales. De ellos, diez terminaron en leyes que redefinieron la estructura de los gobiernos regionales y avanzaron en la democratización de los municipios. Sin embargo, por la persistente oposición de los parlamentarios de derecha la elección directa de los alcaldes sólo se consiguió en el Gobierno de Ricardo Lagos.

⁶⁵ En sus cuatro años en La Moneda, el Congreso debió estudiar **1.152 proyectos de ley** sobre los más variados temas, que tuvieron su origen tanto en Mensajes del Ejecutivo como en mociones parlamentarias.

⁶⁶ *Grandes temas de la Transición; la estrategia político institucional para la transición en Chile*, Volumen I, citando a Enrique Correa. Publicada por el Ministerio Secretaría General de Gobierno, enero de 1994.

Sistema binominal y senadores designados: Durante su mandato, el gobierno de Aylwin envió **dos proyectos**, que eran complementarios y fueron ingresados a la Cámara de Diputados simultáneamente (9 de junio de 1992). El primero –que reformaba la Constitución en materias electorales- fue rechazado en el Senado, donde los votos de los 9 senadores institucionales dieron mayoría a la oposición. El segundo -un proyecto multitemático que pretendía reformar las leyes Orgánicas del Congreso, de Partidos Políticos y de Votaciones para cambiar el sistema binominal, eliminar los senadores designados y modificar las circunscripciones electorales- fue retirado y archivado cinco años después del inicio de su tramitación⁶⁷. En este tema no hubo ningún avance en este período.

El gobierno de Aylwin generó además:

- **tres proyectos** relacionados con el sistema de votaciones, todos los cuales terminaron en ley. Perfeccionaron el funcionamiento del sistema (de los Tribunales Electorales, amplía los horarios de funcionamiento de Juntas Inscriptoras) y facilitaron información al público durante los procesos electorales (boletines parciales del Ministerio del Interior sobre resultados y situación de orden y seguridad en el país).
- **cuatro proyectos** relativos al funcionamiento del Parlamento y los cargos de representación popular (uno de ellos no se considera en la cifra global de proyectos por estar incluido en el acápite sobre el sistema binominal). Tres fracasaron (dos por retiro y uno por rechazo) y el cuarto resultó en la ley N° 19.295 que redujo el período presidencial de 8 a 6 años.
- **doce proyectos en el subtítulo que hemos denominado “Otros cambios institucionales relevantes”**. La mayoría de ellos (7) se relacionó con las causas de derechos humanos y la situación de los presos políticos. Así, se buscaba modificar la Ley Antiterrorista, el Código de Justicia Militar y la Ley de Seguridad del Estado, con el propósito de acelerar las causas contra presos políticos, restar atribuciones a la Justicia Militar, otorgar amnistía, buscar la verdad en casos de desaparecimiento forzado de personas y abolir la pena de muerte. De los siete proyectos, **seis se convirtieron en las**

⁶⁷ Fue retirado bajo el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle.

leyes N° 19.027 sobre conductas terroristas; N° 19.029 que deroga la pena de muerte con la excepción de ciertos delitos militares en caso de guerra externa; N° 19.047, que reduce la jurisdicción de la Justicia Militar; N° 19.078 de indulto; N° 19.172, de Arrepentimiento Eficaz; y N° 19.114, que aceleró procesos por delitos con motivación política. En cambio, los dos proyectos que buscaban la creación del Defensor del Pueblo fueron rechazados, como también lo fueron los que buscaban el cambio de dependencia de Carabineros e Investigaciones, y devolver al Presidente de la República la prerrogativa de disponer los nombramientos, ascensos y retiros de los oficiales de las FF.AA. y Carabineros de Chile. No hubo proyectos en materia de cambios al Consejo de Seguridad Nacional, como se planteó en el programa de Gobierno.

- **un proyecto** relacionado con los partidos políticos, que buscaba incorporar a la Constitución una nueva definición de los partidos políticos y que tuvieran la calidad de personas jurídicas de derecho público, el que fue archivado 5 años después de su envío al Parlamento⁶⁸.

La administración Aylwin no presentó **ninguna iniciativa** de ley respecto de los plebiscitos ni del cambio de los quórum para reformar la Constitución.

De los 34 proyectos presentados durante su gobierno, 20 fueron aprobados, 5 retirados por el Ejecutivo, 5 archivados y 4 rechazados. Los avances más significativos se produjeron en la legislación relativa a los gobiernos regionales y avances en la democratización de los municipios, donde se aprobaron 10 leyes.

1.3 Gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle

CONTEXTO: Este segundo gobierno de la Concertación puso mucho mayor énfasis en cuestiones de desarrollo económico y combate a la pobreza, dándole relativa importancia a los cambios político-institucionales. Mantuvo, sin embargo, el compromiso de la coalición de centro-izquierda de promover modificaciones a los temas políticos centrales. Esta priorización se reflejó en su primer discurso de 21 de mayo en 1994, donde propuso al país “consolidar el desarrollo económico,

⁶⁸ *En el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle.*

erradicar la extrema pobreza, modernizar las relaciones laborales, construir sistemas de salud y educación eficientes, de amplia cobertura y preparados para las exigencias de una sociedad en rápido crecimiento y la inserción internacional del país”. En el ámbito político su prioridad fue la consolidación de la democracia a partir de un Parlamento ágil y moderno.

Así, el programa de Gobierno que Eduardo Frei presentó al país contemplaba en lo político-institucional la derogación del sistema binominal mayoritario y su reemplazo por un sistema proporcional corregido; el fin de los senadores designados; restablecer el equilibrio entre los poderes del Estado, particularmente en el ámbito de relaciones entre el Ejecutivo y el Congreso Nacional mediante cinco ámbitos de iniciativas: 1) sobre legislatura y atribuciones del Parlamento, 2) sobre plebiscitos, 3) sobre la composición y facultades de instituciones especiales (Consejo de Seguridad Nacional, Tribunal Constitucional y Tribunal Calificador de Elecciones), 4) sobre elecciones, 5) sobre prerrogativas del Presidente de la República, particularmente en el ámbito de la defensa.

En el ámbito del poder local, ofreció mejorar los instrumentos de participación y representación a través de la elección directa de alcaldes y del fortalecimiento de los consejos regionales y provinciales; establecer un programa de transferencia gradual de competencias desde el nivel central a los niveles regional y comunal; fortalecer el financiamiento del desarrollo regional y local (más recursos y de asignación más flexible); mejorar la gestión pública a nivel regional y comunal; promover la constitución de administraciones que coordinen las áreas metropolitanas fundamentales, así como la asociación entre municipios y la colaboración con ministerios y otras agencias públicas; y estimular el fortalecimiento de actores sociales organizados y organizaciones representativas.

Durante su mandato, el presidente Frei Ruiz-Tagle envió al Parlamento **veinte proyectos de ley relacionados con los temas político-institucionales**, varios de ellos con características de proyectos multitemáticos, que abarcaron

temas numerosos y variados. Sin embargo, en el recuento sólo se les considera en una categoría⁶⁹.

Fue, sin embargo, la administración que presentó más proyectos de reforma al **sistema binominal** y al término de los **senadores designados, con cuatro** iniciativas distintas. **Dos de ellos** fueron proyectos multitemáticos que tocaban también otras materias, como cambios al Consejo de Seguridad Nacional y al Tribunal Constitucional, proponer el plebiscito para reformar la Constitución, consagrar constitucionalmente las comisiones investigadoras, facultar a los ministros para proponer cambios a los proyectos de ley, eliminar la legislatura extraordinaria, etc. **Un tercer proyecto** buscaba la elección directa del Congreso. **El último proyecto** proponía el término del sistema binominal sólo para las elecciones de diputados, manteniéndolo para las elecciones de senadores. **Todos los proyectos fueron retirados de tramitación por el propio Ejecutivo**, sin que las causas de esa decisión estén explicitadas en la documentación existente en la biblioteca del Congreso. En tres de ellos, no se emitió informe alguno por las Comisiones de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento de la Cámara y el Senado, donde la iniciativa había sido derivada tras su ingreso.

Su gobierno enfatizó mucho –como su antecesor- **la descentralización y las reformas a los gobiernos regionales y locales**. Envío **ocho proyectos**, todos los cuales terminaron en leyes. El logro más importante de su mandato en este tema fue lograr la elección directa de los alcaldes, mediante la ley N° 19.737. Sin embargo, esta ley fue promulgada y entró en funcionamiento durante el gobierno de Ricardo Lagos. Asimismo, se entregaron a los municipios nuevas atribuciones, se flexibilizó su gestión y aumentaron sus ingresos directos.

El gobierno de Frei presentó además:

- **un proyecto** para hacer ajustes a la Ley de Votaciones, que está en el Senado desde 2006, con precisiones sobre la inscripción de candidatos, número de firmas para patrocinar candidaturas independientes, propaganda electoral, funcionamiento de las mesas de votaciones, etc.

⁶⁹ Durante su mandato, el Congreso estudió **1.263 proyectos de ley** sobre los más variados temas, que tuvieron su origen tanto en Mensajes del Ejecutivo como en mociones parlamentarias.

- **dos proyectos** para establecer la **consulta plebiscitaria** cuando el Congreso rechazare proyectos de reforma constitucional; Frei fue el único presidente de la Concertación que presentó proyectos en esta materia. Uno fue rechazado por la Cámara de Diputados (buscaba permitir la consulta plebiscitaria en relación con cambios a la Constitución propuestos por el Ejecutivo rechazados por el Parlamento y votada a favor por la mayoría de los miembros en ejercicio de la Cámara revisora.) y el otro (corresponde a uno de los proyectos multitemáticos y proponía lo mismo en relación con los plebiscitos) fue retirado de tramitación por el Ejecutivo. Aunque no se explica en la documentación existente la razón del retiro de proyectos, en general esta decisión obedece a que el Ejecutivo evalúa la posibilidad de éxito en la votación respectiva. Cuando no hay buenas perspectivas, se prefiere retirar el proyecto antes que tener que esperar un año para presentarlo de nuevo a trámite, según lo establece el art. 68 de la Constitución.
- **ocho proyectos** para perfeccionar el funcionamiento del Parlamento y los Cargos de Representación Popular; sólo dos terminaron en ley: el proyecto que modificó los artículos de la Constitución referidos a la calificación de la elección de Presidente, otorgándose un plazo de 30 días para calificar la primera vuelta de una elección presidencial, y otros 30 para calificar los resultados de una segunda vuelta. La ley lleva el N°19.643. El segundo proyecto, que culminó en la Ley N° 19.654, hace una detallada regulación de la segunda vuelta presidencial y fija el reemplazo en caso de fallecimiento del candidato ganador.

Cuatro de ellos fueron proyectos multitemáticos de grandes alcances (incluidos también en el subtítulo Sistema Binominal y Otros Cambios Institucionales Relevantes). Dos fueron retirados por el Ejecutivo, uno rechazado por el Senado, pese a los votos favorables de un número pequeño de parlamentarios de derecha (Sergio Diez, Sebastián Piñera y Rafael Otero) y uno culminó en la Ley N° 19.643 referida a la calificación de la segunda vuelta presidencial.

Un quinto Mensaje proponía cambiar la composición del Senado incorporando a los ex presidentes como senadores vitalicios, que fue rechazado por el Senado pese a los votos favorables de Sergio Diez, Maximiano Errázuriz y Sebastián Piñera. No se alcanzó el quórum requerido.

Los otros tres proyectos se referían a establecer la dignidad de Ex Presidente de la República (retirado por el Ejecutivo), regular elecciones primarias para Presidente de la República (declarado inconstitucional por el Tribunal Constitucional y archivado), y regular la segunda vuelta presidencial (Ley N° 19.654).

- Iniciativas para modificar la composición y facultades del Consejo de Seguridad Nacional, del Tribunal Calificador de Elecciones y del Tribunal Constitucional se incluyeron en los proyectos multitemáticos que se mencionan más arriba, tramitados sin éxito.
- Respecto de los partidos políticos y el financiamiento de campañas, Frei no presentó **ningún proyecto** de ley, **como tampoco** lo hizo respecto de promover cambios a los quórum de reforma constitucional.

De los veinte proyectos sobre estas materias iniciados por el Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle, 10 resultaron aprobados, 5 fueron retirados de tramitación, 3 fueron rechazados, uno fue archivado y uno está aún en tramitación. Al igual que ocurrió en el gobierno de Aylwin, no hubo avances en temas centrales como el fin al binominal o rebajar los quórum para realizar reformas constitucionales.

1.4 Gobierno de Ricardo Lagos Escobar

CONTEXTO: Su lema de campaña fue “Crecer con igualdad”. Gran parte de los esfuerzos de su gobierno se dirigieron hacia ese propósito, aunque también asumió el compromiso de impulsar el perfeccionamiento de la institucionalidad democrática: cambiar el binominal, reducir los quórum para modificar la Constitución, establecer el plebiscito, cambiar la composición y atribuciones del Tribunal Constitucional y del Consejo de Seguridad Nacional e impulsar un

financiamiento transparente de las campañas electorales, entre otros compromisos.

Durante su administración tuvo lugar la más grande transformación de la Constitución del 80 en democracia, aunque el origen de dicho proyecto no estuvo en La Moneda, sino nació de dos mociones parlamentarias, una de senadores de derecha (ingresada al Senado el martes 4 de julio de 2000 con la firma de los senadores Andrés Chadwick, Hernán Larraín, Sergio Romero y Sergio Diez), y otra de senadores de la Concertación (ingresada al Senado dos días después, el jueves 6 de julio de 2000, bajo la firma de los senadores Sergio Bitar, José Antonio Viera-Gallo, Enrique Silva Cimma y Juan Hamilton)⁷⁰.

Las modificaciones entraron en vigor el 11 de marzo de 2006 y permitieron que el Senado estuviese exclusivamente integrado por miembros electos por el pueblo. El número de senadores se redujo de 48 a 38. Siguieron sin cambios, sin embargo, dos temas pendientes hasta el día de hoy: el sistema binominal y los quórum especiales que se requieren para modificar la Constitución.

El presidente Lagos envió al Congreso **treinta y cinco proyectos** de ley proponiendo cambios a diversas materias en el ámbito político-institucional. De ellos, **veintidós** terminaron en ley, **seis** fueron rechazados, **cuatro** fueron archivados (uno de ellos se refundió posteriormente con otro Mensaje del Ejecutivo), **dos** fueron retirados por el Ejecutivo y hay **uno** aún en trámite⁷¹.

Sólo **uno de los proyectos** de Lagos se refirió al cambio del sistema binominal, y está aún en tramitación en el Senado. Propone “*un procedimiento (electoral) que dé por resultado una efectiva proporcionalidad en la representación popular, así como una adecuada representación de las regiones del país*”.

Como sus antecesores, el gobierno de Lagos fue muy activo en el envío de proyectos relacionados con el perfeccionamiento y democratización de los gobiernos regionales y municipios, área en la que envió la mayor cantidad de

⁷⁰ Consultado por uno de los autores de esta tesis, el ex Ministro y ex senador Sergio Bitar explicó: “Las reformas constitucionales fueron generalmente rechazadas por la oposición (...) Los (senadores) de la Concertación presentamos la que tú mencionas. Entonces, la oposición resolvió presentar la suya. En base a ambas se fueron explorando acuerdos...”

⁷¹ Durante su mandato, el Congreso estudió un total de 1.587 proyectos de ley sobre los más variados temas, que tuvieron su origen tanto en Mensajes del Ejecutivo como en mociones parlamentarias.

proyectos de ley, **una docena**. Se legisló respecto de planes reguladores y asociaciones voluntarias de ciudadanos, se amplió las atribuciones de los gobiernos regionales y se estableció la existencia de Áreas Metropolitanas. También se propuso la creación de dos regiones y se dio un estatuto especial a Isla de Pascua y Juan Fernández. De los **doce Mensajes** enviados al Congreso, nueve devinieron en leyes; dos fueron rechazados y uno archivado.

Envío además **siete proyectos relacionados con el sistema de votaciones, seis de los cuales llegaron a ser ley** Uno de ellos proponía instalar la inscripción automática y el voto voluntario, que fue rechazado en la Cámara en particular, tras haber aprobado la idea de legislar. Asimismo envió **dos proyectos referidos a los cargos de representación popular**. Uno estipulaba las fechas de unas elecciones parlamentarias específicas (culminó en la Ley N° 19.745) y el otro otorgaba un plazo extraordinario a candidatos cuyas postulaciones habían sido rechazadas por el Servicio Electoral, para que pudieran participar en las elecciones del 2005 (fue rechazada en la Cámara en primer trámite); **siete proyectos para mejorar el sistema de partidos políticos** y financiamiento de campañas electorales, que buscaban principalmente separar los negocios de la política regulando el financiamiento privado de las campañas. Solo cuatro de ellos terminaron en leyes; uno fue rechazado en primer trámite en la Cámara, otro fue archivado y el tercero, retirado por el Ejecutivo. También envió **seis Mensajes referidos a otros cambios institucionales relevantes**, como la creación de la Defensoría del Ciudadano (dos proyectos que fracasaron, uno por retiro y otro por rechazo), un proyecto para cambiar la generación y composición del Tribunal Constitucional (que terminó en la Ley N° 20.381), un proyecto para cambiar la dependencia de Carabineros e Investigaciones al Ministerio del Interior (proyecto que fue archivado) y dos (que se refundieron) que aprueban el Estatuto de Roma para la creación de la Corte Penal Internacional.

Durante su gobierno no se presentó **ningún proyecto de ley respecto de plebiscitos** ni sobre la reducción de quórum legislativos. El mayor éxito de su gestión fue, sin duda, la aprobación de 58 reformas a la Constitución de 1980, originados -como se dijo- en sendas mociones parlamentarias presentadas por

grupos de oposición y del gobierno, que sin embargo dejaron intocados los dos temas centrales: el sistema binominal y los altos quórum para reformar la Constitución.

1.5 Gobierno de Michelle Bachelet Jeria

CONTEXTO: Su gobierno se caracterizó por un fuerte énfasis social, en especial durante los dos últimos años. Enfrentó severos problemas -que hicieron bajar fuertemente su popularidad en la primera mitad de su gestión- como la puesta en marcha del “Transantiago” (marzo de 2006), el movimiento “pingüino”(mayo de 2006) y ciertos conflictos internos en su coalición, pero logró revertir esa situación gracias a iniciativas como la construcción del Sistema de Protección Social, la reforma previsional, el aumento de las patologías Auge, la creación de salas-cuna (Chile crece contigo), la creación de la Justicia Laboral. Al final de su gobierno, la presidenta Bachelet tenía un 84% de aprobación ciudadana.

En su programa de gobierno, la candidata Bachelet había planteado tres ejes: protección social –que sería a la postre el sello más reconocible de su gobierno-, desarrollo económico y democratización del sistema político.

En materia de cambios político-institucionales prometió impulsar la modificación del sistema binominal (aprobar e implementar un sistema electoral que satisfaga la triple exigencia de competitividad, representatividad y gobernabilidad); promover un sistema de registro electoral automático para ciudadanos y ciudadanas mayores de 18 años y un mecanismo de votación electrónico; incentivar la iniciativa popular de ley; promulgar la institución del Defensor del Ciudadano; permitir las donaciones electorales sólo si provienen de personas naturales, prohibiéndolas respecto de empresas; limitar mediante una reforma legal el gasto electoral; promover la democracia interna de los partidos políticos, exigiendo elecciones primarias para la definición de candidaturas locales, regionales y nacionales; trabajar para que los chilenos en el extranjero cuenten con los mismos derechos ciudadanos que los chilenos en el interior, en particular el derecho a votar; y lograr la elección directa de los consejeros regionales, así

como establecer una política de fortalecimiento de la competitividad de las regiones.

En el orden de las **temáticas político-institucionales** el gobierno de Bachelet presentó al Congreso **27 proyectos de ley**, de los cuales 8 terminaron en ley, 10 siguen en tramitación, 3 fueron retirados o archivados por falta de movimiento y 6 rechazados⁷².

En el ámbito del **sistema binominal**, envió **tres proyectos** de ley, todos los cuales fracasaron: uno de ellos fue retirado por el Ejecutivo y los otros dos fueron rechazados, al no lograrse el quórum de 3/5 de los parlamentarios en ejercicio que exigen las reformas a la Constitución.

Su administración puso gran énfasis en torno al tema del **Parlamento y los cargos de representación popular**, donde envió **diez Mensajes**. Dentro de ellos, **tres proyectos** se relacionaban con la obligatoriedad para las autoridades de hacer una declaración de intereses y dictar una Ley de Fideicomiso Ciego y/o enajenación de activos. Uno terminó en la Ley N° 20.414⁷³, un segundo está en primer trámite en la Cámara de Diputados y el tercero -que proponía que la declaración de intereses y patrimonio se realizara al llegar y al dejar la autoridad política un cargo- fue retirado por el Ejecutivo en septiembre de 2010⁷⁴.

Un cuarto Mensaje pretendió establecer una política equilibrada de participación de mujeres y hombres en las elecciones municipales y parlamentarias (pendiente desde noviembre de 2009 en la Cámara de Diputados). Un **quinto** proyecto buscaba establecer la iniciativa popular de ley (pendiente en la Cámara desde octubre de 2007); un **sexto** propuso instaurar las elecciones primarias para las elecciones de alcaldes, diputados, senadores y presidente de la República (se encuentra sin movimiento en la Cámara de Diputados desde su ingreso, en julio de 2009). Un **séptimo** proyecto pretendió crear la Región XIV de

⁷² En sus cuatro años de gobierno, el Congreso debió estudiar 2.711 proyectos de ley sobre distintas temáticas, originados tanto en Mensajes del Ejecutivo como en mociones parlamentarias.

⁷³ Este proyecto se refería también a los Partidos Políticos y el Financiamiento de Campañas (se incluye en dicho subtema), pero no se logró el propósito del Ejecutivo de elevar a rango constitucional el sistema de financiamiento, transparencia, límite y control del gasto electoral de la Ley N° 19.884.

⁷⁴ Bajo el gobierno de Sebastián Piñera.

Arica y Parinacota (rechazado). Un **octavo** Mensaje propuso postergar hasta el 2012 el requisito de tener 4° medio cumplido para los candidatos a alcaldes (rechazado con votación cruzada de parlamentarios de gobierno y oposición). Finalmente, envió **dos proyectos** para fijar las próximas elecciones presidenciales para el 13 de diciembre de 2009 y otorgar feriado legal para dichas elecciones (resultaron en las leyes N° 20.354 y N° 20.409).

También envió **cuatro proyectos respecto del sistema de elecciones**, uno de los cuales buscó la inscripción automática, el voto voluntario y el voto de los chilenos en el extranjero para las elecciones presidenciales y plebiscitos (que continúa en el Senado en primer trámite constitucional, sin movimiento desde junio de 2011). Otros dos proyectos terminaron en ley (N° 20.298 que otorga un bono extraordinario a los vocales de mesa y N° 20.334, referida a la elección de Consejos Regionales transitorios, reemplazo de un alcalde cuya elección se declara nula, etc). El cuarto proyecto –que facultaba al director del Servicio Electoral para ampliar los días de funcionamiento de las juntas inscriptoras- fue rechazado en el Senado.

En torno al tema **Descentralización, regiones y gobiernos locales** el gobierno de Bachelet envió **seis Mensajes** al Congreso, tres de los cuales devinieron en las leyes N° 20.346 (facilita la asociación entre municipios); N° 20.355 (que transparenta el proceso de entrega de concesiones de servicios municipales); y N° 20.527 (que permite a los municipios constituir o participar en fundaciones de derecho privado sin fines de lucro para promover el arte, la cultura y el deporte). Otras dos iniciativas están pendientes y la sexta fue rechazada en la Cámara de Diputados.

Respecto **del sistema de partidos políticos y financiamiento de campañas**, el gobierno de Bachelet envió **cuatro Mensajes** de singular importancia al Congreso. **El primero de ellos culminó en la Ley N° 20.414**, que obliga al Presidente, Ministros, parlamentarios y otras autoridades a declarar sus intereses y patrimonio en forma pública; establece para los partidos políticos las primarias voluntarias a los cargos de elección popular; y fija la prohibición a Ministros de tener contratos con el Estado, ser director de Banco o sociedad

anónima⁷⁵. **Un segundo Mensaje limita las donaciones** anónimas y obliga a hacerlas a través del Servicio Electoral (pendiente); **un tercero, que reemplaza la Ley OC de Partidos Políticos** (retirado en julio de 2010⁷⁶) y un cuarto proyecto que propone a los partidos políticos la realización de primarias vinculantes para definir candidatos a alcaldes, diputados, senadores y Presidente de la República (pendiente en la Cámara de Diputados).

Finalmente, envió **un proyecto para crear la defensoría de las personas** (sub tema Otros Cambios Institucionales Relevantes: proyecto pendiente en segundo trámite constitucional en el Senado). Su administración **no envió proyecto alguno referido a los plebiscitos** ni a producir cambios en los quórum de reforma constitucional.

1.6 Conclusión General

El siguiente cuadro muestra las iniciativas tomadas por los cuatro gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia entre 1990 y 2010 respecto de las siete temáticas referidas a los cambios político-institucionales, así como su resultado final.

⁷⁵ Este proyecto también está considerado en el subtítulo *El Parlamento y los Cargos de Representación Popular*, pero es considerado sólo una vez en el conteo general de iniciativas del Gobierno de Bachelet.

⁷⁶ En el gobierno de Sebastián Piñera.

PROYECTOS PRESENTADOS POR LOS GOBIERNOS DE LA CONCERTACIÓN PARA PROMOVER CAMBIOS EN MATERIAS POLÍTICO-INSTITUCIONALES⁷⁷ Resumen general						
Tema	N° proyectos	Aprob.	Rechaz	Pend.	Retirad	Archiv.
Sistema binominal	10	-	3	1	5	1
Elecciones, derecho a voto, votación de chilenos en el extranjero	15	11	2	2	-	-
Descentralización, regiones, gobiernos locales	39	30	4	2	2	1
Plebiscitos	1	-	1	-	-	-
Parlamento y cargos de representación popular	21	7	6	4	3	1
Partidos políticos y financiamiento de campañas	11	4	1	2	2	2
Otros cambios institucionales relevantes	19	8	2	1	3	5
TOTALES	116	60	19	12	15	10

Respecto de este cuadro llaman la atención las siguientes situaciones:

- Se presentaron 10 proyectos de reforma al **Sistema Binominal**. En su tramitación hubo más retiro de proyectos (5) por el Ejecutivo que rechazos en la tramitación (3).
- Hubo una alta tasa de aprobación de Mensajes vinculados al subtítulo **Elecciones, Derecho a Voto y Votación de los Chilenos en el**

⁷⁷ En este resumen final cada Mensaje o proyecto de ley del Ejecutivo se considera solo una vez, aunque algunos de ellos -por ser **multitemáticos**- se hayan incluido en varias categorías de la investigación.

Extranjero (11 de 15 proyectos se convirtieron en ley). Sin embargo, el proyecto sobre votación de los chilenos en el extranjero presentado por Bachelet está aún pendiente en el Congreso.

- Respecto de los proyectos sobre **Descentralización, Regiones y Gobiernos Locales**, hubo también una alta tasa de aprobación (29 de 36 se convirtieron en ley), siendo esta el área donde hubo mayores avances respecto de las promesas de campaña realizadas por los 4 candidatos en su momento. De hecho, se democratizaron completamente los municipios, se creó un sistema de administración regional al que se dotó de atribuciones y recursos y se fortaleció la legislación sobre Juntas de Vecinos.
- De los 20 Mensajes referidos al **Parlamento y los Cargos de Representación Popular**, siete se convirtieron en ley. En ocasiones, temas como el cambio de la composición del Senado o la rebaja del período presidencial formaron parte de estas iniciativas en proyectos que denominamos “multitemáticos”.
- En el área de **Partidos Políticos y Financiamiento de Campañas** estuvo muy clara la intención de todos los gobiernos de transparentar la situación de financiamiento de parte de privados a la actividad política. Sin embargo, de los doce proyectos presentados, sólo 4 se convirtieron en ley.
- En cuanto a las diversas temáticas que incluimos en “**Otros Cambios Institucionales Relevantes**”, ocho de los 19 proyectos finalizaron en ley, provocando cambios a las leyes antiterrorista, facilitando un indulto presidencial, restringiendo las atribuciones de la Justicia Militar, mejorando cuestiones de procedimiento y funciones del Tribunal Constitucional. En los 20 años no se logró aprobar la creación del Defensor del Ciudadano.
- Finalmente, el único proyecto específico enviado para establecer los **Plebiscitos** (Frei también incluyó este asunto en un proyecto multitemático que se incluye en el subtema Sistema Binominal), fue rechazado en la Cámara de Diputados.

PROYECTOS DE LEY POR GOBIERNO Y POR TEMA

Gobierno	Binominal	Elecciones	Descentralización	Plebiscitos	Parlamento	Partidos	Otros cambios
Aylwin	2	3	13	-	3	1	12
Frei	4	1	8	1	6	-	-
Lagos	1	7	12	-	2	7	6
Bachelet	3	4	6	-	10	3	1
Subtotal	10	15	39	1	21	11	19
TOTAL	116 Mensajes						

- Respecto de este cuadro hay que destacar que el subtema con mayor cantidad de iniciativas durante los 20 años fue el de **Descentralización, Regiones y Gobiernos Locales**, con 39, de los cuales 30 se convirtieron en ley. Frei tuvo completo éxito con los ocho Mensajes referidos a la **Descentralización, Regiones y Gobiernos Locales**, pues todos ellos llegaron a ser ley.
- En segundo lugar están los 21 proyectos presentados por los gobiernos en el tema **Parlamento y los Cargos de Representación Popular**, aunque sólo 7 resultaron exitosos y 6 fueron rechazados.
- Destaca por el número de iniciativas, las que buscaban el cambio del **Sistema Binominal** (10 proyectos), donde el gobierno de Eduardo Frei fue el más insistente, con 4 proyectos, todos ellos sin embargo, retirados por el propio Ejecutivo de la tramitación parlamentaria. La presidenta Bachelet presentó tres iniciativas en esta materia, Aylwin dos y Lagos uno. Del total de proyectos, cinco fueron retirados, tres rechazados, uno archivado y hay uno pendiente en segundo trámite en el Senado.
- Frei fue el único Presidente que presentó un proyecto específico relativo a **los plebiscitos**, el que fue rechazado en la Cámara de Diputados en primer trámite. Frei también incluyó el plebiscito en uno de sus proyectos

multitemáticos (por ello no se considera como proyecto específico), cuyo archivo fue solicitado por el propio Ejecutivo tres años después de presentarlo.

- Los cambios **al sistema de elecciones** fueron materia de 15 proyectos durante los 20 años de gobiernos de la Concertación. Once fueron exitosos, posibilitando adecuaciones y perfeccionamientos al proceso electoral, pero fracasando en cambiar al sistema de inscripción automática y voto voluntario, y en lograr el derecho a voto para los chilenos en el extranjero.

2. SALUD

2.1 Gobierno de Patricio Aylwin Azócar

El escenario en el área de Salud presentaba un alto nivel de deterioro. Durante este período, fueron enviadas más de una decena de mensajes relacionados con el área de la Salud al Congreso y el mismo número de mociones por parte de los parlamentarios.

Una de las prioridades del programa de gobierno del Presidente Aylwin apuntaba a **descentralizar el área de salud para superar las profundas desigualdades** que afectaban negativamente a los sectores populares y de menores ingresos, aumentando los recursos para mejorar la atención primaria.

Para cumplir con este punto, el Ejecutivo envió al Parlamento, a principios del año 1992, un proyecto de ley que se hacía cargo de este tema, pero que debió esperar una tramitación de dos años. El resultado final de la votación en el Senado fue de 30 votos a favor, 2 en contra y 4 abstenciones. Los senadores Piñera y Díez votaron en contra. Cabe destacar que este Proyecto de Ley fue ingresado a la Cámara en el Gobierno de Aylwin, pero se transformó en Ley en el gobierno de Frei.

En cuanto a infraestructura y equipamiento, el gobierno de Aylwin invirtió en mejoras de laboratorios, equipos radiológicos, pabellones de cirugía, se renovaron hospitales y se modernizó el 50 por ciento de ambulancias, mejorando el traslado de pacientes.

Comenzó la edificación de los hospitales en Calama, Rengo, Maullín, San Felipe, Iquique, Chillán y Valdivia. El año 1993 comenzaron a renovarse los Hospitales de El Pino, El Salvador, San José, San Ramón y la primera etapa de reconstrucción del Hospital Barros Luco-Trudeau.

Se crearon Centros de Referencia de Salud y Centros de Diagnóstico Terapéutico para acercar la atención a la comunidad.

Se envió al Congreso una reforma de los sistemas y procedimientos del sector público de salud, que entre otros aspectos comprendía la transformación de

la Central de Abastecimientos en empresa autónoma estatal organizada como un mercado electrónico de compras.

Fueron aprobados los proyectos de ley sobre médicos de urgencia. Se ampliaron las plantas y mejoraron las remuneraciones de los funcionarios. Además se envió al Congreso la reforma al Estatuto del Personal de los Servicios Municipalizados.

Fueron coordinados los servicios de salud públicos con los de carácter privado, incluyendo los que dependían de organizaciones sin fines de lucro, Isapres o instituciones semejantes. Para cumplir con esta tarea, se envió al Congreso un proyecto de ley que modificaba el régimen de las Isapres, establecido en la Ley Nº 18.933 promulgada el 9 de marzo del año 90.

Para combatir las enfermedades epidémicas radicadas en zonas rurales y de los sectores más vulnerables, se aplicaron acciones preventivas de salud pública, logrando controlar el brote de cólera en el país; la tasa de la fiebre tifoidea cayó en dos tercios entre 1989 y 1992 y la hepatitis disminuyó a la mitad en el mismo período.

2.2 Gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle

Entre 1989 y 1999 el presupuesto de salud fue aumentado en un 120 por ciento, es decir más del doble en diez años. Gran parte de esta inversión fue destinada a mejorar la calidad y cantidad de los recursos humanos, técnicos y de infraestructura.

Este Gobierno se caracterizó por **la construcción e inauguración de centros hospitalarios**, mucho de los cuales habían comenzado su etapa de construcción en el Gobierno de Aylwin.

Frei Ruiz Tagle visualizaba una necesaria y profunda reforma del sistema de salud, debía invertir bien los recursos y otorgar un acceso equitativo a los servicios del área. Este gobierno ya comenzaba a pensar en atacar el problema de las listas de espera.

El año 1995 se priorizó la salud dental femenina implementando un plan especial para las mujeres de bajos recursos y jefas de hogar llamado “Sonrisa de

Mujer”, promocionado por la Primera Dama. Se implementaron los SAMU (Servicio de Atención Médica de Urgencia) en las localidades más pobladas, para otorgar atención de urgencia oportuna y de calidad.

El gobierno de Frei Ruiz Tagle trató de continuar con las mejoras de las remuneraciones de los trabajadores y profesionales del sector, mejoras que no eran para todos sino sólo para los que cumplían con los indicadores de productividad y calidad de los servicios, requisitos diferenciadores exigidos. El gobierno de Aylwin había comenzado a mejorar los sueldos en general, pero el presupuesto no había sido suficiente. Comenzó la mejora en la distribución de los cargos de plantas, según lo indica la Ley N° 19.365, la que fue aprobada en su mayoría con un solo voto de abstención del Senador Piñera.

En cuanto a las Isapres y como continuidad del Gobierno de Aylwin, el gobierno de Frei quería transparentar tanto el sistema de las Isapres, como de los seguros de salud. El 3 de mayo de 1995 se aprobó la Ley N° 19.398 que introduce modificaciones a la Ley N° 18.933 para ir en mejora de los beneficiarios.

También puso especial atención en la Central de Abastecimiento y prometió transformarla en una Empresa Estatal Autónoma, con la misión de actuar como agente comercializador. Pero no hubo avances en esta materia.

Este gobierno aumentó los Mensajes enviados desde el Ejecutivo al Congreso, despachando un 50% más que el Gobierno anterior.

2.3 Gobierno de Ricardo Lagos Escobar

Lagos prometía en su Programa de Gobierno atención garantizada para las enfermedades de todos los habitantes, incluidas las de alto costo poniendo fin a los “cheques en garantía”. Además comprometía una reforma integral del sistema de salud para asegurar que todas las personas y familias, independientemente de su nivel de ingresos, pudiesen acceder a una atención de salud más equitativa.

En el período del Presidente Lagos fueron enviados al Congreso más de una veintena de Proyectos de Ley y un número superior de mociones. Si bien uno de los grandes logros de este Gobierno fue la **Reforma de Salud**, continuaron

aprobándose leyes para mejorar la estabilidad funcionaria y el aumento de las remuneraciones mediante bonos de incentivo.

Para dar cumplimiento a la reforma, el año 2002 fueron enviados al Congreso los cinco Proyectos de Ley que en su conjunto conformarían la gran Reforma de Salud, los que apuntaban a: mejorar la salud de la población, promoviendo una vida libre de enfermedades; reducir las desigualdades en salud; y mejorar la salud de los grupos de menos recursos. Estos beneficios apuntaban a mejorar el sistema público, Fonasa, y el sistema privado, Isapres. Con esto, cumplía con las grandes tareas prometidas en su programa de Gobierno, además de la prohibición de exigir el cheque como garantía en los casos de urgencia con riesgo de vida.

Tal reforma revestía gran complejidad desde el punto de vista económico y organizacional, por lo que fue abordado a través de cinco temas principales, tratados en otros tantos proyectos de ley ingresados al Congreso Nacional en junio del 2002. Estos proyectos fueron:

- a) Establecer una nueva **concepción de la Autoridad Sanitaria**. Buscaba restaurar el Ministerio de Salud, los Seremis y los Servicios de Salud, creaba los hospitales de autogestión en red, establecimientos especializados en recursos humanos, implementación tecnológica y capacidad resolutive, y además, otorgaba estímulos a los funcionarios por metas alcanzadas. Este proyecto se convirtió en la Ley N° 19.937 el 24 de febrero de 2004.
- b) **Plan Auge**. El objetivo del Plan de Acceso Universal con Garantías Explícitas era garantizar la equidad en el acceso de la población a la salud, independientemente de la capacidad de pago de las personas y de si estaban inscritas en Fonasa o en una Isapre. El plan en un principio tomaba una serie de enfermedades o condiciones de salud como prioritarias para su aplicación, como varios tipos de cánceres, hipertensión arterial, cardiopatías congénitas, traumatismos con riesgo vital y atención del embarazo. El plan AUGE se convirtió en la Ley N° 19.966 el 3 de septiembre de 2004 y comenzó a regir el 1 de julio de 2005 con 25

patologías consideradas. La promesa era que para el año 2007 dichas patologías aumentaran a 56.

- c) **Ley de Isapres.** El proyecto de Modificaciones a la Ley de Isapres se separó en dos proyectos, y se tramitó con suma urgencia las disposiciones relativas a la creación de un régimen especial de supervigilancia y control, conocido –tras su aprobación- como la Ley “Corta” de Isapres. También forma parte de la Ley de Isapres lo relacionado con los reajustes de precios de los planes de salud; la elaboración de aranceles o catálogos valorizados de prestaciones; la difusión de información por parte de la Superintendencia, así como acceso a información de prestadores en convenio y el registro de agentes de venta.
- d) **Derechos y deberes de las personas.** Este proyecto consistía en normar la relación entre los prestadores de salud y las personas. Este proyecto se transforma en ley en abril del año 2012.
- e) Y el quinto tema en el que se apoyó esta Reforma fue el **financiamiento**. El plan AUGÉ tenía un costo de implementación de \$153.000 millones. Para financiarlo se creó un fondo solidario con aportes de las Isapres, Fonasa y el Estado, el cual debía redistribuirse a las mismas entidades de acuerdo al número de personas en riesgo. Prometía además, establecer una carta de derechos y deberes en salud, que incluía a los afiliados a las Isapres. El Presidente Lagos envió 4 proyectos de ley que solicitaban modificar la Ley de Isapres N°18.933, de los cuales solo uno llegó a ser ley, la N° 20.015.

En el área de Atención Primaria, prometió que en los primeros dos años de su gobierno habría atención de salud capacitada para todos los pacientes. Esta promesa no fue cumplida debido al bajo número de profesionales y especialistas con que se contaba.

Ofreció, asimismo, un número suficiente de especialistas para atender las necesidades de toda la familia en su lugar de residencia, lo que, al igual que el punto anterior, era difícil cumplir al no contarse con el número de especialistas suficientes.

El Gobierno de Lagos se había comprometido también a que la atención de no urgencias tendría un máximo de 48 horas de espera, que se otorgarían los medicamentos esenciales a todos los que no pudiesen pagar y que se haría un control anual sin costo y exámenes preventivos a todas las personas que se inscribieran en algún consultorio. Esta promesa fue cumplida en gran parte en el sistema de salud.

En el área de las Enfermedades Catastróficas, el Gobierno de Lagos prometió: atención y tratamiento inmediato a todos los niños nacidos con alguna anomalía grave, como el cáncer tratable y el trasplante de médula ósea; aumento de la cobertura de cirugía al corazón al 50% de los pacientes en los primeros 2 años y al 100% en 6 años; hemodiálisis o trasplante a toda persona con insuficiencia en sus riñones, la que también dispondría de medicamentos de por vida; radioterapia y quimioterapia antes de un mes para toda mujer que sufra de cáncer de mama o al útero. Estos beneficios fueron establecidos en la Ley N° 19.966 mencionada anteriormente, base de la Reforma de Salud.

2.4 Gobierno de Michelle Bachelet Jeria

Michelle Bachelet pretendía continuar la línea fijada por sus antecesores de mejorar las falencias que presentaba el sistema nacional de salud, específicamente: mejorar y ampliar su infraestructura y actualizar su equipamiento; continuar fortaleciendo el Plan Auge; mejorar la salud privada; respetar a los pacientes; ocuparse de la salud mental; aumentar la calidad de salud de los habitantes; y poner atención a la situación de los adultos mayores.

En materia legislativa, se enviaron más de una treintena de Proyectos de Ley al Congreso, entre mensajes del Ejecutivo y mociones de parlamentarios.

Algunos de ellos fueron los siguientes:

- El 24 de enero del año 2009 es publicada en el diario oficial la ley N° 20.317 que declara irrenunciables los excedentes de cotizaciones de salud en Isapres.
- El 20 de noviembre del año 2009 fue publicada la ley N° 20.394 que prohibía condicionar la atención de salud al otorgamiento de cheque o

dinero en efectivo en todas las instituciones de salud del país, fueran públicas o privadas.

- El 6 de enero de 2010, la Presidenta Bachelet promulgó la Ley N° 19.451 sobre Trasplante y Donación de Órganos, normativa que consagraba la donación y recepción universal de órganos. La iniciativa consagraba el principio de la donación universal: todos los chilenos mayores de 18 años podrán ser donantes y receptores de órganos, salvo que manifiesten lo contrario. El proyecto fue aprobado por el Congreso el 21 de diciembre, tras su votación en la Cámara de Diputados.
- El 18 de enero de 2010 Bachelet promulgó la histórica ley N°20.418 sobre “Información, Orientación y Prestaciones en Materia de Regulación de la Fertilidad”. La normativa establecía, en lo central, el derecho a elegir y acceder libremente a los métodos de regulación de fertilidad o de anticoncepción, entre ellos la anticoncepción de emergencia conocida como Píldora del Día Después, así como el derecho a obtener información y educación sobre sexualidad responsable. Después de una larga tramitación el Senado aprobó el proyecto el 16 de diciembre de 2009, con 19 votos a favor y siete en contra. El 14 de enero de 2010, por 8 votos contra uno, el Tribunal Constitucional validó el artículo sobre educación sexual contenido en el proyecto de ley. La decisión del organismo refrendó la ley aprobada por el Congreso.
- En materias referidas al otorgamiento de beneficios dictadas al personal del sector de Salud, fueron dictadas las leyes N° 20.157, N° 20.250 y N° 20.270.

3. EDUCACIÓN

3.1 Gobierno de Patricio Aylwin Azocar

El escenario heredado por el gobierno de Aylwin en materia de educación exhibía grandes problemas, principalmente en calidad y desigualdad. Los bajos recursos estatales destinados al área empeoraban la situación.

El sistema escolar presentaba, a lo menos, las siguientes características:

a. Había operado en el sistema educativo chileno una profunda transformación y se había instalado en él uno de los experimentos neoliberales más radicales en todo el mundo. Básicamente se trataba de que el sistema escolar avanzara en su cobertura, pertinencia y calidad sobre la base de una competencia abierta entre escuelas –públicas y privadas–, tras el incentivo de un incremento de la subvención (pagada por número de alumnos y asistencia) y una libertad pretendidamente ilimitada de los padres para poder elegir establecimientos educacionales. Esta conformación de las escuelas como un mercado en competencia generaría la expansión y calidad del sistema.

b. La nueva Constitución de 1980 presentaba una clara asimetría privilegiándose la libertad de enseñanza por sobre el derecho a la educación. Esta nueva libertad de enseñanza y libre emprendimiento educativo –en el marco de un Estado subsidiario– estaba consagrado en el nuevo ordenamiento constitucional del país y favorecía el crecimiento de un sistema particular (privado) subvencionado por el Estado.

c. El Ministerio de Educación había perdido su centralidad en el sistema escolar, tanto por el traspaso de los establecimientos educacionales a los municipios o a corporaciones empresariales, como por la creciente presencia de la educación particular subvencionada. El Estado ya no era el principal empleador de los profesores, sino los municipios o sostenedores privados; además, en 1990 éste carecía de programas de mejoramiento educativo o de apoyo a las escuelas.

d. El gasto público en educación había caído de manera significativa, en parte en armonía con la nueva filosofía del modelo, y también por el llamado “ajuste estructural” que operó en los países latinoamericanos en la década del 80.

e. Justo el día anterior al 11 de marzo –fecha en que asumió el presidente Aylwin se había promulgado una nueva Ley Orgánica Constitucional de Educación (LOCE) que consagraba el nuevo ordenamiento institucional del sistema. Existía un estamento normativo superior, el Consejo Superior de Educación, compuesto por miembros de las Fuerzas Armadas y que tenía las características de un “enclave autoritario”. El Consejo, la propia Constitución en su capítulo relativo a educación y la recién promulgada LOCE, constituían los principales “enclaves” con los que se intentaba asegurar, reproducir y proyectar el nuevo orden en educación.

f. El profesorado carecía de un marco regulatorio propio y se encontraba sometido al nuevo régimen laboral del país, muchos docentes ganaban el sueldo mínimo y la profesión misma había perdido su status de carrera exclusivamente universitaria.

g. El sistema escolar había avanzado en su masificación en un marco de empobrecimiento general, producto de la drástica caída de la inversión pública.

h. El avance de la cobertura había terminado con las jornadas escolares completas, transformándose en un sistema de media jornada en los establecimientos del sector público, por la falta de infraestructura.

La educación no estaba entre las prioridades de este gobierno y se realizaban experimentalmente las primeras mediciones de calidad educativa, entendidas como mejoramientos de los aprendizajes, sobre la base de marcos curriculares.

La gran promesa planteada en el programa de gobierno fue: **“Una educación de calidad para todos”** basada en la igualdad de oportunidades.

Otra de las grandes preocupaciones de Aylwin fue **mejorar las remuneraciones de los docentes y dictar una política de perfeccionamiento** para actualizar sus conocimientos. El Ejecutivo envió un mensaje al Parlamento, el que entró a través del Senado en octubre de 1990. Este Proyecto de Ley tomaría forma en julio de 1991, cuando nace la Ley N° 19.070 del Estatuto Docente.

Esta Ley regularía el régimen laboral y profesional de los docentes de la educación pre-escolar, básica y media del sector municipal. Reconoció a todos

ellos derechos como el perfeccionamiento, la participación consultiva y la autonomía profesional. A los profesionales del sector de establecimientos privados les reconoció el derecho a la negociación colectiva, aunque a partir de la misma remuneración básica mínima nacional que beneficia a los del sector municipal.

Se les repusieron condiciones y derechos de los servidores públicos. Entre otros, el ingreso al empleo por concurso público y estabilidad laboral. Se les ofreció una carrera profesional basada en incentivos, experiencia, antigüedad, perfeccionamiento acumulado, responsabilidades directivas, desempeño en condiciones difíciles, todas éstas, adicionales a la referida remuneración básica mínima nacional señalada anteriormente. El Estatuto fijó el valor de la hora de trabajo semanal/mensual y comprometió al Estado a financiar el costo que significaba este mejoramiento salarial, para lo cual estableció un reajuste proporcional de las subvenciones.

Para **mejorar la calidad de la educación** el Ejecutivo implementó un programa de mejoramiento de las 900 escuelas de más bajo rendimiento a nivel nacional y creó el Programa de Mejoramiento de la Equidad y Calidad de la Educación, MECE. Ambos programas estaban destinados a corregir las graves falencias y limitaciones de la educación pública preescolar y básica. Este último programa, proporcionaba además, asistencia pedagógica, materiales didácticos e infraestructura hasta el tercer nivel de enseñanza.

Las promesas realizadas en el área de **educación superior** apuntaban a promover la creación de un Consejo Nacional de Educación Superior para intervenir en los procesos de acreditación de las Universidades y de los Institutos Profesionales. Para dar cumplimiento a este punto, el gobierno creó una comisión de estudios para regular el sistema. Se presentó al Congreso un Proyecto de Ley sobre Fondos Solidarios para la Educación Superior que buscaba reemplazar el sistema de Crédito Universitario, cuyo proyecto ingresó a la Cámara de Diputados el 21 de agosto de 1990 y que llegó a ser la ley N° 19.083, el 12 de septiembre de 1991.

Bajo este gobierno fueron enviados al Congreso más de una decena de mensajes y mociones sobre Educación, de los cuales las principales leyes o modificaciones aprobadas fueron:

- **Ley de Subvenciones N° 19.138**, del 13 de mayo de 1992. Esta Ley modificó la Ley de Subvenciones Educacionales, estableciendo un sistema de reajuste del valor de la Unidad de Subvención Educacional, un mecanismo de cálculo de las subvenciones para cada establecimiento según el promedio trimestral de asistencia de alumnos, en vez del cálculo según la asistencia mensual. Acordó también la eliminación de los llamados fondos acotados, que limitaban el financiamiento de las subvenciones dirigidas a la educación especial, a la educación técnico profesional y a la educación de adultos, aumentando también su monto. Se modificó la subvención para escuelas básicas rurales, para hacerlas viables, y se estableció una subvención especial para aquellos establecimientos rurales aislados geográficamente o de zonas limítrofes.
- Si bien la **Ley de Donaciones con fines educacionales N° 19.247** no fue analizada en el capítulo “Seguimiento de mensajes presidenciales para el cumplimiento de promesas de campaña” -por haber sido originada por el Ministerio de Hacienda el 15 de septiembre de 1993, por relacionarse con materias tributarias- es necesario señalarla al tener como finalidad incentivar las donaciones en dinero para ejecutar proyectos educacionales, a cambio de descuentos en la tributación de las empresas ayudando a mejorar la calidad de la educación.

3.2 Gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle

Los esfuerzos de la administración Aylwin para reducir las desigualdades y brindar mejoras y mayores oportunidades en educación, no fueron suficientes. Por esta razón, el Gobierno de Frei inició una reforma que planteó: extender la jornada escolar, aumentando la inversión en infraestructura; fortalecimiento de la profesión docente; y el llamado Proyecto Montegrande, consistente en la conformación de una red de establecimientos de enseñanza media de características especiales en

términos de calidad, capacidad de innovación y atención de jóvenes de familias con bajos ingresos.

Este gobierno, al igual que el anterior, prometía mejoras al aparato docente. El año 95 se reformó el Estatuto Docente, y al término de este gobierno las mejoras de remuneraciones se habían incrementado a más del doble desde el año 90. Además se creó un programa de perfeccionamiento docente en el extranjero con todos los gastos incluidos.

Bajo este gobierno fueron enviados al Congreso más de una treintena de mensajes y mociones, de los cuales las principales leyes o modificaciones aprobadas fueron:

- **Ley N° 19.410**, del 2 de septiembre de 1995. Esta Ley reformó el **Estatuto de los Profesionales de la Educación** e introdujo diversas modificaciones al sistema de subvenciones educacionales.
- Se legisló sobre la **Jornada Escolar Completa**, JEC, a través de la **Ley N° 14.494**, del 25 de enero de 1997. Aprobó una subvención estatal adicional a los establecimientos que adoptaran el régimen de Jornada Escolar Completa, que implicaba reemplazar el doble turno por un funcionamiento en jornada extendida. Incrementaba en un 38% la subvención normal.
- En 1997 se dictó la **Ley N° 19.532**, que permitió ampliar la planta física con un aporte suplementario para quienes querían ingresar a la jornada escolar completa. Modificó además la legislación sobre subvenciones, estableció becas de gratuidad en los establecimientos con financiamiento compartido y permitió el financiamiento anual para gastos de mantención en infraestructura de escuelas y liceos subvencionados.

3.3 Gobierno de Ricardo Lagos Escobar

El Gobierno de Lagos continuaba con las mismas promesas realizadas por sus antecesores. Pretendía alcanzar una educación de buena calidad e igualar el nivel entre los establecimientos municipalizados y los privados. Otra de las promesas de este gobierno fue la creación de un Programa Nacional de

reinserción escolar, el que permitiría completar los estudios a quienes los habían abandonado y, además acceder a capacitación laboral.

Lagos implementó la Jornada Escolar Completa para dos millones de estudiantes, mejoró la infraestructura y aumentó la subvención.

Se construyeron dos mil 844 nuevas escuelas, se aumentó el número de colaciones y de textos escolares gratis. Se potenció e incentivó el deporte apoyado por Chile Deportes.

Uno de los logros de este Gobierno fue que la educación media pasó a ser de carácter obligatorio. El año 2003 el Congreso aprobó los doce años de educación obligatoria mediante la Ley N° 19.876.

El programa “Liceo para todos” fue puesto en marcha para elevar la calidad de los establecimientos educacionales públicos, se otorgaron becas de retención escolar, las que fueron en ayuda de los sectores de más bajos recursos. Estas becas llegaron a 16 mil unidades al finalizar este período.

Si bien bajo este gobierno fueron enviados al Congreso más de una treintena de mensajes y mociones, llegaron a ser ley los siguientes:

- **Ley N° 19.715**, del 31 de enero de 2001. Esta Ley otorgó un mejoramiento especial de remuneraciones a los profesionales de la educación. Introdujo dos innovaciones: a) creación de una Asignación de Excelencia Pedagógica a favor de los docentes de aula que acrediten un desempeño de alta calidad y b) fundación de la Red Maestros de Maestros formados por aquellos docentes de excelencia que se sometan voluntariamente a una nueva selección para desempeñarse en funciones de tutoría, formación en servicio y otras actividades a favor del desarrollo profesional de colegas de su escuela o de otras, sin dejar la docencia de aula.
- Otra de las leyes destacadas de este Gobierno fue la **N° 19.961**, del 14 de agosto de 2004, sobre Evaluación Docente. Establece la evaluación del desempeño profesional de los docentes, a cargo de evaluadores pares, es decir, profesores de aula que se desempeñan en el mismo nivel escolar, sector del currículo y modalidad del docente evaluado,

aunque en distinto establecimiento. La ley determina que los docentes evaluados con desempeño insatisfactorio en una tercera evaluación anual consecutiva deben dejar la docencia.

3.4 Gobierno de Michelle Bachelet Jeria

El gobierno de la presidenta Bachelet no tenía considerado entre sus ejes programáticos fundamentales la educación, exceptuando el nivel infantil – especialmente en el poco abordado tramo de 0 a 4 años– que si bien tenía un indudable impacto y valor educativo, también apuntaba a aumentar la inserción laboral de las mujeres.

Sin embargo, por efecto de la llamada “revolución pingüina”, el gobierno de Bachelet debió asumir una agenda más amplia y ambiciosa en materia educativa. Para ello, envió un paquete legislativo que contemplaba la derogación de la LOCE y una nueva institucionalidad en educación.

En términos más históricos, se puede señalar que la “revolución pingüina” interrogó el modelo gradualista y la intangibilidad de ciertas variables estructurales del modelo educativo chileno, y desmoronó en buena medida el consenso educativo de los 90. La Comisión Presidencial por la calidad educativa, y los resultados de ésta, de alguna manera escenifican esta pérdida del consenso en educación.

Otra de los intereses de este gobierno era reducir el número de alumnos en los cursos de educación básica de 45 a 35, lo que facilitaría la labor y atención del profesor y aplicar el sistema Jornada Escolar Completa a todas las escuelas del país.

Se promovió la **Ley de Subvención Escolar Preferencial N°20.248**. El proyecto ingresó a la Cámara el 2 de noviembre del año 2005, pasando a ser Ley el 1° de febrero del año 2008, la que aportó más recursos a establecimientos que atendían a estudiantes vulnerables.

En materia de educación superior se prometió perfeccionar la acreditación, revisando el currículo para ponerlo a tono con las tendencias internacionales, y mejorar y aumentar las becas y créditos universitarios para facilitar la estabilidad.

Este gobierno se caracterizó por el número de becas de perfeccionamiento entregadas para doctorados, magísteres, etc. No tan sólo se destinaron para el área superior. También se crearon becas de excelencia académica, para los mejores estudiantes de liceos.

El 2007 fue enviado al Congreso un proyecto de ley que derogaba la antigua LOCE. Se promulga la **Ley N° 20.370**, en agosto del 2009. Esta ley fue agilizada por el movimiento estudiantil del año 2006, al que la Presidenta respondió creando el Consejo Asesor Presidencial en Educación, cuyas ideas fueron la base para esta reforma aprobada por el Parlamento. Los puntos más importantes que consiguió este movimiento son los siguientes: promulgación de La Ley Subvención Escolar Preferencial (SEP) y L.G.E que reemplazó la LOCE: el objetivo de este punto fue equilibrar el principio de libertad de enseñanza y derecho a una educación de calidad, además de la creación de un sistema de aseguramiento de calidad (Consejo Nacional de Educación, Agencia de Calidad y Superintendencia de Educación).

El ejecutivo envió al Congreso aproximadamente 12 Mensajes y logró promulgar las siguientes leyes:

- **Ley N° 20.162** de Obligatoriedad Educación Parvularia.
- **Ley N° 20.158** con beneficios para Profesionales de la Educación.
- **Ley N° 20.370** Ley General de Educación: Nueva institucionalidad de la educación chilena.
- **Ley N° 20.129** Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior.
- **Ley N° 20.248** Ley de Subvención Escolar Preferencial.

4. SEGURIDAD

4.1 Gobierno de Patricio Aylwin Azócar

Al asumir el mandato, el presidente Aylwin se encontró con una perspectiva nueva en el tema de la seguridad ciudadana. Durante la dictadura de Pinochet primó el concepto de seguridad interior o seguridad pública, el cual se orienta a mantener el orden y el imperio de las leyes en un estado. El estilo represivo del gobierno militar, sin embargo, no se ajustaba con el nuevo contexto democrático.

El programa de gobierno de Aylwin asumió el tema de la seguridad ciudadana como parte de un proceso encaminado a consolidar y perfeccionar la democracia, para lo cual existían dos grandes problemas que dificultaban este objetivo y afectaban la convivencia nacional: la delincuencia y el terrorismo.

Los dos proyectos presentados por el ejecutivo para combatir con mayor eficacia el terrorismo dentro de un Estado de derecho fueron ratificados positivamente por el Congreso y se concretaron en leyes.

En enero de 1991 se publicó la ley N° 19.027, la que modificó la ley antiterrorista de la dictadura, N° 18314, dictada en 1984. La nueva norma desvinculó de los actos terroristas su carácter ideológico y redefinió las penas.

La ley N° 19.212 creó la Dirección de Seguridad Pública e Informaciones, servicio dependiente del Ministerio del Interior y encargado de coordinar las actividades de los organismos de seguridad, acumular y proporcionar la información preventiva que permitiera evitar los delitos terroristas. Más adelante, este organismo de información y coordinación tuvo un rol importante en la recopilación de información, estudio y análisis de la delincuencia común y sus formas de actuar, siendo de utilidad para adoptar medidas y formular políticas en materia de seguridad pública y ciudadana.

Otras dos propuestas del programa de gobierno de Patricio Aylwin fueron reformar los códigos Penal y de Procedimiento Penal y reformar la Justicia Militar, restringiendo esta jurisdicción sólo a los delitos militares.

La Ley N° 19.029, publicada el 23 de enero de 1991, después de la entrada en vigor del Pacto de San José de Costa Rica, modificó el Código de Justicia

Militar y el Código Penal restringiendo la aplicación de la pena de muerte en un importante número de delitos.

Por su parte, la Ley N° 19.172, del 4 de noviembre de 1992, permitió rebajar la pena al delincuente arrepentido que colabora con la justicia en la pesquisa y represión de conductas terroristas.

El proyecto que modifica el Código Penal y el Código de Procedimiento Penal en materias relativas al delito de violación, el cual especifica el delito evitando las imprecisiones de la antigua norma y contempla medidas de protección a las víctimas, tardó cinco años en ser aprobado, promulgándose la Ley N° 19.617 el 12 julio de 1998 con el voto favorable de treinta y tres senadores.

La promesa de crear la institución del Defensor del Pueblo (Ombudsman) nunca se concretó, ya que el proyecto, enviado a la Cámara de Diputados en abril de 1991, fue archivado en 1994 sin haberse discutido.

Una segunda propuesta del ejecutivo que también fracasó fue la creación de un Servicio Nacional de Asistencia Jurídica. El proyecto, enviado en noviembre de 1992, fue finalmente archivado en septiembre de 2002 y no se alcanzó a discutir en la Cámara de Diputados, aunque había sido aprobado por unanimidad en el Senado en 1995.

La propuesta de crear una escuela para la formación de jueces, incluida en el programa del Presidente Aylwin, tuvo más éxito. A través de la Ley N° 19.346, de noviembre de 1994, se creó la Academia Judicial, en la cual todos los integrantes del Poder Judicial pueden realizar cursos recibiendo su remuneración completa, pues se les considera en comisión de servicio. Al igual que las demás propuestas en materia de seguridad ciudadana, cuando se discutieron, las votaciones fueron mayoritariamente favorables. Se rechazó, sin embargo, una propuesta de la Cámara de Diputados que permitía a la Academia desarrollar actividades de extensión, abiertas a funcionarios y a otras personas relacionadas con la actividad judicial.

4.2 Gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle

Según una encuesta del Centro de Estudios Públicos de 1993, el 58% de las personas señaló que la delincuencia era mayor que un año atrás y el 74%

pensaba que era más violenta. Esto contrasta con la cifra de 1989, según la cual sólo el 29% de los encuestados señaló que este tema era de gran importancia. El temor a la delincuencia y la inquietud que generaba en las personas había aumentado objetivamente. El Presidente Aylwin confirmó esta situación nueva en su mensaje presidencial ante el Congreso Pleno en 1993, al colocar a la delincuencia en el segundo lugar de las preocupaciones ciudadanas después de la pobreza.

Fue en este contexto de inseguridad creciente frente a la delincuencia que el Presidente Eduardo Frei prometió, en su programa de gobierno, dar acceso a la justicia a los sectores más postergados.

Dos promesas de campaña de Frei se relacionaron con proyectos enviados durante la administración anterior y que estaban aún en discusión en el Parlamento: la Academia Judicial, que se concretó con éxito en noviembre de 1994, y el Servicio Nacional de Asistencia Jurídica, el cual no tuvo una resolución favorable en este periodo presidencial y fue archivado, finalmente, en 2002, durante el gobierno presidido por Ricardo Lagos.

Otro proyecto de ley que tampoco terminó bien fue el que propuso crear la Defensoría Nacional del Usuario, ya que fue retirado en marzo de 1998, cuatro meses después de ser enviado y sin alcanzar a ser discutido.

A pesar de los dos proyectos mencionados anteriormente, que no tuvieron éxito, durante la gestión del Presidente Frei se realizó la más **importante reforma en materia de justicia penal** de las últimas décadas en Chile.

Se dispuso una serie de medidas concordantes con la promesa de campaña de dar acceso a la justicia a los sectores más postergados, luego de un proceso de investigación y acuerdos iniciado dos años antes por la Fundación Paz Ciudadana⁷⁸, en conjunto con otras instituciones no gubernamentales, como la Corporación de Promoción Universitaria (CPU) y con el gobierno, representado en materia judicial por la Ministra Soledad Alvear.

⁷⁸ *La Fundación Paz Ciudadana fue creada en 1992 por Agustín Edwards, empresario dueño de El Mercurio, cuyo hijo, Cristián Edwards Del Río, había sido secuestrado en noviembre de 1991 por miembros del Frente Patriótico Manuel Rodríguez.*

La primera de las iniciativas ingresadas por el presidente Frei para reformar la justicia procesal penal de Chile fue la que establece un nuevo Código de Procedimiento Penal. Este proyecto, enviado en junio de 1995, se concretó con la Ley N° 19.696 en octubre de 2000, mediante una votación a favor casi unánime en ambas cámaras, salvo las abstenciones de los diputados Ibáñez y Palma (independiente apoyado por la Unión Demócrata Independiente y demócratacristiano respectivamente). Le siguieron la creación del Ministerio Público y la Defensoría Penal Pública, aprobados en septiembre de 1997 y marzo de 2001, respectivamente.

El proyecto de ley que crea los Tribunales de Familia, presentado en noviembre de 1997, demoró más que los otros en ser aprobado. El 30 de agosto de 2004 se concretó con la Ley N° 19.968.

Con el eslogan de que la seguridad es "tarea de todos", se comenzó a implementar una campaña educativa para prevenir la delincuencia en los barrios, cumpliendo la promesa realizada por Frei cuando era candidato. Los Consejos Comunales de Seguridad, también incluidos en el programa de gobierno, no se concretaron durante este periodo presidencial. El Plan Cuadrante, sin embargo, implementado desde febrero de 1998, permitió acercar a las fuerzas policiales a la comunidad a través de medidas dirigidas a áreas específicas de la comunidad, como la locomoción colectiva (Bus Seguro) y la población femenina (Plan Señuelo), y dar las bases para que, en el gobierno siguiente, se implementaran los consejos comunales, en el marco de un proceso que comenzó a hacer cada vez más participativa a la comunidad en materia de seguridad.

4.3 Gobierno de Ricardo Lagos Escobar

En su programa de gobierno Ricardo Lagos prometió reforma al sistema de enjuiciamiento criminal, persecución más eficaz de la delincuencia y juicios más breves, orales y públicos. Esto se consiguió, en buena medida, con la implementación de las medidas dispuestas por el gobierno anterior, las cuales tuvieron relación con la modernización de la gestión pública en materia de justicia

y la Reforma Procesal Penal, proyectos que fueron presentados por Frei pero aprobados, en su mayoría, durante la administración de Lagos.

El proyecto que establece un sistema de responsabilidad de los adolescentes por infracciones a la Ley Penal, enviado por el Presidente Lagos en agosto de 2002, fue aprobado por unanimidad en el Congreso y se concretó con la promulgación de la Ley N° 20.084 el 7 de diciembre de 2005, que define a los adolescentes como las personas mayores de catorce y menores de dieciocho años y para las cuales se determinan penas como autor, cómplice o encubridor en un hecho delictivo.

Los dos proyectos del Presidente para aumentar el control sobre explosivos y restringir el acceso a armas de fuego, enviados en junio de 2005 y octubre de 2003 respectivamente, fueron ratificados por los parlamentarios, pero con cierto número de diferencias y desacuerdos en las discusiones. A la primera iniciativa se agregó la modificación que establece a las bombas molotov como armas definitivamente prohibidas, promulgándose la ley el 10 de septiembre de 2005, tres meses después de ingresar para su discusión. El segundo proyecto, que aumenta las penas de delitos en los que se utilizan armas de fuego, aunque fue aceptado y se promulgó la ley en octubre de 2004, contó con los votos contrarios de los diputados Espina, García, Horvath, Orpis, Prokurica y Romero.

Para dar cumplimiento al compromiso de focalizar la acción en el gran crimen organizado, el Presidente Lagos envió tres proyectos. El primero crea la “Unidad de Análisis e Inteligencia Financiera”, cuya finalidad es combatir el lavado de dinero y extender su aplicación a otros delitos además del tráfico de drogas, como son el terrorismo y el tráfico de armas. Fue presentado en 2001 y aprobado en 2003.

Las otras dos iniciativas guardan relación con convenios internacionales para combatir la delincuencia y fueron enviadas en 2002. Uno de ellos autoriza al Estado de Chile a aprobar el “Estatuto de Roma”, que crea la Corte Penal Internacional, y fue aprobado en 2009 durante el gobierno de Michelle Bachelet. El otro proyecto, que fue aprobado en 2003 propone sancionar más eficazmente la

financiación del terrorismo, de acuerdo a lo dispuesto por la “Convención Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo”.

El plan “Comuna Segura Compromiso 100”, lanzado en agosto de 2000 desde la recién creada División de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior, impuso un nuevo modelo de seguridad, más participativo, que buscó responsabilizar y comprometer a la ciudadanía. Se comenzó a implementar de forma paulatina, primero como programa piloto en las comunas con mayores índices de delincuencia en la Región Metropolitana (Renca, El Bosque, La Pintana, Lo Espejo, San Bernardo y Santiago) y en regiones (Valparaíso, Ovalle, Valdivia, Coronel, Copiapó y San Pedro de La Paz) alcanzando a 76 comunas en 2004, lo que equivale al 61,1 % de la población nacional.

La nueva forma de abordar el tema de la seguridad ciudadana trajo consigo varias medidas que fueron articulando un sistema multidisciplinario y multisectorial, las cuales habían sido anunciadas en el programa de gobierno: el reconocimiento legal a Comités Vecinales de Seguridad Ciudadana, a través de la creación de los Consejos Comunales de Seguridad Ciudadana, fue uno.

La modernización, focalización y tecnificación de carabineros e investigaciones, que incluyó el aumento en el número de efectivos, tuvo seis propuestas asociadas. Sólo una no tuvo un buen desenlace: el proyecto que buscó devolver la dependencia de Carabineros e Investigaciones al Ministerio del Interior y no del Ministerio de Defensa (como era antes de 1974). Esta modificación exigía una reforma constitucional y, por reglamento, fue archivado en diciembre de 2004, sin alcanzar a ser discutido.

En cuanto a las mejoras al sistema carcelario, el gobierno del Presidente Lagos inició la construcción de seis nuevas cárceles en Puerto Montt, Alto Hospicio, La Serena, Rancagua, Santiago y Valdivia.

La creación del Comité Interministerial sobre Seguridad Ciudadana, en 2003, a través del Decreto Supremo N° 954, se agregó a la labor que venía realizando la División de Seguridad Ciudadana desde 2000. Esto posibilitó la implementación de una mesa de trabajo, encargada por el Presidente al Ministerio del Interior, con la finalidad de elaborar una Política Nacional de Seguridad

Ciudadana conformada por más de cien personas que representaron los más diversos sectores y pensamientos del país. La mesa presentó el documento de Política Nacional en octubre de 2004, el cual hacía referencia a la Prevención Social, la Prevención Situacional, el Control, el Desarrollo Institucional y el mejoramiento de la Información y la Tecnología.

Dos promesas de campaña quedaron sin cumplirse al término de la administración de Lagos: una fue la del Servicio Nacional de Asistencia Jurídica, proyecto enviado por Aylwin al Senado en 1992 y que nunca alcanzó a ser discutido en la cámara baja. Diez años después de su ingreso, el presidente del Senado, Andrés Zaldívar, solicitó a la Cámara de Diputados archivar el proyecto. La segunda promesa fue luchar por erradicar el maltrato infantil y tuvo dos proyectos asociados, uno que fija los derechos del niño y la responsabilidad de los padres, el Estado y la comunidad, que fue presentado en julio de 2004 y retirado el año siguiente por el mismo Presidente para presentar una segunda propuesta similar. Este nuevo proyecto de ley, ingresado al Senado en enero de 2005, se encuentra en trámite, sin urgencia.

4.4 Gobierno de Michelle Bachelet Jeria

Al comenzar la administración de la Presidenta Bachelet, el contexto, en cuanto a la seguridad ciudadana era un poco distinto al enfrentado por los anteriores gobiernos de la Concertación. Las cifras de victimización que entregaban las encuestas (*Durante los últimos 12 meses ¿Ud. o algún miembro de su hogar fue víctima de algún delito?*) se habían estabilizado en un 38 por ciento y seguirían bajando en años posteriores. El Plan Cuadrante ya había madurado, instalándose en la gran mayoría de las comunas del país, y Carabineros era la institución mejor evaluada por la ciudadanía, percibiéndose el trabajo de patrullaje de las calles como un factor preponderante en la prevención de delitos.

El desarrollo de una Política Nacional de Seguridad Ciudadana desde el año 2004 implicó evaluaciones paulatinas de las estrategias abordadas y también la fijación de metas en el tema. El programa de gobierno propuesto por Bachelet

incluyó promesas de campaña que consideraron este desarrollo y sus objetivos a cumplir como parte de un proceso evolutivo en materia de seguridad ciudadana.

El tema de la prevención adquirió una importancia capital en el nuevo programa, como no lo fue en los gobiernos anteriores. Tres medidas de este periodo de gobierno se orientaron a los adolescentes: junto a los programas de apoyo a los jóvenes en riesgo social y alta vulnerabilidad (“Conace previene”) y al tratamiento de aquellos con problemas de drogas o alcohol (Garantías Explícitas en Salud para Adolescentes), se agregaron las normas que fijan y regulan la responsabilidad penal de los adolescentes.

El programa “Quiero mi Barrio” integra aún más a los vecinos en una tarea que venía realizándose desde el gobierno anterior con el programa “Comuna Segura Compromiso 100”; lo mismo que el “Manual Antidelincuencia para Barrios”, elaborado en el marco de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública. Esta estrategia (ENSP) fue lanzada en noviembre de 2006 y se considera el paso siguiente después de la Política Nacional de Seguridad Pública (PNSC), el momento en que se implementan las políticas, cuando se pasa del “qué hacer” al “cómo hacerlo”

La Ley N° 20.253, promulgada el 14 marzo de 2008, también se relaciona con la prevención de delitos y regula temas como la prisión preventiva y el control de identidad. El proyecto que le dio origen fue ingresado por la presidenta en julio de 2006 y contó con el voto favorable de 30 senadores. El año 2008 se inició también un programa piloto en la V Región, el cual entrega un lugar donde se pueden realizar cursos y actividades para proseguir la rehabilitación fuera de los recintos penitenciarios.

Además de las ocho medidas detalladas, el Ejecutivo envió dos proyectos para aumentar la dotación de la Policía de Investigaciones y Carabineros. Aunque fueron aprobadas ambas iniciativas, la que dispuso la creación de 250 oficiales policiales por año entre 2006 y 2009 se concretó con un estrecho margen a favor, de dieciséis votos contra catorce, debido a las diferencias surgidas por una disposición del proyecto que otorga bonos “no imponibles” a los policías.

Poco antes de terminar su mandato Bachelet ingresó un Mensaje para limitar el acceso a las armas de fuego, en el marco de una campaña para desarmar al país. El proyecto fue aprobado en agosto de 2010 durante el gobierno de Sebastián Piñera.

En lo que respecta a una nueva ley de medidas alternativas a la privación de libertad y nuevas tecnologías, como brazaletes y sistemas georreferenciados, no se enviaron iniciativas por parte del Ejecutivo, pero sí existieron mociones en este periodo de gobierno.

Un proyecto emblemático del gobierno de Michelle Bachelet fue la creación del Ministerio de Seguridad Pública. Fue enviado al Senado en junio de 2006. La demora en su promulgación tuvo relación con la inconveniencia de una doble dependencia de las policías: del Ministerio de Seguridad en el tema de seguridad ciudadana y del Ministerio del Interior en lo que respecta al orden público. Aunque hubo algunas propuestas intermedias, como la del Ministro del Interior, Belisario Velasco, de crear un viceministerio, después de muchas discusiones se aprueba la creación del Ministerio del Interior y Seguridad Pública en febrero de 2011, por medio de la ley N° 20.502.

El tema de la seguridad ciudadana también guarda relación con la prevención de aquellas situaciones relacionadas con catástrofes y desastres naturales. Esto no ha sido muy considerado en las promesas de campaña de los candidatos de la Concertación. Sólo Bachelet tuvo dos propuestas al respecto: una es la de aumentar la pena del delito de falsa alarma cuando ocasione un tumulto, conmoción pública o altere la seguridad o el orden público, proyecto ingresado a la Cámara de Diputados en diciembre de 2009 y que aún no ha sido discutido. Se encuentra en trámite, sin urgencia.

La otra iniciativa incluida en el programa de gobierno es la creación de un centro unificado de emergencias. Carabineros, bomberos, ambulancias y la ONEMI tendrían un número de teléfono único. El 5 de diciembre de 2008 se dispuso la creación del Sistema Integrado de Emergencia, SIE-100, el cual contaría con un número único de llamadas de emergencia, el “100”. Aunque se aprobaron los fondos para implementar el programa piloto en la región del Maule

en agosto 2009, alcanzando la inversión 1,2 millones de dólares, el terremoto de febrero de 2010 postergó el proyecto. Sólo en septiembre de 2011, durante la administración de Piñera, se retomó la iniciativa y se lanzó el “Sistema Integrado de Información para Emergencias” (SIIIE) en la Región de Arica y Parinacota.

5. PUEBLOS ORIGINARIOS

5.1 Gobierno de Patricio Aylwin Azócar

Por medio de un decreto supremo, el 17 de mayo de 1990, se creó la Comisión Especial del Pueblos Indígenas (CEPI). Fue la primera medida tomada por el presidente Aylwin para dar cumplimiento a los compromisos adquiridos con los pueblos originarios.

El 7 de enero de 1991 el presidente Aylwin envió un mensaje a la Cámara de Diputados para la reforma constitucional relativa a los pueblos indígenas. Este proyecto planteó la necesidad de un *“reconocimiento constitucional, no una simple ley, es decir, una base constitucional, un mandato supremo, un deber de Estado”*. Al día siguiente ingresó otro Mensaje a la cámara baja. Esta vez propuso un acuerdo relativo al Convenio N° 169 sobre pueblos indígenas, adoptado por la Organización Internacional del Trabajo el 27 de junio de 1989.

Estas medidas recogieron los compromisos adquiridos durante la época de campaña presidencial. El “Acuerdo de Nueva Imperial” de 1989 fue suscrito entre los representantes de los pueblos originarios y el candidato concertacionista. Una nueva ley y un organismo público para tratar los asuntos de los indígenas fueron algunas de las promesas acordadas a cambio del apoyo en las votaciones.

Muchos años después, en octubre de 2000, el proyecto de reconocimiento constitucional de los pueblos originarios fue rechazado definitivamente. El proyecto para ratificar el Convenio 169, por su parte, fue aprobado el 14 de octubre de 2008, durante el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, mediante el Decreto Supremo N° 236.

El 15 de octubre de 1992 entró al Senado, a través de un Mensaje, el proyecto para aprobar el Convenio Constitutivo del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe, suscrito en Madrid, España, el 24 de julio de 1992 en la Segunda Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. La medida, que se refiere al apoyo en áreas de mortalidad infantil, bajas condiciones ambientales de vida y alfabetización, fue aprobada durante el gobierno siguiente.

En plena época de un conflicto generado por el desalojo de la comunidad pehuenche de Quinquén para la construcción de una central hidroeléctrica, se promulgó la Ley N° 19.253, llamada “Ley Indígena”, el 5 de octubre de 1993. Esta normativa se refiere a protección, fomento y desarrollo de los indígenas y crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI).

Aunque la comunidad pehuenche fue reubicada en otro lugar mediante el mecanismo de compra de tierras por parte del Estado, la situación sentó un precedente para ambas partes: la decisión de los gobiernos de que las reclamaciones legítimas se deben referir a tierras procedentes de títulos de Merced y Reforma Agraria. Por el lado indígena, especialmente mapuche, surgieron acusaciones de apremios ilegítimos por parte del Estado, especialmente porque la condena de 144 mapuches por causa del conflicto en alto Biobío fue sancionado por un fallo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el Estado reconoció, posteriormente, que se cometieron “aberraciones jurídicas”

5.2 Gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle

Durante el gobierno de Eduardo Frei la CONADI inició el proceso de compra de tierras, instalando su centro de operaciones en la ciudad de Temuco. Además se aprobó el Convenio Constitutivo del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe, por medio del Decreto N° 1.856 del 26 de febrero de 1996.

No hubo, sin embargo, proyectos significativos en materia de políticas indígenas presentados por el ejecutivo en este periodo gubernamental. Esto se

ajusta al programa de gobierno presentado por Frei cuando era candidato, el cual no incluyó promesas específicas y de relevancia para este sector de la población.

Hacia el final de su mandato, el 17 de mayo de 1999, Frei dio urgencia al proyecto de Ley para reconocer constitucionalmente a los pueblos originarios, el cual ya estaba en el Congreso desde 1991. Pocos días más tarde, en medio de fuertes conflictos con las comunidades mapuches y faltando pocos meses para el informe de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, el Presidente dio a conocer al país su reciente medida en el discurso del 21 de mayo más alusivo a los pueblos originarios de toda su administración e, incluso, de todos los gobiernos de la Concertación. Aunque todos los sectores políticos estaban de acuerdo en legislar en materia de pueblos indígenas, el proyecto para reconocerlos constitucionalmente fue rechazado el 17 de octubre de 2000 por la abrumadora cantidad de 49 votos en contra y sólo 28 votos a favor.

Cabe mencionar una moción de reforma constitucional que reconoce la existencia de los pueblos indígenas y les otorga participación política en el Estado. La iniciativa propone que existan tres senadores y diez diputados en representación de los pueblos indígenas, a la vez que un concejal por cada cinco por ciento de población indígena que exista en cada comuna. También plantea la creación de un Parlamento Indígena encargado de administrar los recursos que fije el Presupuesto de la Nación. El proyecto fue presentado por los diputados Huenchumilla, Elgueta, García, Tuma, Hernández, Ojeda, Luksic, Bustos, Ceroni y Letelier el 6 de julio de 1999 y aún no ha sido discutido.

5.3 Gobierno de Ricardo Lagos Escobar

Con el título de “Un Nuevo Trato para los Pueblos Indígenas”, Lagos planteó sus promesas en relación con esta materia. Señaló que en cuanto al *“reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, para el bicentenario la sociedad chilena ya debe tener resuelto las demandas legítimas. Garantizando el cumplimiento respecto a la propiedad de la tierra y aguas ancestrales, promoviendo respeto, cultura, lengua e identidad”*

Lagos propuso la creación de una nueva institucionalidad política y jurídica a favor de la participación de los indígenas en la sociedad chilena; cumplimiento respecto a la propiedad de la tierra y aguas ancestrales; Centros Comunitarios de Desarrollo Indígena; apoyo a manifestaciones culturales indígenas en el medio urbano; enseñanza de lenguas indígenas y; reconocimiento de los pueblos originarios, poniendo el acento en la participación como sujetos activos en el desarrollo económico del país.

Una de las primeras medidas de este periodo fue la creación de la “Comisión Verdad y Nuevo Trato hacia los Pueblos Indígenas”, en febrero de 2000. Esta nueva instancia se propuso dar solución al tema del reconocimiento de los derechos territoriales indígenas y culminó con la creación, en 2003, de una Comisión de Reparación, que atendería sólo los casos de tierras usurpadas de Títulos de Merced, recalcando, de paso, la doctrina del origen estatal de los derechos de propiedad indígena.

El “Programa Multifase de Desarrollo Integral de Comunidades Indígenas”, más conocido como “Programa Orígenes”, fue creado en 2002. Su creación se pudo implementar gracias a un convenio de préstamo entre el BID (Banco Interamericano Desarrollo) y el Gobierno de Chile, el cual tuvo una votación muy estrecha para su aprobación en el congreso.

El 31 de agosto de 2005 el Presidente Lagos mandó un mensaje a la Cámara de Diputados para la creación del espacio costero marítimo de los pueblos originarios. El proyecto beneficia a los Mapuche Lafkenche, los cuales han habitado ancestralmente el territorio del borde costero de la VIII, IX y X regiones. La iniciativa se concretó positivamente con la promulgación de la Ley Nº 20.249 en febrero de 2008, durante el Gobierno de Bachelet. La norma fue muy discutida y se aprobó en una estrecha votación y con algunas modificaciones respecto del original, que aumentan las causales para el término del uso del espacio costero marino.

El 21 de febrero de 2006 se promulgó el Decreto Nº 126 del Ministerio de Educación para otorgar becas indígenas. La enseñanza de los idiomas de los pueblos originarios, por su parte, quedó regulada con la promulgación del Decreto

Supremo de Educación N° 280 el 22 de septiembre de 2009, el cual extiende este aprendizaje a los establecimientos con un porcentaje importante, sobre el veinte por ciento, de estudiantes de ascendencia indígena.

5.4 Gobierno de Michelle Bachelet Jeria

Dos importantes proyectos, enviados al congreso en gobiernos anteriores, fueron aprobados durante la administración de la Presidenta Michelle Bachelet. La Ley N° 20.249, que crea el espacio costero marino de los pueblos originarios, enviado por el Presidente Lagos, y el Decreto N° 236 del Ministerio de Relaciones Exteriores, que reconoce el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre los Pueblos Indígenas y Tribales, de 1989. Este convenio fue enviado para su discusión por el Presidente Aylwin en 1991 y fue ratificado, finalmente, el 14 de octubre de 2008 por 36 votos favorables y sólo un voto negativo de Jovino Novoa.

Hubo muchas promesas en el programa de gobierno de la Presidenta Bachelet que recogieron las inquietudes más importantes de los pueblos originarios: *“Fortaleceremos la Ley Indígena en todos los artículos relacionados con la participación de las comunidades indígenas en la aplicación de cada una de sus normas. Condicionaremos la aprobación de proyectos hidráulicos de gran escala a los resultados de la Estrategia Nacional de Cuencas. Estableceremos un ramo especial de Historia de nuestros Pueblos Indígenas para la enseñanza media y básica. Expandiremos los programas de educación intercultural bilingüe. Impulsaremos urgentemente el reconocimiento constitucional de los pueblos originarios.”*

Además de dar continuidad al programa Orígenes en una segunda fase implementada desde 2006, Bachelet envió dos proyectos importantes en octubre de 2009. El primero fue la creación del Ministerio de Asuntos Indígenas y la Agencia de Desarrollo Indígena, la cual reemplazaría a la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) en la ejecución de los proyectos. El segundo fue para la creación del Consejo de Pueblos Indígenas, organismo solicitado por las mismas comunidades, independiente y distinto de las instancias gubernamentales

como la CONADI. Ambos proyectos se encuentran en trámite sin urgencia en el Congreso y todavía no han sido discutidos.

“Chile es un país pluriétnico y multicultural”, sostuvo la Presidenta Michelle Bachelet en enero de 2006 en Nueva Imperial, cuando era candidata. Para dar cumplimiento a estas palabras, el 30 de octubre de 2007 la Presidenta envió un mensaje a la Cámara de Diputados con un proyecto de reforma constitucional bajo el nombre de “Reconocimiento Constitucional a los Pueblos Originarios”. El proyecto inicial dice: “la nación chilena es multicultural” y “el Estado reconoce la existencia de los pueblos indígenas que habitan su territorio y el derecho de los pueblos, comunidades y personas indígenas a conservar, desarrollar y fortalecer su identidad, idiomas, instituciones y tradiciones sociales y culturales.”⁷⁹

Esta iniciativa, sin embargo, ha sido muy discutida en el congreso. Terminó siendo refundida, en abril de 2009, con una moción similar presentado por senadores de Renovación Nacional.⁸⁰ Cabe señalar que este proyecto ha sido cuestionado por diversas organizaciones indígenas y también por el senador Navarro, ya que, según dice, no se realizó el proceso de consulta a los pueblos originarios, el cual *“debe tener carácter territorial y realizarse a lo largo de todo el país”*, según lo establece el Convenio 169 ratificado por Chile en 2008.

Al mismo tiempo se archivó un proyecto presentado por varios diputados encabezados por Alejandro Navarro⁸¹ del cual se rechazaron, previamente, las siguientes indicaciones:

- *Multiculturalidad de la nación chilena.*
- *Uso y enseñanza de idiomas indígenas con carácter de oficial para los pueblos indígenas.*
- *Reconocimiento de las autoridades tradicionales indígenas en materias y procedimientos propios que no contradigan la Constitución.*

⁷⁹ Congreso Nacional (boletín 5522-07).

⁸⁰ Congreso nacional (boletín 5324-07).

⁸¹ Congreso Nacional (boletín 4069-07)

- *Protección del Estado sobre el patrimonio arqueológico y reglamentación de los derechos de pueblos indígenas asentados en territorios con riqueza arqueológica.*
- *La ley garantizará el derecho a conservar, desarrollar y fortalecer la identidad, idiomas, instituciones y tradiciones espirituales, sociales y culturales de los pueblos indígenas que forman parte de la Nación chilena.*

También se rechazó la indicación de los diputados Paya, Von Mühlenbrock y Alvarado que señala:

- *Es arbitraria la discriminación que se funda en el origen étnico de las personas.*

Sólo se aprobó una modificación que dice lo siguiente: "*La Nación chilena es una e indivisible*". Finalmente y con acuerdo de la Cámara de Diputados, el Senado procedió a archivar este proyecto el 21 abril de 2009, "*por cuanto sus disposiciones han quedado incluidas en la reforma constitucional sobre dicha materia. BOLETINES N° 5324-07 y 5522-07, refundidos*".

6. DERECHOS SEXUALES Y REPRODUCTIVOS

6.1 Gobierno de Patricio Aylwin Azocar

Meses antes de dejar el poder, Augusto Pinochet realizó dos cambios importantes respecto al tema:

1. Firma la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW), el 9 de enero de 1989, lo que obligó a los gobiernos siguientes a dar cumplimiento a sus recomendaciones.
2. El 15 de septiembre de 1989 modifica el artículo 119 del Código Sanitario, prohibiendo cualquier tipo de aborto: *“no podrá ejecutarse ninguna acción cuyo fin sea provocar un aborto”*. Además de eso, el régimen militar establece castigo por el delito de aborto.

Respecto a la **CEDAW**, Aylwin incluye en su programa de gobierno la ratificación de ésta. Sin embargo no envía ningún proyecto de ley, sino que son diputados los que proponen una *“Reforma a la Constitución Política de la República con el objeto de incorporar normas de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación en contra de la Mujer”*. No existen mayores antecedentes respecto del proyecto, ni de sus autores. Este se archivó en el año 1997.

En cuanto al tema del **aborto**, en su programa de gobierno se compromete a impulsar programas de planificación familiar, educación sexual y paternidad responsable, para la prevención del embarazo adolescente y del aborto inducido. No presenta proyecto de ley al respecto. Son los diputados, en este caso de las bancadas PS y PPD, quienes ingresan una moción para modificar el artículo 119 del Código Sanitario en lo relativo a poder interrumpir un embarazo con fines terapéuticos. Se archiva en el año 1997.

Respecto a las **uniones entre personas del mismo sexo**, el programa de gobierno habla de regularizar las uniones de hecho, con el fin de proteger al núcleo familiar que de ellas se origina. No se menciona, ni se deduce que esté hablando de uniones de hecho entre personas del mismo sexo. No se presenta

ningún proyecto de ley en relación a ese punto, ni por parte del Ejecutivo, ni de los diputados o senadores.

6.2 Gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle

El candidato Eduardo Frei realiza dos anuncios en su programa de gobierno;

1. *Diseñar un Programa de Salud Reproductiva que establezca responsabilidades compartidas de los progenitores.*
2. En su proposición respecto a la defensa efectiva de la familia, una de las medidas es *“adecuar programas de estudios escolares, diseñar programas de educación sexual y planificación familiar, fomentar Escuelas para Padres, etc.”*

Respecto al tema de la **prevención del embarazo adolescente**, el Ejecutivo no presentó ningún proyecto; solamente implementó medidas en esta materia. Entre ellas estuvo el programa de Jornadas de Conversación sobre Afectividad y Sexualidad (JOCAS), que se inició en 1996 y donde se trataba de romper con el tabú sobre educación sexual. La idea era reunir durante tres días a alumnos, profesores y padres para escuchar las charlas de médicos y especialistas, quienes responderían a sus inquietudes. Esto incluía información no sólo sobre el uso de distintos métodos anticonceptivos, sino también se mostraban y se enseñaba a usarlos.

La primera que se opuso fue la iglesia católica, que cuestionó que se debatiera sobre sexo sin un marco valórico adecuado. El obispo auxiliar de Stgo, Monseñor Cristián Caro, llegó a afirmar que *“detrás de todo esto (las JOCAS) hay poderosos intereses económicos que quieren promover la venta de anticonceptivos. La Organización Mundial de la Salud (OMS), Estados Unidos, que manda los desechos de preservativos. Hay una campaña económica poderosa y también política para disminuir las familias en el Tercer Mundo y para que los países del Primer Mundo, que ya no tienen hijos, mantengan la supremacía.*

*Porque ven que si nuestros países, que tienen más hijos, siguen creciendo, van a perder ellos el control político".*⁸²

Respecto al tema del **embarazo adolescente**, fueron diputados de diferentes bancadas quienes presentaron un *proyecto para la protección de la madre escolar o estudiante embarazada*, con el fin que las estudiantes embarazadas o madres lactantes tuvieran derecho a acceder a los establecimientos educacionales de cualquier nivel y permanecer en ellos.

Este proyecto fue aprobado en el siguiente período, es decir, en el periodo de Lagos, el 5 de agosto del 2000 (Ley 19.688), tras sufrir varias modificaciones, siendo una de ellas el cambio de ubicación de la norma, que se trasladó a la LOCE. Finalmente quedó de la siguiente forma: "Artículo único.- Intercálase en el artículo 2º de la Ley Nº 18.962, Orgánica Constitucional de Enseñanza, *"El embarazo y la maternidad, no constituirán impedimento para ingresar y permanecer en los establecimientos de educación de cualquier nivel. Estos últimos deberán, además, otorgar las facilidades académicas del caso"*.

Respecto al **aborto**, no hay ninguna referencia en el programa de gobierno. Sin embargo fueron presentados cuatro proyectos de ley por parte de los legisladores.

- Dos de ellos, modificaban el Código Penal y el Código de Procedimiento Penal en lo relativo al delito de aborto, pero no existen mayores antecedentes respecto a cuáles eran esas modificaciones, ni quiénes eran sus autores.
- Los otros dos son de legisladores de oposición y se refieren a: aumentar las penalidades del delito de aborto (Hernán Larraín UDI) y a proteger la criatura en gestación (Carlos Bombal UDI). Uno se rechazó y el otro se archivó.

Se aprobaron otras leyes en el avance del tema de los derechos sexuales y reproductivos, tales como: la Reforma Constitucional que establece explícitamente la igualdad jurídica entre hombres y mujeres; la primera Ley sobre Violencia

⁸² (La Tercera 26/09/1996).

Intrafamiliar N° 19.325, que sanciona todo acto de violencia al interior del hogar; la Ley de Filiación que reconoce la igualdad jurídica de todos los hijos; diversas modificaciones en la normativa de protección a la maternidad, como ley que prohíbe supeditar la obtención de un trabajo a un test de embarazo.

En cuanto a las **uniones entre personas del mismo sexo**, no hubo ninguna alusión al tema en el programa de Gobierno, como tampoco se presentó algún proyecto, ni por parte del Ejecutivo ni de los legisladores.

En este período lo que está en el debate público es modificar la ley de matrimonio civil, en especial respecto a contemplar el divorcio. El 28 de noviembre de 1995 se ingresa el proyecto de ley sobre “Nueva ley de matrimonio civil”, presentado por los diputados Isabel Allende B., Mariana Aylwin O., Carlos Cantero O., Sergio Elgueta B., Víctor Jeame B., Arturo Longton G., Eugenio Munizaga R., M^a Antonieta Saa D., José Antonio Viera-Gallo Q., e Ignacio Walker P.

Esta iniciativa terminará en la ley N° 19.947, durante el período del presidente Lagos, el 4 de mayo del 2004. Sin embargo, no se aborda el tema de las uniones entre personas del mismo sexo.

6.3 Gobierno de Ricardo Lagos Escobar

En su programa de gobierno, el presidente Lagos se compromete a “*ampliar la cobertura de programas innovadores de salud mental, salud laboral, de atención de mujeres, adultas mayores, prevención de embarazo adolescente, prevención y atención de los afectados por violencia intrafamiliar, programas de salud reproductiva, sexual y de prevención del aborto.*”

Respecto al tema de la **prevención del embarazo adolescente** se aprobó la Ley N° 19.688, en agosto del 2000, que modifica la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, consagrando el derecho de las estudiantes que se encuentren embarazadas o que sean madres de lactantes de acceder a los establecimientos educacionales, que había sido ingresada en el periodo anterior.

En relación a la **anticoncepción de emergencia**, se desató la polémica por la decisión del Instituto de Salud Pública (ISP) de aprobar el ingreso del anticonceptivo Postinol (Levonorgestrel 0.75) como anticoncepción de

emergencia. Con esta decisión se reanuda el debate respecto a poder elegir libremente el método anticonceptivo para la prevención del embarazo. Fue una batalla judicial que duró casi una década, en torno a si tenía efectos abortivos y si el Estado tenía derecho a entregar este fármaco a menores de edad sin el conocimiento de sus padres.

En ese contexto, surgen iniciativas de parlamentarias para legislar sobre este tema.

Una es la Ley Marco que propone el *“reconocimiento, garantía, protección y promoción del ejercicio pleno de los Derechos Sexuales y Reproductivos de la población, en concordancia con lo dispuesto en el inciso 2º artículo 5º de la Constitución Política de la República.”* Esta iniciativa fue presentada en conjunto entre la sociedad civil y parlamentarios de las diferentes bancadas. Esta iniciativa reconoce el derecho de toda persona a disfrutar de la sexualidad como fuente de desarrollo personal y felicidad, y a ejercerla independiente de la reproducción. Además dispone que es deber del Estado diseñar y ejecutar las políticas públicas que garanticen este derecho.

Entre sus contenidos se establece:⁸³

- Promover e impulsar una educación no discriminatoria que promueva la equidad de género.
- La prohibición de toda forma de discriminación en el ejercicio de estos derechos. En particular, se prohíbe la discriminación contra las y los jóvenes en edad escolar a causa de la maternidad o paternidad, según se establece en la Ley Orgánica Constitucional de Educación.
- El reconocimiento del derecho de las personas a tomar decisiones libres sobre procreación.
- La promoción de servicios en salud sexual y reproductiva destinados a las personas en todo su ciclo vital, incluidas/os las y los adolescentes.
- La prevención del embarazo no planeado o no deseado.

⁸³ <http://www.humanas.cl/blog/?p=41>

- El acceso libre a los mecanismos de anticoncepción de cualquier naturaleza.
- Una atención de calidad, humanitaria, confidencial y digna en el tratamiento de las complicaciones del aborto y sus efectos en la salud de las mujeres;
- La orientación y consejería en regulación de la fertilidad post aborto y servicios multidisciplinarios adecuados para la menopausia y la tercera edad.

Este proyecto se encuentra en tramitación en primer trámite constitucional en la Cámara de Diputados.

En esa misma línea, diputados de la Concertación presentan un proyecto para *reformular la Constitución Política de la República con el objeto de establecer una nueva garantía constitucional en materia de derechos sexuales reproductivos*. Se refiere expresamente a poder elegir libremente los métodos más apropiados para la prevención y planificación del embarazo. El proyecto fue archivado en el año 2009.

Otra de las polémicas fue acerca de la aprobación del Protocolo Facultativo de la **CEDAW**. El 6 de octubre de 1999 las Naciones Unidas aprobaron un protocolo facultativo de la CEDAW, con el fin de establecer un mecanismo de exigibilidad de los derechos establecidos en la Convención.

En marzo del 2001, el Ejecutivo envía un proyecto de ley para la *aprobación del protocolo facultativo de la convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*. Esto provoca un fuerte debate con los sectores más conservadores, quienes acusan que esta medida se inmiscuye en los valores propios de cada sociedad y que además esto obligaría a nuestro país a legislar a favor del aborto. En su primer trámite constitucional en la Cámara de Diputados se aprueba por 42 votos a favor y 20 en contra. Sin embargo desde el 14 de septiembre del 2004 se encuentra en segundo trámite constitucional en el Senado.

Respecto al tema del **aborto**, en este período se presentaron 4 proyectos de ley sobre diferentes materias, todos realizados por diputados:

- Uno se refiere a modificar el código penal, aumentando la penalidad. Fue presentado por diputados de la UDI. Fue archivado en agosto del 2006.
- Otro modifica el artículo 119 del Código Sanitario en lo relativo al aborto terapéutico. Fue presentado por diputados del PPD, Partido Socialista, Partido Radical y Renovación Nacional. Fue archivado el 10 de marzo del 2011.
- El tercer proyecto se refiere la introducción de un nuevo tipo delictivo en el Código Penal, relacionado con los diagnósticos prenatales. Fue presentado por Nicolás Monckeberg (RN) y Patricio Walker Prieto (DC).
- El último se refiere a la autorización para erigir tres monumentos en memoria de las víctimas del aborto en Santiago, Valparaíso y Concepción. Fue presentado por diputados de la UDI. Se archivó en abril 2010.

Además se aprobaron leyes importantes en el avance de este tema, tales como: la ley N°20.066 de 2005, sobre Violencia Intrafamiliar; la Ley sobre VIH/SIDA, aprobada el 17 de diciembre de 2001, que impulsa la superación de las inequidades en el acceso a la atención y tratamiento de las personas de escasos recursos que están viviendo con VIH/SIDA; ley sobre acoso sexual, entre otras.

Respecto a las **uniones entre personas del mismo sexo**, una de las medidas estipuladas en el programa del presidente Lagos fue legislar *“sobre las rupturas matrimoniales, para resolver la dramática situación de miles de familias chilenas, resguardando siempre el interés superior de los hijos. Legislaremos para proteger los intereses de las partes en las uniones de hecho.”*

En su período se aprueba la ley N° 19.947 sobre matrimonio civil, publicada el 17 de mayo de 2004.

En cuanto a las uniones de hecho, éstas son consideradas en la medida que permiten regularizar la situación de miles de familias que conviven al margen del matrimonio, sin la protección adecuada de sus intereses y/o de los hijos. No se menciona las uniones entre personas del mismo sexo.

El ejecutivo no envía ninguna iniciativa respecto a las uniones de hecho.

Sin embargo, los parlamentarios presentan cinco iniciativas:

- Tres de ellas especifican las uniones de hecho constituidas por un hombre y una mujer. Se refieren a establecer un régimen legal. Una de las iniciativas fue presentada por diputados de la Concertación, uno de Renovación Nacional y otro independiente UDI. Las otras dos fueron presentadas por senadores del partido Socialista. Todas fueron archivadas.
- Otra iniciativa es para el *“fomento de la no discriminación y contrato de unión civil entre personas del mismo sexo.”* Fue presentada en su mayoría por diputados del PPD, un independiente y uno de Renovación Nacional. El proyecto fue archivado en agosto del 2009.
- La última iniciativa propone *“una reforma constitucional que sustituye el inciso quinto del artículo 1º de la Constitución política de la república.”* Se refiere a que *“Son deberes del Estado resguardar la seguridad nacional, dar protección a la población y a la familia, propendiendo al fortalecimiento de ésta y reconociendo el matrimonio como la unión entre un hombre y una mujer...”* O sea para dejar claramente establecido que el matrimonio es entre un hombre y una mujer. Fue presentado por diputados DC y UDI, y uno de RN. El proyecto se archivó en el año 2009.

6.4 Gobierno de Michelle Bachelet Jeria

En su programa de gobierno encontramos las promesas respecto al tema en el capítulo de igualdad de género, una de las banderas más emblemáticas durante el periodo presidencial de Michelle Bachelet.

Dice: *“En salud, garantiremos el derecho a la continuidad de la educación de la adolescente embarazada o madre, a través de modificaciones legales que introduzcan mecanismos efectivos de fiscalización y sanción. Desarrollaremos programas nacionales de atención en salud sexual y reproductiva especiales para*

adolescentes. Repondremos en la agenda legislativa el proyecto de ley marco sobre Derechos Sexuales y Reproductivos”.

Por primera vez en los cuatro gobiernos de la Concertación, el Ejecutivo envía un proyecto de ley respecto a uno de los temas que se analizan en este apartado.

Recordamos que hemos examinado respecto a los Derechos Sexuales y Reproductivos los siguientes subtemas: prevención del embarazo adolescente, anticoncepción de emergencia, aborto y uniones entre personas del mismo sexo.

En relación a la **anticoncepción de emergencia**, se ingresa un Mensaje a la Cámara de Diputados con suma urgencia que se refiere a la información, orientación y prestaciones en materia de regulación de la fertilidad. Con este proyecto se busca poner fin al debate sobre el acceso y la distribución de la píldora del día después. Uno de sus puntos más polémicos se refiere a entregar el anticonceptivo de emergencia a menores de 14 años, informando posteriormente al padre o la madre. Fue ingresado en junio del 2009 y aprobado un año y medio después por la Ley N° 20.418. Votaron a favor 73 diputados y 34 en contra.

En este mismo período se enviaron mociones respecto a:

- Establecer la garantía constitucional del derecho a la libertad sexual y reproductiva, por senadores del PPD, PS y PRSD. Fue archivado el 12 de marzo del 2010 y desarchivado a petición del senador Gómez el 1º de marzo del 2011.
- Incorporar al Código Sanitario la objeción de conciencia, a ser invocada por ciertos profesionales para eximirse de la obligación de vender un determinado producto que pueda perjudicar la vida o la salud humana. Fue presentada por diputados de la UDI, RN y DC. Fue archivado.
- Regular los derechos de las alumnas de establecimientos de educación superior, en situación de embarazo o maternidad, presentado por dos senadores de RN e independiente. El proyecto se encuentra en tramitación desde julio del 2008.
- Proyecto de Ley Marco sobre Salud y Derechos Sexuales y Reproductivos, que está basado en el proyecto del mismo nombre

presentado durante el período anterior. El proyecto, suscrito por diputados de gobierno y oposición, establece un marco para que el Estado asuma su responsabilidad en relación a la salud y los derechos sexuales y reproductivos de mujeres y hombres. Entre otros puntos, reconoce el derecho de las personas a decidir por sí mismas, si tener o no hijos, cuántos y cuándo. Fue archivado en marzo del 2011.

Respecto **al aborto**, el ejecutivo no envía ningún proyecto. Sin embargo los parlamentarios enviaron 14 mociones al respecto. Un número muy superior a lo enviado en los periodos anteriores.

- Se envía una moción para autorizar la construcción de monumentos a las víctimas inocentes de abortos, por diputados de RN. Un proyecto similar fue presentado en el periodo pasado por diputados de la UDI. Ambos proyectos fueron archivados en abril del 2010.
- Se presentaron 5 mociones en contra del aborto. Algunas en relación a: elevar el quórum o que solo a través de una reforma constitucional se pueda despenalizar el aborto; que nadie podrá ser privado del derecho a la vida; tipificar el delito de lesiones al ser humano en gestación; o la limitación de la irreprochable conducta en caso de aborto. Estas iniciativas fueron presentadas por diputados de oposición y de la DC. Cinco se encuentran archivadas y una en tramitación.
- Se presentaron 6 mociones en referencia a despenalizar el delito de aborto, en ciertos casos, y de consagrar el aborto terapéutico. Todos fueron presentados por diputados y/o senadores del PPD, PS y PRSD. Dos fueron archivados y cuatro se encuentran en tramitación.

En cuanto a las **uniones entre personas del mismo sexo**, en el programa de gobierno una de las prioridades es *“la erradicación de toda forma de discriminación por motivos de raza, color, género u orientación sexual, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, condición o estatus de inmigrante, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”*.

Para ello, establece que: *“Apoyaremos el proyecto de ley antidiscriminación. También toda medida legislativa y administrativa tendiente a establecer recursos judiciales y/o administrativos eficaces para resolver reclamos por discriminación arbitraria”.*

Y específicamente hacia las personas homosexuales expresa la necesidad de *“fomentar una cultura de respeto y valoración de las personas por sus ideales, por su trabajo, por sus capacidades. El Chile que queremos debe saber acoger a todos sus ciudadanos, sea cual sea su orientación sexual. Tenemos que reconocer que como sociedad hemos sido injustos en esta materia. Muchas veces nos hemos burlado, muchas veces hemos discriminado”.*

Frente a este hecho, propone *“legislar para entregar estabilidad jurídica básica a las parejas de hecho, independientemente de su composición, y regular la adquisición de bienes comunes, derechos hereditarios, cargas y beneficios de seguros, entre otras materias civiles”.*

Por primera vez durante los gobiernos de la Concertación queda explícitamente señalada en el programa de gobierno la idea de legislar respecto al tema de las uniones entre personas del mismo sexo. Sin embargo, ***no se envía ningún proyecto de ley por parte del Ejecutivo, ni se legisla al respecto.***

Se presentaron cinco proyectos de ley por parte de los diputados en relación a las uniones de hecho, pero tres de ellos se refieren explícitamente a personas del mismo sexo.

- El primero fue presentado por Marco Enríquez-Ominami (PS) con el respaldo de organizaciones de la sociedad civil en marzo del 2008. Se habla de regular la unión civil entre personas del mismo sexo. Fue archivada el 1º de junio del 2010.
- El segundo se presentó en octubre del 2009, por diputados de la Concertación. Establece un pacto de unión civil, tanto para parejas heterosexuales como homosexuales. Se encuentra en tramitación.
- El tercero fue presentado un día antes del término del período de Bachelet por un senador PPD y otro PS. Esta iniciativa regula los

pactos de uniones civiles *“entre dos personas... sin atender a su sexo u orientación sexual...”*. Se encuentra en tramitación.

- El senador Carlos Bianchi (Independiente) presentó un proyecto que *regula la celebración del contrato de unión civil y sus consecuencias patrimoniales*. Si bien no hace explícitamente mención a personas del mismo sexo, habla de personas y no de un hombre y una mujer. Fue archivado, pero tras la solicitud del senador Bianchi, se desarchivó y volvió a la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento. Está en primer trámite constitucional en el Senado.
- Un quinto proyecto alude a modificar el Código Civil en relación al concepto de matrimonio, donde se pide suprimir del artículo 102 la expresión “un hombre y una mujer” por “dos personas”. Fue presentado por diputados PPD y PS. Se archivó el 1º de junio del 2010. Es el único proyecto presentado durante los 20 años de gobiernos concertacionistas, en favor del matrimonio homosexual.

Relacionado con este tema se presentaron otros proyectos de ley:

- Una moción respecto a derogar el artículo 365 del Código Penal igualando derechos de las personas, al margen de su orientación sexual. El objetivo es terminar con la discriminación legal que afecta a jóvenes homosexuales, puesto que para éstos la edad de consentimiento sexual es de 18 años, mientras que en relación a los heterosexuales está fijada en 14 años. Fue presentada por diputadas de las bancadas PPD, PS, DC y RN. Se encuentra en tramitación.
- Otro que Modifica el Código Civil y otros cuerpos legales, en materia de inhabilidades para ejercer el cuidado personal de hijos de padres separados, con el fin de que ningún padre o madre sea despojado/a de sus hijo/as en razón de su orientación sexual. Fue presentado por el senador Carlos Ominami (PS). Fue archivado el 17 de marzo del 2010.

6.5 Conclusiones respecto al tema

El tema de los derechos sexuales y reproductivos fue uno de los grandes pendientes que dejaron los Gobiernos de la Concertación.

Pueden esgrimirse variadas razones, pero el hecho es que este tema divide a los partidos de la Concertación –aún hoy en día-. Y por otro lado prefirieron priorizar la gobernabilidad con los partidos de la oposición, puesto que el tema tenía un fuerte rechazo en los sectores conservadores y en la iglesia católica.

Sin embargo, no hubo una correcta lectura de la realidad al no percibir la apertura que tuvo nuestra sociedad en los últimos años y los cambios vividos en el ámbito de lo privado. Por ejemplo: un gran número de familias a cargo de mujeres, o la baja en contraer matrimonios, o el descenso en la tasa de natalidad, o el gran apoyo a favor de la Píldora del Día Después, entre otros temas, que incluso eran transversales a los conglomerados políticos.

Por ello, podemos afirmar que los gobiernos de la Concertación quedaron en deudas con los siguientes temas:

- Aborto terapéutico
- Ley Marco sobre derechos sexuales y reproductivos
- La firma del Protocolo facultativo de la CEDAW
- El descenso de la tasa de embarazo adolescente.

Respecto a las uniones entre personas del mismo sexo, es un tema que empieza a surgir recién a principio de este siglo y, pese a las promesas de ciertos candidatos, lo cierto es que el Ejecutivo nunca envió un proyecto para legislar al respecto.

BIBLIOGRAFIA

1. BIBLIOGRAFÍA GENERAL

- Bachelet, Michelle. *“Programa de Gobierno 2006-2010: Estoy contigo”* Chile, 2005.
- Chile. Junta de Gobierno. *“Constitución Política de la Republica de Chile”*. [s.n.] Octubre de 1980.
- Concertación de Partidos por la Democracia. *“Programa de Gobierno Patricio Aylwin (1990-1994)”*. Santiago de Chile, 1989. Ejemplar digital disponible en: <http://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/12829/1/29189.pdf>
- Concertación de Partidos por la Democracia. *“Un Gobierno para los Nuevos Tiempos: Bases programáticas del segundo gobierno de la concertación”*. Santiago de Chile, 1993. Ejemplar digital disponible en: <http://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/13606/1/63378.pdf>
- Lagos, Ricardo: *“Programa de Gobierno: Para crecer con igualdad”*. Chile, 1999

Páginas web consultadas:

- Servicio Electoral. Consultado entre el período del 30 de junio de 2011 a mayo del 2012. Disponible en: www.servel.cl

Para la pesquisa y el seguimiento de la tramitación de los proyectos de ley del Ejecutivo; la pesquisa y seguimiento de las mociones parlamentarias; las discusiones y votaciones parlamentarias; los contenidos originales de los proyectos de ley; y los contenidos finales de las leyes promulgadas se consultaron (durante el período marzo 2011 a abril 2012):

- Biblioteca del Congreso Nacional. Disponibilidad en: www.bcn.cl y <http://www.leychile.cl/Consulta>.

- Biblioteca Virtual del Senado. Disponible en:
<http://sil.senado.cl/pags/index.html>
- Sistema de Tramitación de Proyectos del Congreso Nacional (SIL).
Disponibilidad: <http://sil.congreso.cl/pags/index.html>

2. BIBLIOGRAFÍA TEMÁTICA

a) Temas político-institucionales

- Aylwin, Patricio. *"Mensaje presidencial: Discurso de S.E. el Presidente de la República don Patricio Aylwin Azócar - 21 de mayo de 1991. S.E. el Presidente de la República informa al país"*. Chile: Ministerio Secretaría General de Gobierno, 1991.
- Aylwin, Patricio; Presidencia De La República. Chile. *"Mensaje presidencial 11 de Marzo de 1990 al 21 de Mayo de 1990 S.E. el Presidente de le República informa al país"* [libros]. Chile, Santiago: [s.n.], 1990. Base de datos del Centro de Documentación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, CENDOC
- Aylwin, Patricio; Presidencia De La República. Chile. *"Mensaje Presidencial 21 de mayo 1992 al 21 de mayo 1993, S.E. el Presidente de la República Don Patricio Aylwin Azócar informa al país"*. Chile. Morgan Editores, 1993
- Aylwin, Patricio; Presidencia De La República. Chile. *"Mensaje Presidencial 21 de mayo 1991 al 21 de mayo 1992, S.E. el Presidente de la República Don Patricio Aylwin Azócar informa al país"*. Ed. Antártica. Santiago, 1992.
- Chile. Ministerio del Interior. *"Constitución Política de la Republica de Chile. Con modificaciones aprobadas en el plebiscito de 30 de julio de 1989"* (*"Reforma de la Constitución Política de la República"*). Diario Oficial 17 de agosto de 1989). Biblioteca del Congreso Nacional.
- Chile. Ministerio Secretaría General de Gobierno. *"Grandes temas de la Transición; la estrategia político institucional para la transición en Chile"*. Enero de 1994.

- Chile. Ministerio Secretaría General de la Presidencia. “*Constitución Política de la Republica de Chile. Con reformas de 2005*”. Diario Oficial. 22 de septiembre de 2005. Biblioteca del Congreso Nacional.
- Frei Ruiz-Tagle, Eduardo. “*Mensaje presidencial: 21 de mayo de 1994, 21 de mayo de 1995 S.E. el Presidente de la República Eduardo Frei Ruíz-Tagle informa al país.*” Chile. Ministerio Secretaría General de Gobierno. Secretaría Comunicación y Cultura, 1995
- Frei Ruiz-Tagle, Eduardo. “*Mensaje presidencial: 21 de mayo de 1993, 21 de mayo 1994*”. Chile. Ministerio Secretaría General de Gobierno. Secretaría de Comunicación y Cultura, 1994
- Frei Ruiz-Tagle, Eduardo. Mensaje a la nación del 22 de agosto de 1995: Recuento histórico del Gobierno del Presidente Frei, en que da cuenta de la presentación de una serie de proyectos para reformar la Constitución Política.
- Garretón, Manuel Antonio. “*El Gobierno de Michelle Bachelet y la Política Chilena ¿Fin de un ciclo político?*” (En línea). Disponible en: http://www.manuelantoniogarreton.cl/documentos/2010/gobierno_bachelet_es.pdf
- Lira, Luis y Marinovic, Fernando. “*Estructuras Participativas y Descentralización: El caso de los Consejos Regionales en Chile*”. En: “*Instituciones y actores del desarrollo territorial en el marco de la globalización*”, ILPES (LC/IP/L.176) / Universidad del Bio-Bio (Registro de Propiedad Intelectual N°111.182 I.S.B.N. 965-7813-05-1)
- Moulian, Tomás “*El Gobierno de Michelle Bachelet: Las perspectivas de cambio*”. Observatorio Social de América Latina, año VI N° 19, CLACSO, julio de 2006.

b) Temas salud y educación

- Aylwin, Patricio. “*Mensaje presidencial: Discurso de S.E. el Presidente de la República don Patricio Aylwin Azócar - 21 de mayo de 1991. S.E. el*

- Presidente de la República informa al país*". Chile: Ministerio Secretaría General de Gobierno, 1991.
- Aylwin, Patricio; Presidencia De La República. Chile. "*Mensaje presidencial 11 de Marzo de 1990 al 21 de Mayo de 1990 S.E. el Presidente de la República informa al país*" [libros]. Chile, Santiago: [s.n.], 1990. Base de datos del Centro de Documentación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, CENDOC
 - Aylwin, Patricio; Presidencia De La República. Chile. "*Mensaje Presidencial 21 de mayo 1992 al 21 de mayo 1993, S.E. el Presidente de la República Don Patricio Aylwin Azócar informa al país*". Chile. Morgan Editores, 1993
 - Aylwin, Patricio; Presidencia De La República. Chile. "*Mensaje Presidencial 21 de mayo 1991 al 21 de mayo 1992, S.E. el Presidente de la República Don Patricio Aylwin Azócar informa al país*". Ed. Antártica. Santiago, 1992.
 - Balance Programático Gobierno Presidenta Michelle Bachelet 2006-2010.
 - Chile. Ministerio del Interior. "*Constitución Política de la Republica de Chile. Con modificaciones aprobadas en el plebiscito de 30 de julio de 1989*" ("*Reforma de la Constitución Política de la República*". Diario Oficial 17 de agosto de 1989). Biblioteca del Congreso Nacional.
 - Chile. Ministerio Secretaría General de la Presidencia. "*Constitución Política de la Republica de Chile. Con reformas de 2005*". Diario Oficial. 22 de septiembre de 2005. Biblioteca del Congreso Nacional.
 - Donoso Díaz, Sebastián. "*Reforma y Política Educacional en Chile 1990-2004. El neoliberalismo en crisis*". Estudios Pedagógicos XXXI, N° 1. Universidad Austral de Chile. Valdivia, 2005⁸⁴.
 - Frei Ruiz-Tagle, Eduardo. "*Mensaje presidencial: 21 de mayo de 1994, 21 de mayo de 1995 S.E. el Presidente de la República Eduardo Frei Ruíz-Tagle informa al país.*" Chile. Ministerio Secretaría General de Gobierno. Secretaría Comunicación y Cultura, 1995

⁸⁴ El autor es Doctor en Educación, académico del Instituto de Investigación y Desarrollo Educacional de la Universidad de Talca.

- Frei Ruiz-Tagle, Eduardo. *“Mensaje presidencial: 21 de mayo de 1993, 21 de mayo 1994”*. Chile. Ministerio Secretaría General de Gobierno. Secretaría de Comunicación y Cultura, 1994
- Marcel, Mario y Raczyński, Dagmar. *“La Asignatura Pendiente. Claves para la revalidación de la educación pública de gestión local en Chile”*. Este libro presenta una revisión y análisis de la educación pública de gestión local en Chile. 2009.
- Robles, Claudia: *“Sistema de protección social de Chile: una mirada desde la igualdad”*. División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Página web consultada:

- Fundación Educación 2020. Consultado 30 de junio de 2012. Disponibilidad: <http://www.educacion2020.cl/>

c) Tema seguridad ciudadana

- Arias, Patricia: *“Ministerio de Seguridad Pública: de la Propuesta Inicial a la Incertidumbre Actual”*. Boletín del Programa de Seguridad y Ciudadanía N°8. FLASO-Chile, Octubre 2006.
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). *“Evaluación Intermedia de la Política Nacional de Seguridad Ciudadana”*. División de Seguridad Pública del Ministerio del Interior. 2008. (En línea). Disponible en: http://issuu.com/flacso.chile/docs/evaluacion_intermed
- Jofré, René *“La experiencia de la Institucionalidad en Seguridad Ciudadana: el caso chileno”*. Friedrich Ebert Stiftung. Nueva Sociedad. 2005.
- Jofré, René. “Seguridad ciudadana: entre el populismo y la búsqueda de una política pública”. En: Quiroga, Yesco y Ensignia, Jaime. *“Chile en la Concertación. 1990-2010. Tomo II”* Friedrich-Ebert-Stiftung. Santiago, 2009

- López Regonesi, Eduardo. *“Reflexiones acerca de la Seguridad Ciudadana en Chile: Visiones y Propuestas para el Diseño de una Política”* CEPAL, División de Desarrollo Social. Santiago de Chile, 2000.
- Torres Rojas, Emilio y de la Puente Lafoy, Patricio. *“Modelos Internacionales y Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana en Chile durante la Última Década”* Revista MAD – ISSN 0718-0527. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Chile. Julio de 2011.
- Waissbluth, Mario. *“La Reforma del Estado en Chile 1990-2005. De la Confrontación al Consenso”*. Publicado en el Boletín Electrónico de la ESADE, Barcelona PUBLIC. Marzo de 2006.

Página web consultada:

- Chile. Subsecretaría de Prevención del Delito. Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Consultado 30 de junio de 2012. Disponibilidad: <http://www.seguridadpublica.gov.cl/>
- http://issuu.com/flacso.chile/docs/evaluacion_intermedia
- www.esade.edu/public
- <http://www.seguridadpublica.gov.cl/>
- <http://sil.congreso.cl/pags/index.html>
- <http://www.bcn.cl/histley/historias-de-la-ley-ordenadas-por-materia?cate=13>
- <http://www.leychile.cl/Consulta>

d) Tema pueblos originarios

- Bengoa, José. *“Historia del pueblo Mapuche”*, Ediciones SUR, Santiago, 1985.
- Bengoa, José. *“Intifada Mapuche”*. Entrevista por Alejandra Matus. Surcos en America Latina. Número 20, Año 1. Fundación Síntesis. Agosto de 2008
- Cárdenas, Adolfo y Antileo, Enrique: *“Plantaciones Forestales en Chile y su Relación con el Pueblo Mapuche”*. Ponencia presentada en el “Foro Social de Resistencia contra los Agronegocios”. Buenos Aires, Argentina. Junio 2006.

- Donoso, Javiera: *“Violencia Política en el Sur de Chile: Estado, grupos económicos y pueblo Mapuche: La alianza territorial Mapuche (Pu Lof Xawun) en el gobierno de Michelle Bachelet”*. FLACSO, México. ISSN 0718-9427
- Fortin, Daniela y Pairicán, Fernando: *“20 Años de Desencuentro. Las demandas del movimiento mapuche y una posible solución al conflicto”*. Fundación Konrad Adenauer. Chile, 2010.
- Instituto de Estudios Indígenas, Universidad de La Frontera: *“Los derechos de los pueblos indígenas en Chile. Informe del Programa de Derechos Indígenas”*. 1ª ed. Santiago: LOM Ediciones, 2003.
- Organización Mapuche Meli Wixan Mapu y el Departamento de Antropología de la Universidad Alberto Hurtado. *“Taller de Historia y Política Mapuche. Reflexiones sobre nuestra situación actual”*. 29 de agosto al 17 de octubre de 2011.
- Intifada Mapuche. *Entrevista a José Bengoa por Alejandra Matus*. Surcos en America Latina. Número 20, Año 1. Agosto-2008. Copyright Fundación Síntesis.
- Los derechos de los pueblos indígenas en Chile. *Informe del Programa de Derechos Indígenas*. 1ª ed. Santiago: LOM Ediciones; Instituto de Estudios Indígenas de la Universidad de la Frontera, 2003.
- Sierra, Lucas: *“La Constitución y los Indígenas en Chile: Reconocimiento individual y no colectivo”*. Estudios Públicos, 92. Primavera de 2003.
- Taller de Historia y Política Mapuche. *Reflexiones sobre nuestra situación actual*. Organización Mapuche Meli Wixan Mapu y el Departamento de Antropología de la Universidad Alberto Hurtado. 29 de agosto al 17 de octubre de 2011.
- Toledo Llancaqueo, Víctor: *“Prima ratio. Movilización Mapuche y Política Penal. Los marcos de la política indígena en Chile 1990-2007”* en OSAL (Buenos Aires: CLACSO) Año VIII, Nº 22, septiembre 2007.

- Toledo Llancaqueo, Víctor: *“Pueblo Mapuche Derechos Colectivos y Territorio: Desafíos para la sustentabilidad democrática*. LOM Ediciones. Mayo 2006
- Yáñez Fuenzalida, Nancy; Nogueira Alcalá, Humberto y Medina Quiroga, Cecilia. *“Seminario Derechos Humanos e Interculturalidad: Hermenéutica y jurisprudencia internacional y nacional”*. Organizado por la Corte Suprema y la Oficina Regional para América del Sur del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), 10 y 11 de noviembre de 2011.
- Yáñez, Nancy y Aylwin, José. *“El Gobierno de Lagos, Los Pueblos Indígenas y el Nuevo Trato: Las paradojas de la democracia chilena”*. Fundación Ford. IWGIA 2006.

Material Audiovisual:

- CNN Chile Invita. *“Conflicto Mapuche”*. Primera parte del debate entre Alejandro Navarro, Alberto Cardemil y Ricardo Brodsky. (En línea). 6 de septiembre de 2010. Disponible en: <http://www.youtube.com/watch?v=sBIP4XroCx0>
- Mayol, Manuel. *“Apaga y Vámonos”*. (DVD). Andoliado Producciones. Barcelona, España. 2005.
- Radio Nederland y el Instituto de la Comunicación e Imagen (ICEI) de la U. de Chile. *“Seminario: Los Mapuche y la Sociedad Chilena”*. (En línea). 11 de octubre de 2011. Disponible en: <http://www.youtube.com/watch?v=0-Q6YWN90qE&feature=related>

Páginas web consultadas:

- Centro de Políticas Públicas. Consultado 30 de junio de 2012. Disponibilidad: <http://www.politicaspublicas.net/panel/>

- Meli Wixan Mapu. Organización Mapuche. Consultado 30 de junio de 2012. Disponibilidad: <http://meli.mapuches.org/>
- Mapuespress. Informativo Mapuche. Consultado 30 de junio de 2012. Disponibilidad: <http://www.mapuexpress.net/>

e) Tema derechos sexuales y reproductivos.

- Arellano, Daniel. “Yo opino: El Poder de la Iglesia”. (En línea). 15 de abril del 2008. Disponible en: <http://elkioscoblogger.wordpress.com/tag/jocas/>
- Naciones Unidas: Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer – CEDAW. *Examen de los informes presentados por los Estados Partes de conformidad con el artículo 18 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*. CEDAW/C/CHI/2, 19 de octubre de 1995 (Documento en PDF)
- Naciones Unidas: Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer – CEDAW. *Examen de los informes presentados por los Estados Partes con arreglo al artículo 18 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*. Cuarto informe periódico de los estados Partes. CEDAW/C/CHI/4, 17 de mayo de 2004 (Documento en PDF).
- Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile 2003: *Derechos humanos de las mujeres*. Páginas 247 a 293.
- Informe sombra CEDAW Chile 2003-2006. Informe elaborado por: Centro de Estudios de la Mujer (CEM), Centro de Estudios para el Desarrollo de la Mujer (CEDEM), Comité de América Latina y del Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM), Corporación de Desarrollo de la Mujer, La Morada, Corporación DOMOS, Corporación Humanas, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Foro-Red de Salud y Derechos Sexuales y Reproductivos-Chile, Instituto de la Mujer, Movimiento Pro emancipación de la Mujer Chilena (MEMCH) . Coordinación y edición

Lorena Fries y Kena Lorenzini en su primera etapa y la actualización a cargo de Ximena Zavala.

- Díaz, Soledad y Schiappacasse, Verónica: *“Derechos Sexuales y Reproductivos en el Gobierno de Michelle Bachelet”*. Instituto Chileno De Medicina Reproductiva, Fundación Prosalud, Observatorio Género y Equidad. 2009.
- Garretón, Manuel Antonio: *“El Liderazgo Presidencial de Michelle Bachelet. Estilo, Proyecto y Popularidad”*.
<http://www.manuelantoniogarretón.cl/ultimos1.html>
- La Nación. *“Jocas ¿El regreso?”*. (En línea). 15 de Septiembre de 2006. Disponible en: http://www.lanacion.cl/prontus_noticias/site/artic/20060914/pags/20060914215658.html
- Urriola Pérez, Ivonne: *“El Género: ¿Ruptura del Consenso Político en Chile? 1989-2000”*. HAOL, Núm. 16. Pags. 101-108, Universidad de Valencia, España. Primavera 2008
- Valdés, Teresa. *“La Equidad de Género: Democracia en lo público y en lo privado”*. En: Quiroga, Yesko y Ensignia, Jaime. *“Chile en la Concertación (1990-2010): una Mirada Crítica, Balance y Perspectiva. Tomo I”*. Friedericht Ebert Stiftung. 2009.
- Claudia Dides, José Manuela Morán, Cristina Benavente, Alejandro Guajardo: *Sistematización de leyes relacionadas con Salud Sexual y Reproductiva y VIH/SIDA en Chile 1990-2007*. Serie Documentos Electrónicos N°3, Agosto 2008, Programa de Género y Equidad. FLACSO Chile.
- Carrera, Carolina. Presentación en *“Seminario: Hacia la Igualdad de Derechos. Las uniones entre personas del mismo sexo y la lucha contra la homofobia”*. Universidad de Chile, Centro Regional de Derechos y Justicia de Género (Humanas). Junio 2009

PROYECTO DE TITULO

- Movimiento de Integración y Liberación Homosexual (MOVILH). *Proyecto de ley que regula la unión civil entre personas del mismo sexo.*
www.movilh.cl

Página web consultada:

- Instituto Chileno de Medicina Reproductiva, ICMER. Disponibilidad:
<http://www.infojuven.cl/1-3.php>
- Movimiento Chileno de Minorías Sexuales. Disponibilidad:
<http://www.movilh.cl/>