



HAL
open science

Un segundo mandato a medias tintas: balance del gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018)

Antoine Faure, Antoine Maillet

► To cite this version:

Antoine Faure, Antoine Maillet. Un segundo mandato a medias tintas: balance del gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018). Les études du Centre d'études et de recherches internationales, Centre de recherches internationales de Sciences Po (CERI), 2018, pp.34 - 38. hal-03444368

HAL Id: hal-03444368

<https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-03444368>

Submitted on 23 Nov 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Un segundo mandato a medias tintas: balance del gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018)

Antoine Faure y Antoine Maillet

Otra vez, Michelle Bachelet le otorgará la banda presidencial a Sebastián Piñera. Termina su segundo mandato con un 23% de aprobación, según la encuesta de opinión de referencia (CEP). Ocho años antes, al fin de su primer mandato (2009), la misma encuesta le otorgaba 78% de opiniones favorables. Sin duda, estas encuestas no son el único indicador a considerar para hacer el balance de un mandato presidencial, pero en este preciso caso, la profunda diferencia de percepción merece análisis. ¿Esta segunda presidencia sería un fracaso? Para poner en perspectiva la popularidad de la presidenta chilena, procedemos a un análisis pluridimensional de este mandato, tomando en cuenta los escándalos político-financieros que surgieron, las dificultades políticas y de gestión que enfrentó, así como las reformas más o menos importantes realizadas. A fin de cuentas, este balance es también la oportunidad de interrogarse sobre el lugar que este gobierno podría ocupar en la historia, inscribiendo la reflexión en un problema más general sobre las relaciones entre el tiempo electoral y el tiempo más largo del cambio social. ¿Esta segunda presidencia ha sembrado los gérmenes de una nueva era iniciada en 2011? ¿O se trata de un paréntesis a contra-sentido de una historia que avanza de manera inexorable hacia la apatía política y el individualismo económico, fenómenos encarnados por el nuevo presidente electo Sebastián Piñera? De manera más prosaica, nos esforzamos por situar los eventos políticos de estos cuatro últimos años adentro de una interrogación sobre una posible redefinición del sistema política y de las políticas públicas, objetivos que estaban en el centro de la campaña de Bachelet.

Una pista de obstáculos

A la luz del presente inmediato, este segundo mandato de Bachelet podría resumirse a una serie de crisis desencadenada por escándalos político-financieros y tensiones en el seno de la coalición de gobierno. Para ver más allá de este combate partidario superficial, es necesario inscribir el análisis en la continuidad de los cambios discursivos provocados por los movimientos sociales de 2011, que hicieron temblar los fundamentos de la discusión política en el país, y específicamente el presunto consenso en torno al modelo económico heredado de la dictadura. Durante la campaña de 2013, Bachelet se ha propuesto recoger este impulso, al proponer especialmente tres importantes reformas, tributaria, de la educación y una nueva Constitución. Sobre la base de este programa, y gracias a una popularidad hábilmente potenciada durante su previo mandato, fue reelecta de manera triunfal (62% de los votos en la segunda vuelta), con una clara mayoría en el Parlamento.

Sin embargo, esta situación aparentemente ideal se reveló más frágil que lo que parecía a primera vista. La coalición Nueva Mayoría (NM), que se extiende del Partido Comunista (PC) –nuevo entrante– al Partido Demócrata Cristiano (PDC), ha conocido tensiones permanentes. Sin desembocar sobre una fractura, este amplio arco partidario ha sido muy frecuentemente limitativo, como lo muestran los desacuerdos subterráneos –cuando no abiertos– entre

reformistas voluntaristas y tecnócratas nostálgicos de la muy cautelosa Concertación¹. Estas divergencias alteraron fuertemente el primer año de gobierno que, sin embargo, se terminó con algunos éxitos –promulgación de la reforma tributaria, voto de la reforma política aprobando el fin del sistema electoral binominal– que parecían de buen augurio para las otras reformas planeadas. Pero, esta perspectiva no tomaba en cuenta la deflagración provocada por la serie de escándalos político-financieros a partir de febrero 2015. Entre las numerosas investigaciones sobre el financiamiento ilegal de los partidos políticos por grandes grupos económicos, así como sobre las interferencias de dicho empresariado en el procedimiento legislativo, las que más marcaron la opinión pública apuntaban a la pareja Dávalos-Compagnon. Hijo y nuera de Bachelet, están en el centro del caso Caval (del nombre de la empresa de la que Compagnon es la accionista principal), donde se sospecha un tráfico de influencia relativo a la compra y la venta de terrenos para una operación inmobiliaria.

Aunque Bachelet tomó distancia, su popularidad cayó fuertemente², y más generalmente, su gobierno se estancó. Su sucesor presumido, Rodrigo Peñailillo, involucrado en el escándalo SQM³, debió renunciar, lo que puso freno a las reformas. Bachelet inició así una nueva etapa, sintetizada en la fórmula “realismo sin renuncia”, cuya implementación fue confiada al nuevo ministro del Interior Jorge Burgos, demócrata-cristiano con un perfil mucho más conservador. Este lema también se entiende como una forma de *mea culpa* hacia el gran empresariado contrario a la reforma tributaria e inquieto de la relativa debilidad del crecimiento económico (2,1% a pesar de todo⁴). Así, se abrió un período confuso, salpicado de desacuerdos entre la presidenta y sus ministros que se han manifestado por una rotación –inhabitual según los estándares chilenos– de los cargos más importantes. Las entradas y salidas a las carteras-claves del Interior y Hacienda evidencian los cambios de líneas políticas. Jorge Burgos se quedó a cargo un poco más de un año, principalmente marcado por un viaje de la presidenta en tierras mapuche (Araucanía) sin que se hubiese avisado al ministro a cargo del problema. Le sucedió el muy eficiente Mariano Fernández (también del PDC), que concluyó el mandato de manera polémica con la aplicación de la ley antiterrorista contra los activistas mapuche, antes de renunciar a esta medida por orden de la presidenta, preocupada por la situación de los huelguistas del hambre cuya vida estaba en peligro.

Michelle Bachelet también es la primera presidenta chilena del periodo post-dictatorial en designar tres ministros de Hacienda durante el mismo mandato. Despedido al momento de la reorientación hacia el “realismo sin renuncia”, el economista Alberto Arenas –aun sin ser heterodoxo– no agradaba, por ejemplo, a los mercados. Su sucesor Rodrigo Valdés, más ortodoxo, se opuso públicamente a otros miembros del gobierno en varias oportunidades, sin recibir el apoyo de la presidenta. Este tratamiento contrasta con el apoyo con el que

¹ Nombre de la coalición social-demócrata que antecede la NM (1990-2010), cuya candidata presidencial fue Michelle Bachelet en 2006 y que no incluía el PC.

² Perdió quince puntos dentro de las opiniones favorables, entre noviembre 2014 y abril 2015, todavía según la encuesta CEP. Apenas alcanzaba 33% de confianza.

³ Del nombre de la Sociedad Chilena de Química, conocida como Soquimich o SQM, el caso guarda relación con el financiamiento oculto de personalidades políticas de todos bordes, entre quienes se encuentran cercanos de Michelle Bachelet que participaron a su campaña presidencial.

⁴ Pero esta cifra es la más baja desde los años de la crisis asiática.

siempre contó Andrés Velasco, intocable ministro de Hacienda durante el primer mandato de Bachelet (2006-2010). Así, Valdés tuvo que aceptar de llevar una propuesta de reforma de las pensiones de la que no era partidario, al contrario de la ministra del Trabajo quién recuperó el lema popular: “ni un peso más para las AFP”⁵. Renunció finalmente en agosto 2017, al mismo tiempo que el ministro de Economía, en consecuencia del conflicto abierto a propósito del proyecto de mina Dominga⁶. Partidario del proyecto, no alcanzó a imponerse frente a las reticencias del ministro de Ecología, que ganó el caso.

Este episodio da cuenta de una ruptura en la manera de gobernar de Bachelet, en relación con su primer mandato. Buscando por todos los medios implementar su programa a pesar del contexto político adverso, presiona a sus ministros y coalición, con cierto éxito. En efecto, varias reformas son promulgadas en el sector de la educación: gratuidad en la primaria y secundaria “subvencionada”, y para los estudiantes de las familias más humildes en la educación superior; “desmunicipalización” y nueva carrera docente en la primaria y secundaria. Caso por caso, la presidenta cumple con sus compromisos de campaña, aunque a veces el contenido de los proyectos genera dudas en cuanto a sus consecuencias de largo plazo⁷. En cuanto a la tercera gran reforma, no ha podido llevarse a cabo el proceso constituyente, pero se realizó una importante reforma del sistema electoral, una reforma del financiamiento de la vida política, y el voto de los Chilenos residentes en el exterior; que se suman al fin del sistema electoral binominal, ya mencionado. Además, se promulgó una reforma del trabajo relativamente favorable a la sindicalización, y la muy simbólica legalización del aborto, aunque reducida a tres causales extremos (violación y peligro por la vida de la madre). En relación a los crímenes de la dictadura, Bachelet se ha comprometido al cierre de Punta Peuco, la cárcel privilegiada de los militares condenados, y propuesto la apertura de los archivos de la Comisión Valech, lo que podría permitir nuevos juicios. Este nuevo estilo de gobierno, más directo e incisivo, le inspiró al influyente sociólogo Eugenio Tironi que este segundo mandato de Michelle Bachelet está claramente marcado por su experiencia en Naciones Unidas entre sus dos mandatos⁸. Incluso, algunos proyectan una vuelta de la presidenta a ONU mujeres (y otros, hasta le imputan tener el secretariado general en la mira). Pero más que ahondar en el ejercicio personal del poder, nos parece interesante reflexionar sobre el alcance de este mandato, entre el tiempo electoral y el tiempo más largo del cambio social.

⁵ Por AFP, se entiende “Administradoras de Fondos de Pensiones”.

⁶ Después de varios recursos, el proceso de evaluación del impacto ambiental de esta mina planeada en el norte de Chile se concluyó por una decisión del Consejo de ministros que rechazó el proyecto, a pesar de la opinión favorable del ministro de Hacienda.

⁷ En el caso de la educación superior, las reformas se enfrentan a la oposición de los rectores de las universidades privadas Consejo de Rectores, a las críticas de las universidades públicas y a la presión de los movimientos sociales. En este juego de negociación, las reformas pueden ser vaciadas de su contenido sustancial.

⁸ “Eugenio Tironi: ‘El punto de referencia de Bachelet es la comunidad progre que dejó en NYC’”, *Diario Financiero*, 25 septiembre 2017.

¿Refundación o paréntesis?

Aun sin entrar en un análisis fino del contenido de cada reforma –por cuestiones de espacio–, se trata sin duda de la presidencia más activa desde la vuelta a la democracia. Sin embargo, no encontró apoyo popular, a pesar de un leve repunte al final del mandato⁹. Este alejamiento de la opinión pública se manifestó en las candidaturas para la elección presidencial, de la cual Sebastián Piñera era el gran favorito. La DC se presentó sola por primera vez desde 1970, y lo que queda de la coalición de Bachelet ha tenido que lidiar con la competencia de la fuerza nueva del Frente Amplio, cuya candidata casi llegó a la segunda vuelta presidencial¹⁰.

Esta segunda presidencia de Michelle Bachelet es por lo tanto contrastada, pero su análisis debe hacerse también con mayor distancia. Si bien no ha transformado profundamente las bases del modelo económico y político chileno, el fin de su mandato, al igual que algunas opciones iniciales, tienen una resonancia histórica. La vuelta del PC en una coalición gubernamental, cuarenta años después del golpe de Estado, es un ejemplo. Sus militantes han tenido un rol importante en la creación del ministerio de la Mujer, la legalización del aborto y los dispositivos de gratuidad en educación. Sin embargo, su participación en el gobierno los ha alejado de los movimientos sociales –estudiantes, regionalistas, ecologistas, de empleados públicos o contra el sistema de pensiones– que se mantienen activos.

Estos movimientos no se han reconocido en las reformas del gobierno, aunque han contribuido a ponerlos en la agenda gubernamental. Queda por verse cómo van a perfilarse con el nuevo presidente electo, y cómo este se acomodará de las políticas públicas iniciadas por su antecesora. Los movimientos que habían irrumpido durante el primer gobierno de Piñera podrían reforzarse, especialmente si este pone en duda la continuidad de las reformas de Bachelet en educación, cómo lo recomienda una parte de sus partidarios. Podría entonces manifestarse el apoyo popular que ha faltado para la implementación de las reformas. El asunto de las pensiones –sobre el cual una reforma fue elaborada pero no votada– también será central, con un movimiento “no + AFP” cada vez más fuerte, como lo evidencia el resultado del plebiscito ciudadano del 29 de septiembre de 2017, donde más de 96% del millón de votantes reivindicados expresó su deseo de una vuelta a un sistema público de pensiones.

Dos tendencias profundas se manifiestan por lo tanto del análisis de este segundo mandato. En el ámbito de las políticas públicas, la hegemonía sin contrapeso de los criterios económicos (llamados “técnicos”) por sobre las consideraciones políticas parece atenuarse. En un país donde el legado dictatorial reside en parte en una fuerte tendencia a condenar el conflicto político para privilegiar la decisión supuestamente “técnica”, varias reformas (tributaria, acceso a la universidad o la propuesta de introducción de un principio de solidaridad en el sistema de pensiones) y decisiones políticas (los cambios de ministerios de Hacienda, el rechazo de Dominga) llevan a pensar en un reequilibrio entre estos criterios. Caricaturizada

⁹ La popularidad de la presidenta pasó de 21 % a 23 % entre agosto y octubre de 2017 según el CEP, y alcanza 35 % (Adimark) y 34% (Cadem), en otras empresas encuestadoras.

¹⁰ Sin embargo, su intención de renovación crítica es regularmente interrogada por ciertos analistas (C. Fuentes, “¿Qué es el Frente Amplio?”, Blog de *Radio Cooperativa*, 9 de agosto de 2017).

por sus opositores como una pérdida de las prácticas del período de “consenso”, esta tendencia es sin embargo frágil. La redefinición todavía tímida de las coordenadas del *policy-making* chileno, otrora panacea según los organismos financieros internacionales, ¿sobrevivirá a la alternancia presidencial?

Desde el punto de vista de la trayectoria política de la democracia chilena, el mandato presidencial que se acaba es particularmente interesante en relación a las temporalidades políticas que se juntan en él. La imposibilidad de una reelección de la presidenta Bachelet interrumpe la proyección electoral y sitúa las decisiones tomadas entre la urgencia política de los nombramientos y un proyecto de sociedad a más largo plazo. Sin embargo, esta perspectiva se ve matizada por lo que está en juego con la alternancia y con las divergencias internas que aparecieron en el gobierno y la Nueva Mayoría. Esta corta síntesis del año político chileno focalizada en el balance de Michelle Bachelet alimenta por lo tanto la pregunta por la distinción entre lo que es propio del tiempo de los mandatos presidenciales, y lo que concierne más bien las dinámicas más profundas y lentas que ocurren en la sociedad. En este sentido, la articulación entre pasado, presente y futuro sigue siendo problemática. Las preguntas memoriales, que atormentan a la sociedad chilena desde hace más de treinta años, son el mejor ejemplo de aquello. Muy probablemente alimentan la percepción de una “democracia de baja intensidad”, marcada por las críticas hacia la clase política y el rechazo de las élites (partidos, instituciones y líderes políticos), por una participación electoral que bajó sustancialmente desde la instauración del voto voluntario, y por movimientos sociales cuyo destino es incierto.