

UNIVERSIDAD DE VALPARAÍSO

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

ESCUELA DE DERECHO

rv. 75364

“LOS MINISTERIOS DURANTE EL GOBIERNO  
DE EDUARDO FREI RUIZ TAGLE”



*MEMORIA DE PRUEBA PARA OPTAR AL GRADO DE  
LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS*

**Por:**  
**JORGE ARTURO DIP CALDERÓN**

2011

## **INTRODUCCION**

He querido asumir en este trabajo, la tarea compleja de analizar las implicancias de un Gobierno que se encuentra, tal vez, demasiado cercano en la historia patria. Asumo esta labor con la sola finalidad de ser un aporte a los futuros estudiantes que encuentren en el tema desarrollado un t3pico de inter3s.

Abordo esta misi3n con el s3lo fin del investigador, el de descubrir por m3 mismo los hechos y relatarlos, tomando en consideraci3n que quien escribe, tambi3n vivi3 los distintos acontecimientos que se relatar3n. No pretendo en modo alguno agotar el tema, ni hacerme adjudicatario de la verdad, por el contrario, tan s3lo busco abrir el debate y aceptar las cr3ticas en el bien entendido de la necesidad de recibirlas y acogerlas.

Sin mucho m3s que decir, adentr3monos en los distintos hitos que marcaron el per3odo hist3rico a que este trabajo hace referencia. Espero su lectura sea agradable y 3til.

## **CAPITULO I: CONTEXTO HISTÓRICO.**

### **1.1 Visión del Mundo al momento de la Elección**

Un año antes del inicio del periodo presidencial de Eduardo Frei R.T, en el mes de enero de 1993, Bill Clinton asumió el cargo de presidente de los Estados Unidos con espíritu renovador y con una reorientación de la política y el abandono del liberalismo exacerbado que marcó la anterior Administración republicana, sentando las bases de lo que sería la necesidad de reformar y modernizar la Administración del Estado en un Estado moderno<sup>1</sup> que sin duda alguna influye en la tarea del presidente chileno, el que manifiesta “hoy es ampliamente reconocido que la consolidación del desarrollo de Chile requiere de un Estado más eficaz y eficiente, que vele por la equidad, estabilidad, coherencia y sustentabilidad de sus políticas. Para ello el Gobierno promueve la modernización de la gestión de los órganos del Estado, de manera que se adapte a los nuevos tiempos y tenga la capacidad de servir en la forma más adecuada a los hombres y mujeres de hoy y a las generaciones venideras”<sup>2</sup>. Esta posición se ratifica y más adelante se convierte en uno de los ejes de su gobierno, por cuanto se considera que “el desarrollo del país tiene la necesidad de perfeccionar gradualmente nuestra administración, haciéndola más eficiente, tanto en su organización como en su gestión. (...) Para el logro de dicho objetivo es indispensable, por una parte, transitar gradualmente hacia un estilo de gestión orientada a resultados y centrada en el servicio de la ciudadanía, y por otra, que la misión, metas y resultados de los organismos públicos sean conocidos por la ciudadanía, de manera que ésta pueda evaluar su gestión en términos de relevancia, efectivamente y eficiencia”<sup>3</sup>.

---

1 Barzelay Michael, Atravesando la burocracia: una nueva perspectiva de la administración pública, Editorial Fondo de Cultura Económica, 2001, pag 198.

2 Citado por Atria Rodrigo, Muñoz Gomá Óscar y Stefoni Espinoza Carolina, El período del Presidente Frei Ruiz-Tagle: reflexiones sobre el segundo gobierno concertacionista. . Colección Estudios. . Santiago de Chile: Editorial Universitaria; Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO, enero de 2003, Pág. 73.

3 Citado por Atria Rodrigo , Muñoz Gomá Óscar y Stefoni Espinoza Carolina, El período del Presidente Frei Ruiz-Tagle: reflexiones... Ob. Cit, Pág. 73.

Otro hecho que marca el gobierno que iniciaría Frei R. T, es la firma y entrada en vigencia, bajo la administración de Bill Clinton, específicamente el día 1 de enero de 1994, del Tratado de Libre Comercio de America del Norte (TLCAN). El Tratado es un acuerdo regional entre el Gobierno del Canadá, el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América para crear una zona de libre comercio. En general, el objetivo primordial de este instrumento es “promover e incrementar oportunidades transfronterizas de inversión y asegurar el éxito de la implementación de las iniciativas de inversión”<sup>4</sup>, siendo sus objetivos específicos “1) erradicar gradual y completamente los aranceles al comercio entre los tres países; 2) eliminar o reducir las barreras no comerciales, tales como las cuotas y los permisos a las importaciones; 3) establecer mecanismos para garantizar una protección efectiva de las leyes de la propiedad intelectual; 4) crear un procedimiento justo y expedito para resolver controversias, y 5) elaborar instrumentos para aumentar flujo de bienes, servicios e inversiones entre los tres países”<sup>5</sup>. Todos estos objetivos se encuentran plasmados en el artículo 102 del TLCAN, todos ellos de índole económica, aún cuando también tiene una “motivación política para los tres países”<sup>6</sup>.

Esta asociación comercial, acompañada por los acontecimientos europeos, se convierte e inspiración para la política comercial internacional que buscara definir y posicionar a Chile en el futuro.

La República Popular China empezó a ver los beneficios de su política de transformación económica iniciada a finales de los años 1970, que hicieron que el país abandonara poco a poco los principios de la economía comunista clásica

---

4 “Transparencia”, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Naciones Unidas 2004, Pág. 64.

5 Roy Joaquín, Domínguez Roberto y Velázquez Flores Rafael, Retos e interrelaciones de la integración regional: Europa y América. México, Plaza y Valdéz-Universidad de Quintana de Roo, 2003, Pág. 227.

6 *Ibidem*.

desarrollando una particular economía de mercado<sup>7</sup>, lo que coincidió con la recuperación de la soberanía sobre Hong Kong el 1 de julio de 1997 y la necesidad de dar origen a modelo administrativo conocido como “un país, dos sistemas”, idea propuesta por Den Xiao Ping en las negociaciones sostenidas desde el año 1984 con la Primer Ministro de Gran Bretaña con motivo de la recuperación del territorio una vez vencido los derechos coloniales de esta<sup>8</sup>.

En Europa, con la entrada en vigor del tratado de Maastricht el 1 de noviembre de 1993, firmado en la ciudad Holandesa del mismo nombre, se crea la Unión Europea la cual está formada por tres pilares: las Comunidades Europeas, la política exterior y de seguridad común y la cooperación policial y judicial en materia penal. Este Tratado es el resultado de elementos externos e internos. A nivel externo, el hundimiento del comunismo en Europa del Este y la perspectiva de la reunificación alemana dieron lugar al compromiso de reforzar la posición internacional de la Comunidad. A nivel interno, los Estados miembros deseaban prolongar los progresos realizados por el Acta Única Europea a través de otras reformas. El Tratado de Maastricht representa una etapa determinante en la construcción europea. Al instituir la Unión Europea, al crear una unión económica y monetaria y al abrir la integración europea a nuevos ámbitos, la Comunidad accede a una dimensión política<sup>9</sup>.

---

7 Malkiel Burton, De Wall Sreet a la Gran Muralla: estrategias para invertir y ganar en China, Ediciones Deusto, S. A. (Barcelona), 2008, Pág. 41.

8 “El concepto “un país dos sistemas” abarca los siguientes contenidos:

1) La aplicación de un “un país dos sistemas” es garantizada por la Constitución y las leyes del país y la puesta en práctica de diferentes sistemas en algunas regiones es relativamente prolongada y estable. Si entre éstas ocurren conflictos, ambas partes deben resolverlos por vía pacífica y legal.

2) El concepto “un país dos sistemas” se refiere al hecho de que se ponen en práctica diferentes sistemas en diferentes regiones. No incluyen tales fenómenos como, por ejemplo, la coexistencia de la monarquía hereditaria con la democracia parlamentaria como en Gran Bretaña o la coexistencia de la propiedad pública, que es la base del sistema económico, con múltiples formas económicas en la parte continental de China”. Moreno Julia, China contemporánea: 1916-1990, Madrid : ITSMO, 1992, Pág. 211.

9 Viso López Mónica, La construcción de la Europa Social en su periferia, el Fondo Social Europeo, su aplicación en Galicia, Universidad de Santiago de Compostela, Servizo de Publicacións e Intercambio Científico, 2005, Pág. 75

Conscientes de la evolución de la integración europea, de las ampliaciones futuras y de las modificaciones institucionales necesarias, los Estados miembros incluyeron en el Tratado una cláusula de revisión. A tal efecto, el artículo N prevé la convocatoria de una Conferencia Intergubernamental en 1996. Esta conferencia desembocó en la firma del Tratado de Amsterdam en 1997<sup>10</sup>.

Otro hecho significativo que marca la unión de los países de Europa es la inauguración del Eurotúnel que cruza el Canal de la Mancha, uniendo Francia con Inglaterra. Es una importante infraestructura de transporte internacional, fue abierto el 6 de mayo de 1994 y su travesía dura aproximadamente 35 minutos entre Calais/Coquelles, Francia, y Folkestone, Reino Unido.

En África, la Segunda Guerra del Congo marca el devenir del continente. Precedidos de una intensa arremetida comunicacional en contra el presidente congoleño, Laurent Kabila, el 2 de agosto de 1998, los ejércitos de Ruanda, Uganda y Burundi irrumpieron en suelo congoleño dando lugar a la llamada “segunda guerra del Congo”, que oficialmente terminaría en el año 2003, aunque seguiría con intensidad decreciente hasta prácticamente nuestros días. Un total de cinco millones y medio de víctimas, civiles congoleñas en su inmensa mayoría, serían contabilizadas por las organizaciones de Derechos Humanos.

Las razones del inicio de la guerra habría que imputárselas a la actitud de Laurent Kabila, quien después de varios meses en el poder invalidó y se retractó de los acuerdos que había firmado en el inicio de la primera guerra del Congo (acuerdos de Lemerá) en los que se había concedido a multinacionales como la American Mineral

---

<sup>10</sup>En:[http://europa.eu/legislation\\_summaries/economic\\_and\\_monetary\\_affairs/institutional\\_and\\_economic\\_framework/treaties\\_maastricht\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/economic_and_monetary_affairs/institutional_and_economic_framework/treaties_maastricht_es.htm).

Fields Inc., contratos escandalosamente ventajosos sobre vastos yacimientos mineros del este del Congo.

Producto de la intervención de los países africanos vecinos, tanto en contra como a favor de Kabila, el Congo queda dividido en 2 zonas, el oeste del Congo quedaría en poder de Laurent Kabila, ayudado por Angola, y más tarde por Zimbabwe, así como por la ayuda casi testimonial de Namibia y Chad, mientras el rico este del Congo permanecería dominado por los ejércitos de Ruanda y Uganda. Burundi tendría un papel mínimo y se retiraría a los pocos meses de la invasión.

La invasión llevada a cabo por Ruanda, Uganda y Burundi, por ser contraria al derecho internacional, sería condenada por la cumbre de los países no alineados celebrada en Durban (África del Sur), el 3 de septiembre de 1998. Igualmente fue condenada en la ONU bastante más tarde, en abril de 1999, debido a reticencias de países miembros del Consejo de Seguridad, mediante la resolución 1234, en la que se invitaba a abandonar el Congo a los ejércitos extranjeros "no invitados". Posteriormente, mediante la resolución 1304, se fijaría un calendario de retirada, que se llevó a cabo una vez que se habían consolidado las guerrillas que podían sustituir con garantías a los ejércitos ugandés y ruandés como guardianes de las zonas mineras del este del Congo.

El sustrato principal de la guerra, consistía en la extracción de recursos naturales de alto valor que posee el Congo. Informes de la ONU señalaban que además de Ruanda y Uganda, numerosos países occidentales y multinacionales mineras se estaban beneficiando de la guerra y que ésta había sido facilitada entre otros por el Fondo Monetario Internacional, quien había concedido a Ruanda el mayor préstamo y la mayor cancelación de la deuda nunca concedida a ningún país africano. El Gobierno de Gran Bretaña fue también muy generoso en los préstamos a Ruanda (antes y

durante la guerra) y, por ejemplo, en septiembre de 2000 le concedió un préstamo de 95 millones de dólares. Habría que ser muy ingenuo para pensar que este préstamo no fuese destinado a la adquisición de armamento. En el contexto de la guerra también se produjeron estrategias de tierra arrasada, con masacres indiscriminadas y violaciones masivas a la población civil congoleña, especialmente en las provincias de los Kivus.

## **1.2 Contexto de Chile en 1999**

Durante el año 1999, diversos acontecimientos marcaron la agenda pública. En Política, la campaña presidencial de 1999, que buscaba el sucesor del Presidente Frei R.T, estuvo marcada por la crisis económica que afectaba al país. El gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle se encontraba bastante golpeado con índices de desempleo cercanos al 11% y un crecimiento negativo. En este escenario, el principal partido de gobierno la Democracia Cristiana buscaba su tercer mandato consecutivo con nombres de Gabriel Valdés Subercaseaux, Alejandro Foxley, Enrique Krauss y Andrés Zaldívar.

Desde la primarias de 1993, nuevamente Ricardo Lagos Escobar se presentaba como el candidato del ala izquierda de la Concertación. Lagos renunció como Ministro de Obras Públicas el 31 de julio de 1998 para concentrarse en su campaña presidencial. Comenzó a construir su campaña desde el centro de estudios Fundación Chile XXI, donde se congregó gran parte de lo que sería su equipo de trabajo.

Debido a la existencia de diversos precandidatos presidenciales dentro de los diferentes partidos políticos que componen esta coalición, el candidato presidencial único que se presentaría el 12 de diciembre debería haber sido elegido mediante la realización de elecciones primarias. “La primaria de la Concertación logró concentrar la atención ciudadana, copar la agenda mediática y aislar al candidato de la derecha a un

segundo plano durante el primer semestre de 1999. Considerando que la primaria se realizó en 30 de mayo de 1999, a escasos meses de la elección presidencial (12 de diciembre), como estrategia electoral el resultado fue de una ganancia total para el conjunto de la Concertación”<sup>11</sup>.

El PDC alzó como precandidato al senador Andrés Zaldívar, la Concertación optó por celebrar elecciones primarias abiertas y vinculantes para seleccionar a su abanderado para las elecciones presidenciales. El domingo 30 de mayo de 1999, se llevaron a cabo las elecciones primarias de la Concertación- con más de un millón doscientos mil electores- donde Ricardo Lagos derrotó a Andrés Zaldívar con el 71% de los votos) consagrándose como candidato único de la Concertación.<sup>12</sup>

Pero la política no era el único aspecto del país que tenía preocupado a la población, entre 1998 y 1999, Chile enfrentó una sequía en gran parte de su territorio nacional. Ello provocó una crisis en la generación de energía eléctrica, debido a que ésta depende en gran parte de las centrales hidroeléctricas ubicadas en embalses del centro y sur del país, lo que implicó la aplicación de políticas de racionamiento en el suministro de energía entre noviembre de 1998 y julio de 1999<sup>13</sup>. Ya anteriormente, durante la década de 1990, el país ya había enfrentado dos sequías, la primera en 1990-1991 y la segunda en 1996, la que implicó una emergencia agrícola en las regiones del Norte Chico y centro del país. Sin embargo, ninguna de éstas fue tan grande como la que se iniciaría en 1998, la que hasta el momento sólo sería

---

11 Edwards Bascuñan Carlos, Más acá de los sueños más allá de lo posible. La Concertación en Chile, Corporación Justicia y Democracia (Chile), Fundación Clodomiro Almeyda – 2009, Pág. 115.

12 “Esto causó un sentimiento que frecuentemente se denominó duelo entre los demócratacristianos que por primera vez en la historia del PDC se veían enfrentados a apoyar a un candidato de fuera de sus filas, lo que retrasó considerablemente, hasta septiembre, su incorporación a la campaña” Sáez Alcántara Manuel, Barahona Elena M., Política, dinero e institucionalización partidista en América Latina, México D.F. : FLACSO-México, 2003, Pág.174.

13 Díaz Carlos, Galetovic Alexander, y Soto Raimundo, La crisis eléctrica de 1998-1999: causas, consecuencias y lecciones, Estudios Públicos, 80 (primavera 2000), Centro de Estudio Públicos, Pág. 152 y siguientes.

comparada con la que aconteció entre 1967 y 1969, conocida como “la gran sequía de 1968”.

Entre noviembre de 1997 y abril de 1998, la costa Pacífico de Sudamérica fue afectada por el fenómeno de El Niño, lo que causó grandes inundaciones en la zona central de Chile, e inusitadas lluvias en las regiones de Atacama y Arica, caracterizadas por un clima seco. Entre 1999 y 2000 se vivió el fenómeno inverso, La Niña, sin embargo ello no fue el factor que dio origen a la sequía chilena, puesto que ésta comenzó en mayo de 1998, es decir antes que empezara a manifestarse La Niña, pero si contribuyó a volver la situación más crítica que en las sequías anteriores, que habían logrado terminar gracias a temporales de lluvias.

Esta sequía prolongada y profunda, provocó, a pesar de las inversiones realizadas en la construcción de centrales termoeléctricas, una crisis energética. En efecto, en 1998 Chile continuaba dependiendo en gran parte de la energía hidroeléctrica, que aportaba cerca del 60% de la capacidad del Sistema Interconectado Central. La generación de energía en el país dependía en gran parte de los caudales de agua anuales, puesto que, con excepción del lago Laja, las centrales hidroeléctricas chilenas no tienen capacidad de embalse interanual. La sequía provocó una importante baja en los embalses desde mediados de 1998, afectando con ello las reservas de energía eléctrica.

La crisis llevó a que se programara el racionamiento del suministro durante noviembre de 1998, sin embargo el sistema siguió siendo vulnerable, por lo que hubo una serie de fallas en la transmisión de electricidad durante enero y febrero de 1999. En febrero el Gobierno acordó con las empresas eléctricas efectuar bajas de voltaje en gran parte del Sistema Interconectado Central y el 30 de marzo se programaron nuevos cortes, los que se extendieron por todo abril.

El déficit de energía se vio profundizado por una falla en la Central termoeléctrica Nehuenco, propiedad de Colbún S.A<sup>14</sup>, que debía entrar en funcionamiento en noviembre de 1998, lo que sólo se logró en mayo de 1999. Sin embargo, ésta volvió a fallar el 9 de junio. Si Nehuenco hubiese funcionado desde la fecha inicialmente programada, la crisis no habría sido tan extensa, estimándose reducida de 81 a 26 días.

La crisis dejó al descubierto las falencias de la regulación del mercado eléctrico, particularmente de la Ley General de Servicios Eléctricos promulgada en 1982<sup>15</sup>. En 1999, el gobierno decide reformar dicho cuerpo legal, eliminando la sequía como una causal de fuerza mayor o caso fortuito, lo que implicó que las empresas eléctricas debían responder por cualquier perjuicio provocado por los cortes de energía, incluso si habían sido provocados por una sequía, ello considerando la falta de inversión en diversificar la matriz energética nacional.

Esta crisis energética, significó un duro golpe político al gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle, a las postrimerías de su gobierno, lo que se sumó a la crisis financiera asiática iniciada en 1997 y al precio del cobre más bajo desde la década de 1930. El gobierno de Frei intentó evitar el racionamiento, que había sido recomendado por la Comisión Nacional de Energía en septiembre de 1998, dado sus altos costos políticos. Esa discrepancia entre el ministro presidente de la Comisión Nacional de Energía Óscar Landerretche (cargo equivalente al actual ministro de Energía) y la secretaria ejecutiva de la CNE, María Isabel González, significó la salida del cargo de esta última

---

14 *ibidem*, Pág. 177.

15 Los problemas relevantes fueron: i) la ausencia de un marco legal e institucional adecuado a las características que exhibe el desarrollo de la industria eléctrica en Chile; ii) la debilidad orgánica de las entidades del Estado encargadas tanto de definir y ejecutar las políticas energéticas, como de regular y fiscalizar las actividades del sector, y iii) la carencia de una política energética de largo aliento que vaya más allá del objetivo exclusivo de minimizar los costos de generación", Crisis económica y energética en América Latina: su impacto en las operadoras españolas, CEPAL, Mayo de 2009, Pág. 20.

en marzo de 1999. La crisis dio pie para que se avanzara en la interconexión con Argentina para el transporte de gas natural, hecho que rebajaría fuertemente los costos.

En el plano policial, El caso Matute Johns, marca la pauta noticiosa. El 19 de noviembre de 1999, Jorge Matute Johns, a la sazón de 23 años, salió de su casa, ubicada en la Villa Spring Hill, comuna de San Pedro de la Paz, para dirigirse a la discoteca "La Cucaracha" en Talcahuano, junto con sus amigos Gerardo Roa y las hermanas María José y María Paz Maldonado. Fue en ese lugar, la madrugada del 20 de noviembre, cuando se le vio por última vez con vida.

El 26 de noviembre de 1999, el padre del joven, Jorge Matute Matute, pide a la Corte de Apelaciones de Concepción la designación de un ministro en visita para la investigación del caso, cuestión que es rechazada. El 1 de diciembre su familia interpone una querrela criminal por presunta desgracia en el Tercer Juzgado del Crimen de Concepción. La magistrado del tribunal, Flora Sepúlveda, realizó peritajes a la discoteca "La Cucaracha", además de interrogatorios a su dueño, Bruno Betanzo, a su pareja y a tres trabajadores del recinto.

El 5 de enero de 2000, la investigación del caso se redefine por secuestro y obstrucción a la justicia. El 21 de febrero Flora Sepúlveda establece la prohibición de informar los avances relativos al caso, dictamen al que apelaron los medios de prensa, cuestión por la que días más tarde, el 6 de marzo, dejó sin efecto la medida. El gobierno pidió un ministro en visita para el caso en julio de 2000, cuestión que rechazó el tribunal de alzada de Concepción. El Consejo de Defensa del Estado se hizo parte de la querrela criminal el 4 de agosto de ese año.

Durante diciembre de 2000 se detuvo a dos jóvenes testigos, Carlos Gajardo y Gisela Miranda, por presunta obstrucción a la justicia, a lo que su defensa replicó con un recurso de amparo, por estimar que su detención era arbitraria, siendo ambos liberados el 31 de diciembre. El 1 de enero de 2001, 7 jóvenes —Cristián Herrera, Luciano Homper, Oscar Araos, Jorge Bañados, Jaime Rojas, José Ignacio del Río y Carlos Alarcón— fueron detenidos por los mismos cargos, y entre el 4 y 5 de ese mes fueron procesados. El 12 de enero los siete jóvenes recuperan su libertad, sin embargo la familia Matute Johns y el CDE apelan al fallo ante la Corte Suprema, tribunal que revocó la decisión de la Corte de Concepción, el 30 de enero. El 20 de febrero los jóvenes obtienen la libertad provisional.

La desaparición de Jorge Matute Johns finalizó el 12 de febrero de 2004, día en que se encontraron sus restos a orillas del río Biobío, en el kilómetro 22,6 de la Autorruta de la Madera (Ruta CH-156, camino a Santa Juana). El 12 de marzo de ese año, el Servicio Médico Legal (SML) confirmó que la muerte de Matute había sido causada por terceros. Sólo el 30 de abril de 2005 sus restos pudieron ser sepultados en Concepción.

En el plano internacional, el conflicto por Campo de Hielo Patagónico Sur, llama la atención el país. Campos de Hielo es una gran extensión de hielos continentales, la mayor de todas las de carácter continental no polar y con acceso terrestre, situada en los Andes patagónicos, en la frontera entre Chile y la Argentina. Es denominado Hielos Continentales Patagónicos en la Argentina y Campo de Hielo Sur en Chile, para diferenciarlo del Campo de Hielo Norte.

El área fue originalmente delimitada mediante el Tratado de 1881 entre Argentina y Chile: Artículo 1º. El límite entre Chile y la República Argentina es, de Norte a Sur, hasta el paralelo cincuenta y dos de latitud, la Cordillera de los Andes. La línea

fronteriza correrá en esa extensión por las cumbres más elevadas de dicha Cordillera que dividan las aguas y pasará por entre las vertientes que se desprenden a un lado y otro. Las dificultades que pudieran suscitarse por la existencia de ciertos valles formados por la bifurcación de la Cordillera y en que no sea clara la línea divisoria de las aguas, serán resueltas amistosamente por dos Peritos nombrados uno de cada parte. En caso de no arribar éstos a un acuerdo, será llamado a decidirlos un tercer Perito designado por ambos Gobiernos. De las operaciones que practiquen se levantará un acta en doble ejemplar, firmada por los dos Peritos, en los puntos en que hubieren estado de acuerdo y además por el tercer Perito en los puntos resueltos por éste. Esta acta producirá pleno efecto desde que estuviere suscrita por ellos y se considerará firme y valedera sin necesidad de otras formalidades o trámites. Un ejemplar del acta será elevado a cada uno de los Gobiernos.

El 20 de agosto de 1888 se suscribió un convenio para llevar a cabo la demarcación de los límites de acuerdo al tratado de 1881, nombrándose a los peritos Diego Barros Arana por Chile y Octavio Pico Burgess por la Argentina. En 1892 Barros Arana expuso su tesis según la cual el Tratado de 1881 había fijado el límite en el *divortium aquarum continental*, lo que fue rechazado por el perito argentino.

Debido a que surgieron diferencias en varios puntos de la frontera en la que los peritos no se pusieron de acuerdo, la demarcación se suspendió en febrero de 1892, hasta que se suscribió el Protocolo de Límites de 1893, que en su artículo 1 dispone: Se tendrá, en consecuencia, a perpetuidad, como de propiedad y dominio absoluto de la República Argentina, todas las tierras y todas las aguas, a saber: lagos, lagunas, ríos y partes de ríos, arroyos, vertientes que se hallen al oriente de la línea de las más elevadas cumbres de la Cordillera de los Andes que dividan las aguas, y como de propiedad y dominio absoluto de Chile todas las tierras y todas las aguas, a saber:

lagos, lagunas, ríos, y partes de ríos, arroyos, vertientes, que se hallen al occidente de las más elevadas cumbres de la Cordillera de los Andes que dividan las aguas (...)

Este protocolo reviste especial importancia, pues el retroceso de los glaciares podría permitir que fiordos del Pacífico penetraran en territorio argentino.

El 16 de diciembre de 1998 se firmó el Acuerdo para precisar el recorrido del límite desde el Monte Fitz Roy hasta el Cerro Daudet, este acuerdo mantiene lo firmado en el Tratado de 1881, altas cumbres que dividen aguas y se respeta la divisoria continental de aguas, excepto en algunos sectores en donde se trazan rectas. También se mantiene el acceso para Chile al cerro Fitz Roy, y para la Argentina al monte Stokes.

El territorio alcanzado por el Acuerdo se divide en dos sectores:

**Sección A:** desde el cerro Murallón hasta el cerro Daudet. La línea del límite queda determinada de la siguiente manera: partiendo desde el Cerro Murallón la línea sigue la divisoria de aguas que pasa por los cerros Torino Este, Bertrand-Agassiz Norte, Agassiz Sur, Bolados, Onelli Central, Spegazzini Norte y Spegazzini Sur. Luego la línea prosigue mediante segmentos de recta que unen, sucesivamente, los puntos señalados con las letras A, B, C, D, E, F, G, H, I y J. Entre J y K sigue la divisoria de aguas, luego por rectas uniendo los puntos L y M. Continúa por la divisoria de aguas hasta N, desde donde continúa por la divisoria de aguas por los cerros Pietrobelli, Gardener, Cacique Casimiro y el punto Ñ. Luego por una recta alcanza el punto O y por otra recta llega al cerro Teniente Feilberg, sigue por la divisoria de aguas hasta el punto P, desde donde mediante segmentos de recta alcanza el punto Q, el Cerro Stokes, los puntos R, S, T y el Cerro Daudet, donde termina su recorrido.

**Sección B:** desde la cumbre del Monte Fitz Roy hasta el Cerro Murallón. Desde la cumbre del Monte Fitz Roy la línea descenderá por la divisoria de aguas hasta un

punto de coordenadas X=4.541.630 Y=1.424.600. De allí proseguirá en línea recta hasta un punto situado en coordenadas X=4.540.950 Y=1.421.200. Luego la línea seguirá por el paralelo del lugar hacia el Occidente y será trazada de acuerdo al Protocolo sobre Reposición y Colocación de Hitos en la Frontera Chileno-Argentina del 16 de abril de 1941 y en el Plan de Trabajos y Disposiciones Generales que rige a la Comisión Mixta de Límites Chile-Argentina.

En el área determinada entre los paralelos de Latitud Sur 49°10'00" y 49°47'30" y los meridianos de Longitud Oeste 73°38'00" y 72°59'00", la Comisión Mixta de Límites Chile-Argentina deberá confeccionar una carta a escala 1:50.000 para poder demarcar el límite, en ese sector no se aplicará el Protocolo Específico Adicional sobre Recursos Hídricos Compartidos del 2 de agosto de 1991.

Se acordó que todas las aguas que fluyen hacia y desaguan por el río Santa Cruz serán consideradas a todos los efectos como recurso hídrico propio de la República Argentina. Asimismo, serán consideradas a todos los efectos como recurso hídrico propio de la República de Chile las aguas que fluyen hacia los fiordos oceánicos, comprometiéndose cada Parte a no alterar, en cantidad y calidad, los recursos hídricos exclusivos que corresponden a la otra Parte.

### **1.3 El gobierno de Eduardo Frei y hechos que impactan su administración.**

Eduardo Frei Ruiz-Tagle asume como Presidente de Chile el día 11 de marzo de 1994. Su gobierno tiene un carácter abiertamente modernizador, que pone el acento en la calidad del sistema educativo, la eficiencia de la administración estatal, la autogestión de las regiones y la integración económica en el contexto internacional. Hereda una situación financiera estable, sin déficit fiscal, con crecimiento económico sostenido, tasas de inflación y desempleo moderados, y creciente inversión extranjera, las que

hacia fines de su mandato se ven afectadas por la recesión económica que afecta al país<sup>16</sup>.

El 21 de mayo de 1994, Frei situó las prioridades de su Gobierno en torno a 6 grandes tareas: *“la consolidación del desarrollo económico, la erradicación de la extrema pobreza, el establecimiento de un régimen moderno de relaciones laborales, la construcción de 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”*<sup>17</sup>.

Eduardo Frei impulsa las reformas Educacional y Procesal Penal. En cuanto a la primera, al empezar su gobierno, *“el presidente Frei constituyó la Comisión Nacional de Modernización de la Educación, integrada por 18 conocidos profesionales y académicos provenientes de diversas actividades y posturas políticas. Su misión consistía en efectuar un diagnóstico del sistema educacional —incluidas sus deficiencias y limitaciones—, detectar los desafíos que Chile debía enfrentar en los años siguientes y hacer las proposiciones adecuadas”*<sup>18</sup>. Con el resultado del trabajo de aquella comisión<sup>19</sup>, el Presidente Frei convoca, en el mes de mayo de 1996 a un proceso de Reforma Educacional basada en cuatro pilares fundamentales: Programas de mejoramiento e innovación pedagógica, Desarrollo profesional de los docentes, Reforma curricular y Jornada escolar completa, siendo esta última la más popular de sus características. Además, se introdujo mejoras en la infraestructura de los recintos educacionales, elevó el salario de profesores y se permitió el acceso a los estudiantes

---

16 El costo del ajuste de 1999 es una señal de alarma de la tarea pendiente. El ajuste significó un alto desempleo, fuerte incertidumbre para trabajadores y empresarios, un retroceso distributivo, y una merma notoria en la inversión productiva, de 17% en 1999.” Atria Rodrigo, Muñoz Gomá Óscar y Stefoni Espinoza Carolina, El período del Presidente Frei Ruiz-Tagle: reflexiones... Ob. Cit, Pág. 258.

17 Discurso de S.E. el presidente de la República, D. Eduardo Frei Ruiz-Tagle, en la Plaza de la Constitución el 12 de marzo de 1994, primer día de gobierno. En: Política y espíritu. Santiago, Chile. Año XLVIII, no.399, p.65-69.

18 Arellano Marín, José Pablo, Revista Cepal número 73, abril de 2001, páginas 83 a 94.

19 Conclusiones “condensadas en un Acuerdo Marco de la Política de Estado para la Modernización de la Educación Chilena, suscrito el 10 de enero de 1995 por el gobierno y los representantes de todos los partidos y bancadas parlamentarias”, Neely Carlos, Crítica a la reforma educacional, Pehuén Editores, 2001, Pág. 43.

a las más modernas tecnologías. Con ello se pretendió asegurar una educación de alta calidad que garantizara la igualdad de oportunidades a los niños de Chile. La Reforma Educacional entra en vigencia en Chile por medio de la Ley N° 19.532 de 13 de noviembre de 1997, norma que *“Crea el Régimen de Jornada Escolar Completa Diurna y dicta normas para su aplicación”*.

Por su parte, la reforma Procesal Penal que entra en vigencia el día 12 de octubre del año 2000 por medio de la promulgación del nuevo Código Procesal Penal, es una de las modificaciones al ordenamiento jurídico más relevantes de los últimos cien años, ya que supuso *“modificar nuestros criterios de criminalización primaria, introduciendo principios como los de lesividad y ultima ratio, supone además, supervigilar la ejecución de las penas para evitar así castigos excesivos y favorecer la reinserción; exige modificar la relación entre el Estado y la policía, para favorecer la oportunidad y la selectividad en el uso de la fuerza; y supone, por sobre todo, de un modo urgente y prioritario, modificar el proceso penal para transformarlo en un juicio genuino, con igualdad de armas entre el Estado y el inculpado y con plena vigencia de la oralidad, la oportunidad y la inmediación”*<sup>20</sup>. La necesidad de la reforma nació del consenso general imperante en la sociedad, que consideraba que *“los Sistemas de Enjuiciamiento Criminal son los más elocuentes indicadores del grado de respeto por los derechos de las personas que existe en un ordenamiento estatal o, dicho de otro modo, que el autoritarismo se revela en la forma en que los poderes públicos encaran el reproche a las conductas desviadas o a las formas de comportamiento anómico. En las sociedades que han instalado a la democracia como forma de convivencia y como método para la adopción de las decisiones públicas, y donde, por lo mismo, las violaciones masivas a los derechos humanos suelen estar clausuradas, es el sistema procesal penal el sector del Estado donde las formas más abusivas hacia las que*

---

20 Mensaje de S.E el Presidente de la Republica, don Eduardo Frei Ruiz-Tagle, con que inicia un proyecto de ley que establece un nuevo Código de Procedimiento Penal: boletín N° 163 0-07. Rev. derecho (Valdivia), ago. 1999, Vol.10 supl, p.177-191.

*inevitablemente tiende el poder suelen manifestarse. En países donde las formas de marginalidad son casi un producto permanente de procesos de desarrollo desigual, el proceso ante la Justicia del Crimen no es más que el último segmento de un largo camino de criminalización informal que afecta a los sectores más vulnerables de la población y, por lo mismo, suele ser escenario de violaciones a los derechos fundamentales”.*<sup>21</sup>

Mejora sustantivamente la infraestructura nacional, incorporando al sector privado por la vía de las concesiones<sup>22</sup>, que se materializan en trabajos en puertos por medio de la Ley 19.542, carreteras, terminales aéreas y obras de regadío.

En el plano social, promulgó una serie de leyes que buscaron potenciar la familia como núcleo fundamental de la sociedad. Entre éstas destacaban las leyes de violencia intrafamiliar<sup>23</sup>, filiación<sup>24</sup>, protección a la familia y la de adopciones<sup>25</sup>, y dejó en marcha la tramitación del proyecto de ley que crea los Tribunales de Familia.

En materia económica, Chile consolidó una política que compatibilizó el crecimiento con la equidad logrando un crecimiento promedio superior al 5 por ciento, inflación de un dígito y una significativa reducción en los niveles de pobreza.

En el plano de las relaciones internacionales, fortaleció la apertura comercial del país, reinsertándolo en la comunidad internacional, y así Chile pasó a ser miembro activo del Foro de Cooperación Económica del Asia-Pacífico, Apec; suscribió un Acuerdo de

---

21 Alvear Valenzuela, María Soledad, La Reforma Procesal Penal en el marco del Desarrollo Institucional para el Nuevo Siglo. Rev. derecho (Valdivia), ago. 1999, vol.10 supl, p.17-20

22 Decreto N° 900, del Ministerio de Obras Públicas, de 1996.

23 Ley N° 19.325 de 19 de agosto de 1994.

24 Ley N° 19.585 de 26 de octubre de 1998.

25 Ley N° 19.620 de 5 de agosto de 1999.

Libre Comercio con Canadá; firmó un Acuerdo de Cooperación Económica y Política con la Comunidad Europea; e incorporó al país como miembro asociado del Mercosur.

En el último período de su administración el país atravesó una grave crisis financiera, producto de los sucesos en Asia y la denominada “Crisis Asiática”. Se sumaron a esto los problemas energéticos, producto de la sequía que afectó a nuestro país.

### **1.3.1 Crisis Asiática.**

Desde mediados de los años 80's América Latina inició un camino de apertura unilateral del comercio exterior, en un contexto donde se priorizó la obtención de equilibrios macroeconómicos, como respuesta a la crisis de la deuda y para combatir la inflación. El crecimiento económico de los países desarrollados, principales fuentes de la inversión en Latinoamérica, y la recuperación de la liquidez internacional contribuyeron a generar las condiciones para el proceso de dinamismo económico que registraron las economías latinoamericanas en la primera mitad de los años 90. El análisis del comportamiento de los flujos de capital a nivel internacional en aquella década evidencia un importante incremento de los mismos hacia países en desarrollo. En particular, las inversiones extranjeras directas a esos países pasaron de representar el 15% en 1990 al 38% en 1996, según datos de CEPAL<sup>26</sup>.

Como consecuencia de la crisis financiera internacional que comenzó en el sudeste asiático a mediados de 1997 y se agudizó con la cesación de pagos de Rusia a mediados de 1998, los países de América Latina, entre los que se encuentra obviamente Chile, se vieron enfrentados a dificultades para acceder a los capitales externos que habían financiado gran parte de su crecimiento en el periodo antes mencionado lo que obligó a implementar políticas de ajuste. *“Se trata, sin embargo, de una crisis distinta a las anteriores crisis del sistema capitalista mundial porque ahora tiene el sello de la globalización. Varias son las causas de la crisis, entre otras, errores*

---

<sup>26</sup> CEPAL, La inversión Extranjera en América Latina y el Caribe. Informe 1997

*e imprevisiones en las políticas económicas adoptadas por los países asiáticos como una acelerada liberalización financiera. Se estima, sin embargo, que el factor fundamental y nuevo que causó la crisis fueron las grandes cantidades de dinero especulativo que se movilaron en mercados globales desregulados, los que afectaron las monedas de los países de la región y provocaron, como efecto, la huida masiva de capitales extranjeros.*<sup>27</sup>.

En el caso de Chile, esto se vio agravado por cuanto la política económica del gobierno militar condujo ya desde 1973 a una súbita apertura de la economía, tanto del comercio internacional como de los flujos de capitales, y al dismantelamiento de la capacidad de intervención del estado en la economía. El restablecimiento de la estabilidad económica a mediados de la década de 1980, sumado a la apertura económica y desregulación aparejada, transformó a Chile en un mercado atractivo para la inversión extranjera, proceso que se profundizó a partir de 1990. La economía chilena mostró durante los años 90 una tasa de crecimiento anual promedio de 8% y el consecuente ingreso de capitales de inversión condujo a una apreciación real de la moneda.

La crisis asiática afectó a Chile de distintas formas. En primer lugar, la promoción y diversificación de exportaciones emprendida una década atrás llevó a que el Asia se transformara en el principal mercado para la exportación de productos chilenos. La fuerte contracción de las economías del sudeste asiático y la parálisis de la economía japonesa han conducido a una caída tanto de los volúmenes exportados como de los precios de importantes productos de exportación, como el cobre. En segundo lugar, la debacle de las monedas asiáticas ha acrecentado la presión de importaciones de bajo precio sobre la economía chilena. Finalmente, *“las turbulencias en los mercados*

---

27 La Economía de Mercado en el Contexto De La Globalización. Propuestas Para Reorientar El Proceso Globalizador, Biblioteca Del Congreso Nacional De Chile, Departamento De Estudios, Extensión y Publicaciones Año Ix, N°221, p.11.

*internacionales de capitales dificultan y encarecen el acceso a capitales extranjeros necesarios para financiar el déficit de cuenta corriente*<sup>28</sup>.

De todas formas, Chile enfrenta esta crisis con una gran solvencia externa y dotado de un conjunto de instrumentos de política económica. La deuda externa chilena ha venido disminuyendo a lo largo de la última década y representa hoy 35% del PIB con 95% de los pasivos a mediano y largo plazo. Las reservas internacionales equivalen al 22% del PIB y superan con creces el déficit de cuenta corriente más los vencimientos de corto plazo de la deuda<sup>29</sup>.

### **1.3.2 La detención de Augusto Pinochet.**

El 16 de octubre de 1998, Augusto Pinochet, ex general chileno se encontraba convaleciente de una operación de hernia, cuando es informado de su detención a solicitud de la justicia española en la investigación sobre los desaparecidos durante la dictadura chilena (1973-1990); para el momento de su detención en Londres, Pinochet era senador vitalicio (de acuerdo con la Constitución que él mismo dictó) y viajaba con un pasaporte diplomático del gobierno Chileno.

Las cuestiones centrales pueden resumirse como sigue: (1) La inmunidad concedida, por un país (Chile) en el caso de ciertos delitos de derecho internacional cometidos desde 1973. (2) ¿cuál es el alcance de la jurisdicción universal sobre esos delitos y (3) existe o no inmunidad para los jefes de Estado, con arreglo al derecho internacional, en el caso de ciertos delitos, entre ellos la tortura. El caso Pinochet ilustra como ideas insertas en la conciencia universal desde 1945 con los juicios de Nüremberg a los altos jefes del régimen nazi, permanecían intactas y fueron actualizadas con la adopción del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, sobre el sometimiento

---

28 Le Fort V., Guillermo, "El Escenario Externo después de la Crisis de Asia", en <http://www.bcentral.cl/politicas/presentaciones/ejecutivos/pdf/1998/lefortmayo051998.pdf>

29 Herrera, Luis Oscar, "El Déficit de la Cuenta Corriente de Chile", en <http://www.bcentral.cl/politicas/presentaciones/ejecutivos/pdf/1998/herreramayo261998.pdf>

a la justicia de los perpetradores de los crímenes más graves contra los derechos humanos desde un poder de influencia política.

*El debate judicial en la Cámara de los Lores y los delitos de los que se le acusaba.*

Normalmente los delitos son perseguidos por los estados cuando hay una relación entre el delito y el estado que lo persigue, sin embargo bajo el principio denominado Jurisdicción Universal, ciertos delitos (la tortura entre ellos) pueden ser perseguidos y sancionados por todos los Estados, por cuanto ofenden a la humanidad en si misma.

Una primera sentencia rechaza la orden del juez Garzón aceptando el argumento de la inmunidad absoluta del Jefe de Estado extranjero, esta es apelada ante la Cámara de los Lores.

En aquella instancia, la defensa de Augusto Pinochet, una vez más presentó su posición jurídica sobre la base de los siguientes argumentos:

“a) que gozaba personalmente (*rationen personae*) de inmunidad de jurisdicción en el Reino Unido por actos realizados en el ejercicio de sus funciones mientras fue Jefe de Estado. Este impedimento procesal impedía que pudiera ser enjuiciado en el Reino Unido; y

b) que los puntos suscitados no eran justiciables ante los tribunales ingleses”<sup>30</sup>.

Después de escuchar los argumentos, la Cámara de los Lores decide conceder la extradición de Augusto Pinochet, sobre la base de la teoría de la “Inmunidad Limitada”, ello por cuanto “la inmunidad de un ex Jefe de Estado, requiere de dos condiciones: a) que la persona a la cual se aplica sea una ex Jefe de Estado (*rationen personae*), y b) que se la acuse de actos oficiales realizados en el ejercicio de sus funciones como tal

---

30 Lagos Erazo Jaime, El caso Pinochet ante las cortes Británicas, Santiago de Chile, Ed. Jurídica de Chile, 1999, Pág. 28.

(rationen materiae). En consecuencia, asumiendo que las alegaciones hechas por España sean verdaderas, la cuestión crucial era si los hechos que se le acusaba fueron realizados en el ejercicio de sus funciones como Jefe de Estado.

Y es en este punto fundamental que disiente lord Steyn de sus colegas que defienden la inmunidad absoluta. Si no se estableciera una línea entre los actos que un Jefe de Estado puede realizar en el ejercicio de sus funciones –expresa-, habría que llegar a la conclusión de que cuando Hitler ordenó la “solución final”, su acto fue realizado en el ejercicio de sus funciones como Jefe de Estado (...). Lord Steyn opina, por el contrario, que debe trazarse una línea entre los actos que puede realizar un Jefe de Estado, y que alguno de ellos no puedan ser considerados como actos oficiales realizados en el ejercicio de sus funciones oficiales.”<sup>31</sup>

Considera que ciertos crímenes internacionales constituyen una excepción al principio de inmunidad de los jefes de estado. Esta decisión de la Cámara de los Lores es nuevamente apelada por la defensa de Pinochet, debido al vínculo de uno de los jueces con Amnistía Internacional, cuestionado la imparcialidad del tribunal, la denuncia es acordada favorablemente y se designa un nuevo Comité de la Cámara de los Lores para tomar la decisión definitiva. El segundo Comité de Lores decide que procede la extradición contra Pinochet por tortura y conspiración a partir de 1988, fecha en que entra en vigor la Convención de Naciones Unidas contra la Tortura.

De acuerdo a principios del derecho internacional cualquier tribunal puede ejercer la jurisdicción universal sobre actos que representan crímenes de lesa humanidad, como son los actos generalizados y sistemáticos de asesinato, tortura, desaparición forzada, detención arbitraria, desplazamiento forzado y persecución por motivos políticos, y el derecho internacional no concede inmunidad a jefes de Estado ni a ex jefes de Estado por delitos estipulados en él, incluidos los crímenes de lesa humanidad y la tortura, en consecuencia Pinochet también era solicitado por otros países, por ejemplo, Suiza

---

<sup>31</sup> Ibidem, Pág. 36.

reclamaba en relación con una persona de nacionalidad chilena y suiza secuestrada en Argentina, por la Dirección de Inteligencia Nacional (DINA) chilena y "desaparecido" tras su traslado a Chile. Francia por el caso de ciudadanos franceses que "desaparecieron" o fueron víctimas de homicidio en Chile, igualmente Bélgica, Estados Unidos Italia, Luxemburgo, Noruega y Suecia todas bajo la premisa de la imposibilidad de investigación en Chile, debido al decreto 2191 (Ley de Amnistía) dictada por el propio gobierno de Pinochet con la finalidad de impedir el procesamiento de las violaciones de derechos humanos cometidas entre el 11 de septiembre de 1973 y el 10 de marzo de 1978, cercenando el derecho los familiares de las víctimas a la justicia, verdad y reparación.

Al golpe de Estado militar del 11 de septiembre de 1973 que derrocó en Chile el gobierno de Salvador Allende siguieron una serie de sistemáticas y generalizadas violaciones de derechos humanos dirigidas por el gobierno del general Pinochet. En 1975, Naciones Unidas reconoció la existencia de la práctica institucionalizada de la tortura, así como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos documentaron estas violaciones de derechos humanos. La Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación de Chile o Comisión Rettig confirmó en 1991 que durante el gobierno de Augusto Pinochet fueron ejecutadas sin juicio previo a 1.068 personas y desaparecidas 957 personas. Más tarde la Comisión Valech estableció que durante la dictadura Chilena, fueron víctimas de prisión política y tortura 28.459 personas, que corresponden a 34.690 detenciones, de estas 1.244 eran menores de 18 años y de estas 176 eran menores de 13 años.

Finalmente el 11 de enero de 2000 El ministro del Interior británico anunció que vista la situación médica de Pinochet no estaba en condiciones para ser juzgado, cerrando el capítulo de la extradición. Si bien el caso Pinochet no terminó con su extradición y condena, si fue el inicio de su caída: a su llegada a Chile le esperaban juicios por

violaciones a derechos humanos y casos de corrupción, su desafuero como senador vitalicio causas que siguieron hasta después de su muerte el 10 de diciembre de 2006.

## **CAPITULO II: ELECCIÓN PRESIDENCIAL DE 1993**

### **2.1 Marco General de las Elecciones de 1993**

Uno de los elementos más representativos del marco general que rodea las elecciones presidenciales desarrolladas en diciembre del año 1993, corresponde al efecto sobre el proceso electoral producto del ingreso del país a la democracia, en 1988.

Las elecciones se realizaron en el marco global del proceso de democratización que se inauguró en el plebiscito de 1988. Como proceso social, su rasgo esencial es la configuración durante ese proceso de un consenso sobre los principios y las instituciones básicas del sistema político y económico (democracia representativa y economía de mercado)<sup>32</sup>, que se plasmó en los acuerdos que modificaron la Constitución de 1980 y consagraron en un plebiscito (1989) el régimen institucional vigente a la fecha de la elección.

Aún cuando el consenso recién mencionado constituye el núcleo esencial de este proceso, es evidente que los contenidos del pacto de transición (senadores designados, Consejo de Seguridad, autonomía de las FF.AA., inamovilidad de sus Comandantes en Jefe, sistema electoral mayoritario binominal y otros) tienen un peso que gravitó en esta fase de su desarrollo. En este sentido, el pacto expresa una transacción que permite la instalación de la democracia al costo de institucionalizar en el nuevo régimen algunas de las inercias fácticas del antiguo régimen<sup>33</sup>. Este cuadro general, tiene caracteres de bloque de continuidad histórica.

En este marco global, en consecuencia, hay que inscribir el triunfo de Eduardo Frei en las elecciones presidenciales de 1993, constituyendo un premio a los que detentaban

---

32 Godoy Arcaya Óscar, La transición chilena a la democracia: pactada, Revista Centro de Estudios Públicos, N°74, 1999, Pág. 81.

33 Walker Ignacio, La transición y consolidación democrática en Chile, conferencia pronunciada en la Universidad de Notre Dame, abril de 1992.

mayor grado —por su oposición al régimen autoritario— de legitimidad democrática, surgida después del 11 de septiembre de 1988. Y, a la inversa, las derrota de la candidatura de Arturo Alessandri, reflejan el costo que paga la fuerte deslegitimación política del antiguo régimen y los grupos relacionados con él.

Un segundo elemento caracterizador de este marco general, es la existencia, en bloque político Concertación, de un calendario que incluyó definiciones de precandidaturas, una versión controlada de primarias entre las precandidaturas presidenciales y la realización de una campaña tranquila y plena de confianza, encabezada por el senador Eduardo Frei, que había derrotado ampliamente a su contendor, Ricardo Lagos Escobar<sup>34</sup>.

Un tercer elemento que marca el proceso, es la improvisación de un candidato presidencial por parte de la oposición de aquel entonces. El escándalo Piñera-Matthei dañó gravemente cualquier opción a una precandidatura presidencial de ambos<sup>35</sup>. Después de una sucesión de negociaciones y tensas disputas, que finalizaron con la constitución de la “Unión para el Progreso de Chile”, la oposición logró organizar una convención de la cual salió elegido el senador Arturo Alessandri como candidato a la presidencia, aún cuando no resultaba una elección competitiva real<sup>36</sup>.

La candidatura de Eduardo Frei partió con tres activos altamente rentables: **su nombre**, que sintetiza sus propias cualidades y el recuerdo de su padre, el Presidente Eduardo Frei Montalva; **su itinerario político de bajo perfil**, que no permitía identificarlo ni con una militancia excesiva en su propio partido, ni con una oposición

---

34 Navarrete Yáñez Bernardo, las primarias como mecanismo de selección de Candidatos. La experiencia de 1993, en Agenda Pública Edición Año Iv / Nº 7, Revista Electrónica Universidad de Chile, <http://www.agendapublica.uchile.cl/n7/4.pdf>. También: Cómo ganó Frei las primarias del 93, en: Revista HOY nº1.057, octubre 1997.

35 Véase detalles en Carolina García de la Huerta y Francisco Javier Piriz, Piñera versus Matthei, Santiago, 1993.

36 Ver entrevista en el Periódico Electrónico Cambio 21, visto con fecha 21 de febrero de 2011, <http://www.cambio21.cl/cambio21/site/artic/20091211/pags/20091211000000.html>.

radical al antiguo régimen, ni con la crítica más acerba a las reformas económicas realizadas por este último (usuales durante todo el gobierno militar), y, por último, **sus relaciones con el sector empresarial**, donde desarrolló actividades profesionales durante un largo período de su vida.

## 2.2 Las elecciones presidenciales

La elección presidencial de 1993, se desarrolló entre las candidaturas de Frei, Alessandri, Max-Neef, Pizarro, Piñera y Reitze, el día 11 de diciembre de 1993, resultando como presidente electo para el período comprendido entre 1994 y 2000 a Eduardo Frei Ruiz-Tagle, vencedor con aproximadamente el 58% (57.98%) de los votos, según se señala en el cuadro siguiente.

Candidato	Partido/Coalición	Votos	%
Eduardo Frei Ruiz-Tagle	 Concertación de Partidos por la Democracia	4.040.497	57,98%
Arturo Alessandri Besa	 Unión por el Progreso	1.701.324	24,41%
José Piñera Echenique	Independiente	430.950	6,18%
Manfred Max Neef	Ecologista	387.102	5,55%
Eugenio Pizarro Poblete	Movimiento de Izquierda Democrática Allendista	327.402	4,70%
Cristián Reitze Campos	 La Nueva Izquierda (Alianza Humanista-Verde)	81.675	1,17%
<b>Total de votos válidamente emitidos</b>		<b>6.968.950</b>	

Fuente: [http://es.wikipedia.org/wiki/Elecci%C3%B3n\\_presidencial\\_de\\_Chile\\_%281993%29](http://es.wikipedia.org/wiki/Elecci%C3%B3n_presidencial_de_Chile_%281993%29)

Frei alcanzó una altísima votación, superior a la de Patricio Aylwin en 1989 (55,2%) y superior al No en el plebiscito de 1988 (56%).

RESULTADOS DEL NO Y LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES DE  
1989-1993

	NO (1988)	Aylwin (1989)	Frei (1993)
Votos	3.967.579	3.850.023	4.008.65
%	56	55,17	58,01

CUADRO N° 2 RESULTADOS ELECTORALES DE AYLWIN Y FREI POR REGIONES

	Regiones	
	Aylwin	Frei
I	49,7	53,1
II	57,6	55,6
III	60,7	58,3
IV	57,2	61,6
V	52,6	55,6
VI	51,6	62,2
VII	55,5	61,1
VIII	55,8	60,2
IX	47,1	56,8
X	51,0	56,6
XI	54,7	54,7
XII	60,3	60,9
Metropolitana	56,2	57,3
<b>Total</b>	<b>55,17</b>	<b>58,01</b>

El triunfo de Eduardo Frei, por su magnitud, tiene pocos precedentes en la historia de Chile. Una mayoría electoral tan rotunda, obtenida en el marco de una competencia a seis bandas, donde tres candidatos intentaban convocar la adhesión de electores que se habían manifestado en el plebiscito de 1988 por la alternativa del NO, y la obtención de 2,4 veces la votación de su adversario más serio, Arturo Alessandri, necesitan explicaciones adicionales a la fuerza relativa de cada uno de los bloques políticos en competencia<sup>37</sup>.

En efecto, en el ámbito de la competencia presidencial de diciembre de 1993 había tres candidaturas que se reclamaban el apoyo de los votantes de la alternativa NO y disputaban el liderazgo de la oposición al sistema político-económico consensuado en los inicios de la década de los 90, hasta entonces nítidamente en manos del Partido Comunista (Reitze, Pizarro y Max-Neef)

Reitze, fuera de la Concertación, obtuvo una votación apenas superior al error estadístico, mostrando su desaparición como corriente de opinión en la sociedad chilena.

Eugenio Pizarro no logró el objetivo para el cual fue designado candidato por el MIDA, cual era ampliar la base de apoyo del movimiento, consiguiendo incluso 1,7% menos que sus candidatos al Parlamento. Ya avanzada la campaña, el propio Partido Comunista había comprendido el enorme error de apreciación en que incurrió al imaginar esta alternativa como la del reencuentro del movimiento comunista con la Iglesia de base. 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

---

37 Auth José, Elecciones Presidenciales y Parlamentarias de 1993, Revista Centro de Estudios Públicos, Estudios Públicos, 54, 1994, Pág. 342.

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<sup>38</sup>.

Manfred Max-Neef, por su parte, consiguió sobreponerse a la debilidad de las organizaciones que lo apoyaban, obteniendo un resultado superior al de Pizarro, dando una señal inequívoca de la pérdida de liderazgo del Partido Comunista entre los opositores radicales al sistema. Max-Neef sostenía y proponía un programa de gobierno que propiciaba un desarrollo económico-social alternativo para Chile, sobre la base de la teoría del "Desarrollo a escala Humana"<sup>39</sup>, por lo que también pretendía ocupar el nicho político alternativo, hasta ese momento propio del partido comunista, pero desde una perspectiva completamente diferente.

En el pacto opositor, Arturo Alessandri surge porque los partidos de la oposición fueron incapaces de generar un candidato de sus filas. De este modo, ella aparece bajo la fórmula consagrada por la derecha durante sus últimos 40 años: como un salvavidas en una situación de emergencia, como ya se dijo más atrás. Desde la descomposición de los partidos Liberal y Conservador, y la fuerte arremetida del socialismo y la socialdemocracia, la derecha experimentó un prolongado estado de decadencia intelectual y política. A lo anterior se suma la presencia del candidato José Piñera, quien al apuntar al mismo sector político sólo provocó que este menguara su capacidad de convocatoria y el dinamismo que produce la unidad política, producto de

---

38 Ibidem, Pág. 344.

39 Entrevista en El Mercurio de Santiago de fecha 31 de mayo de 2002, sección Resumen de Vida, <http://diario.elmercurio.cl/detalle/index.asp?id={65152b46-cbae-4c32-b780-9b92650206af}>. El desarrollo de su teoría puede ser consultada en: [http://www.max-neef.cl/download/Max-Neef\\_Desarrollo\\_a\\_escal\\_a\\_humana.pdf](http://www.max-neef.cl/download/Max-Neef_Desarrollo_a_escal_a_humana.pdf).

la abierta intención de José Piñera de captar el voto duro de derecha, aún cuando se trata de una candidatura sólo testimonial<sup>40</sup>.

Podemos afirmar entonces, que en el caso de las elecciones generales de diciembre de 1993, éstas cristalizaron un período político condicionado por la transición del primer gobierno democrático en el periodo que va entre los años 1990 a 1994 y, asimismo, una lenta, compleja y progresivamente intensa reconstrucción del tejido político del país. Tal dinámica involucra a las fuerzas políticas —liderazgos, partidos y coaliciones— y, al mismo tiempo, al funcionamiento de las instituciones del Estado y los cambios observables en las tendencias de la opinión pública y de la sociedad civil en general

---

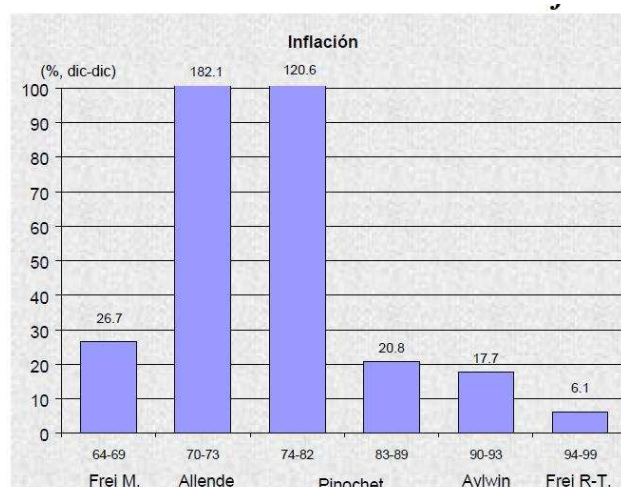
40 Según lo declara el mismo candidato en: [http://www.josepinera.com/jp/camino\\_nuevo.pdf](http://www.josepinera.com/jp/camino_nuevo.pdf)

## CAPITULO III: POLÍTICA ECONÓMICO SOCIAL.

### 3.1. La expansión de la economía

La inflación fue en Chile del siglo XX un problema crónico y, algunas veces, crítico. Este impuesto no legislado y regresivo estuvo siempre presente y fue un generador continuo de inestabilidad macroeconómica. Erradicarla estuvo en los planes de prácticamente todos los gobiernos chilenos del siglo XX, pero este objetivo no se logró sino hasta el último gobierno del siglo. Operando en conjunto con un Banco Central independiente, el resultado obtenido por el gobierno de Frei RT en materia de inflación fue muy superior al obtenido por cualquier gobierno chileno en el siglo que termina. Con un promedio de 6% anual y con una trayectoria decreciente que termina bajo 3% el resultado no tiene comparación con el de gobiernos anteriores. Las administraciones Aylwin con inflación promedio anual de 17%, Pinochet II con 22%, y Frei M con 27% la siguen, pero a una distancia considerable. Las administraciones Pinochet I y Allende son las que presentan las mayores inflaciones en el período bajo análisis, sobre el 100% anual promedio<sup>41</sup>.

Gráfico Inflación comparativa de los Gobiernos desde 1964 hasta 1999.

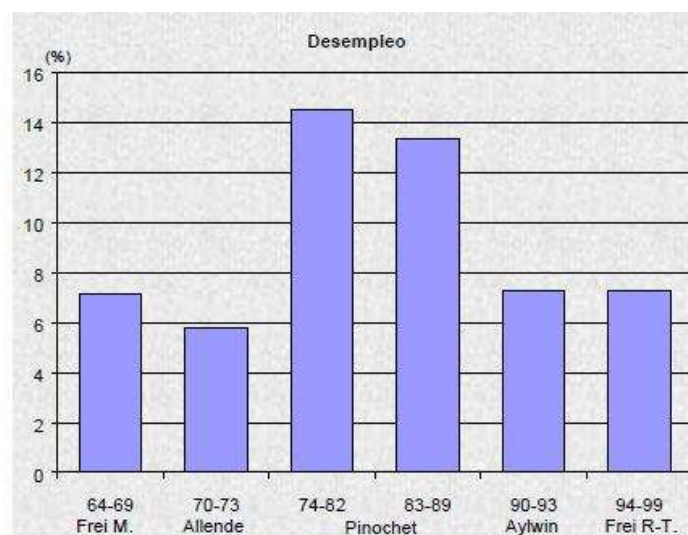


Fuentes: BCCH, INE, WEO

41 Le Fort V, Guillermo, Los resultados macroeconómicos del Gobierno de Eduardo Frei RT: una evaluación comparativa, Banco Central de Chile, Documentos de Trabajo N° 81, 2000, Pág. 5.

El desempleo de la administración Frei, no fue en ningún caso superior al histórico, exhibiendo resultados similares a los de administraciones pasadas de Frei M, Allende y Aylwin, la tasa de desempleo promedió 7% durante la administración Frei RT, y esto a pesar de los efectos de la crisis asiática en el último año de esta administración. Los avances en materia de flexibilización laboral y la recuperación de la actividad resultaron en una marcada reducción de la tasa de desempleo en el gobierno de Aylwin, manteniéndose el mismo nivel en la administración siguiente.

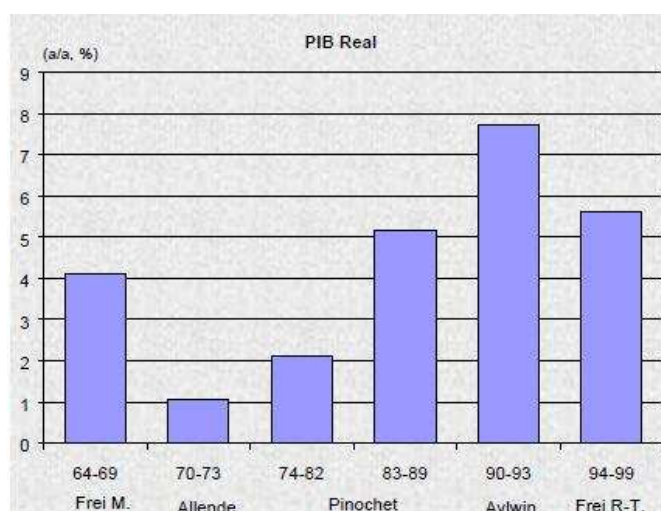
Gráfico Tasas de desempleo gobiernos de Chile desde 1964 hasta 1999.



Fuentes: BCCH, INE, IFS, JP Morgan, Bloomberg

En materia de crecimiento económico sostenido la tasa promedio anual lograda, de algo menos de 6%, ubica a la administración Frei RT en un segundo lugar y sólo superada por la obtenida en el gobierno de Aylwin, que alcanzó a más de 7%. Lo más notable es que esta tasa de crecimiento alcanzada entre 1994 y 1999 ubica a Chile en una posición similar a Corea, Malasia, y Polonia, superando claramente la de los países latinoamericanos, los que presentan tasas de crecimiento muy inferiores, del orden de 3% anual.

Grafico Crecimiento de los Gobiernos de Chile desde 1964 a 1999



Fuentes: BCCH, WEO

No obstante lo anterior, la crisis asiática provocó una caída generalizada en el precio de los commodities de exportación chilenos<sup>42</sup>. En 1998, los precios de las exportaciones chilenas anotaron un descenso del orden de 17%, el que se acrecentó al año siguiente. Uno de los productos más afectados fue el cobre, cuyo precio cayó a niveles históricamente bajos. Se estima que el impacto de los menores términos de intercambio, equivalió a una caída de 4% anual en el ingreso nacional disponible en 1998 (US\$2.500 millones). Lo anterior, por cierto, provocó una baja de las exportaciones en general, repercutiendo en el desempleo.



Fuente: Cálculos del autor basados en BADECEL. Las series fueron deflactadas por un índice de precios externos relevante para Chile.

42 Ffrench- Davis Ricardo, El impacto de las exportaciones sobre el crecimiento en Chile, en Revista de la CEPAL N° 78, 2002, Pág. 158.

Todo ello se produjo en un contexto interno en el cual el gasto crecía aceleradamente, con la posibilidad que el déficit de cuenta corriente se elevara a niveles de 8% del PIB. Finalmente, las acciones de política monetaria lograron evitar una crisis mayor.

Si bien el tamaño del shock externo fue similar al de 1932, y su efecto se extendió a todas las economías del mundo, en esta ocasión Chile estuvo entre los menos afectados. La institucionalidad macroeconómica vigente y el adecuado manejo de las políticas fueron vitales en ello.

### **3.2 La crisis energética.**

A la fecha del inicio de su mandato, en Chile casi la totalidad de las plantas que generaban electricidad funcionaban dependientes de la fuerza hídrica. Para evitar la dependencia del agua, en el año 1995, el gobierno de Chile, representado por Eduardo Frei R-T cerró un tratado con Argentina<sup>43</sup>, representado por Carlos Menem, en virtud del cual este último se comprometía a enviar gas ininterrumpidamente para así reemplazar los costos de construcción de hidroeléctricas por gaseoductos, que supuestamente traería más beneficios.

Entonces, desde pasar a depender del agua, a principios del año 2000 pasamos a depender del gas argentino. Grave error. ¿Por qué? Porque Argentina el 2001 sufrió la crisis económica más grave que haya enfrentado, lo que llevó al Gobierno trasandino a congelar las tarifas de los servicios básicos, como por ejemplo el gas. Esto provocó que los empresarios argentinos dejaran de invertir, lo que limitó la capacidad de producción, impidiendo cumplir con la demanda que le exigía Chile, generando la disminución en el envío de gas, incluso cortes totales.

---

43 Protocolo Sustitutivo del Protocolo N° 2 del Acuerdo de Complementación Económica N° 16 celebrado entre ambos países, por el cual se establecen las Normas que Regulan la Interconexión Gasífera y el Suministro de Gas Natural entre la República de Chile y la República Argentina, 7 de julio de 1995.

Argentina intentó hacer tratados con Bolivia para cumplir los contratos que tenía con Chile, pero éste le exigía condiciones de no vender gas a nuestro país. A raíz de esto el Gobierno chileno tomó la decisión de racionalizar la electricidad por sectores, dejando a Chile a oscuras. Para evitar un desorden social, el gobierno le exigió a las empresas eléctricas chilenas responder a como de lugar, ya que había contratos de por medio y se podrían exponer a grandes multas. Es por esto que las empresas decidieron adaptar las plantas eléctricas de gas... a petróleo, lo que tendría como efecto un alza en las cuentas de luz para solventar el elevado costo de operación y una producción energética menos limpia, cosa que hasta hoy es debatida.

### **3.3 Concesiones de infraestructura pública.**

El sistema de peajes y de concesiones no era nada nuevo en Chile hasta la década de los 90, es más bien una institución antigua en el país. El primer camino pavimentado, Santiago- Valparaíso en 1921 fue también un camino con peaje<sup>44</sup>.

La primera iniciativa que buscó el incorporar a los privados en la gestión de la infraestructura pública data de 1835. En aquel año, una ley firmada por el Presidente Joaquín Prieto institucionalizaba la asociación público-privada y las concesiones viales. La idea era replicar para los caminos lo que funcionaba para el ferrocarril. Pero esa ley nunca se implementó, por cuanto el principio del financiamiento público se impuso progresivamente gracias a la formación de una administración especializada, el Cuerpo de los Ingenieros Civiles en 1842<sup>45</sup> y luego el aumento considerable de los recursos públicos gracias a los impuestos provenientes de la extracción del salitre bajo el gobierno del presidente Balmaceda (1886-1891), primer gobierno que invertía masivamente en obras públicas gracias a los recursos antes mencionado y a una

---

44 Ley 3.611 de 1920.

45 Greve, Ernesto., Historia de la ingeniería en Chile, Imprenta universitaria, 1938, Pág. 24.

administración competente y organizada, que luego pasaría a formar el Ministerio de la Industria y de Obras Públicas y la Dirección de Obras Públicas en 1887<sup>46</sup>.

Con posterioridad, en el año 1982 se reestableció una normativa aplicable a un sistema de concesiones a privados de infraestructura pública. En efecto, en ese año se dictó el DFL N°591 que "Fija normas de carácter general relativas a la ejecución, reparación y mantención de obras públicas fiscales a que se refiere el artículo 52° de la ley 15.840 y a las licitaciones que deben otorgarse en los casos que señala". No obstante, durante toda la vigencia de dicho cuerpo legal, durante aproximadamente 10 años, nunca se utilizó dicha normativa y por consiguiente, jamás se adjudicó alguna obra en virtud de dicho Decreto con Fuerza de Ley<sup>47</sup>.

Sólo a partir de la década de los noventa se tomó conciencia de la envergadura del problema por parte de la administración y de los distintos actores políticos del país, en cuanto a que el sistema tradicional de ejecución de obras públicas no era suficiente para cubrir nuestro déficit en infraestructura, lo que traería como consecuencia un estanco en el desarrollo económico global del país. Este consenso se vio reflejado, entre otros aspectos, en las modificaciones legales que se realizaron con el objeto de dotar al sistema de una normativa clara y transparente, que se vio reflejado en las leyes 19.068 de 1991, 19.252 de 1993 y 19.460 de 1996. La última de estas normas, dictada bajo el gobierno de Frei Ruiz Tagle, contiene, entre otras disposiciones, aquellas relativas al mejoramiento o clarificación del texto legal sobre iniciativas privadas; régimen licitatorio; perfeccionamiento del contrato de concesión y plazo para ello; ampliación del concepto legal de concesión de obra pública; protección de terceros financieristas del concesionario, creándose para tales efectos la prenda especial de concesión de obra pública, otorgándose derechos especiales a este tipo de

---

46 Sabah Zrari, La política chilena de concesiones viales: ¿mimetismo o singularidad institucional?, en Revista Nuevo Mundo Mundos Nuevos Coloquios, 2008, Centre pour l'édition électronique ouverte (CNRS, EHESS, UP, UAPV), Pág. 5.

47 Sistema de Concesiones en Chile 1990 – 2003, Ministerio de Obras Publicas, 2003, Pág. 16.

acreedores. Además se facultaba al Presidente de la República para dictar un Decreto Supremo que fijara el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley de Concesiones de Obras Públicas, facultad que se materializó mediante la dictación del DS MOP N° 900 de 1996.

El mejoramiento del marco normativo, por medio de la normativa antes indicada, junto a otros factores de tipo endógeno como la disponibilidad de financiamiento privado en el mercado local, gracias a la modificación de la Ley General de Bancos para ampliar los préstamos a las concesionarias y constructoras, las modificaciones a la legislación de administradoras de fondos de pensiones, compañías de seguros, fondos de inversión y fondos de inversión de capital extranjero, para que pudieran intervenir en el financiamiento de las concesionarias y la adecuación de la ley de valores que permite securitizar los flujos de las concesiones<sup>48</sup>; a la fuerte presión de la demanda por infraestructura tanto por parte de los sectores productivos como de los particulares<sup>49</sup>; una convergencia de intereses entre rule makers y actores privados, el debilitamiento de la administración pública frente a su contraparte privada, y finalmente en el año 1996, luego de la dictación de la ley 19.460, y la creación de la Coordinación General de Concesiones del Ministerio de Obras Públicas, que unificó las distintas unidades ejecutivas existentes hasta esa época y cuya finalidad principal era establecer y desarrollar el sistema de concesiones, fueron los elementos desencadenantes del desarrollo explosivo del sistema de concesiones durante el gobierno de Frei Ruiz-Tagle.

---

48 Sistema de Concesiones en Chile 1990 – 2003, Ministerio de Obras Públicas, 2003, Pág. 20.

49 Engel, Eduardo, Fischer, Ronald y Galevic Alexander, El Programa Chileno de Concesiones de Infraestructura: Evaluación, Experiencias y Perspectivas, en: La Transformación Económica de Chile. Felipe Larraín y Rodrigo Vergara, Centro de Estudios Públicos, 2000, Pág. 202; y Fischer Barkan, Ronald, Las concesiones de infraestructura: desafío para el futuro, exposición 18 de abril de 2000, Departamento de Ingeniería Industrial de la Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas de la Universidad de Chile y el Instituto de Ingenieros de Chile.

La inversión privada en obras de infraestructura, después de estas reformas del año 1996, se acercó en muchos casos a la inversión extranjera en minería

Inversión en concesiones en comparación a la inversión en minería

	Montos en millones de US\$				
	1997	1998	1999	2000	2001
Inversión privada en Concesiones	234,0	370,8	591,2	690,3	648,3
Inversión extranjera en minería	1.705,4	2.394,1	1.220,8	236,4	765,0

Fuentes: Concesiones MOP, Minería Cochilco

Las principales obras públicas concesionadas durante la administración Frei fueron:

Terminales Portuarios: En la administración Frei Ruiz-Tagle pasaron a operadores privados mediante previo proceso de licitación, los sitios de atraque 1, 2 y 3 de los puertos de Valparaíso y San Antonio en la Región de Valparaíso y el terminal de San Vicente en la Región del Bio-Bio.

Aunque la privatización de la manipulación de carga de inicio de los 80 había solucionado los problemas más urgentes a mediano plazo, la capacidad de transferencia del sistema portuario llegó a sus límites a principios de los años 90. Pese a la apertura de puertos privados para carga ajena, la demanda creciente de servicios portuarios no pudo ser satisfecha suficientemente rápido<sup>50</sup>.

Con fines de potenciar el rendimiento del sistema, el gobierno inició una segunda etapa de la reforma portuaria a mediados de los noventa: Concesionarios privados deberían administrar, desarrollar y explotar determinadas áreas y sitios de atraque de

50 Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, Memoria del Proceso de Modernización Portuaria en Chile (Gobierno del Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle), 1999, Santiago de Chile, Pág. 12.

los puertos públicos, y realizar las inversiones urgentemente necesarias en infra y súper-estructura, maquinaria y otras tecnologías. Se previeron dos esquemas de operación para estas concesiones<sup>51</sup>: bajo el esquema multioperador, el concesionario estaría obligado a conceder acceso a su área a otras empresas de estiba, y bajo el esquema monooperador, el concesionario tendría el derecho exclusivo de operar el área. Según esta clasificación, el sistema sin concesionario cae en la categoría multioperador, ya que todas empresas tienen acceso al puerto.

Un elemento esencial de esta reforma era la disolución de la estatal Emporchi y su descentralización y reestructuración en Empresas Portuarias locales, junto con una fuerte reducción de su dotación de personal.

Durante los siguientes años, las Empresas Portuarias nuevamente constituidas<sup>52</sup> licitaron partes de los puertos a consorcios, casi todos compuestos por empresas de estiba chilenas con socios europeos o estadounidenses. Todos los terminales privados iban a funcionar bajo esquema monooperador.

El competidor más grande se adjudicó cuatro concesiones, el segundo más grande una, y un consorcio compuesto de cuatro grupos empresariales otra. El primer año de funcionamiento de los terminales licitados bajo esquema monooperador fue el 2000 para San Antonio, Valparaíso y San Vicente el 2002.

Aeropuertos: Hasta el año 1994, Chile contaba con terminales aeroportuarios construidos en la década de los 70, significativamente deficitarios para atender el tráfico aéreo de los 90. Por lo tanto, este proyecto estratégico desarrollado durante el gobierno de Eduardo Frei R-T, permitió materializar nuevos terminales en los

---

51 Raitelhuber Andreas y Weller Jürgen, Reestructuración sectorial y cambios en las pautas de la demanda laboral, CEPAL, Serie Macroeconomía del desarrollo N°38, 2005, Pág. 37.

52 Ley 19.542.

aeropuertos “Diego Aracena” de Iquique, “El Loa” de Calama, “Cerro Moreno” de Antofagasta, “La Florida” de La Serena, “Carriel Sur” de Concepción, “El Tepual” de Puerto Montt, “Carlos Ibáñez” de Punta Arenas, además del nuevo “Terminal Internacional Aeropuerto Arturo Merino Benítez” de Santiago. La inversión total efectiva superó los US\$ 200 millones y la totalidad de estos terminales se encuentran operativos.

La ampliación y modernización de los aeropuertos era imposible abordar con recursos públicos, atendido la marginal inversión directa del Estado en esta materia. Para financiar este programa, se incrementaron las tasas de embarque que pagan los pasajeros internacionales de US\$ 12 a US\$ 18 y recientemente a US\$ 25, y las de los pasajeros nacionales en aproximadamente un 40%, con lo cual se financia el pago a los concesionarios además del plan de inversiones de la Dirección General de Aeronáutica Civil<sup>53</sup>.

Carreteras: El principal programa de privatizaciones llevado a cabo en Chile durante los gobiernos de la Concertación y en particular en del Presidente Eduardo Frei R.T, es el de concesión de carreteras. Tradicionalmente se ha considerado que las carreteras son bienes públicos que deben ser provistos por el Estado. Sin embargo, cuando la Concertación asumió el gobierno era evidente que la oferta de carreteras en Chile no había crecido al mismo ritmo que la economía y que las vías existentes se habían vuelto marcadamente deficientes: muchas eran demasiado pequeñas, estaban muy congestionadas y su calidad era muy baja. Por ejemplo, entre 1980 y 1994 se duplicó el parque automotor, mientras que el ritmo con que se pavimentaban las

---

53 Sistema de Concesiones en Chile 1990 – 2003, Ministerio de Obras Publicas, 2003, Pág. 57.

carreteras disminuyó de 350 kilómetros por año durante el período 1955-1970 a sólo 150 kilómetros anuales durante los dos decenios siguientes<sup>54</sup>.

Estado de las carreteras en Chile al asumir el gobierno Eduardo Frei R-T.

CUADRO 4  
ESTADO DE LA RED VIAL EN 1993

Clasificación	Buena	Media	Deficiente	TOTAL
Concreto	1.611	1.726	499	3.835
Asfalto	5.157	2.157	1.802	9.116
Grava	4.191	15.405	17.802	34.432
TOTAL (en porcentajes)	15	52	33	100

*Fuente:* Ministerio de Obras Públicas.

Como resultado del plan de inversión privada por medio del proceso de licitación, a fines de 1998 se habían adjudicado, 15 carreteras interurbanas. Según las estimaciones, en esas carreteras se invertirán 3.300 millones de dólares, una suma considerable si se tiene en cuenta que el presupuesto anual del Ministerio de Obras Públicas para aquel año era de aproximadamente 800 millones de dólares. La mayoría de las carreteras fueron adjudicadas a empresas mexicanas o españolas.

Con la excepción de la Ruta 68, las concesiones comparten dos características clave. En primer lugar, el plazo es fijo, de modo que éste no puede ajustarse al crecimiento de la demanda. En segundo lugar, las concesiones fueron otorgadas con “garantías de ingresos mínimos” generosas. Básicamente, éstas aseguran que los contribuyentes se harán cargo de las diferencias si el tráfico cae por debajo de un piso anual especificado en el contrato. Estos pisos se calcularon para asegurar que el concesionario recupere por lo menos el 70% de la inversión y de los gastos de funcionamiento estimados por el Ministerio de Obras Públicas antes de concesionar.

54 Acevedo, R. y J. P. Errázuriz, “Infraestructura: oportunidad u obstáculo para el desarrollo”, en F. Larraín (editor), Chile hacia el 2000: Ideas para el Desarrollo, Centro de Estudios Públicos, 1994.

Con frecuencia las empresas han sostenido que las garantías son insuficientes y han presionado para que se aumenten las estimaciones de los costos<sup>55</sup>.

Los beneficios que han tenido las carreteras concesionadas para los usuarios son significativos y todas las encuestas realizadas por el Ministerio dan cuenta de un altísimo grado de satisfacción relacionado con la menor accidentabilidad, menores tiempos en viaje y mayor confort de los mismos. Los usuarios destacan por ejemplo las ventajas de las dobles calzadas y enlaces, la nueva y mejor señalización, los teléfonos de emergencia, la mayor velocidad con la que se puede circular en las carreteras concesionadas y las ventajas de no tener que pasar por importantes ciudades gracias a los bypass. Además de ello, los niveles de seguridad han aumentado, disminuyendo el número de muertos y los costos sociales de los accidentes en un 40%.

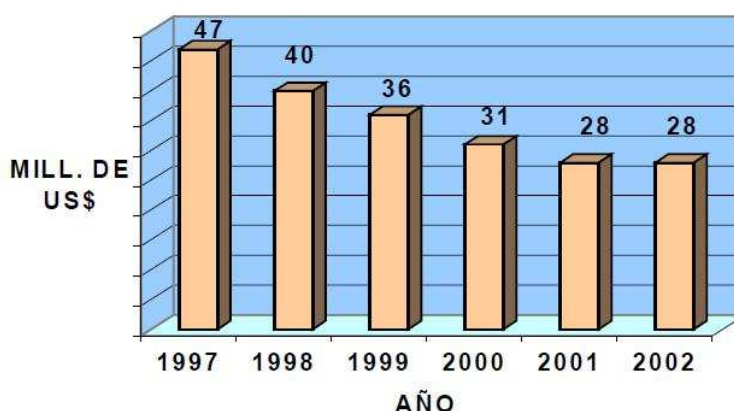
Disminución de Accidentes y muertos en accidentes en carretera desde el inicio de las licitaciones.



Fuente, Ministerio de Obras Publicas, 2003.

55 Engel, Eduardo, Fischer, Ronald y Galevic Alexander, El Programa Chileno de Concesiones de Infraestructura: Evaluación, Experiencias y Perspectivas, en: La Transformación Económica de Chile. Felipe Larraín y Rodrigo Vergara, Centro de Estudios Públicos, 2000, Pág. 226

### COSTO SOCIAL ANUAL DE ACCIDENTES DE TRANSITO EN VIAS CONCESIONADAS



Fuente, Ministerio de Obras Publicas, 2003.

#### 3.4 Las privatizaciones.

El gobierno de Eduardo Frei Ruiz Tagle, tuvo como uno de sus elementos caracterizadores, el entregar un rol preponderante a la participación de los privados en las diferentes actividades productivas existentes en el país. Así, a poco de haber asumido el gobierno, comenzó con un proceso de privatizaciones sobre empresas en las que el Estado aún mantenía propiedad. En 1994, el gobierno de Frei Ruiz-Tagle privatizó la mina de cobre El Abra, perteneciente a Codelco, a favor de la transnacional norteamericana Cyprus Minerals. Finalmente, El Abra pasó a manos de la mayor empresa estadounidense del sector: Phelps Dodge. En 1996 se privatizó Colbún, que pasó a manos de la belga Tractebel, del cual forma parte el grupo nacional Matte, y es filial de la transnacional francesa Suez Lyonnaise.

En 1998, se inició la privatización de las sanitarias con Esva (Valparaíso), traspasada a manos de la alianza de la inglesa Anglian Water y Endesa España. Posteriormente, Endesa España vendió su parte a Anglian Water. En 1999, se privatizó Emos, también a manos de Suez Lyonnaise, que participó directamente y a través de su filial, Aguas Barcelona.

A diferencia de lo sucedido con las privatizaciones que se produjeron durante el gobierno militar, "Todas las principales privatizaciones en los gobiernos de la Concertación se efectuaron en beneficio de consorcios extranjeros, formando parte del fuerte proceso de transnacionalización que vive la economía nacional. Los mayores traspasos fueron realizados a favor del consorcio francés Suez Lyonnaise, presente en la economía chilena directamente y a través de sus filiales la belga Tractebel y la española Agbar (Aguas Barcelona)"<sup>56</sup>.

Existen dos casos particulares en el sector eléctrico que marcan el Gobierno de Eduardo Frei R.T:

a. Colbún, el corolario de la concentración en el sector eléctrico.

A fines de los 70, el sector eléctrico chileno estaba constituido por dos empresas públicas: Endesa y Chilectra. Además, Endesa poseía dos filiales regionales de distribución: Saesa y Frontel. Si bien estas últimas fueron privatizadas en 1980, la mayor parte de las compañías públicas fueron enajenadas entre 1986 y 1989, luego de la reestructuración del sector. En ese marco, Endesa fue dividida en 14 compañías. Seis generadoras: Endesa, que retuvo la propiedad del sistema de transmisión del Sistema Interconectado Central (SIC); Colbún, Pehuenche, Pilmaiquén, Pullinque y Edelnor, de las cuales las cinco primeras están localizadas en el SIC; y seis distribuidoras: Emelat, Emec y Emelectric, Emelari, Eliqsa y Elecda, de las cuales las tres primeras están en el SIC. Las dos empresas restantes son Edelayesen y Edelmag. Chilectra, por su parte, fue dividida en tres empresas localizadas en el SIC: una generadora, Gener, y dos distribuidoras, Chilectra (Chilmetro al momento de su privatización) y Chilquinta.

---

56 Fazio Hugo, "Crece la Desigualdad. Otro mundo es posible", Editorial LOM,

Pilmaiquén, Emec y Emelectric fueron vendidas en 1986, durante el gobierno militar, a través de licitaciones públicas<sup>57</sup>. Igual procedimiento se usó en 1987 para vender Pullinque y Emelat. Las empresas grandes fueron privatizadas a través de licitaciones periódicas de paquetes minoritarios de acciones en la Bolsa de Comercio y de la venta directa de acciones a empleados de dichas empresas, a empleados públicos y a pequeños inversionistas locales. La privatización de Chilectra, Chilquinta y Gener comenzó en la segunda mitad de 1985, completándose en enero de 1988. En julio de 1987 se inició la privatización de Endesa, y a fines de 1989 el 72% de la empresa estaba en manos privadas. El control de Edelmag pasó a manos privadas en 1988, y lo mismo ocurrió con Elecda, Emelari y Eliqsa en 1989. La privatización de Endesa y las otras cuatro empresas se completó en 1990. A fines de 1989, en tanto, Endesa se adjudicó la empresa Pehuenche.

Así, a fines de 1989, sólo cuatro empresas eléctricas estaban en manos del Estado: Edelnor, Colbún, Edelayesen y Tocopilla, esta última división de la minera estatal Codelco.

Durante el Gobierno de Eduardo Frei R.T, se dio curso a un proceso de privatización y concentración en el sector eléctrico, si bien es cierto que la privatización de Edelnor se inició en 1991, el control pasó a manos privadas en 1994, mientras que en 1999 se completó con la venta del 8,81% que estaba en manos del Estado. En 1995, Codelco adjudicó en licitación pública el control de la planta termoeléctrica Tocopilla localizada en el SING, hoy llamada Electroandina. Edelayesen, fue vendida en noviembre de 1998 a través de una licitación pública.

---

57 Serra Pablo, Regulación del sistema eléctrico chileno, Revista Perspectiva, Departamento Ingeniería Industrial, Vol.VI, N°1, Universidad de Chile, 2002, Pág. 44.

Colbún S.A., es una empresa productora de electricidad chilena (conocida como Colbún Machicura entre 1986-2000). Creada a partir de las centrales hidroeléctricas de Colbún y Machicura de ENDESA en 1986 y traspasada como empresa filial de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO). En 1996, en tanto, un consorcio adquirió un 37,5% de Colbún. Antes de dicha venta, sólo el 15% de las acciones de Colbún estaban en manos privadas. En Diciembre de 1997 el gobierno vendió en la Bolsa de Comercio el 4,7% de las acciones de Colbún y el 35,6% restante en el 2001. En 1997 CORFO vende 37,5% de su participación, y en marzo de 1997 es privatizada completamente. Accionistas principales son Minera Valparaíso S.A. (Grupo Matte) (34,97%) y Electropacífico Inversiones Ltda. (28,60%)

b. Ralco y otros problemas ambientales de la industria eléctrica.

Si bien durante el mandato de Eduardo Frei R.T, entró en vigencia la Ley de Medio Ambiente y comenzó a operar el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (Seia), el apoyo a proyectos cuestionados medioambientalmente fue abierto. El proyecto central hidroeléctrica Ralco de Endesa, en la Región del Bío Bío, contó con el apoyo público del presidente antes de que las evaluaciones ambientales concluyeran y en contra de lo que sugerían los informes técnicos.

Cuando el grupo encabezado por José Yuraszeck, asumió el control de Endesa ya privatizada a comienzos de los '90, se dio comienzo a los proyectos hidroeléctricos Pangué y Ralco. Esto alarmó a las comunidades pehuenches del Alto Bío Bío, que ante la inundación de sus tierras hablaron de "atropello a los derechos humanos", no obstante el conflicto indígena existente, el gobierno del Presidente Frei, entregó total respaldo a ambos proyectos.

Pangue se inauguró en 1997<sup>58</sup> con la mediática presencia de Frei, y el último día de su mandato se aprobó la concesión eléctrica para la construcción de Ralco, último permiso administrativo pendiente para seguir con la obra.

La influencia de la Presidencia de Frei en la aprobación del proyecto Ralco queda de manifiesto al revisar la prensa de la época. Así, el Diario "Estrategia" el lunes 10 de agosto, con una nota editorial titulada "Caso Ralco", da constancia del abierto apoyo gubernamental al detallar que "Aquí se está comprometiendo el progreso del país. De acuerdo a las proyecciones efectuadas por la Comisión Nacional de Energía, para el 2002 Chile requerirá de una nueva central hidroeléctrica para satisfacer la demanda eléctrica proyectada. Esa es la primera razón por la cual resulta necesario que las obras de Ralco, que involucran US\$ 500 millones de inversión, se materialicen en las fechas programadas, puesto que se traducirá en un abastecimiento seguro para una importante parte de la ciudadanía"<sup>59</sup>.

Para Estrategia "el episodio desencadenado respecto de las permutas de tierras para un grupo de pehuenches" es "muy lamentable", "sobre todo cuando se considera que la mayor parte de las familias involucradas ha llegado a un acuerdo con dicha empresa (Endosa) y sólo restan diez, de 84 jefes de familia, para dar por concluida la etapa de negociaciones".

En la visión de este medio empresarial, lo que acontece en Ralco es "artificial" pues se estaría potenciando un conflicto "sólo porque es de fácil utilización política". En tal sentido, dice el diario Estrategia, "fue oportuna la decisión del Presidente de la República de apartar de su cargo al Director de Conadi, puesto que se alejó de la línea del gobierno al favorecer, abiertamente, a una de las partes. El papel de esta institución, en el problema concreto, se circunscribe a velar porque la entrega de

---

58 20 años de historia energética, en Revista Electricidad Interamericana, [http://www.revistaei.cl/revistas/imprimir\\_noticia\\_neo.php?id=908](http://www.revistaei.cl/revistas/imprimir_noticia_neo.php?id=908).

59 Diario "Estrategia" el lunes 10 de agosto de 1997.

nuevos terrenos mejore la calidad de vida del grupo étnico y no intervenir como un actor en una transacción que compete a privados".

Esta renuncia, junto a otras, ha sido entendida como el punto clave de la inflexión del Estado en favor de ENDESA. El Presidente Frei le pidió la renuncia al primer director de la Conadi, Mauricio Huenchulaf, en abril de 1997, por lo que se percibía como su oposición al proyecto de Ralco. Lo mismo ocurrió con su sucesor, Domingo Namuncura, en agosto de 1998<sup>60</sup>.

Este apoyo, también consta en medios internacionales, como es el caso de America Economía Internacional, medio que señaló a comienzos de 2000: "El presidente Eduardo Frei no quiere despedirse de su mandato sin dar antes luz verde al proyecto eléctrico de Endesa, la central Ralco. La compañía española cuenta desde hace dos años con el apoyo del mandatario".

Para algunos, el caso Ralco "es otro en que también refleja los intereses del estado y da cuenta de que lado están las políticas de gobierno, En este caso el gobierno dice: bueno queremos justicia y queremos que los derechos sean respetados, y por otro lado, muy inteligentemente y muy engañosamente, va haciendo lobby para que los hermanos pewenche puedan vender sus tierras y luego entregarlas a empresas transnacionales que ni siquiera son empresas chilenas. Entonces el estado ¿donde esta? ¿de que lado esta? ¿al servicio de las empresas?. El gobierno ¿a que lado esta? ¿a quien esta defendiendo? Si hoy son sus hombres principales, como el ex Presidente de la República Eduardo Frei, accionistas y promotores principales de la construcción de Ralco"<sup>61</sup>

---

60 Mallon, Florencia E., "Cuando la amnesia se impone con sangre, el abuso se hace costumbre: El pueblo mapuche y el Estado chileno, 1881-1998", en Drake y Jaksic, op. Cit., Pág. 433-462, pero especialmente Pág. 449-459.

61 Aylwin Oyarzún José, Derechos humanos y pueblos indígenas. Universidad de la Frontera, 2002, Pág. 449.

### **3.5 La ampliación de la jornada escolar y la reforma del Estatuto Docente.**

Cuando empezaba su gobierno, en 1994, el presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle señaló que su administración otorgaría una atención preferente a mejorar la educación del país. Por esta razón, se creó entonces la Comisión Nacional de Modernización de la Educación, integrada por dieciocho conocidos profesionales y académicos que procedían de diversas actividades y posturas políticas. Su misión consistía en efectuar un diagnóstico del sistema educacional, incluyendo sus deficiencias y limitaciones, detectar los desafíos que Chile debía enfrentar en los años siguientes y efectuar las proposiciones adecuadas. El informe de la comisión se transformó así en una importante referencia para los cambios que debían emprenderse.

Así, a partir de enero de 1996, un equipo conformado por personas provenientes de los ministerios de Educación y de Hacienda comenzaron a estudiar de qué manera complementar las iniciativas en curso –algunas de las cuales, como el Mece media o la red Enlaces, recién comenzaban a expandirse– y elaborar un programa de reformas verdaderamente amplio. Naturalmente, el objetivo apuntaba a mejorar la calidad y equidad de la educación.

Este objetivo se pretendió lograr por medio de una reforma que apuntaba a los cuatro principales ejes de la educación:

a. Programas de mejoramiento e innovación pedagógica. Su objetivo fundamental consistía en mejorar el proceso enseñanza/aprendizaje, poniendo énfasis en su calidad y equidad. Requería enriquecer la base sobre la cual estaban funcionando las escuelas y liceos del país. Pretendía fomentar la descentralización, la autonomía y la creatividad pedagógicas.

Ya se había avanzado con los Mece básica, media y rural, los Programas de Mejoramiento Educativo y el de las 900 Escuelas<sup>62</sup>; varios de ellos estaban focalizados hacia los colegios con mayor riesgo social.

b. Desarrollo profesional de los docentes. Consistía en fortalecer la profesión de los educadores, lo que suponía elevar la calidad de su formación inicial, incorporar talleres de perfeccionamiento, ofrecer incentivos como becas, pasantías en el extranjero y premios a la excelencia, y mejorar de manera gradual, pero persistente, las condiciones de trabajo y los salarios de los profesores (ver capítulo sexto).

c. Reforma curricular. Tres eran sus aspiraciones primordiales. Por una parte, actualizar los objetivos y contenidos de la educación básica y media, considerando que los planes y programas vigentes habían sido dictados a principios de los años ochenta. Por otra, impulsar una educación de calidad, incorporando los avances en pedagogía. En tercer lugar, cumplir con las disposiciones de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) que, junto con formalizar las metas generales y los perfiles de egreso de ambos ciclos, estipuló un nuevo procedimiento basado en la descentralización para idear el curriculum escolar. Esto significa que los colegios actúan con amplios rangos de libertad al definir sus propios planes y programas de estudios.

La reforma curricular se realizaría en dos etapas. Primero se necesitaba acordar un marco global y luego, aprobar los programas de estudio. El marco general debía incorporar ciertos objetivos transversales, referidos a la formación ética, al crecimiento y la autoafirmación personal, a la persona y su entorno, y al desarrollo del pensamiento. Se recogerían así las recomendaciones de la Comisión Nacional de Modernización de la Educación, que estimaba que era necesario diseñar un programa

---

62 Racynzki Dagmar, Reforma Educacional Chilena: el difícil equilibrio entre la macro y micro política, en Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, eficiencia y cambio en educación, Vol N° 5, N°3, CIEPLAN 2005, [ialnet.unirioja.es/servlet/dfichero\\_articulo?codigo=2354541&orden](http://ialnet.unirioja.es/servlet/dfichero_articulo?codigo=2354541&orden)

común de formación personal que ofreciera a todos los chilenos la posibilidad de desarrollar plenamente todas las potencialidades y su capacidad para aprender a lo largo de la vida, dotándolos de un carácter moral cifrado en el desarrollo personal de la libertad; en la conciencia de la dignidad humana y de los derechos y deberes esenciales que emanan de la naturaleza del ser humano; en el sentido de la trascendencia personal, el respeto al otro, la vida solidaria en sociedad y el respeto a la naturaleza; en el amor a la verdad, a la justicia y a la belleza; en el sentido de la convivencia democrática, el espíritu emprendedor y el sentimiento de la nación y de la patria, de su identidad y tradiciones.

El marco curricular para básica se aprobó a principios de 1996 y posteriormente se elaboraron los programas de estudios para primero y segundo de básica, que comenzaron a operar al año siguiente. Asimismo, se empezó a diseñar el marco curricular para la enseñanza media, en 1998 se trabajó en sus programas y se aplicaron a partir de 1999.

d. Jornada escolar completa. Como vimos, esta iniciativa buscaba más tiempo para dedicarlo a una educación enriquecida, suponía incrementar los espacios escolares y estaba orientada a los sectores con mayores necesidades, que eran justamente los que no estaban accediendo a un horario diurno completo para la enseñanza y el aprendizaje. El proyecto de ampliar la jornada escolar se envió a decisión legislativa en mayo de 1996, el mismo mes en que el presidente Frei anunció la reforma escolar, y obtuvo un amplio respaldo de la opinión pública y las familias, que valorizaron particularmente el hecho de que sus hijos pudieran estar durante todo el día en el colegio. No se recibieron objeciones desde el punto de vista pedagógico. Como vimos, numerosos estudios académicos confirmaban la importancia del tiempo dedicado al estudio en los resultados y el aprendizaje de los alumnos.

### 3.6 Reforma Procesal penal.

Hasta mediados de la década de 1990, el sistema de administración de justicia en materia penal Chile estuvo compuesto por tres subsistemas: los tribunales de justicia, los servicios colaboradores y los servicios auxiliares. El primer subsistema es el “poder judicial” en sensu estricto. El poder judicial estaba organizado en tres niveles jerárquicos: Corte Suprema a la cabeza, Cortes de Apelaciones en un nivel intermedio y tribunales del crimen de primera instancia en la base.

Estos tribunales del crimen de primera instancia eran unipersonales, compuesto por un juez del crimen, un secretario y oficiales que tramitan las causas, y se hallaban bajo la dependencia directa de la Corte de Apelaciones, que ejercía respecto de ellos la superintendencia directiva y correccional a través del recurso de queja en primera instancia.

El régimen procesal penal del sistema antiguo de administración de justicia, vigente durante el siglo XX hasta la reforma, consistía en un procedimiento ordinario por crimen o simple delito de acción pública, cuya estructura básica databa de 1906<sup>63</sup>. Sus modificaciones más importantes fueron el Decreto Ley 426 de 1927 que suprimió los promotores fiscales, delegando en un mismo órgano judicial las labores de investigar y juzgar<sup>64</sup>. El procedimiento consistía en dos fases, el sumario y el plenario, y el juez del

---

63 En rigor, al igual que otros países de A. Latina, Chile, a lo largo de su historia consagró un modelo de justicia moldeado bajo los parámetros de un sistema heredado desde los tiempos de la colonización española, el que se había caracterizado por su carácter inquisitivo, extremadamente lento y burocrático (sobre el tema véase Julio Maier, *Derecho Procesal Penal T. I*, Editores del Puerto, Buenos Aires 1996). Ciertamente hubo intentos por dotar al sistema judicial de nuevos mecanismos y herramientas, pero dichas iniciativas jamás llegaron a romper las estructuras del sistema heredado. El Código de Procedimiento Penal de 1906 no establecía el sistema inquisitivo reformado que ya existía en los países de Europa, sino que mantenía el sistema anterior dado los altos costos que importaría introducir un juicio propiamente tal, como lo reconoce expresamente el legislador (sobre el tema véase Duce, Mauricio y C. Riego, *Evolución Histórica del Proceso Penal en Chile en: Cuadernos de Trabajo N° 2, El Nuevo Proceso Penal*, Universidad Diego Portales, 2000, Pág. 11; Bravo, Bernardinoy S. Concha, *Codificación y Decodificación en Hispanoamérica*, Escuela de Derecho Santo Tomás, Santiago 1998).

64 Hubo varios intentos de reformar el sistema mixto, entre los más importantes está el del Presidente Jorge Alessandri R. (1958-1964), cuyo objetivo era el de separar funciones entre los jueces y los que sentencian. Otro intento fue bajo el gobierno de Eduardo Frei, entre los años 1964-1970, cuyo objetivo era el de brindarle más celeridad a los procesos y pretendía restablecer el Ministerio Público, este proyecto fue redactado por Rubén Galecio, aprobado en la Cámara de Diputados en 1969, aplazando su

crimen actúa en ambas. El sumario seguía el principio inquisitivo, era secreto, discrecional, y tenía por finalidad investigar, establecer grados de participación y responsabilidad. En la práctica, todo el procedimiento era realizado por personal asistente del juez o tribunal, por diversos problemas latamente documentados 21. Las reglas de procedimiento para apreciar el valor probatorio de la prueba eran más o menos rígidas, y daban lugar a sentencias llenas de citas de artículos de códigos y leyes, sin una explicación razonada de fondo respecto a la resolución.

El procedimiento de prisión preventiva, ordenada por el actuario o el juez, era una medida que pasaba a ser pena anticipada o condena en la práctica, y por lo tanto un alto porcentaje de personas no sentenciadas quedan detenidas en las cárceles.

En definitiva, el mismo actor judicial debía cumplir funciones contrapuestas –investigar, procesar y sentenciar-, las condiciones eran precarias y deficientes, y todo el procedimiento atentaba contra garantías que debieran ser básicas del debido proceso en el estado constitucional democrático.

El papel de la defensa en el procedimiento de justicia criminal previo a la reforma era secundario, aún cuando estaba presente a lo largo del proceso penal. Por otra parte, en el procedimiento penal chileno, hubo escaso desarrollo vías alternativas, tales como la conciliación, la mediación y el arbitraje.

El procedimiento había sido objeto de críticas desde hace varias décadas por las siguientes razones:

---

tramitación hasta 1973, año en que se produjo el golpe militar, donde el proyecto quedó estancado sin que finalizara su tramitación constitucional (Una explicación de los principales contenidos del proyecto como también su desarrollo puede verse en, "Trabajo Preparatorio para una Reforma del Código de Procedimiento Penal", en: Revista de Ciencias Penales, n° 1, Tomo XXVI, Tercera Época, enero-abril 1967, 336 a 346). Pero el proyecto de Galecio influyó en la ley 18.857 de 1989 (explicación de evolución de proyecto hasta su promulgación en Ortúzar, Waldo, "Historia de las Reformas al Código de Procedimiento Penal", en: Revista de Derecho n° 186, Universidad de Concepción, 1989, Pág. 9 a 16).

- El mismo órgano del poder judicial, juez del crimen, tenía la función investigar, procesar y sentenciar. Por lo tanto no habría condiciones objetivas de imparcialidad. En la práctica, los actuarios, funcionarios subalternos, eran quienes llevan la causa.
- Los inculcados, por su parte, no podían ejercer su función de ciudadanos provistos de derechos en conflicto con el Estado, pues dentro del procedimiento eran simples objetos de investigación, subordinados a las decisiones del juzgado. Una de las decisiones posibles consistía en ordenar la prisión preventiva, con las consecuencias que ello significaba.
- Los fundamentos de las decisiones no eran conocidos, y el acceso a los expedientes estaba impedido por trabas legales y fácticas, y los procesos eran extremadamente largos y costosos.
- Finalmente, la víctima no desempeñaba una función relevante en el proceso.

En definitiva, éstos y otros cuestionamientos, todos en conjunto, apuntaron al hecho que el sistema de administración de justicia tradicional tenía fallas estructurales que demandaban cambios profundos, integrales.

Considerando los elementos antes mencionados se procedió reformar el procedimiento penal vigente a la época. Esta reforma procesal penal consistió en un conjunto de instituciones, normas, procedimientos y condiciones complementarias, que dieron lugar a una transición desde un sistema penal inquisitivo, esencialmente escrito y secreto, a uno acusatorio, oral y público.

La reforma encuentra su operacionalización legal e institucional en cinco cuerpos legales: Reforma a la Constitución Política (Ley 16.519 de 1997); Ley Orgánica del Ministerio Público (Ley 19.640 de 1999); Nuevo Código Procedimiento Penal (Ley

19.696 del 2000); Ley de Defensa Pública en materia Penal (Ley 19.718 del 2001); Modificación al Código Orgánico de Tribunales (Ley N° 19.665, del 2000); Ley adecuadora de la legislación chilena a la reforma procesal (Ley N° 19.806, del 2002).

Las ideas básicas matrices han sido tomadas del procedimiento penal alemán, y en menor medida de los Estados Unidos de Norteamérica<sup>65</sup>. La cooperación internacional desempeña un papel importante en la implementación del nuevo sistema.

La reforma comenzó a ser puesta en práctica gradualmente en el territorio nacional: primero, en diciembre del 2000, en las regiones IV y IX, a continuación, en octubre del mismo año, en las regiones II, III y VII, en diciembre del 2002 en las regiones I, XI y XII, en diciembre del 2002 en las regiones V, VI, VIII y X, hasta llegar a la Región Metropolitana en diciembre del 2004.

La marcha blanca de la reforma supuso numerosos trabajos preparatorios, y, asimismo, los entes gestores e implementadores desearon que la gradualidad fuera dando la posibilidad de ir aprendiendo y perfeccionando el nuevo sistema. De allí que el proceso fue concebido paulatinamente en el territorio nacional.

En el nuevo sistema, la fase de indagación del fiscal no tiene carácter formal, y por lo tanto está exenta de trámites y ritualidades. Las relaciones entre el fiscal, el defensor, y las organizaciones que colaboran - Policía, Servicio de Registro Civil, Servicio Médico Legal, entre otros- son directas, flexibles, y complementarias. Con el mismo propósito de flexibilizar y acelerar los procesos, el nuevo sistema elimina la existencia de trámites e instancias prolongadas, y da lugar a concentrar en pocas audiencias la

---

65 En el primer país, la oralidad en el proceso es central, las funciones de indagación, defensa y juzgamiento están separadas, las garantías de debido proceso custodiadas por un juez de garantía. La celeridad relativa de los procesos, en comparación con otros países es notoria (International Press, DSE-Seminar für chilenische Richter: Unterstützung für die Justizreform in Chile, RB 4063, mayo 1996). De los Estados Unidos destaca el papel de las defensorías públicas y privadas (Ford Foundation, Los Donatarios de la Fundación Ford y la Búsqueda de la Justicia, N. York 2001, Pág. 7 a 9).

solución de casos, por acuerdo de las partes en la primera fase –inculpado, fiscal, defensor, juez de garantía- o llegando a la instancia del Tribunal Oral, en la segunda fase. Asimismo, en la misma dirección, la oralidad en segunda fase sustituye largos expedientes que en el antiguo sistema sólo contribuyen a burocratizar, entorpecer y retardar la causa.

La oralidad pasa a ser una garantía relevante en el nuevo sistema, y ello significa, en la práctica, numerosas audiencias orales, destinadas a resolver cuestiones de procedimiento, y el juicio oral y público. En estrecha relación con la oralidad en los procedimientos, en el nuevo sistema las personas tienen oportunidades para estar personalmente con los jueces, y ello contrasta con la operatividad del sistema de pre-reforma, según se relató, en el cual los actuarios hacen de verdaderos intermediarios entre el inculpado y el acusador/juez.

En el nuevo procedimiento, los hechos y las circunstancias de la causa pueden ser probados por cualquier medio en el juicio oral, previo conocimiento y control del juez de garantía, quien se orienta por procedimientos pre-establecidos. La valoración de si determinados medios son pruebas o no corresponderá a los jueces del Tribunal Oral, asimismo, ciñéndose éstos a ciertos requisitos pre-establecidos en el procedimiento, y a los principios de la lógica, las máximas de la experiencia y los conocimientos científicamente adquiridos. Estas nuevas circunstancias, alteraron sustancialmente el margen de maniobra de los jueces para evaluar, fundamentar y dictar sentencia. En otras palabras, se terminaron las reglas más o menos rígidas que existían en el antiguo procedimiento penal para apreciar la prueba, evaluar y dictar sentencia, citándose artículos, y en lugar de ello el nuevo proceso demandó un razonamiento que demuestre capacidad de aplicación de normas a casos concretos, capacidad de análisis racional de situación y de perspectivas involucradas, y capacidad de discernimiento jurídico.

Por otra parte, los mecanismos de resolución de conflictos incorporados en el nuevo procedimiento buscan facilitar el acceso a la justicia y ser de utilidad social, al significar una contribución a la descongestión del sistema de administración de justicia. Sólo un bajo porcentaje de los casos llega a la fase del juicio oral. La mayor parte encuentra salida por vías alternativas, tales como los acuerdos reparatorios y la suspensión condicional del procedimiento. El procedimiento abreviado, sin corresponder a la categoría de salidas alternativas, contribuye a los mismos propósitos sociales y de descongestión del sistema.

## **CAPITULO IV: LOS GABINETES DE EDUARDO FREI**

## Los gabinetes de la Administración Frei

	1º Gabinete	2º Gabinete	3º Gabinete	1998-Salida
MINISTERIO	MINISTRO	MINISTRO	MINISTRO	MINISTRO
Interior	Germán Correa	Carlos Figueroa	Carlos Figueroa	Raúl Troncoso
Defensa	Edmundo Pérez Yoma	Edmundo Pérez Yoma	Edmundo Pérez Yoma	Raúl Troncoso
				José Florencio Guzmán
				Edmundo Pérez Yoma
Hacienda	Eduardo Aninat	Eduardo Aninat	Eduardo Aninat	Manuel Marfán
Justicia	Soledad Alvear	Soledad Alvear	Soledad Alvear	José Antonio Gomez
Agricultura	Emiliano Ortega	Emiliano Ortega	Carlos Mladinic	Ángel Sartori
Trabajo	Jorge Arrate	Jorge Arrate	Jorge Arrate	Germán Molina
Minería	Benjamín Teplizky	Benjamín Teplizky	Benjamín Teplizky	Sergio Jiménez Moraga
Transportes	Narciso Irureta	Narciso Irureta	Claudio Hoffman	Claudio Hoffman
Planificación	Luis Maira	Luis Maira	Roberto Pizarro	Germán Quintana
CORFO	Felipe Sandoval	Felipe Sandoval	Felipe Sandoval	Felipe Sandoval
Sernam	Josefina Bilbao	Josefina Bilbao	Josefina Bilbao	Josefina Bilbao
Relaciones Exteriores	Carlos Figueroa	José Miguel Insulza	José Miguel Insulza	Juan Gabriel Valdés
Economía	Alvaro García	Alvaro García	Alvaro García	Jorge Leiva
Educación	Ernesto Schiefelbein	Sergio Molina	Juan Pablo Arellano	Juan Pablo Arellano
Obras Públicas	Ricardo Lagos	Ricardo Lagos	Ricardo Lagos	Jaime Tohá
Bienes Nacionales	Adriana Delpiano	Adriana Delpiano	Adriana Delpiano	Sergio Galilea
Salud	Carlos Massad	Carlos Massad	Alex Figueroa	Alex Figueroa
Vivienda	Edmundo Hermosilla	Edmundo Hermosilla	Edmundo Hermosilla	Sergio Henríquez
Secretaría Gobierno	Gral. Víctor Manuel Rebolledo	José Joaquín Brunner	José Joaquín Brunner	Jorge Arrate
				Carlos Mladinic
Secretaría Presidencia	Gral. Genaro Arriagada	Genaro Arriagada	Juan Villarzú	John Biehl

Fuente: Marcelo Mella, El Pensamiento sobre la Modernización y la Democratización durante el Gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle.

### 4.1 El Primer Gabinete.

Ascanio Cavallo señala, como explicación a la sucesión de gabinetes durante la administración Frei, la proliferación de los conflictos entre las diversas subjetividades Concertacionistas, principalmente, después de las elecciones Parlamentarias de 1997. En relación a los conflictos internos, las discrepancias en los equipos ministeriales surgieron debido a la existencia de desconfianzas entre la troika de los “amigos de Frei” versus el conjunto de ministros que poseían solo las facultades formales de su cargo. El diseño inicial establecido por Genaro Arriagada consignaba un primer “círculo de hierro” de ministros (Pérez Yoma, Figueroa y Arriagada, en gris en el cuadro precedente) que gozaban de la total confianza del Presidente y que tendría como uno de sus objetivos principales, desactivar los liderazgos emergentes que pudieran opacar o amenazar a Frei. Estos eran los casos de A. Foxley en la DC y R. Lagos en el bloque PS-PPD. Desde una perspectiva sustantiva, fue Arriagada también

uno de los principales ideólogos del desplazamiento de los “temas de transición” por el nuevo eje programático de la modernización<sup>66</sup>.

Los puntos mas notables en la conformación del primer gabinete es el ingreso de don Germán Correa, en la cartera del Interior, o como jefe político ministerial, ingreso que se explica como una forma de representación partidaria dentro del gobierno<sup>67</sup>, en donde se pretendía tener una mayor comunicación entre las organizaciones políticas y la gestión gubernamental. Frei estaba convencido de que poner a las principales figuras partidarias aseguraría la lealtad de los partidos —especialmente del PS-PPD, resentidos por la hegemonía DC durante el gobierno de Aylwin—, el investido ministro de la Presidencia, Genaro Arriagada —el principal consejero de Frei—, bregó porque asumieran en la Segpres el vicepresidente del PPD, Víctor Manuel Rebolledo, y el timonel socialista, Germán Correa, en Interior. Y, al revés, porque estuvieran fuera de la primera línea quienes tenían aspiraciones presidenciales. Por lo mismo, a Ricardo Lagos —que deseaba Cancillería— le correspondió Obras Públicas y a Alejandro Foxley, que había hecho una exitosa gestión en Hacienda y también anhelaba Relaciones Exteriores, la presidencia de la DC, tras declinar Educación<sup>68</sup>.

El esquema, sin embargo, no funcionó. Y el 20 de septiembre de 1994, dos días después de que Germán Correa lo acompañara en la carroza en que recorrieron la escasa distancia entre La Moneda y la Catedral para asistir el Te Deum, Frei le pidió la renuncia a él y a Rebolledo. Éste y los siguientes movimientos ministeriales darían paso a gabinetes que consolidarían el «círculo de hierro» de Frei, compuesto por sus leales. Carlos Figueroa asumió en Interior, Edmundo Pérez Yoma siguió en Defensa, desde donde consolidó su influencia sobre Frei, y Arriagada se mantuvo, pero una

---

66 Ascanio Caballo, *La Historia Oculta de la Transición*, Grijalbo, Santiago 1998, Pág. 236.

67 Carlos Huneeus, *El necesario cambio de gabinete*, <http://www.andime.cl/regiones/41-top-headlines/215-el-necesario-cambio-de-gabinete.html>

68 *La Segunda*, Martes 9 de Febrero del 2010, Pág. 15.

serie de reveses en el Congreso decretaron el fin de su permanencia en La Moneda en 1996, y su reemplazo por Juan Villarzú<sup>69</sup>. La creciente dificultad durante el año 1994 para controlar las luchas de egos y las desconfianzas al interior del gabinete terminaron erosionando la legitimidad del diseño de Arriagada y defenestrando al socialista Germán Correa del Ministerio del Interior.

La renuncia de Correa, en este contexto, no es pacífica. Sabiendo con anterioridad a las actividades oficiales de fiestas patrias del año 1994 que Rebolledo y Correa, entre otros secretarios de Estado debían salir, el 20 de septiembre, y tras pasar el Te Deum y la Parada Militar de ese año con un ministro ya destituido, fue anunciado con una carta sobre su escritorio. “Solicito a usted la presentación de su renuncia”, decía la misiva<sup>70</sup>.

En el aspecto internacional, durante el gobierno de Frei R-T, y siendo ministro de Relaciones Exteriores Carlos Figueroa, se puso aún más énfasis en las relaciones con la región, ya que según lo expresado por el propio Ministro, ésta era definida como el ámbito natural de Chile, dado el importante rol que ésta juega en relación con el desarrollo del país, “por lo que nuestro futuro está indisolublemente ligado a ella”<sup>71</sup>

## **4.2 El Segundo Gabinete**

El segundo gabinete se caracteriza por una gestión más notoria. Así por ejemplo, cuando ejerce el cargo de Canciller José Miguel Insulza, se dejó de lado la política de la reinserción de bajo perfil, la que a pesar de sus buenos resultados se había agotado como objetivo político del gobierno<sup>72</sup>.

---

69 Ib. Ídem.

70 Las Últimas Noticias, 27 de mayo de 2011, Pág. 4.

71 Figueroa Serrano, Carlos, Una política para una Región en Cambio, en Estudios Internacionales, Instituto de Estudios Internacionales, n°106, Universidad de Chile, 1994, Pág. 225.

72 Insulza, José Miguel, Ensayos sobre Política Exterior de Chile, Editorial Los Andes, Santiago, 1998, Pág.31.

En esta nueva etapa, se definieron metas que proyectasen la política exterior a largo plazo. Estas se basaron en el cambio de escenario, donde se manifestó una mayor apertura comercial entre los países latinoamericanos, generando una mayor competencia económica entre ellos, y por el acercamiento que nace de la buena voluntad de algunos países por el retorno a la democracia en Chile<sup>73</sup>.

En otras palabras, se pasa de una gestión en el plano internacional caracterizada por una búsqueda de acuerdos político - democráticos a una apertura comercial basada en el comercio internacional de mercancías, por medio de acuerdos de integración o desgravación arancelaria.

En Interior, la llegada de Carlos Figueroa marca la agenda política del gobierno. Durante 1995, acuerda, con el Senador Miguel Otero, un conjunto de modificaciones a diversas normas de rango legal y constitucional, pero por sobre todo pretendía entregar una solución a la problemática de los derechos humanos vigente en la época. Para los grupos defensores y víctimas de las violaciones ocurridas durante el gobierno militar, este proyecto resultó evidentemente peor que la propuesta que el Presidente Frei había realizado ese mismo año: establecía también normas de reserva para quienes entregaran antecedentes sobre el destino de los detenidos desaparecidos y la amenaza de sanción penal para quien violara el secreto; mantenía los casos radicados en la justicia militar; dificultaba la labor de los jueces especiales que debían revisar las causas radicadas en la justicia ordinaria, al determinar que no podrían realizar directamente diligencias especiales tales como el registro de recintos militares y de carabineros, sino que deberían oficiar a la Corte Marcial o Naval, según correspondiera, para que ésta encargara a un ministro de sus Cortes de Apelaciones llevar a efecto la medida decretada; limitaba la facultad de solicitar la reapertura de las causas sobreeséidas temporalmente a los familiares directos de la víctima, los que

---

73 Ortiz Sarkis Miguel, La Política Exterior de la Concertación 1990-2002, Revista Enfoques, n°2, 2004, Pág. 72.

además debían probar que existía mérito; determinaba que " sólo se dejará constancia de aquellos hechos que permitan establecer el paradero, muerte o ubicación de los restos del denunciado como desaparecido", es decir, no interesaban los hechos delictuales que culminaron con el desaparecimiento de la víctima, sino que bastaría asegurar que ésta estaba muerta para sobreseer definitivamente el caso. Era, de hecho, y como fue reconocido por el actual Senador de Renovación Nacional Alberto Espina, una "ley de punto final"<sup>74</sup>.

Este fue el primer punto de desencuentro entre el gobierno y el partido socialista, por cuanto la propuesta Otero-Figueroa fue apoyada por los partidos de derecha y los de la Concertación, excepto el Partido Socialista, el que manifestó su rechazo, lo que llevó al borde del quiebre a la coalición de gobierno<sup>75</sup>.

Este no fue la única crisis entre ambos, en 1995, se produjo otro momento álgido que originó una crisis dentro de la Concertación, cuando en aquel entonces el ministro de Obras Públicas, Ricardo Lagos, se negó a firmar el decreto para la construcción de la cárcel para militares condenados por violaciones a los derechos humanos, Punta Peuco.

En Julio de 1994, el Ministerio de Justicia inicia el estudio de una cárcel especial. En Octubre llega el proyecto al Ministerio de Obras Públicas para su evaluación técnica. Después , y ante la insistencia del equipo político del proyecto, Ricardo Lagos diría: "llegan decenas de proyectos que yo personalmente no siempre reviso"<sup>76</sup>

---

74 Diario La Cuarta, Santiago, 7 de noviembre de 1995.

75 <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2010/07/31/frei-refuta-dichos-de-contreras-y-rechaza-haber-sido-su-amigo-tras-golpe-de-estado/>

76 Ubilla Soledad, Construcción de una cárcel especial para militares, lecciones y desafíos de la gobernabilidad chilena, estudio de caso N°9, Magíster en Gestión de Políticas Públicas, U. de Chile, 1996.

El 29 de Diciembre, lo llamó el Ministro del Interior para informarle oficialmente del asunto, incluida la aprobación de los partidos de la Concertación. Lagos se comunicó con los presidentes del Partido Socialista (PS) y Partido por la Democracia (PPD) para verificar de que acuerdo se trataba, ambos por separado, dijeron no tener idea de que se trataba, que nadie les había consultado y que concordaban con su postura de rechazo. Tras esta respuesta, Lagos viajó tranquilo a la asunción del mando del nuevo Presidente de Brasil. Allí no tocó el tema con el presidente Frei.<sup>77</sup>

Aparentemente todo se paralizó hasta el 5 de Enero de 1995, cuando Lagos fue sorprendido por la llamada del Ministro de Interior Carlos Figueroa, para informarle que debía firmar el decreto de inmediato para anunciarlo ese mismo día. Ricardo Lagos- cuya mayor preocupación era la falta de claridad de los partidos respecto del procedimiento sugerido por el Ministro del Interior- no fue citado a la reunión en que éste, el Ministro secretario General de la Presidencia y la Ministra de Justicia, discutieron la iniciativa con los presidentes de los Partidos de la Concertación a quienes se dijo que esta correspondía a una solicitud ocurrida con motivo del boinazo, que venía siendo estudiada por Justicia y Defensa. La proposición encontró eco en los dirigentes políticos. También implicaba una señal para la Corte Suprema: Si condenaba a los autores intelectuales del asesinato de Letelier, existía una solución acordada con las FFAA para proceder a su encarcelamiento. Por el alto número de procesos por violaciones a derechos humanos, gran cantidad de uniformados están siendo procesados o cumplen condena en recintos militares, siendo candidatos a ocupar la cárcel especial. Lagos insistió en buscar procedimientos alternativos para evitar su firma e instó a Figueroa a no emitir el comunicado público; señaló que había otras soluciones menos complicadas, como utilizar otros penales subutilizados; propuso se dejara la decisión en manos del Ministerio de Justicia, desde donde procedía la iniciativa. Finalmente declaró que sobre el decreto hablaría personalmente

---

77 Ib. Idem.

con el Presidente Frei. Pero, Figueroa, aparentemente avalado por la aceptación de los dirigentes de la Concertación, siguió su propio camino. Lagos supo del contenido del comunicado por la prensa.

El Gobierno informa que ha tomado la decisión de iniciar la construcción de un establecimiento penal, dependiente de Gendarmería de Chile, destinado al cumplimiento de las resoluciones judiciales que ordenen la privación de libertad de los miembros de las FFAA y de Orden y de otras personas del ámbito público, que en razón de su actividad, puedan estar sujetos a especial riesgo al compartir su reclusión con otros reos comunes.

Se manifiesta así mismo la intención de enviar al parlamento, un proyecto de ley que establezca claramente la facultad del Director de Gendarmería para disponer el lugar donde deban permanecer los procesados y también los condenados que tengan otros procesos pendientes, cuestión que hoy establece el juez a cargo del proceso.

El comunicado también indicaba que el DS que manda construir el penal se ajusta a Derecho según la norma legal 242 del Código de Justicia Militar, que le confiere esa atribución al Ministro de Obras Públicas.

Las autoridades manifestaron que el proyecto no era fruto de ninguna negociación con la FFAA y que tampoco se relacionaba con la sentencia que dictaría la Corte Suprema en el caso por el asesinato de Orlando Letelier- que afectaba al General ® Manuel Contreras y al Brigadier Pedro Espinoza- sino que era producto de un largo estudio iniciado en Julio del año anterior. La decisión de crear cárceles que permitan segregar uniformados u otras personalidades públicas aspiraba a materializar aquellas eventuales condenas en igualdad de condiciones con el resto de la ciudadanía y a su

vez otorgarles protección frente a otros reos. “En muchos países democráticos existen recintos con las mismas características”, aseguró el Ministro del Interior.

Su diseño, capacidad, localización y características aún no se definían, pero, se insistió en que de ningún modo se trataría de un recinto con mayores privilegios. A las 8:30 de la mañana siguiente, Lagos aseguró al Presidente Frei que renunciaría antes de firmar el decreto y le entregó una carta con sus objeciones morales y administrativas.

La mañana del 6 de Enero de 1995, el Presidente se reunió con el Ministro Carlos Figueroa de Interior, de la Segpres Genaro Arriagada, de RR.EE. José Miguel Insulza y Ricardo Lagos. Este último insistió en que no podía actuarse sin consultarle en una materia de semejante relevancia política, toda vez que él aparecería como responsable directo de la materia ante el país. Figueroa le reclamó su falta de lealtad al Presidente y que sus argumentos dejaban al resto del Gabinete como unos inmorales.

El Presidente se limitó a instar a sus ministros a buscar una solución. La posibilidad de una renuncia de Lagos trascendió rápidamente a los medios; Lagos se negó a dar entrevista, mientras que Carlos Figueroa se limitó a negar la crisis, aclarando que la decisión cuestionada contaba con el apoyo de los jefes de los Partidos de la Concertación. Lagos no quería renunciar porque temía que ello pudiera quebrar la unidad del Gobierno, sin embargo, estaba resuelto a hacerlo si se le obligaba a firmar el decreto.

Entonces se gestó la idea de formular un proyecto de ley que modificara algunos artículos del Código de Procedimiento Penal sobre juicios a militares, para garantizar que la cárcel tuviera sentido y fuera políticamente practicable. Si se aprobaba la idea

de formular un proyecto de ley, Lagos dijo que lo firmaría. Se abre la puerta a un posible acuerdo. El Ministro Arriagada precisa la fórmula de un proyecto de ley que modifique los Códigos de Procedimiento Penal y de Justicia Militar, traspasando a Gendarmería la facultad de disponer el lugar donde deben permanecer los procesados y condenados militares, esto es, de decidir sobre la construcción de la cárcel. Esa misma tarde, Soledad Alvear redactó el proyecto de ley y lo firmaron los Ministros de OO.PP (Lagos), Defensa y Justicia.

También dentro de este gabinete, resulta especialmente relevante la figura de Carlos Massad como Ministro de Salud. Ello se debía a la concepción de Eduardo Frei, que los problemas existentes en el sector provenían, en su gran mayoría, de un problema de gestión y administración de recursos. Tres principios inspirarían las tareas del Ministerio de Salud; los principios de equidad, descentralización y participación...*“cuando iniciamos esta gestión ministerial...pensamos que teníamos como tarea fundamental acercar la Salud a la Gente. Fijamos tres principios que inspirarían las tareas del Ministerio, los principios de equidad, descentralización y participación. Nos hemos fijado como tarea fundamental del ministerio, lograr la participación porque sólo con eso podemos asegurar la equidad”*.<sup>78</sup>

Desde el año 1997 se incorpora fuertemente la Promoción de la Salud como una *“estrategia válida y eficaz, que tiene un enfoque positivo de bienestar social orientado a mantener al individuo, a la comunidad y a la sociedad sana en ambientes saludables. Esta estrategia actúa sobre los condicionantes de la salud y sobre los factores de riesgo que llevan indefectiblemente a la enfermedad y al daño social. La Promoción de la Salud, se hace con la gente en forma participativa e intersectorial, con acciones medioambientales y de desarrollo humano, con estrategias precisas de*

---

<sup>78</sup> MINSAL, MINSAL, “Acercar la Salud a la Gente”. Selección de discursos del ministro de salud Carlos Massad. Diciembre 1995, Pág.37.

*educación y comunicación social y con una red de servicios de salud adecuada a las necesidades de los tiempos e integrada a la red social ”.*<sup>79</sup>

En el plano de las acciones esto se traduce en tratar de *“influir en las relaciones sociales fomentando la solidaridad, la confianza, el buen trato, la recreación y la actividad física, evitando el consumo de tabaco, alcohol y drogas e incentivando la alimentación saludable y la formación de redes sociales de apoyo. Construir espacios saludables en la familia, en los lugares de trabajo y de educación, en los barrios y comunidades impulsando el autocuidado, la colaboración y responsabilidad colectiva”*.<sup>80</sup>

El discurso oficial enfatiza la óptica sanitaria para aproximarse al tema de la participación... *“es simplemente el nuevo impulso de la democracia, que ha retomado una conciencia sanitaria que algunos creían perdida generando un compromiso y amor por el ser humano de toda la gente que trabaja cuidando a la gente, entregándoles herramientas para tomar decisiones, aportándoles el conocimiento que a muchos les falta, abriendo el horizonte para tener una visión de futuro compartida”*<sup>81</sup>.

Sin duda que frente a la propuesta del Ministro Massad, centrada en el ejercicio del control social sobre la gestión, la “vuelta a lo sanitario”, restituye también el liderazgo de los técnicos del sector ampliando su ámbito de intervención hacia lo social y territorial como hacia lo intersectorial. La Promoción de la Salud, se instala a lo largo del país a través de la ejecución de planes comunales y regionales diseñados con el concurso de representantes de instituciones del sector público y privado y con la participación de organizaciones de la sociedad civil. La formalización del trabajo

---

79 MINSAL, “Conferencias I Congreso Chileno de Promoción de la Salud”. Agosto 1999, Pág.20.

80 Ib. Idem, Pág. 21.

81 MINSAL Discurso Inaugural Ministro de Salud Dr. Alex Figueroa en I Congreso de Promoción de la Salud”, Pág.11

intersectorial se realiza a través de los comités y consejos intersectoriales Vida Chile a nivel comunal y regional.

### **4.3 Tercer Gabinete**

El Tercer Gabinete de Eduardo Frei, también señala algunos sucesos que marcan la gestión del periodo.

En primer lugar, la renuncia de Roberto Pizarro al Ministerio de Planificación, es un hecho que pone en la palestra las distintas visiones existentes dentro del conglomerado de gobierno de cómo enfrentar el desarrollo social de Chile. Pizarro había reemplazado en el cargo a otro socialista, el abogado y cientista político Luis Maira Aguirre, posteriormente nombrado Embajador en México. Ambos personeros habían realizado importantes esfuerzos para relevar la agenda social y los compromisos de la Concertación de Partidos por la Democracia en favor de los más pobres.

De hecho, Mideplán -en tanto ente coordinador de la planificación de políticas gubernamentales- contaba con importantes instrumentos para medir los progresos de estas políticas en la tarea de superar la pobreza, entre ellos la Encuesta Casen. En 1997 los resultados de la Encuesta Casen golpearon crudamente al Gobierno, cuando los fríos datos indicaron que, en el caso de la IX Región de la Araucanía, donde está concentrada una importante cuota de población indígena rural, los índices señalaban que la pobreza no había sido superada en la mayoría de las localidades indígenas de la región y que, por el contrario, había aumentado.

En forma progresiva los Ministros Maira y Pizarro comenzaron a enfatizar las debilidades y limitaciones de la estrategia gubernamental respecto de las metas de superación de la pobreza. Particularmente, Pizarro debió lidiar en forma constante con

el sector financiero de Gobierno para lograr priorizaciones relevantes en el tratamiento presupuestario de la agenda social. Esto constituía su mayor preocupación y se reflejaba específicamente en la situación presupuestaria de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, respecto de la cual se requería una mayor asignación de recursos que permitiese a Conadi cumplir adecuadamente con la aplicación de la Ley Indígena.

La situación en general no mejoró sustancialmente y en marzo de 1998 el Ministro Roberto Pizarro renunció al cargo de Ministro de Mideplán, luego de constatarse su no participación en el tratamiento de una nueva propuesta de Agenda Social, cuyo diseño recayó en el equipo político ministerial, con predominio del titular de Hacienda, ante lo cual Pizarro consideró que se estaba excluyendo la competencia de Mideplán.<sup>82</sup>

A partir de ese momento, Mideplán quedó sin titular y la vacancia fue inusitadamente prolongada, puesto que el Partido Socialista, enfrentado a la salida de dos Ministros de su colectividad, optó por dejar el cargo de Mideplán a la libre disposición presidencial de poder nombrar a un personero de cualquier otra colectividad política de la alianza gubernamental, por considerar que el ejercicio de dicho cargo ministerial no contaba con todas las condiciones políticas suficientes para garantizar una adecuada influencia en la coordinación de políticas sociales.

El Presidente nombró entonces al ex-Intendente de Santiago, Germán Quintana, quien llegó al cargo de Ministro de Mideplán a mediados del mes de mayo de 1998, cuando el tema Ralco estaba en pleno desarrollo y su antecesor, Roberto Pizarro, venía efectuando un riguroso seguimiento ministerial desde los inicios del proyecto.

---

<sup>82</sup> Namuncura Domingo, Ralco: ¿Represa o Pobreza?, Pág. 6.

Pero más allá de toda duda, el escándalo que marco a la ciudadanía fue lo ocurrido con las viviendas sociales entregadas por el SERVIU, denominadas Casas Copeva.

Las casas de la Villa El Volcán 2 de Puente Alto, fueron construidas por la empresa Copeva, y se hicieron tristemente célebres en el invierno de 1997. En el invierno de aquel año, en tres días cayeron los milímetros de agua que habitualmente precipitan en un mes. El conjunto El Volcán 2, además, sufrió un viento de acción horizontal típico del Cajón del Maipo, conocido como Raco, que mojó las viviendas por todos sus costados, provocando un drama humano que impactó a la mayoría de los chilenos cuando se vio, a través de todos los medios de comunicación que estas filtraban por sus paredes supuestamente impermeables, el agua de lluvia..

La solución transitoria de cubrir las casas con nylon, sólo aumentó el problema y lo dejó aún más al descubierto.

Se trataba de casas construidas de acuerdo al programa de Viviendas Básicas, tipología C, en copropiedad con 24 departamentos por bloque, de aproximadamente 40 metros cuadrados en tres pisos y que fueron levantadas, algunas por mandato de SERVIU y otras por empresas privadas, con subsidio del Estado, entre 1994 y 1995.

La primera reacción, apenas el temporal terminó y los nylon se retiraron, fue implementar diversas medidas para reparar las viviendas dañadas, mejorar los edificios y especificaciones técnicas, con el fin de resolver las carencias que provocaron las fallas.

Se trataron los muros exteriores, se puso techumbre sobre las escaleras, canales y bajadas de aguas lluvias. Se trabajó en el terreno y se crearon plazas, un colegio y un consultorio. Pero no fue suficiente. El problema era mayor, y requería entonces,

cirugía verdadera. La cubierta, en la techumbre, era defectuosa y los traslados de los planchas eran cortos. El tratamiento de protección contra el agua de los muros era insuficiente y la losa del piso, en todas las viviendas, estaba deformada al centro. Problemas estructurales.

Las construcciones estaban mal hechas y sus terminaciones eran peores, además, por ser viviendas básicas, los artefactos eran primarios: por ejemplo, en el baño, la ducha tenía un receptáculo de pizarreño, poco profundo y gris. El acumulador era un estanque de pizarreño, daba la impresión que se pasaba y además humedecía la pared. El lavamanos era una budinera, un lavamúltiple, que se abría una llave y salpicaba agua para todos lados. La red de cañería era plástica.

Por la imposibilidad de proceder a una reparación satisfactoria de las viviendas, el gobierno se vio en la necesidad de llegar a un acuerdo con los moradores de cada una de las mil 708 viviendas, porque las reformas implicaban destruir al menos el 40 por ciento de la casa para hacer las cosas desde la estructura.

El programa consideró procesos informados, democráticos, con acompañamiento social y monitoreo de todas las etapas para la gestión total del mismo. Comprendió, además, equipos técnicos y sociales, encargados de la movilidad, los que se instalaron en terreno para la ejecución y desarrollo del Plan. Nada se dejó al azar. “El acuerdo les ofrecía tres posibilidades: cambiarlo, dejarlo o repararlo. El proceso de reparaciones, cuando se elabora como proyecto, involucra la vivienda y el entorno. Luego queda solo en el edificio. Parte constructiva, estructural y arquitectónica. Se trata de reparar todo lo que fallaba. Se cambia la techumbre por cubierta metálica (zinc-aluminio), las ventanas por correderas, cañerías de cobre. Se cambió el comportamiento estructural de la vivienda”, recuerda un miembro de estos equipos y que, dice, tuvo que hacer “canuteo” para convencer a los pobladores de hacerlas,

porque ellos desconfiaban de las soluciones. De hecho, 16 familias no aceptaron reparación alguna en sus 40 metros cuadrados.

El escándalo no paró, sino que se agravó cuando la ciudadanía supo que el dueño de la empresa concesionaria, Copeva era Francisco Pérez Yoma, hermano del ex-Ministro de Defensa de don Patricio Aylwin, Edmundo Pérez Yoma; quien regaló al Ministro Edmundo Hermosilla, encargado de la contratación y fiscalización de la obra, un fino caballo corralero, noticia que le costó el puesto<sup>83</sup>.

Otros hechos también impactaron, Muerte de Benjamin Teplizky. Don Benjamin Teplizky, ejerció el cargo de Ministro de Minería desde el día 11 de marzo de 1994, en ejercicio de dicho cargo le correspondió formar parte de los directorio de Codelco, Enami, Enap y el Consejo de Cochilco. La muerte del Ministro Teplizky se convirtió en el primer deceso de un secretario de Estado en ejercicio de su cargo.

#### **4.4 Cuarto Gabinete: El gabinete de salida.**

El cuarto gabinete, se caracteriza por varios hechos de trascendencia. El primero de ellos es el resultado, a fines del año 1997, de las elecciones parlamentarias. En ellas la Concertación, sensiblemente desgastada, bajó al 50,6% de los votos, si bien retuvo los 70 diputados. El binomio formado por el PS y el PPD adelantó ligeramente en cuanto a porcentaje de votos al PDC, que retuvo la condición de primer partido del país. En el Senado, el oficialismo perdió un escaño y se quedó con 20 actas<sup>84</sup>.

También las renunciaciones marcaron el final del periodo de Eduardo Frei Ruiz Tagle. El primer secretario de Estado que dimitió fue Ricardo Lagos Escobar, quien ejerció el cargo de Ministro de Obras Públicas hasta el 31 de julio de 1998, fecha en que se desprendió de la misma para preparar su segunda precandidatura presidencial, de

---

83 <http://economia.terra.cl/noticias/noticia.aspx?idNoticia=790432>.

84 [www.cidob.org/es/documentacion/biografias\\_lideres\\_politicos/america\\_del\\_sur/chile/eduardo\\_freir\\_ruiz\\_tagle](http://www.cidob.org/es/documentacion/biografias_lideres_politicos/america_del_sur/chile/eduardo_freir_ruiz_tagle).

cara a las elecciones nacionales del 12 de diciembre de 1999<sup>85</sup>. Igualmente renuncia Eduardo Aninat. Aninat es el único ministro de Hacienda de la Concertación que no terminó su período en el cargo: renunció tres meses antes para asumir como gerente subdirector del Fondo Monetario Internacional (FMI), puesto en el que estuvo desde 1999 hasta 2003<sup>86</sup>.

Pero sin duda los dos hechos que marcan este último gabinete, son en primer lugar el hecho de que Augusto Pinochet deja la Comandancia en Jefe del Ejército, asumiendo Ricardo Izurieta Caffarena, siendo la salida del ex General Pinochet, el inicio del proceso de profesionalización definitiva del Ejército y del resto de las ramas de la Fuerzas Armadas, desviándose- naturalmente- su atención de asuntos propios de la política y de la democracia instalada a inicios de los años '90 en el país<sup>87</sup>.

En efecto, Ricardo Izurieta asume el mando el mes de marzo de 1998, aun cuando se encontraba nombrado en el cargo desde el mes de octubre del año anterior.

El desempeño durante el año 1996 como agregado en la misión militar en la ciudad de Washington en los Estados Unidos, fue decisivo para que Izurieta llegara a la más alta jefatura militar. En aquella destinación conoció al embajador John Biehl, un influyente personero del gobierno de Frei, y quien no ahorró elogios hacia las cualidades y profesionalismo del militar. Los comentarios llegaron al hasta entonces ministro de defensa Edmundo Pérez Yoma, que desde que asumió el cargo sabía que su principal tarea sería encontrar al sucesor de Pinochet y, ya con este fuera del Ejército, reencausarlo hacia sus deberes militares y alejarlo de la política. Pérez Yoma decidió conocer a fondo a Izurieta, Viajó varias veces a Estados Unidos y se enfrascó en

---

85 [www.cidob.org/es/documentacio/biografias\\_lideres\\_politicos/america\\_del\\_sur/chile/ricardo\\_lagos\\_escobar](http://www.cidob.org/es/documentacio/biografias_lideres_politicos/america_del_sur/chile/ricardo_lagos_escobar).

86 [http://www.lanacion.cl/prontus\\_noticias/site/artic/20061230/pags/20061230171638.html](http://www.lanacion.cl/prontus_noticias/site/artic/20061230/pags/20061230171638.html)

87 Soto Coronado Claudio Alejandro, Relaciones Cívico- Militares en Chile y el Discurso de las Fuerzas Armadas durante el Proceso de Consolidación Democrática, Tesis para optar al Grado Académico de Magíster en Ciencia Política Universidad de Chile, 2005, Pág. 17.

largas conversaciones con el militar,. Quedó impresionado hasta el punto de que solicitó al Ejército que lo destinara a trabajar con él en el Ministerio de Defensa. Allí estaba destinado cuando se le informó que sería el nuevo Comandante en Jefe del Ejército<sup>88</sup>. El nombramiento de Ricardo Izurieta Caffarena estaba prácticamente sellado el día que asumió Edmundo Pérez Yoma el ministerio de Defensa. Pérez Yoma era un convencido de que se trataba de un "general moderado", además de que se hicieron amigos personales, y de que el general Pinochet había allanado todo lo posible el camino a Izurieta. Por lo que su nombramiento dejó a todos los poderosos felices<sup>89</sup>.

La felicidad duró hasta el apresamiento de Pinochet en Londres, donde Izurieta incumplió su deber de generar inteligencia militar capaz de prever una situación de tales proporciones para el gobierno. La tirantez se profundizó cuando debió enviarse al entonces primer hombre de la Armada, Jorge Arancibia, para negociar con Pinochet, puesto que los contactos con el Ejército no surtieron los resultados esperados. Aumentó la desilusión respecto de Izurieta cuando por fin Pinochet regresó a suelo chileno, después de una larga y compleja negociación internacional. La manera como Izurieta Caffarena dispuso recibir al ex dictador, con bombos y platillos, honores militares y vítores de gloria -además del episodio de las servilletas en un restorán de Santiago- terminaron con su imagen de militar "no deliberante"<sup>90</sup>.

No obstante ello, al General Ricardo Izurieta se le reconoce el buscar una postura de mayor cooperación en las materias sobre derechos humanos que se discutían ese entonces y un reacomodo frente a las acciones judiciales que afectaba a los miembros del ejército y que habían vuelto a la agenda mediática al término de la comandancia de

---

88 Diario ABC Madrid, 11 de marzo de 1998, pág 30.

89 El Periodista, Año 3, N°91, Viernes 30 de septiembre de 2005

90 Ib. Ídem.

Augusto Pinochet<sup>91</sup>, aún cuando solicita aplicar la Ley de Amnistía en su espíritu original, cuestionando la resolución judicial que señalaba que este cuerpo legal sólo era aplicable una vez que se conozca el destino de las víctimas, así como el establecimiento de las responsabilidades sin eliminar el delito, sino que la pena<sup>92</sup>.

El segundo hecho político que marca profundamente el término del periodo de gobierno de Frei, es la detención de Augusto Pinochet en Londres. Este hecho generó consecuencias sobre las relaciones internacionales de Chile y también en su política interna.

La situación generada por la decisión británica y, a partir de la solicitud de la justicia española, puede ser calificada como una crisis diplomática para el gobierno chileno, al visualizar el hecho desde la perspectiva de su vinculación al sistema internacional. Desde el punto de vista del sistema político doméstico, la detención del general, si bien tensionó las relaciones entre los actores políticos nacionales, no generó una crisis sistémica, por ello no se produjeron escenarios cuyas consecuencias se transformaran en una crisis del sistema político con impacto global. En especial en la economía o en la estabilidad democrática. Es decir, la detención y el proceso judicial que se llevó a cabo en Londres corresponde a una crisis en la cual los elementos diplomáticos y legales fueron los esenciales. Ellos se encontraban cruzados por elementos de carácter político, éticos, jurídicos, comunicacionales, culturales y otros. No obstante lo anterior, se debe destacar que el discurso y propuestas de algunos sectores ligados al general Pinochet, planteaban incluso escenarios en el límite de la legalidad vigente<sup>93</sup>.

---

91 Soto Coronado Claudio Alejandro, Relaciones Cívico..., Pág. 44.

92 Soto Coronado Claudio Alejandro, Relaciones Cívico..., Pág. 83.

93 Rojas Aravena Francisco, La detención del general Pinochet: notas para su Interpretación y evaluación del impacto en el sistema político chileno, Flacso, 2003, Pág.22.

## **CAPITULO V: CONCLUSIONES**

Resulta una difícil labor intentar realizar un análisis pacífico y purgado de las propias convicciones personales y políticas, respecto de un Gobierno que en la historia de Chile, se encuentra prácticamente a la vuelta de la esquina. Sin embargo, esa misma cercanía con los hechos, permite realizar una apreciación más profunda, habiendo sido testigo presencial de muchos de los hechos que se relatan en este trabajo.

Podríamos establecer distintos hitos que marcan el Gobierno del Presidente Frei RT, la modernización del Estado, Reforma Educacional, Reforma Procesal Penal, Tratados de Libre Comercio, Concesiones, la inserción de Chile en el concierto mundial, una profundización en el proceso democrático y los efectos que tuvo la crisis asiática en la economía mundial y por supuesto en Chile. Muchos de estos temas no fueron de pacífica resolución, pero, sin duda, contribuyeron en gran medida a moldear el Chile actual.

Fiel a su personalidad y su estilo de ejercer el poder y liderazgo, muy tradicionales, enfrentó los distintos momentos de su Gobierno con la tranquilidad y temperamento, suficientes y necesarios, acorde el momento histórico vivido. Al conversar con distintas personas sobre los hitos del Gobierno, algunos tienen una visión bastante crítica. Todo ello es bastante respetable, sin embargo, esas críticas se realizan transcurridos los años, cuando es posible tener visión de las consecuencias que tuvieron, sin embargo, creo no es lo mismo, tomar las decisiones “en caliente”, cuando son necesarias para determinar la marcha del país y con la responsabilidad de cargar sobre los hombros los destinos de millones.

De las labores emprendidas, podríamos destacar por su importancia en todo orden de cosas en la sociedad chilena, el efecto profundizador de la democracia de los distintos hitos mencionados anteriormente.

Luego del Gobierno de Don Patricio Aylwin, un período de transición caracterizado por la convivencia de parte de las estructuras del anterior régimen militar junto con las nuevas autoridades, en una etapa marcada por ciertos grados de temor respecto de eventuales acciones o represalias de los personeros de la anterior dictadura por determinadas decisiones de las nuevas autoridades. Luego de esta transición, era necesario emprender el viaje de la sociedad chilena hacia caminos más democráticos y de madurez, que le permitieran arribar al siglo XXI como una nación más cohesionada, pluralista, tolerante y abierta. Esa es una de las más importantes consecuencias del Gobierno de Don Eduardo Frei Ruiz-Tagle.

Lo anterior es respecto del global, en cuanto a lo particular, ciertas medidas responden a demandas largamente anheladas, un caso emblemático es la reforma procesal penal, lo que permite el establecimiento de un sistema de juzgamiento que ofrece mayores garantías a los imputados, mayor transparencia para la sociedad y en definitiva tener un sistema procesal a la altura de los tiempos modernos y democráticos.

Por otra parte, la creación de la jornada escolar completa, que de cierta forma intenta igualar la educación municipalizada, que es a la cual optan en general las personas de menores recursos, con la educación particular y particular subvencionada en un claro esfuerzo por mejorar la educación del país, en el bien entendido que un país sólo puede arribar a ser un país desarrollado cuando los estándares de calidad de la educación se encuentran asegurados, cualquier cosa antes de eso, no pasa de ser mera retórica.

Otro hito fundamental está representado por la modernización del Estado, ello permitió el ingreso de nuevos profesionales a la administración pública, en mejores condiciones, cosa que desemboca en una administración más tecnificada y especializada, cuestión necesaria si es que se quiere dar un salto cualitativo en la adecuación de las instituciones a la contemporaneidad.

Todas estas cosas, permitieron la inserción de Chile en el concierto mundial, ello creo se debe en parte a la apreciación del resto del mundo de que Chile se trataba de un país que había enfrentado y continuaba enfrentando su transición con seriedad y con una política económica que distaba mucho del populismo tan frecuente en Latinoamérica, lo cual devino en la celebración de múltiples tratados comerciales con países de Asia, Europa y Estados Unidos, los cuales se concretaron durante el propio Gobierno de Frei y en administraciones posteriores.

Si tuviéramos que hacer un parangón, tal vez el Gobierno de Frei-Ruiz Tagle, no pasará a la historia con la grandilocuencia del de su padre Eduardo Frei Montalva Sin dudas, cargar con el apellido es una tremenda responsabilidad), que implicó avances sociales no vistos hasta antes de su Gobierno, la reforma agraria, el inicio del proceso de nacionalización del cobre, la construcción de un número nunca antes visto de escuelas, etc. Sin embargo, para ser justos con la historia, es necesario valorar el Gobierno de Frei- Ruiz Tagle en su justa medida y época, con un país que crecía a pasos agigantados, que fue capaz de enfrentar la crisis asiática gracias a las políticas económicas anticíclicas implementadas y dejando como herencia, un nuevo Chile, más democrático, más igualitario, pluralista, sin temores, de cara al mundo y en vías de desarrollo. Sin duda un aporte que continuará siendo valorado.

La derrota vivida en las últimas elecciones presidenciales que dieron como triunfador a Sebastián Piñera Echeñique, pueden explicarse por distintos factores, el desgaste de la Coalición de Gobierno frente a la opinión pública, divisiones intestinas de la concertación, lo cual provocó tener un candidato por fuera, Marco Enriquez-Ominami, la idea posicionada por la alianza de la necesidad de recambio, tanto ideológico como generacional, ese será el trabajo de los politólogos en los siguientes años, todo ello sin embargo, no logra opacar los múltiples avances del Gobierno del Ex Presidente Frei Ruiz Tagle.

Con lo antes dicho, deseo poner término al trabajo, espero haber cumplido las expectativas cifradas y que sirva de fuente de consulta y conocimiento para futuros estudiantes.

## **Bibliografía.**

### **Libros y otras publicaciones no seriadas**

- Acevedo, R. y J. P. Errázuriz, “Infraestructura: oportunidad u obstáculo para el desarrollo”, en F. Larraín (editor), Chile hacia el 2000: Ideas para el Desarrollo, Centro de Estudios Públicos, 1994.
- Alvear Valenzuela, María Soledad, La Reforma Procesal Penal en el marco del Desarrollo Institucional para el Nuevo Siglo. Rev. Derecho (Valdivia), Vol.10 supl, 1999.
- Ascanio Caballo, La Historia Oculta de la Transición, Grijalbo, Santiago 1998.
- Atria Rodrigo, Muñoz Gomá Óscar y Stefoni Espinoza Carolina, El período del Presidente Frei Ruiz-Tagle: reflexiones sobre el segundo gobierno concertacionista. Colección Estudios, Santiago de Chile: Editorial Universitaria; Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO, 2003.
- Aylwin Oyarzún José, Derechos humanos y pueblos indígenas. Universidad de la Frontera, 2002.
- Barzelay Michael, Atravesando la burocracia: una nueva perspectiva de la administración pública, Editorial Fondo de Cultura Económica, 2001.
- Crisis económica y energética en America Latina: su impacto en las operadoras españolas, CEPAL, Mayo de 2009.
- Decreto Nº 900, del Ministerio de Obras Públicas, de 1996.
- Discurso de S.E. el presidente de la República, D. Eduardo Frei Ruiz-Tagle, en la Plaza de la Constitución el 12 de marzo de 1994, primer día de gobierno. En: Política y espíritu. Santiago, Chile. Año XLVIII.

- Edwards Bascuñan Carlos, Más acá de los sueños más allá de lo posible. La Concertación en Chile, Corporación Justicia y Democracia (Chile), Fundación Clodomiro Almeyda, 2009.
- Engel, Eduardo, Fischer, Ronald y Galevic Alexander, El Programa Chileno de Concesiones de Infraestructura: Evaluación, Experiencias y Perspectivas, en: La Transformación Económica de Chile. Felipe Larraín y Rodrigo Vergara, Centro de Estudios Públicos, 2000.
- Fazio Hugo, "Crece la Desigualdad. Otro mundo es posible", Editorial LOM, 2001.
- Figueroa Serrano, Carlos, Una política para una Región en Cambio, en Estudios Internacionales, Instituto de Estudios Internacionales, n° 106, Universidad de Chile, 1994.
- Fischer Barkan, Ronald, Las concesiones de infraestructura: desafío para el futuro, exposición 18 de abril de 2000, Departamento de Ingeniería Industrial de la Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas de la Universidad de Chile y el Instituto de Ingenieros de Chile.
- Greve, Ernesto., Historia de la ingeniería en Chile, Imprenta universitaria, 1938.
- Insulza, José Miguel, Ensayos sobre Política Exterior de Chile, Editorial Los Andes, Santiago, 1998.
- La Economía de Mercado en el Contexto De La Globalización. Propuestas Para Reorientar El Proceso Globalizador, Biblioteca Del Congreso Nacional De Chile, Departamento De Estudios, Extensión y Publicaciones Año Ix, N°221.
- La Segunda, Martes 9 de Febrero del 2010, Pág. 15.
- Lagos Erazo Jaime, El caso Pinochet ante las cortes Británicas, Santiago de Chile, Ed. Jurídica de Chile, 1999.
- Malkiel Burton, De Wall Sreet a la Gran Muralla: estrategias para invertir y ganar en China, Ediciones Deusto, S. A. (Barcelona), 2008.

- Mensaje de S.E el Presidente de la Republica, don Eduardo Frei Ruiz-Tagle, con que inicia un proyecto de ley que establece un nuevo Código de Procedimiento Penal: boletín N° 1630-07. Rev. Derecho (Valdivia), Vol.10 supl, 1999.
- Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, Memoria del Proceso de Modernización Portuaria en Chile (Gobierno del Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle), 1999.
- MINSAL Discurso Inaugural Ministro de Salud Dr. Alex Figueroa en I Congreso de Promoción de la Salud”.
- MINSAL, “Conferencias I Congreso Chileno de Promoción de la Salud”. Agosto 1999.
- MINSAL, MINSAL, “Acercar la Salud a la Gente”. Selección de discursos del ministro de salud Carlos Massad. Diciembre 1995.
- Moreno Julia, China contemporánea: 1916-1990, Madrid : ITSMO, 1992.
- Namuncura Domingo, Ralco: ¿Represa o Pobreza?, Pág. 6.
- Navarrete Yáñez Bernardo, las primarias como mecanismo de selección de Candidatos. La experiencia de 1993, en Agenda Publica Edición Año Iv / N° 7, Revista Electrónica Universidad de Chile, <http://www.agendapublica.uchile.cl/n7/4.pdf>.
- Neely Carlos, Critica a la reforma educacional, Pehuén Editores, 2001.
- Rojas Aravena Francisco, La detención del general Pinochet: notas para su Interpretación y evaluación del impacto en el sistema político chileno, Flacso, 2003.
- Roy Joaquín, Domínguez Roberto y Velazquez Flores Rafael, Retos e interrelaciones de la integración regional: Europa y América. México, Plaza y Valdéz-Universidad de Quintana de Roo, 2003.
- Sabah Zrari, La política chilena de concesiones viales: ¿mimetismo o singularidad institucional?, en Revista Nuevo Mundo Mundos Nuevos

- Coloquios, Centre pour l'édition électronique ouverte (CNRS, EHESS, UP, UAPV), 2008.
- Sáez Alcántara Manuel, Barahona Elena M., Política, dinero e institucionalización partidista en America Latina, México D.F. : FLACSO-México, 2003.
  - Sistema de Concesiones en Chile 1990 – 2003, Ministerio de Obras Publicas, 2003.
  - Soto Coronado Claudio Alejandro, Relaciones Cívico- Militares en Chile y el Discurso de las Fuerzas Armadas durante el Proceso de Consolidación Democrática, Tesis para optar al Grado Académico de Magíster en Ciencia Política Universidad de Chile, 2005.
  - Ubilla Soledad, Construcción de una cárcel especial para militares, lecciones y desafíos de la gobernabilidad chilena, estudio de caso N°9, Magíster en Gestión de Políticas Públicas, U. de Chile, 1996.
  - Viso López Mónica, La construcción de la Europa Social en su periferia, el Fondo Social Europeo, su aplicación en Galicia, Universidad de Santiago de Compostela, Servicio de Publicacións e Intercambio Científico, 2005.
  - Walker Ignacio, La transición y consolidación democrática en Chile, conferencia pronunciada en la Universidad de Notre Dame, abril de 1992.

### **Revistas y publicaciones periódicas.**

- Arellano Marin, José Pablo, Revista Cepal número 73, abril de 2001.
- Auth José, Elecciones Presidenciales y Parlamentarias de 1993, Revista Centro de Estudios Públicos, Estudios Públicos, 54, 1994.
- CEPAL, La inversión Extranjera en América Latina y el Caribe. Informe 1997.
- Cómo ganó Frei las primarias del 93, en: Revista HOY n°1.057, octubre 1997.
- Diario "Estrategia" el lunes 10 de agosto de 1997.

- Diario ABC Madrid, 11 de marzo de 1998, pág 30.
- Diario La Cuarta, Santiago, 7 de noviembre de 1995.
- Díaz Carlos, Galetovic Alexander, y Soto Raimundo, La crisis eléctrica de 1998-1999: causas, consecuencias y lecciones, Estudios Públicos, 80 (primavera 2000), Centro de Estudio Públicos, 2000.
- El Mercurio de Santiago de fecha 31 de mayo de 2002, sección Resumen de Vida, <http://diario.elmercurio.cl/detalle/index.asp?id={65152b46-cbae-4c32-b780-9b92650206af}>.
- El Periodista, Año 3, N°91, Viernes 30 de septiembre de 2005
- Ffrench- Davis Ricardo, El impacto de las exportaciones sobre el crecimiento en Chile, en Revista de la CEPAL N°78, 2002.
- Godoy Arcaya Óscar, La transición chilena a la democracia: pactada, Revista Centro de Estudios Públicos, N°74, 1999.
- Le Fort V, Guillermo, Los resultados macroeconómicos del Gobierno de Eduardo Frei RT: una evaluación comparativa, Banco Central de Chile, Documentos de Trabajo N°81, 2000.
- Las Últimas Noticias, 27de mayo de 2011, Pág. 4.
- Racynzki Dagmar, Reforma Educacional Chilena: el difícil equilibrio entre la macro y micro política, en Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, eficiencia y cambio en educación, Vol N° 5, N°3, CI EPLAN 2005, [ialnet.unirioja.es/servlet/dfichero\\_articulo?codigo=2354541&orden](http://ialnet.unirioja.es/servlet/dfichero_articulo?codigo=2354541&orden)
- Raithelhuber Andreas y Weller Jürgen, Reestructuración sectorial y cambios en las pautas de la demanda laboral, CEPAL, Serie Macroeconomía del desarrollo N°38, 2005.
- Serra Pablo, Regulación del sistema eléctrico chileno, Revista Perspectiva, Departamento Ingeniería Industrial, Vol.VI, N°1, Universidad de Chile, 2002.
- “Transparencia”, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Naciones Unidas 2004, Pág. 64.

## **Publicaciones electrónicas y sitios web.**

- 20 años de historia energética, en Revista Electricidad Interamericana, [http://www.revistaei.cl/revistas/imprimir\\_noticia\\_neo.php?id=908](http://www.revistaei.cl/revistas/imprimir_noticia_neo.php?id=908).
- Carlos Huneeus, El necesario cambio de gabinete, <http://www.andime.cl/regiones/41-top-headlines/215-el-necesario-cambio-de-gabinete.html>.
- [http://europa.eu/legislation\\_summaries/economic\\_and\\_monetary\\_affairs/institutional\\_and\\_economic\\_framework/treaties\\_maastricht\\_es.html](http://europa.eu/legislation_summaries/economic_and_monetary_affairs/institutional_and_economic_framework/treaties_maastricht_es.html).
- Herrera, Luis Oscar, “El Déficit de la Cuenta Corriente de Chile”, en <http://www.bcentral.cl/politicas/presentaciones/ejecutivos/pdf/1998/herreramayo261998.pdf>.
- <http://economia.terra.cl/noticias/noticia.aspx?idNoticia=790432>.
- <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2010/07/31/frei-refuta-dichos-de-contreras-y-rechaza-haber-sido-su-amigo-tras-golpe-de-estado/>
- [http://www.josepinera.com/jp/camino\\_nuevo.pdf](http://www.josepinera.com/jp/camino_nuevo.pdf)
- [http://www.lanacion.cl/prontus\\_noticias/site/artic/20061230/pags/20061230171638.html](http://www.lanacion.cl/prontus_noticias/site/artic/20061230/pags/20061230171638.html)
- [http://www.max-neef.cl/download/Max-Neef\\_Desarrollo\\_a\\_escal\\_a\\_humana.pdf](http://www.max-neef.cl/download/Max-Neef_Desarrollo_a_escal_a_humana.pdf).
- Le Fort V., Guillermo, “El Escenario Externo después de la Crisis de Asia”, en <http://www.bcentral.cl/politicas/presentaciones/ejecutivos/pdf/1998/lefortmayo051998.pdf>.
- Periódico Electrónico Cambio 21, visto con fecha 21 de febrero de 2011, <http://www.cambio21.cl/cambio21/site/artic/20091211/pags/20091211000000.html>.

- Ortiz Sarkis Miguel, La Política Exterior de la Concertación 1990-2002, Revista Enfoques, n°2, 2004.
- [www.cidob.org/es/documentacion/biografias\\_lideres\\_politicos/america\\_del\\_sur/chile/eduardo\\_freire\\_ruiz\\_tagle](http://www.cidob.org/es/documentacion/biografias_lideres_politicos/america_del_sur/chile/eduardo_freire_ruiz_tagle).
- [www.cidob.org/es/documentacion/biografias\\_lideres\\_politicos/america\\_del\\_sur/chile/ricardo\\_lagos\\_escobar](http://www.cidob.org/es/documentacion/biografias_lideres_politicos/america_del_sur/chile/ricardo_lagos_escobar).

### **Leyes y otras normas**

- Ley 19.542.
- Ley 3.611 de 1920.
- Ley N° 19.325 de 19 de agosto de 1994.
- Ley N° 19.585 de 26 de octubre de 1998.
- Ley N° 19.620 de 5 de agosto de 1999.
- Protocolo Sustitutivo del Protocolo N° 2 del Acuerdo de Complementación Económica N° 16 celebrado entre ambos países, por el cual se establecen las Normas que Regulan la Interconexión Gasífera y el Suministro de Gas Natural entre la República de Chile y la República Argentina, 7 de julio de 1995.

## INDICE

INTRODUCCION.....	1
CAPITULO I: CONTEXTO HISTÓRICO.....	2
1.1 Visión del Mundo al momento de la Elección .....	2
1.2 Contexto de Chile en 1999.....	7
1.3 El gobierno de Eduardo Frei y hechos que impactan su administración.....	15
1.3.1 Crisis Asiática.....	19
1.3.2 La detención de Augusto Pinochet. ....	21
CAPITULO II: ELECCIÓN PRESIDENCIAL DE 1993 .....	26
2.1 Marco General de las Elecciones de 1993 .....	26
2.2 Las elecciones presidenciales.....	28
CAPITULO III: POLÍTICA ECONÓMICO SOCIAL.....	32
3.1. La expansión de la economía .....	32
3.2 La crisis energética. ....	35
3.3 Concesiones de infraestructura pública.....	36
3.4 Las privatizaciones.....	44
3.5 La ampliación de la jornada escolar y la reforma del Estatuto Docente.....	50
3.6 Reforma Procesal penal.....	53
CAPITULO IV: LOS GABINETES DE EDUARDO FREI.....	58
4.1 El Primer Gabinete.....	59
4.2 El Segundo Gabinete .....	61
4.3 Tercer Gabinete .....	69
4.4 Cuarto Gabinete: El gabinete de salida .....	73
CAPITULO V: CONCLUSIONES .....	77
BIBLIOGRAFIA.....	81