

Un análisis de las comisiones asesoras presidenciales del gobierno de **Michelle Bachelet**

Documento de trabajo
Programa de Gobernabilidad

Carolina Aguilera I.



FLACSO
CHILE

352.250983 **Aguilera I., Carolina.**
A283 **Las Comisiones Asesoras Presidenciales del Gobierno de Michelle**
 Bachelet / Carolina Aguilera I. Santiago, Chile: FLACSO, 2009.
 48 p.
 (Documento de Trabajo Programa de Gobernabilidad)
 ISBN: 978-956-205-241-2

COMISIONES; GOBIERNO PRESIDENTA BACHELET; CHILE

Financiamiento: Fundación Ford, Proyecto Calidad de la Democracia

Este estudio fue dirigido por Carolina Aguilera. Participaron además: Claudio Fuentes, Maggi Cook, Mauricio Herve y Rodolfo López. Una versión preliminar fue preparada para el artículo "En búsqueda de la ciudadanía: el caso de las 'comisiones' en Chile.", de Carolina Aguilera y Claudio Fuentes, el que se encuentra en proceso de publicación.

Diseño y composición: Sylvio Alarcón
Coordinación editorial: Carolina Contreras
Impresión: Alfabetas Artes Gráficas, Santiago de Chile.

Todos los derechos reservados.
Esta publicación no puede ser reproducida,
en todo o en parte, ni registrada o transmitida
por sistema alguno de reproducción de información,
en ninguna forma o medio, sea mecánico,
fotoquímico, electrónico, magnético,
electroóptico, por fotocopia o cualquier otro,
sin permiso previo, por escrito,
de la editorial.

Primera edición: junio, 2009.
ISBN: 978-956-205-241-2

© FLACSO-Chile, 2008
Av. Dag Hammarskjöld 3269, Vitacura
Santiago de Chile
www.flacso.cl

I. Introducción	5
II. Las comisiones asesoras presidenciales (CAP)	6
III. Las comisiones asesoras presidenciales del gobierno de Michelle Bachelet	12
<i>III.1 Trayectoria de las comisiones</i>	14
<i>a) Origen</i>	14
<i>b) Aprendiendo de la experiencia</i>	15
<i>c) Resultados del proceso de las comisiones</i>	20
<i>III.2 Composición y modos de funcionamiento de las comisiones</i>	22
<i>a) Presidentes y coordinadores</i>	22
<i>b) Tipos de consejo</i>	24
<i>III.3 El perfil de los expertos</i>	28
<i>III.4 Composición político-ideológica de los consejos</i>	31
<i>III.5 Participación de sectores sociales</i>	34
<i>III.6 Lógica de trabajo: deliberación y aprendizaje</i>	36
IV. Conclusiones	38
<i>El dilema de la representación</i>	38
<i>La tendencia hacia consejos de “expertos”</i>	40
<i>Participación social</i>	42
Referencias	44

Índice de tablas y figuras

Tabla 1.	Tipos de comisiones asesoras presidenciales en Chile	7
Tabla 2.	Ejemplos de comisiones interministeriales presidenciales de duración acotada y permanente en Chile (1990-2006)	8
Tabla 3.	Comisiones asesoras presidenciales (no interministeriales) permanentes en los gobiernos de la Concertación (1990-2008)	8
Tabla 4.	Comisiones asesoras presidenciales (no interministeriales) (CAP) <i>ad hoc</i> en los gobiernos de la Concertación (1990-2008)	10
Tabla 5.	Resumen comisiones	13
Tabla 6.	Procesos de política iniciados con comisiones	19
Tabla 7.	Perfiles presidentes consejos presidenciales	23
Tabla 8.	Número de consejeros que han participado como candidato (electo y no electo) en una o más elección de votación popular desde 1989 en adelante (municipales, parlamentarias y/o presidenciales)	25
Tabla 9.	Participantes en comisiones por categoría	25
Gráfico 1.	Porcentaje promedio de los tipos de consejero a lo largo de las seis comisiones	26
Gráfico 2.	Tipos de consejeros: porcentaje promedio entre todos los consejos	27
Tabla 10.	Estudios de postgrado finalizados en el grupo de expertos	29
Tabla 11.	Profesiones del grupo de expertos de los consejos	30
Tabla 12.	Participación de centros de pensamiento con afinidad política en comisiones	30
Tabla 13.	Tendencias políticas presentes en comisiones	31
Tabla 14.	Consejeros que son dirigentes políticos	32
Tabla 15.	Clasificación de los consejos de acuerdo a nivel de participación	34

I. Introducción

“El 11 de marzo también marcará el comienzo de un nuevo estilo en la política nacional. Un estilo de gobierno dialogante, participativo. Fui la candidata de los ciudadanos. Ahora seré la Presidenta de los ciudadanos”.

Michelle Bachelet, Presidenta electa, 15 de enero de 2006

“Hoy día también hay más participación gracias al estilo que impusimos desde el primer día de gobierno, creyendo en la gente. Convocamos para cada política pública relevante, a los expertos, a la sociedad civil, a personeros de todos los sectores, a discutir en una comisión los distintos puntos de vista. Sobre la base de esa deliberación pluralista, decidimos como Gobierno luego el camino de acción”.

Michelle Bachelet, discurso 21 de mayo de 2009

Este documento presenta el análisis de seis comisiones asesoras presidenciales *ad hoc* formadas por el gobierno de Michelle Bachelet (CAP): la CAP para la Reforma Previsional, la CAP para la Reforma de las Políticas de Infancia, la CAP para la Calidad de la Educación, la Comisión pro Transparencia y Probidad, la CAP para la Educación Superior y la CAP de Trabajo y Equidad. Si bien todos los gobiernos anteriores han formado comisiones de estas características, el actual gobierno le dio un nuevo sentido a estas instancias: ampliar la participación a la sociedad civil en el proceso de formulación de políticas públicas. Con esta práctica el actual gobierno intentó enfrentar los actuales desafíos en materia de representación política presentes en el país. Es decir, cada vez mayores niveles de crítica

hacia los partidos políticos y el Congreso, acompañado de un proceso de “oligarquización” de las agrupaciones políticas actualmente organizadas en torno a estructuras cerradas y desvinculadas de la ciudadanía. Esta crítica de la opinión pública también se manifiesta en los cada vez mayores niveles de abstencionismo electoral y de no inscripción y el aumento de liderazgos políticos personalistas, en oposición a propuestas programáticas¹. Estos problemas no son particulares a Chile, pero se han incrementado en nuestro país en los últimos años.

Frente a esta creciente debilidad de las instituciones tradicionales a cargo de la representación de los intereses de la sociedad (partidos políticos y Congreso), Michelle Bachelet buscó formar espacios

1. Al respecto ver Lechner (2003); PNUD (2004a); Altman (2006); Fuentes (2006); Fuentes y Villar (2006); y FLACSO-Chile (2007).

“Michelle Bachelet estableció seis comisiones asesoras presidenciales en las que participaron actores sociales y expertos con interés en el tema.

alternativos de deliberación en la etapa inicial de la formulación de propuestas de reforma de políticas públicas, como fueron las CAP. En estos espacios se convocó a expertos de distintas sensibilidades políticas y a actores de la sociedad civil (a través de audiencias o de participación directa). Este trabajo de comisión se alimentó, además, en varias ocasiones por estudios de opinión y encuestas de nivel nacional encargados especialmente para estas instancias.

A partir de las propuestas emanadas por estas comisiones el Ejecutivo formuló proyectos de reforma centrales del actual gobierno: políticas de infancia

(Chile Crece Contigo), un nuevo sistema previsional y un proyecto de ley en educación (LGE) que reemplaza al actual marco LOCE, entre otros.

El estudio presentado aquí se basó en un análisis tanto cualitativo como cuantitativo de los informes finales de los consejos, sus respectivos sitios web, la información que provee el sitio de información legislativa (SIL) del Congreso chileno, de investigación de prensa y entrevistas a asesores presidenciales, presidentes e integrantes de los consejos².

En la primera parte se da cuenta del proceso de estas seis comisiones asesoras. Luego se presenta un análisis comparativo de ellas, tomando en cuenta el perfil de sus integrantes, sus modos de funcionamiento y el contexto en el cual se generaron. Finalmente, se presentan las conclusiones del trabajo.

II. Las comisiones asesoras presidenciales (CAP)

El mecanismo de comisiones asesoras formadas para estudiar y hacer propuestas de política en determinados asuntos públicos –previo a la elaboración de un proyecto legislativo, por ejemplo– y compuestas en gran medida (o en su totalidad) por personas que no ocupan cargos en los poderes del Estado, es un

mecanismo de delegación en el proceso de toma de decisiones ampliamente usado en las democracias representativas actuales³. En general, la experiencia internacional muestra que estas instancias pueden formarse a distintos niveles, tanto en el Ejecutivo como en el Legislativo. En Estados Unidos de América (EUA),

2. La autora entrevistó personalmente a dos asesores presidenciales del actual gobierno, y uno del gobierno anterior. Además, entrevistó personalmente a trece consejeros, incluyendo a un presidente de comisión y un secretario ejecutivo. Un consejero fue entrevistado por correo electrónico.
3. Zegart (2004); Karthy (2002); y Balla y Wright (2001).

por ejemplo, existen los *Federal Advisory Committees* (regulados por el *Federal Advisory Committee Act* desde 1972) y en Inglaterra se hace un uso extensivo de *Royal Commissions*. Si bien la toma de decisiones no recae en estos procesos, sí modelan la agenda y muchas veces determinan el contexto y la dirección que tendrá la discusión legislativa (Zegart, 2004).

En Chile rige un sistema presidencialista con un Ejecutivo con amplias atribuciones legislativas (Siavelis, 1997). Es así como este órgano es el que tiene las principales facultades para nombrar consejos con el fin que estos asesoren la formulación de una determinada política pública⁴. Se pueden distinguir dos grandes tipos de comisiones del Ejecutivo, las ministeriales y las presidenciales. Las comisiones ministeriales tienen por objetivo asesorar a un determinado ministerio (y así es señalado en el decreto de su for-

mación)⁵. Por su parte, las comisiones presidenciales tienen por misión asesorar al Presidente(a). Dentro de este segundo tipo se pueden distinguir cuatro modalidades según su composición y duración del mandato (Tabla 1).

“Todos los gobiernos de la Concertación han formado comisiones para enfrentar la toma de decisiones en materias política o socialmente controversiales.”

La formación de comisiones asesoras presidenciales no es un fenómeno nuevo en Chile. Al menos todos los gobiernos de la Concertación han recurrido a este mecanismo para enfrentar la toma de decisiones en materias que sean política o socialmente controversiales o que requieren de una alta experticia técnica (Tabla 2, Tabla 3 y Tabla 4).

Tabla 1. Tipos de comisiones asesoras presidenciales en Chile

	Incorpora solo a personas con cargo en el gobierno	Incorpora a personas externas al gobierno
Duración definida	Comisiones interministeriales o intersectoriales de duración acotada	Comisiones asesoras presidenciales <i>ad hoc</i> (CAP)
Duración indefinida	Comisiones interministeriales o intersectoriales de duración permanente	Comisiones asesoras presidenciales permanentes

Fuente: elaboración propia a partir de los decretos de constitución de las comisiones asesoras presidenciales nombradas entre 1990 y 2008.

- Además, el Poder Legislativo en Chile no tiene atribuciones para proponer proyectos de ley que impliquen el uso de recursos.
- Dos ejemplos de comisiones ministeriales de este gobierno son el “Grupo de Trabajo en Núcleo Electricidad” (Comisión Zanelli) del Ministerio de Minería; y el Grupo de Trabajo sobre Reforma al Sistema Electoral (Comisión Boeninger), del Ministerio del Interior.

Tabla 2. Ejemplos de comisiones interministeriales presidenciales de duración acotada y permanente en Chile (1990-2006)

Gobierno	Nombre
Frei (1994-2000)	Comité Interministerial para el Desarrollo de Arica
	Comité Interministerial de Negociaciones Económicas Internacionales
	Comité Interministerial para el Desarrollo de Lota
	Comité Interministerial para el Desarrollo de la Provincia de Arauco
	Comité Interministerial para el Desarrollo de Aisén
Lagos (2000-2006)	Consejo de Ministros para la infancia y la adolescencia

Fuente: Elaboración propia a partir de información provista por el encargado de la División Jurídica del Ministerio del Interior, Carlos Carmona, a petición de la autora, y revisión de prensa. Este listado no es exhaustivo ya que tiene fines ilustrativos.

Tabla 3. Comisiones asesoras presidenciales (no interministeriales) permanentes en los gobiernos de la Concertación (1990-2008)

Periodo vigencia	Nombre
1990 - presente*	Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes (CONACE)
Aylwin 1990-1994	Comisión Especial para los Pueblos Indígenas
1993-presente*	CAP Negociaciones con la OMS para revisar la Guía sobre calidad del agua potable
Frei (1994-2000)	Consejo Nacional para la superación de la pobreza
	Foro de desarrollo productivo
	Comisión nacional para el Estudio e Incorporación de las fronteras internas al desarrollo nacional
	Comisión Nacional de Uso del Borde costero Litoral
	Comisión de Estudios sobre Carrera Militar y Sistema previsional de las FF.AA.
	CAP en materias científicas
	Comisión Especial para Isla de Pascua
	Consejo Nacional para el desarrollo Agro
CAP para la Sequía	

Tabla 3. Continuación

Periodo vigencia	Nombre
	Comité Adulto Mayor
	Consejo Auditoría Interna General de Gobierno
	CAP en materias de modernización de la Institucionalidad Reguladora
	CAP Directorio del Programa Chile Barrio
	CAP Comité 2000
	CAP Sobre Pueblos Indígenas
	CAP Comisión Nacional de Iniciativas Científicas para el Milenio
	CAP Consejo de Desarrollo Sustentable
	CAP para el Programa Universidades-Gobiernos Regionales
Lagos (2000-2006)	Comisión técnica asesora del Presidente(a) en las negociaciones con la Organización Mundial de la Salud
	CAP Bicentenario de la República de Chile
	CAP para la Infraestructura Cultural
	CAP Protección de los derechos de las personas
	CAP Agencia Chilena del Espacio
	Encomienda función asesora que indica al comité sistema de empresas CORFO
	Consejo Nacional para la reforma urbana
	CAP Directorio de transporte de Santiago
	CAP Apec Chile 2004
	CAP Cooperación Internacional en Regiones
	CAP Sistema Chile Solidario
	CAP para la conmemoración del natalicio de Pablo Neruda
	CAP para el desarrollo de la ciudad de Valparaíso
	CAP para la coordinación de políticas y programas indígenas
	CAP para le fortalecimiento de los principios de probidad y transparencia pública
	CAP para la implementación de la política nacional de acuicultura
	CAP Agencia Chilena para inocuidad alimentaria
	CAP Consejo de Innovación para la competitividad

Tabla 3. Continuación	
Periodo vigencia	Nombre
Bachelet (2006-2009)	CAP para la formulación y ejecución de las políticas de derechos humanos
	CAP Consejo Ministerial para Asuntos Indígenas
	CAP para el Bicentenario de la República
	Comisión Nacional de Empleo
	CAP Consejo de Innovación para la competitividad

Fuente: Elaboración propia a partir de información provista por el encargado de la División Jurídica del Ministerio del Interior, a petición de la autora.

Tabla 4. Comisiones asesoras presidenciales (no interministeriales) (CAP) <i>ad hoc</i> en los gobiernos de la Concertación (1990-2008)	
Gobierno	Comisión
Aylwin (1990-1994)	CAP de Verdad y Reconciliación (Rettig)
	CAP de Estudios de la Educación Superior
	CAP para la reorganización de la Oficina Nacional de Emergencia
	CAP Consejo Nacional sobre la Discapacidad
Frei (1994-2000)	CAP Nacional de Ética Pública
	Consejo Asesor de Deportes y Recreación
	CAP Nacional para la Modernización de la Educación
	CAP Nacional para el Adulto Mayor
	Comité Asuntos Espaciales
	CAP en Materias Artístico-Culturales
	Comisión Nacional para las Nuevas Tecnologías de Información y Comunicación
Lagos (2000-2006)	CAP de Verdad y Nuevo Trato
	CAP Nacional para el Desarrollo de la Biotecnología
	Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura, para el esclarecimiento de la verdad acerca de las violaciones a los DD.HH. (Valech)

Tabla 4. Continuación

Gobierno	Comisión
Bachelet (2006-2010)	CAP para la Reforma Previsional (consejo de previsión)
	CAP para Reforma de las Políticas de Infancia (consejo de infancia)
	CAP para la Calidad de la Educación (consejo de educación)
	Grupo de Expertos sobre medidas para favorecer la probidad y eficiencia de la gestión pública, encargado por S.E. la Presidenta de la República (consejo de probidad)
	CAP para la Calidad de la Educación Superior (consejo de educación superior)
	CAP Trabajo y Equidad (consejo de equidad)

Fuente: Elaboración propia a partir de información provista por el Departamento de División Jurídica del Ministerio Secretaría General de Gobierno, el *Diario Oficial*, revisión de material de prensa e Informes Finales de los consejos respectivos.

El estudio presentado acá se abocó al tipo particular de comisiones asesoras presidenciales de duración acotada (*ad hoc*), ya que estas son las que representan de manera nítida la voluntad del Presidente(a) y su estilo de gobernar. En este caso se trató de un estilo que buscó darle un sentido participativo al mecanismo de comisiones asesoras para enfrentar los problemas de representación políticos de nuestra democracia, abriendo espacios de deliberación alternativos, en los que se incorporan nuevas voces y actores sociales.

Con respecto a los integrantes de las CAP, estos son elegidos de manera discrecional por el Presidente(a). Generalmente se los selecciona porque ocupan cargos en el Estado relacionados con el tema en cuestión, por su calidad de ex-

pertos, o por ser representantes políticos o pertenecer a un determinado sector o sensibilidad social (gremial, sindical, eclesiástica, étnica, etc.). Las CAP son conformadas de manera temporal o permanente durante el mandato. En ambos casos deben elaborar uno o más informes con propuestas de política⁶.

En términos de su conformación, se designa un presidente y una secretaria ejecutiva o técnica que apoya sus labores. Los integrantes trabajan generalmente *ad honorem*, y la secretaria técnica es remunerada. Esto determina una gran variedad de posibles formatos de las CAP, sin que exista en la legislación chilena ninguna norma o ley que regule la formación, el modo de funcionamiento o la composición de sus mecanismos⁷.

6. Ello queda formalizado, generalmente, mediante un decreto. Las CAP *ad hoc* del gobierno de Michelle Bachelet han sido nombradas por los siguientes decretos: infancia: DTO. 72-2006; previsión: DTO. 336-2006; educación: DTO. 146-2007. No se estuvo en conocimiento de decretos que nombraran las comisiones de probidad, educación superior y de equidad.
7. La creación, así como la composición y funcionamiento interno de las comisiones son discrecionales del Presidente(a). No es el caso, por ejemplo, de las CAP de EUA que están reguladas por el *Federal Advisory Committee Act*.

III. Las comisiones asesoras presidenciales del gobierno de Michelle Bachelet

Las comisiones asesoras presidenciales *ad hoc* del gobierno de Michelle Bachelet surgen como una apuesta de estilo propio del gobierno de la coalición de centro-izquierda (Concertación de Partidos por la Democracia). Este quedó reflejado ya durante su candidatura y en sus primeros discursos que se centraron en el concepto de “gobierno ciudadano”. Esto fue visto como un significado principalmente simbólico, usado por la entonces candidata para resaltar su liderazgo como “cercano a la gente” y distante de las elites político-partidarias, recogiendo de este modo la creciente crítica a las actuales instituciones políticas.

En este escenario la recién asumida Presidenta declaró:

“[Este] Será el Gobierno de los ciudadanos, desde los postergados hasta los emprendedores, esa infinita gama de colores, de percepciones y miradas que dan tanta riqueza a nuestra sociedad (...) Con todas las dificultades que pueda haber, la relación entre ustedes y nosotros, y la que habla, no se verá afectada, porque quiero establecer un diálogo basado en la franqueza y la participación, un gran pacto entre la ciudadanía y los gobernantes”⁸.

Si bien el uso del concepto “gobierno ciudadano” fue decayendo a lo largo

del período de gobierno, la manera en que se formularon muchas de las CAP para enfrentar reformas de políticas pública clave son un reflejo de cómo se intentó desafiar la tradicional manera para abordar estas materias en los gobiernos anteriores (incluyendo los de la misma coalición). Estas CAP fueron constituidas ya no exclusivamente por expertos, sino que incorporaron también (y de diversos modos) la voz de grupos y actores sociales que han estado desvinculados de la toma de decisiones políticas. El propio gobierno planteó que los CAP cumplían un triple objetivo: (a) promover un diálogo entre distintos actores sociales y políticos, (b) generar un espacio de participación ciudadana, y (c) promover recomendaciones de política pública. Por ejemplo, en junio de 2006, al establecer el CAP de educación, la Presidenta expresó “Los he invitado a participar a este Consejo, que es de un alto nivel técnico, pero también de vasta representación ciudadana”⁹. Con ocasión de la creación del consejo de

“Los consejos presidenciales cumplían un triple objetivo: (a) promover un diálogo entre distintos actores sociales y políticos, (b) generar un espacio de participación ciudadana, y (c) promover recomendaciones de política pública”.

8. Discurso de la Presidenta de la República, Michelle Bachelet, desde el balcón del Palacio de La Moneda. 11 de marzo 2006. Discurso completo disponible en <http://www.prensapresidencia.cl/view/files/4693.pdf>
9. Discurso de la Presidenta de la República, Michelle Bachelet, al presentar los integrantes del CAP de Educación, 7 de junio, 2006. Ver: http://www.lanacion.cl/prontus_noticias/site/artic/20060607/pags/20060607150047.html

equidad la Mandataria hizo “un llamado muy especial a aquellos que el Consejo invite para hacer sus planteamientos (...) A los expertos, a las organizaciones sindicales, a los partidos, a los parlamentarios. Nadie se puede restar. (...) Una y cien veces reiteraré este llamado, porque es un llamado ético, porque no quiero que nadie, que nadie que tenga un aporte que hacer, deje de hacerlo. Chile somos todos y lo construimos entre todos”¹⁰.

Visto en perspectiva, este mecanismo le permitió, además, enfrentar

y sobrellevar momentos sociales críticos, como las movilizaciones de los estudiantes secundarios que exigían un cambio al actual marco legislativo de la educación chilena y las demandas por mayor justicia laboral.

Este gobierno ha formado seis consejos presidenciales *ad hoc* para que elaboren propuestas de reforma en áreas de políticas prioritarias para el país: previsión, infancia, educación, educación superior, probidad y justicia laboral (Tabla 5).

Tabla 5. Resumen comisiones

Consejo	Fecha inicio	Duración (semanas)	Origen comisión	Nº integrantes comisión	¿Contó con audiencias públicas?	¿Contó con sitio web?
Previsión	Marzo 2006	12	Programa gobierno	15	Sí	Sí
Infancia	Abril 2006	12	Programa gobierno	14	Sí	Sí
Educación	Junio 2006	27	Conflicto social (protestas estudiantiles)	81	Sí	Sí
Probidad	Noviembre 2006	2	Casos de corrupción	7	No	No
Educación superior	Mayo 2007	43	Conflicto social (tema quedó pendiente en la comisión de educación)	30	No	No
Trabajo y equidad	Agosto 2007	37	Conflicto social (protestas subcontratistas)	48	Sí	Sí
Promedio		22,2		32,5		

Fuente: Elaboración propia a partir de la información provista en los sitios web de cada comisión (cuando tuvo); de los informes finales de cada comisión; decretos de formación y revisión de material de prensa.

10. Discurso de la Presidenta de la República, Michelle Bachelet, “Constituye CAP Trabajo, Salario, Competitividad y Equidad Social”, 23 de agosto, 2007.

Una mirada general a los consejos da cuenta que estos presentaron una gran variedad de estructuras, apertura a la comunidad, origen y tamaño (Tabla 5). La creación de una comisión para estudiar una reforma al sistema de previsión fue anunciada durante la campaña electoral y estaba contenida en el programa de gobierno; así como también la protección a la infancia era un tema prioritario de la propuesta¹¹. Ambas instancias fueron nombradas por la Presidenta apenas asumió su mandato (marzo y abril de 2006, respectivamente). Los otros cuatro consejos surgieron como resultado de conflictos coyunturales. En estos últimos casos, la Presidenta y sus equipos tuvieron en cuenta los positivos resultados de las dos comisiones ya formadas, por lo que se recurrió a este mecanismo para enfrentar tres importantes crisis políticas: las protestas estudiantiles de mayo de 2006, las situaciones de corrupción que impactaron a la opinión pública el segundo semestre del mismo año y las violentas protes-

tas de trabajadores subcontractados de las empresas mineras a mediados de 2007. Como destacó la Mandataria al concluir el trabajo del último consejo: *“Yo creo que estos consejos han funcionado bien, y recuerdo que antes había muchos escépticos, pero la verdad ha sido demostrado (sic) con la rapidez que sacamos la nueva ley de seguridad social, de pensiones, que efectivamente hacer este trabajo previo permite lograr, primero, identificar algo que a veces desde el prejuicio parece curioso, y es que en algunos ámbitos hay muchos más acuerdos que lo que uno supone”*¹².

Como se muestra más adelante, aquellos consejos que emergieron como producto de un conflicto social más agudo tendieron a incluir actores sociales y grupos de interés (organizaciones de trabajadores, gremios empresariales y profesionales, organizaciones de estudiantes, sostenedores de educación, entre otros). Este fue el caso de ambos consejos de educación y el consejo de equidad, particularmente.

III.1 Trayectoria de las comisiones

a) Origen

La propuesta de formar este tipo de comisiones para temas como la previsión y la infancia surgió durante la cam-

paña electoral de Michelle Bachelet. Los asuntos sociales eran elementos programáticos centrales de su campaña, siendo abordados bajo el concepto de “protección social”¹³. Ello implicaba mejorar el

11. Programa de Gobierno Michelle Bachelet 2006-2010.

12. Discurso de la Presidenta en <http://www.prensapresidencia.cl/view/viewArticulosGeneral.asp?codigo=4497&tipo=Discurso>. Accesado en abril de 2009.

13. Programa de Gobierno Michelle Bachelet 2006-2010.

sistema de pensiones, así como la provisión de cuidado en los primeros años de la vida¹⁴.

Reformar el sistema de pensiones diseñado e impuesto durante el régimen militar presentaba un enorme desafío para el gobierno de Bachelet. Era un tema sobre el que no existía consenso técnico ni político, incluso dentro de la Concertación. El reto de reformarlo era aún mayor considerando que el Programa de Gobierno fue elaborado en gran parte por equipos programáticos alejados de las dirigencias partidarias (Silva, 2008). Esto distanciaba la posibilidad de recurrir a mecanismos tradicionales, como acuerdos políticos informales a nivel de dirigencias de partido¹⁵ para facilitar preconsensos legislativos en materias tan complejas como esta. La alternativa fue recurrir a expertos de un amplio espectro ideológico para que conformaran una comisión y discutieran propuestas, hicieran diagnósticos y llegaran a puntos de acuerdo, elaborando así un proyecto de reforma al sistema de pensiones vigente en ese momento. En el mismo mes que asumió el gobierno se formó esta CAP de previsión.

Un mes después se formó la CAP para las políticas de infancia, tema también central dentro de la propuesta programática de crear un sistema de protección social, con un esquema muy similar (ver tabla 5). Ambos consejos realizaron una amplia convocatoria a la ciudadanía organizada para que participara en audiencias ante el grupo de asesores en la primera etapa de su funcionamiento, para reflejar el componente ciudadano de su estilo de gobierno¹⁶. Además, a diferencia de administraciones anteriores, se le dio a ambas instancias una alta notoriedad y difusión pública con la creación de sitios web respectivos en donde se iba publicando el progreso de cada comisión, y cuyos *banner* eran publicados en la página de inicio del portal web de la Presidencia¹⁷.

b) *Aprendiendo de la experiencia*

Frente a las grandes movilizaciones de estudiantes secundarios de mayo de 2006¹⁸ el gobierno propuso constituir un tercer gran consejo que incluyera a todos los actores involucrados en el sistema educativo, además de un importante número de expertos (ver tabla 9). Estas

14. Según comentó uno de los principales asesores presidenciales, el programa de gobierno de Bachelet se inspiró fuertemente en el diagnóstico que hizo el Informe de Desarrollo Humano del PNUD, de 1998, sobre el desarrollo en Chile; en especial la conclusión que plantea que, a pesar del desarrollo vivido por Chile durante esa década, se había acentuado en la población la sensación de inseguridad, especialmente en el tema de la salud y la vejez. (Entrevista realizada por la autora el 19 de noviembre de 2007).

15. Siavelis (1997).

16. Para el consejo de previsión “se realizaron 49 audiencias, con una extensión total de 74 horas. En las audiencias participaron 73 organizaciones y 242 personas, las que expusieron sus planteamientos sobre la situación del sistema previsional y propuestas de reforma, en base a una pauta predefinida”. (Informe Final del consejo de previsión, p. 14). “El Consejo [de Infancia] condujo un amplio proceso de consulta ciudadana sobre los asuntos sometidos a su consideración, traduciéndose lo anterior en 46 audiencias con expertos nacionales e internacionales en la materia, organizaciones sociales, institutos de estudio y otros actores relevantes, tanto del ámbito público como privado” (Informe Final consejo de infancia, p. 11).

17. Cuatro de los seis consejos analizados contaron con un sitio web. Consejo de infancia: www.consejoinfancia.cl; consejo de previsión: www.consejoreformaprevisional.cl; consejo de educación: www.consejoeducacion.cl; consejo de trabajo y equidad: www.trabajoyequidad.cl.

18. En diversos medios se destacó que estas movilizaciones constituían las más grandes desde el retorno a la democracia. Ver por ejemplo Domedell y Peña y Lillo (2008), quienes hacen una interesante investigación periodística de este movimiento estudiantil.

movilizaciones tuvieron gran fuerza y mantuvieron paralizados los liceos más emblemáticos y tradicionales del país por varias semanas. Las protestas de los secundarios se centraban en una demanda recurrente del mundo estudiantil y de los profesores desde el inicio de la democracia: la abolición de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) impuesta por el gobierno militar, y que simboliza la gran transformación de la educación durante ese período¹⁹.

La fuerza de las movilizaciones provenía, por un lado, de la sintonía que alcanzó el discurso de los estudiantes con la ciudadanía²⁰. Sus demandas tocaban un tema de alta sensibilidad social como es la calidad de la educación. Ellos, si bien apelaban en lo formal a un cambio en la LOCE, centraban sus demandas en la denuncia de las grandes desigualdades existentes entre los bajos desempeños de quienes reciben educación impartida en los colegios públicos a los que accede la población de bajos ingresos; y la mejor calidad de colegios municipales subvencionados y privados a los que acceden los estratos medios y altos de la sociedad. Este factor también permitió que la ciudadanía sintonizara con la movilización y que las protestas fueran crecientemente apoyadas por todos los sectores del mundo político y social.

Por otro lado, este movimiento presentaba el elemento novedoso de ser liderado por una nueva generación de actores sociales. Los dirigentes estudiantiles habían nacido en democracia, y estaban por completar su educación secundaria después de 16 años de gobiernos progresistas que no habían logrado revertir esta brecha social en la enseñanza. Este fue otro factor que le dio fuerza a este movimiento.

Finalmente, apelando al discurso “ciudadano” de la Mandataria, los estudiantes, junto a los actores sociales que se fueron plegando, reclamaban mayor participación en la elaboración de las políticas de educación.

La calidad de la educación se tornó un tema país a partir de las movilizaciones de los estudiantes secundarios. Para el Ejecutivo, además, era una oportunidad para hacer una gran reforma en educación enfatizando el eje social central del gobierno. La fuerza de las demandas, a las que se iban sumando rápidamente profesores y otros actores sociales, requería una respuesta efectiva del gobierno, la cual fue formar un gran consejo de 81 integrantes para debatir y proponer una reforma para mejorar la calidad del actual sistema de educación. Se convocó a todos los actores movilizados, además de

19. La Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (N° 18.962) fue publicada el último día del régimen militar (el 10 de marzo de 1990) por la Junta de Gobierno. Si bien esta ley no regula todos los aspectos de la educación, si le otorga rango constitucional a varios aspectos centrales del nuevo marco educativo impuestos por el gobierno militar desde el año 1982. Que tuviera rango constitucional implicaba que para su reforma requería un quórum muy alto de aprobación en el Congreso.
20. Por ejemplo, el sondeo: “Protestas estudiantiles Mayo 2006, Percepción Post Mensaje Presidencial” del Centro de Encuestas del diario *La Tercera*, del 5 de junio, indicaba que un 87% de la población consultada estaba de acuerdo con las movilizaciones de los estudiantes secundarios.

un amplio grupo de expertos en el tema (Tabla 9), buscando así contener al movimiento social y darle mayor legitimidad²¹ a la propuesta final del grupo de trabajo. Este consejo también adoptó el modelo de transparencia seguido por los consejos de previsión e infancia, al contar con un portal electrónico en donde se publicaron las actas de las reuniones, las transcripciones de las audiencias y una pequeña reseña curricular de cada consejero. Además, al igual que en las dos CAP mencionadas, hubo un enlace desde la página de inicio del portal web de la Presidencia. Sin embargo, a diferencia de las comisiones nombradas hasta ese momento, los actores sociales fueron invitados a participar dentro del consejo y no a las audiencias²².

Fueron las movilizaciones las que permitieron que los actores sociales con interés en el tema fueran incluidos al mismo nivel que los expertos en el trabajo del consejo. A diferencia de este consejo, en la CAP de previsión los actores sociales solo participaron en las audiencias.

Como el consejo de educación se centró en la discusión de los temas de la educación escolar, el Ejecutivo formó otra instancia dedicada exclusivamente al tema de la educación superior una vez finalizada la CAP de educación. Para su

conformación también se recurrió a una combinación de representantes de grupos de interés y organizaciones sociales, tales como rectores de universidades e institutos, organizaciones de estudiantes de educación secundaria y superior, y asociaciones de funcionarios administrativos de dichos planteles y expertos²³. A diferencia de los consejos precedentes, la comisión de educación y superior no contó con un portal electrónico, aunque el Informe Final, que incluye todas las actas de sesiones, está disponible en distintos portales web²⁴.

A fines de 2006 el Ejecutivo formó una quinta comisión asesora en respuesta a los casos de corrupción que afectaban al Estado y que estaban teniendo una amplia difusión en los medios de comunicación. A diferencia de los casos anteriores, este estuvo compuesto solo por expertos y miembros del Poder Ejecutivo²⁵ (siete personas en total) y no tuvo un portal electrónico, ni se le dio mayor publicidad. La comisión tuvo listo su informe final en menos de un mes y sus conclusiones pasaron a formar parte de la agenda de probidad del gobierno. El Ejecutivo tampoco hizo público el Informe ni las actas²⁶. Resulta irónico que este consejo no siguiera las experiencias previas de transparencia y de participación que ya habían sido usadas en los consejos formados

21. Ello, sobre todo considerando que en el diseño de las políticas educacionales de los gobiernos anteriores de la Concertación habían jugado un rol central las comisiones de expertos (Comisión Brunner).
22. Para un análisis comparativo entre estos primeros tres consejos asesores, en los que se analiza la composición de las audiencias, ver Aguilera (2007a; 2007b).
23. Ver "Los desafíos de la educación superior: Informe del Consejo Asesor Presidencial". Sin embargo, según aparece en el Informe Final (p. 348), hacia el término del trabajo un grupo importante de los estudiantes universitarios se retiró del consejo bajo el argumento que este tipo de instancias asesoras finalmente no conducen a cambios ni a reformas reales. Razones similares fueron esgrimidas por los representantes sociales al salirse del consejo de educación.
24. Ver por ejemplo: www.ubiobio.cl/web/descargas/InformeCAPfinal.pdf (accesado el 26 de abril de 2009).
25. El ministro de Economía fue quien coordinó la comisión, junto a la subsecretaria del Ministerio de Hacienda y el jefe de la División Jurídico-Legislativa del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.
26. Sin embargo, el Informe está publicado en Internet en la página de la OEA y de Transparencia Chile http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_chl_sc_anexo_1_sp.pdf

Los consejos formados en coyunturas de movilización social contaron con un menor porcentaje de expertos, y una participación mayor de grupos de interés y organizaciones sociales, que los conformados en ausencia de movilizaciones.

anteriormente. Ello, sobre todo considerando que el tema de esta comisión eran las medidas que pueden favorecer la probidad y la transparencia en los asuntos públicos: acceso a la información pública, reformas al sistema de alta dirección pública,

financiamiento de campañas y partidos políticos, y reforzamiento de los sistemas de control en el Estado²⁷. Esta falta de transparencia y de participación pueden explicarse, por un lado, por la premura que impuso la Presidenta para que el consejo tuviera un resultado (un mes). Por otro, también se puede considerar que este fue un consejo que aplicó desde un principio una lógica de negociación con los actores que más interés tenían en el tema, que era la derecha política. Ello se logró al incorporar a dos expertos de uno de los principales *Think Tank* de esta corriente política (CEP)²⁸.

Así como el tema de la educación marcó la agenda de protestas en 2006, los años 2007 y 2008 se destacaron por protestas de trabajadores, como fueron

las movilizaciones en el sector de la minería por parte de los subcontratados de la empresa estatal CODELCO, los de la empresa privada AGROSUPER y los de empresas salmoneras. Estas demandas impactaron la opinión pública. Como resultado, la Iglesia católica llamó a los políticos a legislar para establecer lo que llamaron un “salario ético”²⁹. Esto generó una gran polémica en torno a un tema poco debatido, pero que crecientemente se ha ido instalando en la discusión pública: las fuertes desigualdades sociales existentes en el país. Si bien los cuatro gobiernos de la Concertación han logrado reducir la pobreza de un 40% a un 13%, y ha aumentado enormemente el ingreso per cápita, no se ha logrado cambiar la estructura de ingresos del país, en donde un 20% de la población percibe el 50% de la riqueza³⁰.

En este clima el Ejecutivo formó una nueva comisión en agosto de 2007. Esta fue llamada a debatir y proponer propuestas concretas para solucionar el tema de la equidad y las relaciones laborales. Este consejo, al igual que el de educación (aunque en menor medida) contó con una presencia importante de representantes gremiales y de organizaciones sociales, además de expertos. Dentro del grupo de expertos hubo personas cercanas tanto a la Concertación como a la derecha política.

27. “Informe sobre medidas para favorecer la probidad y eficiencia de la gestión pública encargado por S.E. la Presidenta de la República”, p. 2.

28. Enrique Barros Bourie y Salvador Valdés integraron el consejo.

29. Diario *La Nación*, 2 de agosto de 2007.

30. Encuesta CASEN 2006. Ver también Informe Final CAP Trabajo y Equidad.

Tabla 6. Procesos de política iniciados con comisiones			
Comisión	Proyecto de Ley o Programa/Normativa impulsados por el Ejecutivo	Estado actual proceso (abril 2009)	Fecha promulgación
Consejo de Previsión	Proyecto de ley de Reforma Previsional	Aprueba Ley 20.255	Julio 2008
Consejo de Infancia	Programa Chile Crece Contigo	Aprobado	Octubre 2006
Consejo de Educación	1) Ley General de Educación (Boletín 4970-04)	Trámite de aprobación presidencial	
	2) Proyecto de ley que crea la Superintendencia de Educación. (Boletín 5083-04)	En trámite en el Parlamento	
	3) Proyecto de ley de Fortalecimiento a la Educación Pública (mensaje N° 1151-356)	En trámite en el Parlamento	
Consejo de Probidad	1) Proyecto de ley Protege al funcionario que denuncia irregularidades y faltas al principio de probidad (Boletín 4722-06)	Aprueba Ley 20.205	Junio 2007
	2) Proyecto de ley que perfecciona el sistema de alta dirección pública y modifica el estatuto administrativo en materia de concursabilidad del tercer nivel (Boletín 4817-05)	En trámite en el Parlamento	
	3) Proyecto de ley sobre transparencia, límites y control de los gastos electorales, y establece normas contra la intervención electoral (Boletín 4724-06 que modifica la ley 19884)	En trámite en el Parlamento	
Consejo de Trabajo y Equidad	4) Reforma constitucional en materia de transparencia, modernización del Estado y calidad de la política (Boletín 4716-07)	En trámite en el Parlamento	
	1) Proyecto de ley que crea el subsidio al empleo 2) Proyecto de ley que perfecciona el seguro obligatorio de cesantía e introduce cambios a otras normas legales	Aprueba Ley 20.338 Aprueba Ley 20.328	Marzo 2009 Enero 2009

Fuente: Elaboración propia a partir de: "Historia de la Ley N° 20.255 Establece Reforma Previsional", Biblioteca del Congreso Nacional (documento electrónico: <http://www.bcn.cl/histley/lfs/hdl-20255/HL20255.pdf>); "Historia de la Ley N° 20.328 Perfecciona el Seguro Obligatorio de Cesantía e introduce cambios a otras normas legales", Biblioteca del Congreso Nacional (documento electrónico: <http://www.bcn.cl/histley/lfs/hdl-20328/HL20328.pdf>); "Historia de la Ley N° 20.338 Crea el subsidio al desempleo", Biblioteca del Congreso Nacional (documento electrónico <http://www.bcn.cl/histley/lfs/hdl-20338/HL20338.pdf>); "Historia de la Ley N° 20.205 Protege al funcionario que denuncia irregularidades y faltas al principio de probidad.", Biblioteca del Congreso Nacional (documento electrónico: <http://www.bcn.cl/histley/lfs/hdl-20205/HL20205.pdf>); Programa Chile Crece Contigo (www.crececontigo.cl); Información sobre el trámite legislativo de los distintos Mensajes en el sitio web del Sistema de Información Legislativa (Sil, <http://sil.congreso.cl>); Información publicada por el Ministerio del Trabajo (<http://www.gobiernodechile.cl/viewNoticia.aspx?idArticulo=27058>).

c) *Resultados del proceso de las comisiones*

Todos los consejos terminaron su trabajo con un Informe Final. Si bien en todos ellos es posible identificar disensos, fue en los consejos de educación y equidad en los que estos apuntan a elementos centrales de la discusión: la existencia de lucro por parte de proveedores de educación (escuelas, colegios y universidades), y los temas de negociación colectiva, respectivamente. En estos tres consejos (equidad y los dos de educación) el debate reprodujo los clivajes ideológicos existentes en la sociedad chilena sobre el rol del Estado *versus* los mecanismos de mercado para regular

la provisión de bienes públicos (como es la educación y los derechos laborales)³¹. En el caso de la previsión, el proyecto de ley de la Presidencia se basó en gran medida en las propuestas del consejo, pero incorporó algunas de las demandas de los sectores de trabajadores planteadas en las audiencias: un mayor involucramiento del Estado en el sistema previsional

A partir de las propuestas de las comisiones se han elaborado proyectos de ley, algunos de los cuales ya se han transformado en leyes

medida en las propuestas del consejo, pero incorporó algunas de las demandas de los sectores de trabajadores planteadas en las audiencias: un mayor involucramiento del Estado en el sistema previsional

–a través de la propuesta de la incorporación de los bancos–, y mantener la edad de jubilación de las mujeres³². La incorporación de los bancos tenía por objetivo que el BancoEstado (del Fisco) pudiera también administrar fondos de pensiones, y así tener un AFP estatal. Esta figura, sin embargo, no logró el apoyo necesario en el Congreso³³. Finalmente el proyecto de reforma previsional fue aprobado (con algunas modificaciones) en marzo de 2008.

En el caso del consejo de educación la comisión alcanzó puntos de acuerdo importantes, como fue la necesidad de reemplazar la LOCE por una nueva arquitectura institucional. Sin embargo, no logró avanzar consensos en muchas materias importantes. Estas divergencias causaron gran tensión entre los sectores que participaron en el consejo. Finalmente, importantes dirigentes sociales (tanto de los estudiantes como de los profesores) se marginaron de la ceremonia oficial de entrega del Informe Final con la Presidenta de la República³⁴. Ello, aun cuando trabajaron hasta el final en la elaboración del mismo. Esta marginación buscaba restarle legitimidad al proceso de la comisión.

De todas formas, una vez concluido el trabajo de la comisión, el Ejecutivo

31. Esta discusión también está presente en el tema previsional, ya que un sector importante de la sociedad (incluyendo a los trabajadores sindicalizados) criticaba –en lo central– que el sistema de pensiones esté en manos privadas (seis administradoras de fondos de pensiones, AFP). Sin embargo, como el consejo no incluyó a los representantes de los trabajadores, esta discusión se dio solo en las audiencias y este clivaje no quedó reflejado en el Informe del consejo.

32. Igualar la edad de jubilación entre hombres y mujeres era una propuesta del consejo tendiente a equiparar las pensiones entre ambos sexos. Esta propuesta tuvo un voto de minoría como se señala en el Informe Final.

33. Luego, el Ejecutivo ha barajado la opción de una AFP estatal.

34. Estos dirigentes estaban agrupados en la alianza llamada “Bloque Social”, el que reunía a los voceros nacionales de los estudiantes universitarios, secundarios, codocentes, profesores, padres y apoderados (ANES, CONFECH, CONFESUP, Colegio de Profesores, Asociación de Apoderados). Ellos presentaron una propuesta alternativa al consejo dos semanas antes (7 de diciembre 200) de la ceremonia de entrega del Informe Final (21 de diciembre de 2006), “La crisis educativa en Chile: propuesta al debate ciudadano”.

envió un proyecto para una nueva Ley General de Educación (LGE) en reemplazo de la LOCE, en abril de 2007. Y posteriormente envió un proyecto de ley que crea una Superintendencia de Educación (junio 2007)³⁵. Ambos se basaban en recomendaciones del consejo, pero algunos elementos causaron gran revuelo ya que el Proyecto LGE eliminaba la existencia de establecimientos con fines de lucro en educación básica y secundaria, y porque prescindía de la facultad de los colegios que reciben aportes estatales para seleccionar por criterios académicos a los alumnos postulantes. Ninguno de estos puntos tuvo consenso en el consejo, aun cuando terminar con el lucro era un elemento central en la demandas de los estudiantes movilizados. Que la Presidenta insistiera en la eliminación del lucro era un reconocimiento al movimiento social.

Ambas medidas provocaron un fuerte rechazo, principalmente en sectores de derecha, pero también en los sectores más liberales de la Concertación. Ante esto, los partidos de la Alianza por Chile presentaron un proyecto de ley alternativo de reforma a la LOCE en el Congreso. Esto entrampaba la posibilidad de lograr un acuerdo para promulgar una reforma en el Parlamento³⁶. Frente a este *impasse*, el gobierno recurrió a una negociación con las directivas de los partidos con representación en el Congreso, la que culminó con la firma del documento "Acuerdo por la Calidad de la Educación". El

documento sentó las bases para una serie de indicaciones al proyecto de ley original del Ejecutivo y, en lo sustancial, eliminaba la prohibición de lucro y acotaba la negativa de selección por criterios académicos hasta 6° básico. Sin embargo, de esta negociación estuvieron marginados los sectores sociales que participaron en el consejo.

Este proyecto fue discutido y aprobado en el Congreso (con modificaciones), en marzo de 2009, en medio de grandes polémicas. En particular, los estudiantes secundarios y universitarios y el Colegio de Profesores desconocieron la legitimidad del acuerdo legislativo conseguido por los partidos de la Concertación y la Alianza, posterior al consejo y del cual ellos no formaron parte.

En el caso de la CAP de equidad se alcanzaron consensos importantes en temas laborales que formaban parte del Programa de Gobierno, como es enfrentar la precariedad laboral y el alto desempleo en los jóvenes, y perfeccionar el seguro de cesantía. A partir de las propuestas del consejo, en ambas materias ya se han aprobado respectivos proyectos de ley. Sin embargo, no se logró llegar a unanimidades en otro tema central presente en el Programa de Gobierno de Bachelet, "el desarrollo de un sindicalismo fuerte y moderno como elemento central de las relaciones laborales"³⁷. La negociación colectiva es un tema de alta sensibilidad

35. Además, el Ejecutivo le ha ido agregando indicaciones a la ley, por ejemplo, darle prioridad a la educación pública y permitir que los profesionales también puedan impartir clases en la educación media.
36. Ello, ya que el carácter orgánico constitucional de la LOCE implica que es necesario contar con un quórum calificado para reformarla, es decir, tener necesariamente los votos de los partidos de la derecha en el Congreso.
37. Programa de Gobierno de Michelle Bachelet. Estoy Contigo, p. 23. Ver Informe Final Consejos Asesor Presidencial Trabajo y Equidad, p. 107 y siguientes.

política, sobre el cual no hay acuerdo entre los distintos sectores de la sociedad. Cómo explicó públicamente el presidente de la CAP de equidad: “Nos están pidiendo al consejo que resolvamos en siete meses lo que el sistema político, los dirigentes empresariales y sindicales no han resuelto en 18

años... lo que hicimos es clarificar y decir ‘este es el puzzle: ármenlo’”³⁸. Ello muestra que, al igual que en el caso de educación, en aquellos temas de alta sensibilidad política y social en los que no hay consenso en la sociedad, el mecanismo de comisiones muchas veces no resuelve el dilema.

III.2 Composición y modos de funcionamiento de las comisiones

a) Presidentes y coordinadores

En general, para dirigir las comisiones se buscó a personas que combinaran el conocimiento experto en los temas de política pública (con o sin experiencia dentro del Estado) y con la capacidad política para liderar un grupo de análisis entre personas con posturas disímiles y contrapuestas. Se trató de hombres que en su mayoría se vinculan a la generación del conocimiento y toma de decisiones de políticas públicas, a través de su participación en centros de estudio o *Think Tanks* (como CIEPLAN); con experiencia relevante en la alta burocracia estatal ocupando cargos y/o a través de asesorías; y pertenecientes a redes políticas partidarias en la Concertación (mayoritariamente DC) (Tabla 7).

Por ejemplo, Mario Marcel, quien presidió el consejo de previsión, ocupó uno de los cargos claves en la toma de decisiones de política pública dentro del Estado;

fue director de Presupuestos del Ministerio de Hacienda durante varios gobiernos de la Concertación. Por su parte, Juan Eduardo García Huidobro jugó un rol central en las políticas de educación durante los dos primeros gobiernos de la Concertación al trabajar en distintos programas dentro del Ministerio de Educación, y teniendo a su cargo la División de Educación General del mismo Ministerio en la segunda mitad de la década de los 90. Alejandro Ferreiro, coordinador de la comisión de probidad, ya había participado en este tema en Chile Transparente, y fue ministro de Economía en ese período. Por su parte, Carlos Peña se ha destacado por su incidencia en el debate político y jugó un rol sustantivo en la coordinación de una de las subcomisiones del consejo de educación. Jaime Crispi fue jefe del Departamento de Estudios de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, y era reconocido en el círculo especializado de las políticas públicas (Tabla 7). Patricio Meller ha sido un destacado economista, profesor titular

38. Patricio Meller, presidente del Consejo Trabajo y Equidad, Entrevista diario *La Nación*, 11 de mayo de 2008.

de la Universidad de Chile, e integra el principal *Think Tank* en materia económica de la Concertación (CIEPLAN) desde su fundación en 1976.

Todos, a excepción de Carlos Peña, tienen una militancia partidaria conocida. Sin embargo, su vinculación con la política no es a través de una carrera en el partido³⁹, sino más bien por vinculaciones y redes en los partidos a través de *Think*

Tanks y centros de estudio como asesores o expertos. Esta vinculación política les ha significado ocupar cargos políticos clave, como ya se mencionó. Entre los centros de estudios destacan CIEPLAN y el Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile. Por otro lado, todos son profesionales con una carrera académica destacada: en su mayoría son ingenieros y economistas de la Universidad de Chile (4), seguidos de abogados

Tabla 7. Perfiles presidentes consejos presidenciales

Comisión	Presidente	Partido	Afiliación institucional	Profesión	Grado
Previsión	Mario Marcel	PS	CIEPLAN	Ingeniero, Universidad de Chile	MPhil Economía (Reino Unido)
Infancia	Jaime Crispi	PS	Consultor	Economista, Universidad de Chile	M.A. Economía (Reino Unido)
Educación	Juan Eduardo García-Huidobro	PDC	Universidad Alberto Hurtado; Chile21	Filósofo	Ph.D. Educación (Bélgica)
Probidad	Alejandro Ferreiro	PDC	Ministerio de Economía	Abogado, Universidad de Chile	M.A. (EUA)
Educación superior	Carlos Peña	NS	UDP	Licenciado en Derecho, Pontificia Universidad Católica de Chile	M.A. (Chile)
Trabajo y equidad	Patricio Meller	-	CIEPLAN, Depto. Ingeniería Industrial, Universidad de Chile	Ingeniero, Universidad de Chile	Ph.D. Economía (EUA)

NS. No se conoce públicamente o no se sabe.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de: (a) sitio web del consejo; (b) el Informe Final del consejo; (c) información institucional de los centros de estudios y universidades en donde trabajan los integrantes del consejo; y (d) dos integrantes de partidos políticos para el dato de identificación partidaria.

39. De hecho, ninguno de los presidentes o coordinadores ha participado de una elección de votación popular, ni ha integrado una directiva de partido desde 1989 en adelante.

(2). Cinco de los seis tienen grados académicos de postgrado de maestría o doctorado en alguna universidad en Europa o EUA⁴⁰. Combinan, por tanto, un alto perfil político con un elevado perfil de experto.

b) *Tipos de consejo*

El perfil de los consejos se elaboró a partir del análisis de sus integrantes y de los mecanismos de participación que llevaron adelante. Para ello se construyó una tipología de consejero que distingue entre tres tipos ideales:

- (i) Expertos: académicos, miembros activos de centros de investigación⁴¹, directivos o expertos de ONG, *Think Tanks* y fundaciones; así como consultores y expertos de empresas consultoras privadas en la formulación de políticas y estrategias de política.
- (ii) Personas con experiencia relevante en el Estado: son quienes han ocupado altos cargos de la dirección pública (ministros, superintendentes, jefes de servicios, entre otros) en temas afines a los discutidos en el respectivo consejo.
- (iii) Integrantes y representantes de grupos de interés y organizaciones sociales: miembros (actuales o recientes)⁴² de grupos de interés

(empresarios, dirigentes sindicales, dirigentes de asociaciones profesionales, de estudiantes u otras similares).

Es destacable que en tres de las seis comisiones no participó ninguna persona que ocupe o haya ocupado cargos políticos de elección popular. En las tres restantes, ellos alcanzaron a alrededor del 10% del total en el consejo, como fue el caso del consejo de educación. Debido a esta reducida participación, se decidió no incluir en el análisis una categoría que indicara a los “políticos” como una variable distintiva. Sin embargo, en dos consejos (educación y equidad) se convocó a dirigentes políticos (tanto de partidos como candidatos al Parlamento), por lo que en una sección aparte se da cuenta de esta particularidad (Tabla 14).

Estas categorías ideales, sin embargo, no son completamente excluyentes, ya que a lo largo de los seis consejos participaron personas que cumplen más de un perfil. Así, casi un quinto de los consejeros tiene “doble adscripción”, ya sea de “expertos” y haber participado en la gestión del Estado, o bien, ser parte de un grupo de interés (Gráfico 2). Por su parte la distribución de estos sectores (expertos, personas con experiencia en el Estado, o representantes de grupos de interés) varía de consejo en consejo (Tabla 9).

40. La importancia de los centros de investigación y de las universidades en la articulación de las redes de poder de la elite también ha sido destacado en otros estudios (PNUD 2004b).

41. Por ejemplo, personas que se desempeñan en el Centro de Estudios Públicos (Harald Bayer y Loreto Fontaine, entre otros), en Libertad y Desarrollo (como Rossana Costa y Carolina Velasco), en el Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación, PIIE (María Loreto Egaña), en el Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo, CENDA (Manuel Riesco), entre otros.

42. Es por ejemplo el caso del empresario Juan Claro, quien ha presidido las dos principales asociaciones gremiales en Chile entre 2002 y 2005 (la Confederación de la Producción y el Comercio, CPC, entre 2002 y 2004; y la Sociedad de Fomento Fabril, SOFOFA, entre 2001 y 2005).

Tabla 8. Número de consejeros que han participado como candidato (electo y no electo) en una o más elecciones de votación popular desde 1989 en adelante (municipales, parlamentarias y/o presidenciales)

Comisión	Número
Previsión	0
Infancia	1
Educación	9
Probidad	0
Educación superior	0
Equidad	4

Fuente: Elaboración propia a partir del sistema electrónico de consulta de candidatos a elecciones, del Servicio Electoral, SERVEL (www.servel.cl).

Tabla 9. Participantes en comisiones por categoría

Comisiones	Expertos %	Experiencia en el Estado %	Grupos de interés %	Otros %	N
Previsión	86,7	40,0	13,3	0,0	15
Infancia	92,9	28,6	0,0	0,0	14
Probidad	85,7	42,9	0,0	0,0	7
<i>Promedio</i>	<i>88,4</i>	<i>37,1</i>	<i>4,4</i>	<i>0,0</i>	<i>12,0</i>
Educación	32,1	4,9	64,2	3,7	81
Educación superior	16,7	6,7	80,0	0,0	30
Equidad	75,0	22,9	16,7	4,2	48
<i>Promedio</i>	<i>41,3</i>	<i>11,5</i>	<i>53,6</i>	<i>2,6</i>	<i>53,0</i>
Totales	64,8 (promedio)	24,3 (promedio)	29,0 (promedio)	1,3 (promedio)	195 (total)

Fuente: Elaboración propia a partir de: (a) sitio web del consejo; (b) el Informe Final; e (c) información institucional de los centros de estudios y universidades en donde trabajan los integrantes del consejo. Nota: En el caso de los consejos de educación, se consideró a los rectores de universidades como parte del grupo de interés. El porcentaje está calculado en relación a cada comisión, ya que en total hay 18 consejeros que pertenecen a más de una comisión.

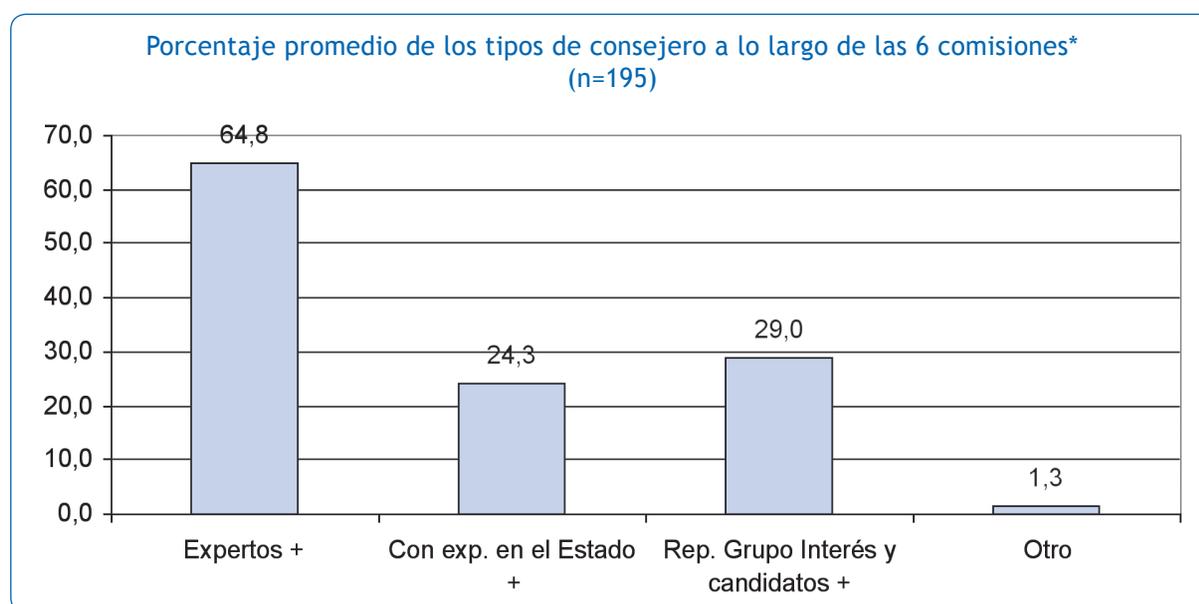
La suma de todos los consejeros es 195; sin embargo, 18 personas participaron en dos o más comisiones. Esta intercalación se dio en gran medida gracias a dos superposiciones entre consejos. Por un lado, entre el consejo de previsión y el consejo de equidad, ya que siete de los quince integrantes del primero luego participaron en este último. Por otro, también se dio una transposición de personas entre el consejo de educación y el consejo de educación superior, pues siete rectores de instituciones de educación superior participaron en ambas instancias.

La Tabla 9 muestra que, en términos generales, los consejos formados en coyunturas de movilización social (educación y equidad) contaron con un porcentaje de expertos menor y una participación de grupos de interés muchísimo mayor que aquellos conformados en au-

sencia de movilizaciones. Sin embargo, en todos los consejos, el porcentaje de expertos es muy alto (64,8% en promedio), ya sean integrantes de centros de investigación, de las ONG dedicadas al tema, académicos o consultores privados.

Este análisis permite hablar de dos tipos de comisiones, unas de expertos –previsión, infancia y probidad– y otras mixtas –educación, educación superior y equidad. En el caso del consejo de previsión ocurre, además, que los pocos integrantes de grupos de interés que lo constituyeron pertenecen al empresariado, y no hay representantes de los trabajadores (principales interesados en el sistema de pensiones). En el tipo mixto, la inclusión de representantes de organizaciones sociales obedeció a la motivación que tuvo el Ejecutivo para nombrarlos, que fueron las movilizaciones y las protestas

Gráfico 1



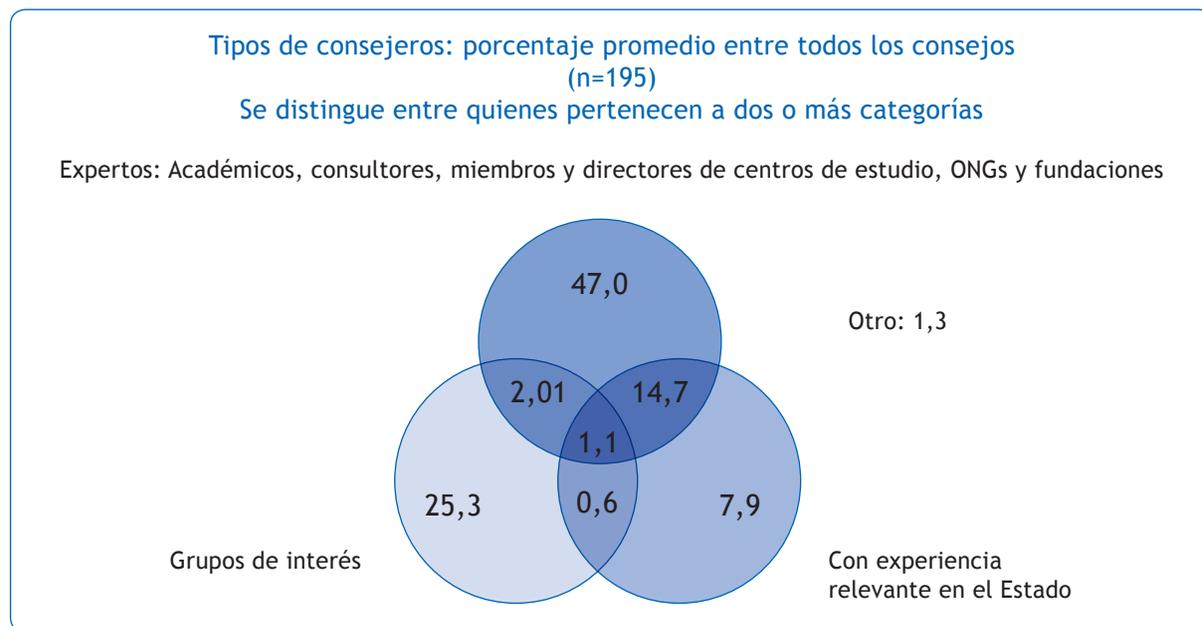
* Se admite que las personas puedan ser clasificadas en más de una categoría.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de: (a) sitio web del consejo; (b) el Informe Final; y (c) información institucional de los centros de estudios y universidades en donde trabajan los integrantes del consejo.

sociales⁴³. Se pretendió que su legitimidad descansara no solo en el reconocido prestigio de los profesionales que los integran, sino también en la participación de quienes pusieron el tema en la agenda pública a través de dichas manifestaciones. Así, en el consejo de educación estuvieron presentes prácticamente todos los sectores interesados en la enseñanza (estudiantes, profesores y otros trabajadores del área, universidades, centros de estudios, organizaciones de padres y apoderados, y proveedores públicos y privados de educación escolar)⁴⁴. Sin embargo, en el consejo de equidad no participó la principal asociación sindical del país (la Central Uni-

taria de Trabajadores, CUT). Ello, a pesar de haber sido invitada y haber participado en el proceso de audiencias en la CAP de previsión, un año y medio antes. Según las propias declaraciones de su presidente, ellos no reconocieron a la comisión como un espacio para dialogar sobre la relación entre trabajadores y empleadores, en medio del contexto de movilizaciones de trabajadores. Frente a estos conflictos, la CUT y la Asociación de Trabajadores Subcontratistas prefirieron participar en una mesa tripartita con la principal patronal del país (CPC) y el gobierno (en el mismo periodo en el que funcionó la CAP de equidad)⁴⁵. Este punto se retoma más adelante.

Gráfico 2



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de: (a) sitio web del consejo; (b) el Informe Final; y (c) información institucional de los centros de estudios y universidades en donde trabajan los integrantes del consejo.

43. Las grandes movilizaciones estudiantiles exigiendo un mejoramiento de la calidad de la educación escolar en mayo de 2006, y las protestas de los trabajadores subcontratados de CODELCO a mediados de 2007.
44. La Presidenta estableció cupos dentro del consejo para una variedad de gremios profesionales, asociaciones sindicales y de estudiantes, y organizaciones sociales para que estas enviaran representantes al consejo.
45. "CUT y empresarios retoman diálogo". Noticia, diario *La Nación*, 18 de octubre de 2007.

Es interesante notar una particularidad del consejo de equidad: incluir a dirigentes de las principales corrientes político-partidistas del país representadas en el Congreso (Tabla 12 y Tabla 13). Ello presenta una diferencia con el consejo de educación en donde no se reunió a este tipo de personas. También muestra un

contraste con el consejo de previsión, en donde si bien se convocó a personas ligadas a centros de estudios y *Think Tanks* afines a la derecha, no se convocó a dirigentes políticos de partidos de derecha. Esto se desarrolla en la sección siguiente “Composición político-ideológica de los consejos”.

III.3 El perfil de los expertos

Como se mostró en la sección anterior, los expertos conformaron el mayor porcentaje en prácticamente todos los consejos (salvo la comisión de educación; Tabla 9), por lo que resulta relevante presentar un análisis más detallado de este actor. Para construir su perfil se consideró el área de especialización profesional, como sus estudios de postgrado.

En este grupo tienden a predominar quienes pertenecen a universidades, en particular de las dos casas de estudio principales del país: la Universidad de Chile y la Pontificia Universidad Católica de Chile. Existen personas que, además de formar parte de una universidad, pertenecen a centros de investigación, siendo esta doble adscripción la más frecuente. Muchos expertos trabajan, además, en consultoras privadas o ejercen trabajos privados de consultoría, lo que es difícil de cuantificar⁴⁶. En relación a organizaciones de la

sociedad civil tipo ONG, se advierte un bajo nivel de participación. La excepción la constituye el consejo de la infancia, donde esta contribución alcanzó cerca un 38,5%. La comisión de equidad es la que presentó una distribución más equilibrada respecto a la procedencia de los expertos.

En general, el grupo de expertos que participó en las comisiones cuenta con un alto grado de especialización y formación académica de postgrado, sobre todo en las *comisiones de expertos* en donde más del 50% tienen estudios de postgrado finalizados en Europa o EUA (Tabla 10).

La principal área de especialización de este grupo es la economía (49%), seguida por las humanidades y ciencias sociales (35,8%) (Tabla 11). Sin embargo, se producen diferencias muy significativas dependiendo de la comisión que se trate. En las de previsión, probidad y equidad

46. Efectivamente, en las breves reseñas curriculares (de un párrafo) provistas por los informes y sitios web de los consejos no se señala siempre este aspecto profesional. En cambio, para el caso de la adscripción de expertos a instituciones como universidades, centros de estudio, ONGs, fundaciones o corporaciones sin fines de lucro, fue posible obtener la información de manera directa a partir de ellos.

dominan notoriamente los economistas y/o ingenieros comerciales, mientras que en ambas comisiones de educación prevalecen los profesionales vinculados a las ciencias sociales y humanidades.

Si bien los expertos que integran las comisiones son personas con altas credenciales técnicas y profesionales, no son en su totalidad personas neutras políticamente. De hecho, todos –salvo el consejo de educación superior, contaron con representantes de centros de estudio o *Think Tanks* ligados a claras tendencias políticas como muestra la siguiente tabla (Tabla 12). En general los especialistas están vinculados al mundo político

a través de centros de estudios ligados a partidos o coaliciones políticas; como a la experiencia relevante en cargos de asesores de políticas tanto en el pasado como en el presente de muchos de ellos. No se trata solo de personas vinculadas a la Concertación, sino también a la derecha política.

Es también notorio que las personas que participan en más de una comisión son en general expertos, salvo el caso de los rectores de universidades⁴⁷. El grupo de expertos que participa doblemente es en su mayoría economista (8 del total de 9 expertos que tienen doble o triple participación).

Tabla 10. Estudios de postgrado finalizados en el grupo de expertos

	Con postgrado en EUA	Con postgrado en Europa	Total postgrado	Total expertos	% de expertos con estudios de postgrado (EUA y Europa) en cada comisión
Previsión	8	2	10	13	76,9
Infancia	2	5	7	13	53,8
Educación	10	9	19	26	73,1
Probidad	2	1	3	6	50,0
Educación superior	4	0	4	5	80,0
Equidad	15	7	22	36	61,1
<i>Promedio</i>	6,8	4,0	10,8	16,5	65,8

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de: (a) sitio web del consejo; (b) el Informe Final; y (c) información institucional de los centros de estudios y universidades en donde trabajan los integrantes del consejo. Se consideró solo los estudios de magister (M.A., M.Sc., M.Phil., etc.) y doctorado finalizados en EUA y Europa. Con esta información se pudo determinar el número de consejeros con postgrados finalizados (en EUA y Europa) en cada consejo, y el porcentaje sobre el total de consejeros en cada comisión (dato que aparece en la última columna).

47. Destacan Harald Beyer del Centro de Estudios Públicos (CEP), quien participó en las comisiones de educación, previsión y equidad; Alejandra Mizala de la Escuela de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile, quien integró los consejos de educación, previsión y equidad; Rossana Costa de Libertad y Desarrollo (LyD), consejera de los consejos de previsión y equidad; Dante Contreras, integrante del consejo de equidad y de educación; y Pablo González de la Universidad de Chile, quien participó en las comisiones de educación e infancia.

Tabla 11. Profesiones del grupo de expertos de los consejos

	Humanidades y ciencias sociales (incluye pedagogía) (%)	Ingeniería, ciencias naturales y medicina (%)	Economía e ingeniería comercial (%)	No se pudo determinar (%)	N° expertos
Previsión	23,1	0,0	76,9	0,0	13
Infancia	38,5	15,4	38,5	7,7	13
Educación	57,7	3,8	30,8	11,5	26
Probidad	33,3	0,0	66,7	33,3	6
Educación superior	40,0	20,0	20,0	20,0	5
Equidad	22,2	8,3	61,1	0,0	36
Promedio	35,8	7,9	49,0	12,1	16,5

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de: (a) sitio del consejo; (b) el Informe Final; y (c) información institucional de los centros de estudios y universidades en donde trabajan los integrantes del consejo. La profesión se determinó según los estudios de pregrado. En caso que el consejero tenga un doctorado en una disciplina distinta a la del pregrado (o en los casos en que se desconoce la carrera de pregrado), se consideró la disciplina de doctorado como su profesión. N = número de expertos dentro de cada consejo, es decir, quienes son académicos universitarios y/o miembros activos de centros de investigación y/o miembros de ONGs dedicadas a temas relevantes al consejo. Los porcentajes presentados fueron calculados en relación a este N.

Tabla 12. Participación de centros de pensamiento con afinidad política en comisiones

Comisión	Afines a la izquierda extraparlamentaria	Afines a la Concertación				Afines a la derecha	
		CENDA	Chile 21	CIEPLAN	Expansiva	Proyectamérica	Libertad y Desarrollo (LyD)
Previsión	0	1	1	2	1	1	1
Infancia	0	0	0	0	0	2	2
Educación	1	1	0	3	1	3	2
Probidad	0	0	0	1	1	0	2
Educación superior	0	0	0	0	0	0	0
Equidad	0	2	2	4	1	3	4

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de: (a) sitio web del consejo; (b) el Informe Final; y (c) información institucional de los centros de estudios y universidades en donde trabajan los integrantes del consejo.

III.4 Composición político-ideológica de los consejos

Analizar los consejos en cuanto a los perfiles de los integrantes implica también revelar una particularidad de las comisiones asesoras, que es su relativa amplitud político-ideológica. La investigación da cuenta que muchos de ellos tienen una militancia política conocida (Tabla 13). La tabla muestra que esta amplitud política y/o ideológica va desde la derecha hasta –a veces– la izquierda extraparlamentaria. Solo en el consejo de educación superior no hubo participación –aparentemente– de sectores que se pueden claramente identificar con la derecha.

Sin embargo, solo dos consejos fueron integrados por personas con experiencia política partidista más orgánica, ya sea como parlamentarios o como dirigentes de partidos. Es el caso de la

comisión de educación y equidad. En la primera fueron incorporados los respectivos presidentes de comisiones parlamentarias de educación del momento (ambos de un partido de gobierno), y dos militantes del Partido Comunista que han participado en elecciones parlamentarias. En el consejo de equidad, en cambio, se invitó a participar a dirigentes políticos de todos los partidos grandes con representación en el Congreso (Tabla 14)⁴⁸. Ambos fueron los consejos más “políticos”, tanto por el tema, pero sobre todo por el

Todos, salvo el consejo de educación superior, contaron con representantes de centros de estudio o *think tanks* ligados tanto de la Concertación como de partidos de derecha

Tabla 13. Tendencias políticas presentes en comisiones

Comisiones	Concertación	Derecha	Izquierda extraparlamentaria
Previsión	Sí	Sí	No
Infancia	Sí	Sí	Sí
Educación	Sí	Sí	Sí
Probidad	Sí	No	No
Educación superior	Sí	No	Sí
Equidad	Sí	Sí	No

Fuente: La militancia de los consejeros fue provista por dos informantes clave, militantes de partidos políticos y conocedores del mundo político.

48. PS, PPS, DC, RN y UDI.

contexto social y político de protesta en el que se gestaron. Sin embargo, no queda claro cuál fue el rol particular jugado por estos representantes políticos en los consejos.

En los consejos así llamados de expertos, y que fueron convocados en au-

sencia de movilizaciones, se optó por incorporar la sensibilidad de los partidos de la Concertación y la derecha a través de asesores parlamentarios (Tabla 12)⁴⁹. A medida que se van formando nuevas comisiones –en contextos de movilización– se considera la participación de actores y figuras políticas, culminando con un criterio

Tabla 14. Consejeros que son dirigentes políticos

Consejos	Dirigentes políticos	Partido político	Cargo en el partido	Candidato presidencial (última vez)	Candidato a parlamentario (última vez)
Educación	Manuel Riesco	PC	-	-	Candidato a senador (2005)
	Guillermo Scherping	PC	-	-	Candidato a diputado (1997)
	Mariano Ruiz-Esquide	DC	-	-	Senador electo (2005)
	Carolina Tohá	PPD	1 ^{er} Vicepresidente (2006-2008)	-	Diputada electa (2005)
Equidad	Joaquín Lavín	UDI	Secretario General (1989-1994)	1999	-
	Lily Pérez	RN	Secretaria General (2006-2009)	-	Candidata a senadora (2005)
	Rodolfo Seguel	DC	-	-	Candidato a diputado (2005)
	Enrique Silva Cimma	PRSD	Presidente (2005-2008)	-	-
	Ricardo Solari	PS	1 ^{er} Vicepresidente (1992-2000) (2006-2008)	-	-

Fuente: Elaboración propia a partir de: (a) el sistema electrónico de consulta de candidatos, a elecciones del Servicio Electoral, SERVEL (www.servel.cl); (b) actas de constitución de las dirigencias de partidos desde 1989 en adelante, facilitadas por el SERVEL.

Nota: Se define como dirigente político a quien sea parlamentario o haya sido candidato parlamentario o presidencial en la última elección y/o quien pertenezca o haya pertenecido en el último año a una directiva de partido político.

49. En las figuras de integrantes de centros de estudios y *Think Tank* de partidos de derecha como CIEPLAN, el CEP y LyD.

Solo dos consejos fueron integrados por personas que han participado en la política partidista de manera orgánica, ya sea como parlamentarios o como dirigentes de partidos políticos: el consejo de educación y el consejo de equidad

casi de cuota para la incorporación de un dirigente político de cada partido con representación en el Congreso. Este es el caso del último consejo conformado, el de equidad, que representó el modelo más mixto de representación.

jos en que estaba en cuestión el “modelo económico”, como es el caso del consejo de previsión y de equidad, es importante de destacar ya que este sector político ha tenido posturas críticas a este modelo⁵². Este cuestionamiento considera, además, que el sistema previsional y la legislación laboral fueron impuestos por el gobierno militar y han sido defendidos tanto por la derecha, amplios sectores empresariales, como por parte importante de la Concertación. No contar con estas voces más críticas al modelo le restó representatividad ideológica a estos consejos.

Otro punto que llama la atención es la incorporación de actores afines a la izquierda extraparlamentaria en los consejos. Ello sucede en las comisiones de educación, educación superior e infancia. Esto se explica, en gran medida, por la presencia de organizaciones sociales lideradas por dirigentes de estas filas (asociaciones de estudiantes universitarios y el Colegio de Profesores)⁵⁰. Esto contrasta con la ausencia de este sector en el consejo de previsión. Por ejemplo, el CENDA, afín a una postura de izquierda extraparlamentaria, ha sido un actor reconocido en el debate sobre el tema previsional⁵¹ y no fue invitado al consejo aunque participó en la instancia de audiencia.

La ausencia de los sectores de izquierda extraparlamentaria en los conse-

La lógica de considerar una amplitud ideológica acotada al par Concertación-Alianza más bien debe ser entendida como una manera de reflejar los equilibrios encontrados en el Congreso, en el entendido que cualquier iniciativa legislativa que el Ejecutivo quisiera impulsar a partir de las propuestas de los consejos, necesita de la aprobación en dicha instancia, prescindiendo de la aprobación o rechazo de los sectores que no tienen representación en el Legislativo⁵³.

La lógica de considerar una amplitud ideológica acotada al par Concertación-derecha, presente en la gran mayoría de los consejos, buscaba reflejar los equilibrios encontrados en el Congreso

50. En el caso de educación esta presencia es más fuerte, fundamentalmente gracias a la participación del gremio de profesores y la Federación de Estudiantes de la Universidad de Chile, ambos liderados por corrientes políticas de izquierda extraparlamentaria. Asimismo, en el consejo de educación superior también hubo una incorporación importante de organizaciones estudiantiles dirigidas por personas de estas corrientes políticas. Por su parte, en el consejo de infancia estuvo presente un médico militante comunista, ex ministro del gobierno de Salvador Allende, y actual médico asesor de la Subsecretaría de Salud (Juan Carlos Concha).

51. Morales y Navarrete (2004).

52. Agradecemos a Aldo Panfichi haber hecho notar este punto.

53. Este asunto fue corroborado en diversas entrevistas a personas que integraron los consejos.

Sería factible deducir que, a mayor grado de diversidad ideológica presente en una comisión –aun cuando sea más difícil lograr acuerdos–, cuando estos son alcanzados tenderán a tener mayor fuerza (respaldo). A su vez, esto aumentaría las probabilidades de que se aprobasen –en instancias posteriores como el Congreso– aquellas políticas que ya fueron consensuadas al interior

de dichas instancias. Sin embargo, esta hipótesis no explica la situación en el caso del consejo de educación, en donde se dio la mayor pluralidad. El análisis muestra que el trabajo de ese consejo no logró resolver dilemas de fondo, los que fueron en definitiva decididos por medios más tradicionales, como los partidos políticos con representación en el Congreso.

III.5 Participación de sectores sociales

Abrir nuevos canales de participación social resultaba central para el programa de gobierno. Al respecto hubo consejos abiertos a procesos masivos de consulta con todo tipo de organizaciones sociales, y hubo otro tipo de comisiones en los que los sectores sociales con interés en el tema participaron como consejeros a través de representantes⁵⁴. Así, las comisiones de equidad y educación

contaron con altos niveles de participación social (dirigentes estudiantiles, de gremios, etc.), pero a su vez incorporaron un mecanismo de audiencias públicas con el objetivo de recabar información. En ambos casos se publicó información relevante en un sitio web. En los consejos de expertos (previsión e infancia), si bien no se incorporó a sectores sociales, sí se consideraron audiencias como un

Tabla 15. Clasificación de los consejos de acuerdo a nivel de participación

	Con audiencia	Sin audiencia
Incluye a grupos sociales	Equidad Educación	Educación superior
No incluye a grupos sociales	Infancia Previsión	Probidad

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de: (a) sitio web del consejo, y (b) el Informe Final de cada consejo.

54. Para un análisis en mayor detalle de las audiencias realizadas por los consejos de previsión, infancia y educación ver Aguilera (2007a; 2007b).

instrumento útil para recoger la opinión de la ciudadanía y de actores claves de la sociedad. En el extremo se encuentra la comisión de probidad y transparencia, la cual se organizó como un grupo de expertos sin generar un espacio para audiencias públicas.

No resulta del todo sorprendente que precisamente aquellas comisiones que surgieron en un contexto de protesta social contaron con mayores niveles de participación tanto respecto de la pluralidad de sus integrantes como de los mecanismos para escuchar la opinión de los grupos de interés y otros actores de la sociedad civil. La mayor participación se dio, por tanto, gracias a la demanda social. En algunos casos esta demanda no pudo ser satisfecha plenamente con la instalación del consejo, como fue el caso del consejo de equidad y ambos consejos de educación. Paradójicamente, la comisión de probidad resultó ser la menos transparente a la luz de la ciudadanía.

Esto reflejará el concepto de participación ciudadana manejado por el gobierno: otorgar cuotas de poder según el grado de movilización de los actores más organizados de la sociedad, ello combinado con procesos de consulta ciudadana más bien verticales. Efectivamente, los consejos de previsión y de equidad consideraron dichas pesquisas realizadas con anterioridad sobre sus respectivos temas. Además, se realizaron investigaciones con metodologías tanto cuantitativas como cualitativas especí-

ficamente para los consejos (encuestas y estudios de opinión). En ambos casos los Informes Finales dan cuenta de los resultados de los estudios. Si bien estos no son considerados como mecanismos de consulta, a través de ellos los consejeros pudieron conocer la opinión y la situación de vida de los ciudadanos del país.

Sin embargo, la marginación de la asociación sindical CUT de la comisión de equidad, así como el alejamiento de actores sociales claves hacia el final del consejo de educación, muestra que la participación de actores sociales en estos espacios no estuvo ausente de complejidades. También en el consejo de educación superior un grupo de estudiantes universitarios que participaba en la comisión se retiró del consejo hacia el final del trabajo de la comisión, argumentando que este tipo de instancias asesoras finalmente no conducen a cambios ni a reformas reales⁵⁵.

Los problemas con la participación de actores sociales en las comisiones se fue incrementando a medida que se fueron formando nuevas comisiones. Es decir, en un comienzo la CUT estuvo dispuesta a participar, incluso a través de una audiencia. Sin embargo, hacia el final del consejo de educación ya era claro que los actores sociales se tornaron críticos de estas instancias. Un año después la CUT se restó de participar dentro del consejo de equidad, el cual estaba llamado a debatir precisamente sobre las relaciones laborales. Este cambio se

55. Informe Final del Consejo de Educación Superior, p. 348.

La participación de los actores sociales en los consejos fue tornándose compleja.

puede entender al menos desde dos perspectivas. Por un lado, el discurso de participación ciudadana con el que asume el gobierno de Michelle Bachelet generó grandes expectativas en los actores sociales. Estas fueron cayendo, sin embargo, en la medida que el consejo de educación presentó problemas para llegar a consensos en temas centrales de las demandas de los estudiantes. Finalmente, su exclusión de las negociaciones a nivel de partidos para lograr el Acuerdo sobre el que se basó el proyecto de educación (LGE) provocó más decepción y malestar en las organizaciones. Por otro lado, la automargina-

ción de la CUT se puede leer como un rechazo a participar únicamente en espacios de deliberación sobre temas políticos, en los que la mayoría de las personas que participan son expertos. Sobre todo, teniendo abierta la posibilidad de negociar directamente con gremios empresariales y el gobierno en mesas tripartitas, como fue el caso. En definitiva, la demanda de participación de los actores sociales no se acota a la etapa deliberativa, sino que apuntaba, sobre todo, al momento de la negociación política de sus peticiones y de toma de decisiones. En la medida que las comisiones eran instancias de debate y generación de propuestas no vinculantes, y en las que el rol de los expertos fue central, los actores sociales fueron asumiendo posturas más críticas a estos espacios.

III.6 Lógica de trabajo: deliberación y aprendizaje

Las entrevistas efectuadas reflejan que el trabajo en estas comisiones fue realizado en equipo. Todos los integrantes tuvieron la libertad de discutir más allá de los sectores políticos o sociales que representaban, generándose gran compromiso entre todos ellos⁵⁶. Los caminos de consensos se fueron construyendo no solo

en las sesiones de trabajo, sino que también a través de las redes de contacto que se fueron formando entre personas que no se conocían antes de la formación del respectivo consejo⁵⁷. Esto generó incentivos para que estos grupos siguieran trabajando unidos y comprometidos hasta el final, a pesar de las diferencias de opinión.

56. Ello, aun cuando el trabajo de la comisión era *ad honorem* y el resultado de la comisión no era vinculante (solo sería tomado por el Ejecutivo como un mecanismo para la toma de decisiones). Este compromiso también se alimentó del reconocimiento mutuo entre los consejeros, quienes, como actores desde sus distintos ámbitos, han trabajado tratando de hacer aportes y de incidir en la agenda pública de cada uno de los temas en cuestión.

57. No pocos entrevistados del consejo de educación (que fue el que más problemas internos tuvo para mantenerse unido) mencionaron que una de las cosas más positivas fue establecer redes, sobre todo con gente que tiene puntos de vista distintos.

La búsqueda de acuerdos fue central al funcionamiento de las comisiones. Sin ella no hubiera sido posible hacer propuestas concretas en materias de reforma, ni darle legitimidad a las mociones emanadas del trabajo de cada una. En algunos de los casos analizados se logró altos grados de aprobación, pero en aquellos más “políticos” (educación y equidad) ello no fue posible. Es interesante destacar que las dificultades no provinieron de la inclusión de expertos, por un lado, y de representantes sociales, por otro, sino que la división se produjo a lo largo de posturas ideológicas que diferenciaban tanto a representantes sociales como a expertos, como fue mencionado por los entrevistados. Estas divergencias reflejan divisiones políticas profundamente insertas en la sociedad chilena, por lo que lograr acuerdos dentro del consejo implicaba buscar pactos sociales fuera de la comisión. Si bien

ello no era imposible, el mismo carácter de asesor (y no vinculante) de los consejos posiblemente no generó incentivos suficientes para ello. En este sentido, los políticos que integraron estos consejos tampoco jugaron un rol significativo en la búsqueda de acuerdos. En el caso de educación, finalmente fue el Ejecutivo y los partidos con representación en el Congreso los que enfrentaron la tarea de alcanzar acuerdos, y ante este escenario, los actores sociales que participaron en la comisión ya no estuvieron presentes.

Las dificultades para avanzar dentro de los consejos no provinieron de la inclusión de expertos, por un lado, y de representantes sociales, por otro, sino de posturas ideológicas que diferenciaban tanto a representantes sociales como a expertos

IV. Conclusiones⁵⁸

El análisis desarrollado permite afirmar que la participación de los actores sociales en las comisiones asesoras del gobierno de Bachelet fue compleja, a pesar de lo cual en la mayoría de los casos tuvieron un impacto positivo en desterrar agendas legislativas. Aun cuando es imposible saber si estas reformas habrían podido ser realizadas aun en ausencia de estos mecanismos. Resulta relevante, por tanto, realizar una breve reflexión sobre cómo estas comisiones son un reflejo y un modo de reproducción de algunos de los dilemas de nuestra democracia: la “crisis de representación” y la “tecnificación” de la política⁵⁹.

El dilema de la representación

¿Ayuda este tipo de mecanismos a resolver los problemas asociados a la representación? Como el propio gobierno lo planteó en su minuto, los consejos presidenciales cumplían un triple objetivo: (a) promover un diálogo entre distintos actores sociales y políticos, (b) generar un espacio de participación ciudadana, y (c) promover recomendaciones de política pública. En otros términos, ellos buscaban resolver al mismo tiempo problemas asociados a la carencia de espacios de diálogo político y de promoción de recomendaciones técnicas en asuntos de política pública.

La representación se puede entender en dos sentidos: en cuanto a la relación entre representantes y representados, pero también, en cuanto a la participación de representantes de los distintos sectores de la sociedad en un entendimiento corporativista.

Primero, en el sentido de evaluar a los consejos como una práctica política para incorporar a distintos sectores de la sociedad en la formulación (en su etapa inicial) de políticas, la experiencia de los seis consejos presidenciales analizados muestra, en definitiva, que el mayor o menor grado de incorporación de actores organizados de la sociedad en los consejos está en directa relación con el grado de movilización de estos. Así, es posible identificar consejos de expertos creados en ausencia de movilizaciones, y comisiones mixtas y más políticas en las que los actores sociales organizados participaron a la par que expertos en materias de política, logrando incluir a sectores sin representación política previa. El contexto de presión social hizo que los consejos de educación y de equidad se entendiesen como un espacio para la negociación y deliberación de los actores directamente involucrados en los temas en cuestión. En estos escenarios debatieron trabajadores y empresarios, estudiantes y autoridades de las universidades, el gobierno y

58. Parte de las conclusiones fueron elaboradas por Carolina Aguilera y Claudio Fuentes para el artículo en preparación “En búsqueda de la ciudadanía: El caso de las ‘Comisiones’ en Chile”.

59. Al respecto ver, por ejemplo, PNUD (2004a); Hagopian (1997); Silva (2007; 2008).

expertos. Sin embargo, en estos mismos consejos no se lograron acuerdos en temas fundamentales como es el lucro en educación y la negociación colectiva en materia laboral.

Estos temas sensibles no fueron resueltos en un consejo asesor. Más bien terminaron siendo definidos por los partidos políticos con representación en el Congreso. En estos casos, la mayor pluralidad no contribuyó al consenso posterior, y la decisión final se tomó considerando los medios tradicionales de toma de decisiones sobre asuntos públicos.

En los asuntos de infancia y previsión, en cambio, predominaron especialistas, aunque se incluyó desde un comienzo una dimensión relevante de consulta ciudadana y también estudios de opinión. En estos casos, especialmente en el consejo de previsión, el clivaje entre Estado y mercado (en la provisión de bienes públicos) no apareció en el consejo, sino en las audiencias. Posteriormente esto se manifestó en el debate parlamentario a propósito de la discusión sobre la entrada del Estado en el sistema de pensiones. Finalmente, en el tema de probidad, los niveles de participación ciudadana estuvieron ausentes.

En segundo lugar, considerando la representación en términos de la relación entre representados y representantes, se analizó cómo afectan las comisiones a esta relación. Por un lado, la experiencia de los consejos efectivamente permitió –en algunos casos– acercar posiciones, generar propuestas y sentar a actores relevan-

tes en una misma mesa y así pavimentar la llegada al Congreso de demandas sentidas de la sociedad civil. La mayoría de los entrevistados para este trabajo sostuvo que el solo proceso de reunir a una diversidad de actores fue positivo, por cuanto en algunos casos era la primera vez que aquello sucedía. El intercambio de ideas y la búsqueda de mínimos comunes denominadores fue una constante en la mayor parte de los consejos, lo que amplió la posibilidad de legitimar social y políticamente las recomendaciones de estos. Así, estas instancias abrieron efectivamente la posibilidad de promover un debate e incluso llegar a legislar en temas que hasta ese momento estaban ausentes de la deliberación política.

Sin embargo, los actores sociales que participan en los consejos son quienes están más organizados, por lo que la relación entre representados y representantes se acota más bien a sociedad civil organizada y movilizadora, por un lado, y representantes, por el otro. Los canales que ya son tradicionales en este vínculo, como los estudios de opinión, primaron en los consejos de expertos⁶⁰.

Por otra parte, estos consejos solo fueron creados a instancia de un mandato presidencial. La legislación chilena no comprende ninguna norma o ley que rijan la formación ni la conformación de estas instancias. Por ello, queda a total arbitrio del Presidente(a) el que se forme una comisión para tratar un tema de interés nacional, así como la conformación de quienes la integran. Ello debilita bastante las posibilidades que este tipo

60. Para una discusión del rol de las encuestas y estudios de opinión en la democracia chilena ver Aguilera y Fuentes (2009).

de mecanismo pueda mejorar el vínculo de representación. Finalmente, estas son instancias transitorias, por lo que ninguno de los consejos observó algún tipo de proceso de retroalimentación –una vez que las decisiones fueron tomadas– con los representantes de la ciudadanía que participaron en los procesos de diálogo y consulta.

¿Hasta qué punto dichas instancias son “reemplazantes” del sistema formal de deliberación en una democracia

representativa en el Congreso?

Al parecer, los consejos no parecen estar supliendo el proceso legislativo, sino más bien ayudan a articular consensos previos. También pueden colaborar a establecer el estado del arte de la discusión al respecto. Sin embargo, se produce una tensión entre los mecanismos de representación formal (el Congreso) y las instancias más informales de gene-

ración de acuerdos políticos y sociales. En la medida en que nuestra sociedad tenga un Congreso débil –en términos de atribuciones y capacidades técnicas–, los espacios como los consejos tenderán a predominar en la escena política (Sia-velis, 1997). Más aún, este análisis da

cuenta el rol reactivo del Congreso en materia legislativa.

Por tratarse en general de informes extensos (y muchos de ellos de un alto nivel técnico), la ciudadanía llega a enterarse muy poco de los resultados de dichos consejos. Si a ello sumamos que algunos de los temas tratados por estos tampoco se traducen de manera directa en proyectos de ley, la brecha entre gobernados y gobernantes (entre la masa y la elite) no alcanza a superarse. Frente a esto es posible concluir que los consejos cumplieron un rol importante como espacios para definir y acercar posiciones entre actores políticos y sociales más que entre gobernantes y gobernados.

En definitiva, esta lógica de comisiones emergió en un contexto de crisis de los mecanismos formales de canalización de conflictos, en la que se busca nuevas instancias legítimas para llegar a acuerdos o pactos sociales, y en donde los partidos políticos tienen un rol secundario.

La tendencia hacia consejos de “expertos”

En la mayoría de los consejos se buscó el pluralismo ideológico, sobre todo convocando a expertos de *Think Tanks* y centros de estudio de esta tendencia, y no a través de dirigentes políticos. Por su parte, en los pocos casos en los que sí se les incluyó, su rol fue secundario. En los consejos se discutieron temas específicos de alta politización como, por ejemplo, cuestiones relativas a la negociación colectiva, el lucro en la educación, los marcos regulatorios de la actividad de los privados, el intervencionismo del Estado en asuntos de la vida familiar, el

La lógica de comisiones emergió en un contexto de crisis de los mecanismos formales de canalización de conflictos, en la que se busca nuevas instancias legítimas para llegar a acuerdos o pactos sociales, y en donde los partidos políticos tienen un rol secundario. Sin embargo, estos actores resultaron ser un actor de veto decisivo al momento de la toma de decisiones en temas políticos y sociales conflictivos.

intervencionismo electoral del gobierno, el financiamiento de las campañas electorales por privados, entre otros. Por muy técnicos que fuesen los temas, en gran parte de ellos se buscaba reflejar la pluralidad de posiciones presentes al menos en el Congreso, por cuanto los resultados se convertirán en iniciativas de ley. En este entendido, hablar de consejos de técnicos es un mito.

Los consejos fueron mayoritariamente integrados por una categoría particular de “expertos”, que si bien tienen una sensibilidad marcada con alguna de las dos coaliciones, no ejercen una militancia activa en un partido político (al menos públicamente) o han participado en cargos de representación popular. Tampoco son “tecnócratas” puros instalados en centros de investigación o universidades. El perfil de ellos y ellas tiende a combinar preferencias ideológicas muchas veces implícitas, con un alto nivel de especialización; con participación como asesores de alto nivel en funciones del Estado, consultores, o en una combinación de ello. El ejemplo de las comisiones pareciera confirmar que estos actores no solo están detrás de la fundamentación técnica de las propuestas políticas, sino que también juegan un rol político clave en la construcción de acuerdos entre las diversas posturas existentes en nuestra sociedad. Otro hecho destacable es la alta concentración de liderazgos en los consejos en un limitado número de instituciones o *Think Tanks*. Principalmente CIEPLAN, la Escuela de Ingeniería de la Universidad de Chile y el Centro de Estudios Públicos fueron las instituciones más requeridas. En los tres casos se observan “expertos” con formación especializada y de alto nivel (generalmente fuera del

país), pero que además tienen una fuerte vinculación con los partidos que han dominado la escena política en los últimos 20 años. Asimismo, y en relación a las profesiones, se constata un fuerte predominio de las ciencias de la economía y una relevante reducción del peso de la abogacía como campo profesional. Esta solía tener una alta incidencia en la definición de políticas públicas en el pasado. La importancia de los centros de investigación y de las universidades como articuladores de la elite también ha sido destacada en otros estudios (PNUD, 2004b).

Desde el punto de vista de la generación de políticas, este tipo de foros se distingue de mecanismos más tradicionales (acuerdos políticos, propuestas de ley del Ejecutivo), por cuanto adquiere un rito especial. La Presidenta realiza una convocatoria; se define una agenda, un itinerario y una metodología de trabajo;

Los consejos mayoritariamente fueron integrados por una categoría particular de “expertos”. Ellos combinan preferencias ideológicas muchas veces implícitas, con un alto nivel de especialización, con participación como asesores de alto nivel en funciones del Estado; muchos son consultores, o son una combinación de ellos. El ejemplo de las comisiones pareciera confirmar que estos actores no solo están detrás de la fundamentación técnica de las propuestas políticas, sino que también juegan un rol político clave en la construcción de acuerdos entre las diversas posturas existentes en nuestra sociedad.

Si bien las comisiones fueron una apuesta para incluir a sectores excluidos, en definitiva esta innovación no logró vencer las lógicas tradicionales de toma de decisión política a la hora de elaborar proyectos de ley. En las materias más controversiales fueron los partidos políticos, con representación en el Congreso, los que definieron el contenido del proyecto de ley reafirmando con esto su rol como actores de veto, quienes siguen manteniendo su influencia en el aparato público y político

se promueve el debate y se contrastan posiciones; se establecen acuerdos básicos; y se entrega un informe a la autoridad política en forma pública y generalmente en el escenario del Palacio de La Moneda.

El rito del consultar y debatir alternativas de política antes de decidir ha sido una innovación en relación a lo que había sido el proceso político chileno caracterizado por la negociación y el pacto

político de elites. Sin embargo, y como se demuestra en este trabajo, en la mayor parte de los casos los actores consultados son también parte de aquella elite especializada con altas vinculaciones con el poder político.

Participación social

El ejercicio de inclusión de representantes de movimientos sociales en los consejos fue complejo y ambiguo. En los casos que surgieron a partir de movilizaciones sociales, esto fue visto como cor-

tinias de humo del gobierno para frenar las protestas (una de sus herramientas centrales para influir la agenda política). Las organizaciones sociales han criticado estas instancias de gestión pública, aun cuando han participado en ellas⁶¹. Sin embargo, la CUT (principal asociación multisindical del país) desistió de integrar el consejo de equidad, y en ambos consejos de educación actores sociales movilizados rechazaron la instancia hacia el final del proceso. La demanda de participación no es solo una demanda por inclusión en la deliberación, sino que es una demanda política de tener mayor incidencia en la toma de decisiones. Esto se torna crítico en el contexto actual de un sistema de representación política en crisis que no logra dar respuesta a estas demandas.

En relación a las ONG, en este proceso se ha dado un bajo nivel de inclusión de ellas en los consejos, a excepción del tema de infancia. Esto demostró la ausencia de una sociedad civil organizada y activa preocupada de temas de política pública, salvo en la cuestión

Los actores sociales invitados a participar en los consejos son quienes están más organizados, por lo que la relación entre representados y representantes se acota más bien a sociedad civil organizada y movilizadora, por un lado, y a representantes, por otro. Los canales que ya son tradicionales en este vínculo, como son los estudios de opinión, primaron en los consejos de expertos.

61. Este fue sobre todo el caso del consejo de educación en el que los estudiantes secundarios y otras organizaciones sociales participaron hasta el final, pero se marginaron en la ceremonia final de entrega tomando una postura crítica al respecto (ver Aguilera, 2008).

Quienes participaron en los consejos son en su gran mayoría parte de aquella elite especializada con altas vinculaciones con el poder político. Cambió el estilo de hacer política, aunque no necesariamente han cambiado los actores que participan del proceso político

específica de la infancia, donde en la década de 1990 se consolidaron redes sociales preocupadas del tema (Fuentes, 2007). Es interesante destacar que, en definitiva, esta relativa ausencia de los actores de la sociedad civil no ligados a centros de investigación y univer-

sidades se relaciona con la marginación de estos grupos de la elite (como ha sido corroborado por otros estudios, PNUD, 2004b).

Como conclusión final es posible afirmar que los consejos presidenciales del gobierno de Bachelet se transformaron en definitiva en espacios de diálogo político-técnico y de propuestas de política pública, aunque con limitados efectos en cuanto a la generación de un espacio para representar intereses sociales amplios. No lograron constituirse

o dar pie a la constitución de un lugar para avanzar hacia un gran pacto social en materias tan importantes para el desarrollo del país, como es la educación y la desigualdad social. Pese a que en su conformación existió una tendencia predominante de especialistas o expertos, en algunos de ellos se permitieron algunas formas de participación de otros actores sociales, la que generalmente fue incentivada por protestas que posicionaron a ciertos actores como legítimos actores del proceso político.

Cambió el estilo de hacer política, aunque no necesariamente se han modificado los actores que participan del proceso. Por último, si bien las comisiones fueron una apuesta para incluir a sectores excluidos, en definitiva esta innovación no logró vencer las lógicas tradicionales de toma de decisiones políticas a la hora de elaborar proyectos de ley. En las materias más controversiales fueron los partidos con representación en el Congreso los que definieron la viabilidad del proyecto de ley, reafirmando con esto su rol como actores de veto, quienes siguen manteniendo su influencia en el aparato público y político.

Referencias

- Aguilera, Carolina (2007a). Participación ciudadana en el gobierno de Bachelet: consejos asesores presidenciales. *América Latina Hoy* 46.
- (2007b). “Participación ciudadana: los consejos asesores presidenciales del gobierno de Bachelet”. Ponencia presentada en el Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA), Montreal, Canadá, septiembre 5-8, 2007.
- (2008). “La tensión entre participación y representación política en democracia: el estudio de caso de dos consejos asesores presidenciales del gobierno de M. Bachelet”. Artículo presentado en el Congreso Encuentro Pre-ALAS Chile 2008, Santiago, 20-22 de noviembre. <http://www.flacso.cl/flacso/biblos.php?code=3510>
- Aguilera, Carolina y Fuentes, Claudio (2009). “Gobernar por encuestas: desafíos para una democracia contemporánea”. En: La Sociedad de la Opinión. R. Cordero (ed.) Santiago, Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Altman, David (2006). “(Algunas) reformas institucionales para el mejoramiento de la calidad de la democracia en Chile del siglo XXI”. En: Fuentes, Claudio y Andrés Villar (eds.) *Desafíos democráticos*. Santiago, Chile: LOM y FLACSO-Chile: 49-86.
- Balla, Steven J. y Wright, John R. (2001). “Interest Groups, Advisory Comites, and Congressional Control of the Bureaucracy”. *American Journal of Political Science*, vol. 45(4): 799-812.
- Domedel, Andrea y Peña y Lillo, Macarena (2008). *El mayo de los pingüinos*. Santiago: Ediciones Radio Universidad de Chile.
- FLACSO-Chile (2007). *Una reforma necesaria. Efectos del sistema binominal*. Santiago de Chile: FLACSO-Chile. 2ª edición.
- Fuentes, Claudio (2006). “Democracia en Chile: desafíos normativos y procedimentales”. En: Fuentes, Claudio y Villar, Andrés (eds.) *Desafíos democráticos*. Santiago, Chile: LOM y FLACSO-Chile: 11-47.
- Fuentes, Claudio (2007). *Protecting the Child. Civil Society and the State in Chile*. Working Paper. Institute for Development Studies, University of Sussex. 42 pp.

- Fuentes, Claudio y Villar Andrés (eds.) (2006). *Desafíos democráticos*. Santiago, Chile: LOM y FLACSO-Chile.
- Gobierno de Chile (2005). "Programa de Gobierno Michelle Bachelet 2006-2010". Santiago de Chile: Gobierno de Chile.
- Hagopian, Francis (1998). "Democracy and political representation in Latin America in the 1990s: Pause, reorganization, or decline?". Pp. 99-143 en *Fault lines of democracy in post-transitional Latin America*, editado por Felipe Aguero y Jeffrey Stark. Miami, FL: North-South Center Press.
- Huneus, Carlos (1998). "Tecnócratas y políticos en un régimen autoritario". *Revista Ciencia Política* XIX: pp. 125-158.
- Karty, Kevin D. (2002). "Closure and Capture in Federal Advisory Committees". En: *Business and Politics*, volume 4(2): 213-238.
- Lechner, Norbert (2003). Los desafíos políticos del cambio cultural. *Nueva Sociedad*. Número 184: pp 46-65.
- Morales, Mauricio y Bernardo Navarrete (2004). *Las Asociaciones de Fondos de Pensiones (AFP) y las Instituciones de Salud Previsional (Isapres): argumentos a favor, en contra y propuestas desde la literatura*. Documento de trabajo N° 78. Departamento de Ciencia Política. Universidad de Chile.
- PNUD (1998). *Desarrollo humano en Chile. Las paradojas de la modernización*. <http://www.desarrollohumano.cl/informes.htm> Santiago, Chile: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- (2004a). Informe *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. <http://democracia.undp.org/Informe/Default.asp?Menu=15&Idioma=1>
- (2004b). *Desarrollo humano en Chile. El poder: ¿para qué y para quién?* <http://www.desarrollohumano.cl/informes.htm> Santiago, Chile: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Siavelis, Peter M. (1997). "Executive-Legislative Relations un Post-Pinochet Chile: A Preliminary Assessment". En: *Presidentialism and Democracy in Latin America*", Scott Mainwaring y Matthew Shugart (eds.). New York: Cambridge University Press: pp 321-362.
- Silva, Patricio (1991). "Technocrats and Politics in Chile: from the Chicago Boys to the CIEPLAN Monks". *Journal of Latin American Studies* 23: pp. 385-410.

————— (2009). *In the Name of Reason. Technocrats and Politics in Chile*. Pennsylvania State University Press.

Toledo Llancaqueo, Víctor (2007). Prima ratio. Movilización mapuche y política penal. Los marcos de la política indígena en Chile 1990-2007. En: *Observatorio Social de América Latina*, CLACSO. Número 22, septiembre.

Zegart, Amy B. (2004) "Blue Ribbons, Black Boxes: Toward a Better Understanding of Presidential Commissions". En: *Presidential Studies Quarterly* 34, N° 2 (June): 366-393.

