

Piñera y sus circunstancias: la gestión de gobierno y el desencanto social y político

Augusto Varas¹

Con el nuevo eslogan de “Chile en Marcha”, el Mensaje presidencial del 1 de junio inició la travesía gubernamental por el desierto en busca de esos “tiempos mejores” que se han alejado inexorablemente.

Más allá de su retórica, la hoja de ruta contempla de hecho tres líneas centrales: a) lograr un alto apoyo al presidente en la opinión pública, favoreciendo a una supuesta mayoritaria clase media; b) discapacitar al Estado vía mayor reducción de los roles del Congreso, aumento de atribuciones de las autoridades administrativas y concentración ejecutiva en algunos ministerios; c) retrotraer las reformas estructurales del gobierno anterior y debilitar la regulaciones nacionales e internacionales para ampliar la capacidad de captar rentas por el empresariado.

El cambio de gabinete implementado diez días después intentó imprimirle nueva energía a un gobierno desgastado y en franca caída en la valoración de la opinión pública (23% aprobación, junio, 2019).²

1 Augusto Varas, doctor en Sociología, presidente Fundación Equitas.

2 Critería, *Agenda Ciudadana*, junio 2019. <https://www.criteria.cl/wp-content/uploads/2019/07/ACC-Junio-2019.pdf>

Efectivamente, existe una crisis institucional,³ pero es de naturaleza distinta a como la define el Ejecutivo. En el año y medio de gobierno de Sebastián Piñera, las dos principales instituciones representativas —el Ejecutivo-gobierno y los partidos políticos-Congreso— han permanecido con bajos niveles de legitimación y la ciudadanía sigue manifestándose autónomamente por vías extrainstitucionales, tales como las cursadas por las jóvenes feministas del 8 de marzo, los pensionados contra las AFP, y los profesores y trabajadores de la salud ante los cambios propuestos. Esta decepción con la representación política tiene en su base factores institucionales que permiten explicarla y cuya superación dependerá del cambio no solo de algunos temas o “parches” constitucionales, sino de una nueva carta magna con una arquitectura efectivamente democrática.

Para analizar las tendencias de fondo que orientan la acción del gobierno, revisaremos las políticas orientadas a fortalecer la imagen presidencial y ampliar su apoyo en la “clase media”; caracterizaremos las contrarreformas iniciadas; veremos el replanteamiento del tema del “relato” y cómo este se proyecta hacia las relaciones exteriores. En el ámbito parlamentario y de los partidos, describiremos los principales límites a la función parlamentaria, la propuesta de constreñirla aún más y los problemas asociados producto de la evolución de las democracias contemporáneas. Finalmente, vinculado a estas limitaciones institucionales, veremos cómo la ciudadanía se expresa autónomamente.

1 El Ejecutivo

El bajo nivel de aprobación del Ejecutivo se puede explicar a partir de la frustración social ante la falta de cumplimiento de sus promesas de campaña (23% de cumplimiento⁴), junto a la extendida percepción de que se gobierna para unos pocos, no se acogen las demandas sociales y las leyes que se promueven no van en dirección a resolverlas.⁵

Los “tiempos mejores” ofrecidos por la coalición Chile Vamos han derivado en un conjunto de iniciativas que no logran articularse en una agenda comunicacionalmente potente, y ello producto de las principales contradicciones que ha enfrentado el Ejecutivo en el año y medio de gestión transcurrido. Se trata de una situación vinculada, por una parte, a su dificultad para armonizar entre sí los principales objetivos de su programa; y por la otra, a la existencia de un

3 Entre abril de 2018 y mayo de 2019, la confianza en las instituciones armadas disminuyó en 21 puntos porcentuales; Carabineros, 17 puntos; Poder Judicial, 18 puntos; partidos políticos, 10 puntos. http://morichile.cl/wp-content/uploads/2019/05/INFORME_BAROMETRO_DE_LAPOLITICA_2019.pdf

4 Ciudadanía Inteligente, <http://lanacion.cl/2019/03/07/ciudadania-inteligente-gobierno-cumplio-23-de-promesas-legislativas/>

5 Critería, “Agenda Ciudadana”. <https://www.criteria.cl/wp-content/uploads/2019/06/ACC-Mayo-2019.pdf>

“relato inenarrable”, tal como sucedió en su administración anterior.

Los tres objetivos estratégicos de gobierno, confesables o no, han dado como resultado una línea política errática, repleta de iniciativas inconexas, que ha sido incapaz de controlar la agenda pública. De esta forma, se ha basculado entre los intentos de reeditar “la política de los consensos”, convocando a comisiones presidenciales y encuentros con la oposición en La Moneda, y las duras confrontaciones con sus representantes. Tal bipolaridad se volvió a expresar en el discurso presidencial con ocasión del cambio de gabinete, en el que llamó a reeditar consensos y, al mismo tiempo, fustigó a la oposición por obstruccionista.

1.1 *Presidencialismo plebiscitario*

El primer objetivo ha sido fortalecer la figura del presidente en la opinión pública a través de una alta valoración en las encuestas (presidencialismo plebiscitario⁶), misma estrategia que Piñera siguió en su pasada administración. Esta tiende a ser una necesidad, toda vez que el apoyo electoral al presidente solo representó el 26,45% del padrón electoral en 2017, pero su nivel de influencia política también depende del alto o bajo apoyo que logre en la opinión pública, siendo esta equivalente, en la práctica, al 100% del padrón electoral.

El convocar a su gabinete a un número importante de ministros independientes —estrategia modificada parcialmente en el último cambio de gabinete—, le ha permitido a Piñera resaltar su rol personal en la gestión pública, pero ha reproducido los problemas de manejo de agenda de su primer gobierno.⁷ Ha sido tan pertinaz en esta conducta, que la anterior crítica de sus partidarios⁸ a la permanente figuración del presidente ha dado paso a una resignada aceptación.⁹

Sumadas a los errores y mal manejo de crisis, las contraproducentes apariciones públicas del primer mandatario, el rol de sus hijos en la comitiva presidencial a China, junto a una economía que no despega (primer trimestre de

6 Cfr. Augusto Varas, “Piñera II. Contrarreforma versus agenda gubernamental”, *Barómetro de Política y Equidad 14: Piñera II: ¿Una segunda transición?* (noviembre 2018), pp. 13-45.

7 Tal como lo han señalado Jofré y Navia, “el bajo IDP (índice de densidad partidaria) en el gabinete de Piñera contribuyó a su baja aprobación presidencial y a los malos resultados electorales para su coalición al finalizar el gobierno en 2013”. Hugo Jofré y Patricio Navia, “Densidad de militancia partidista, aprobación presidencial y el desempeño electoral de la derecha en Chile (2010-2014)”, *Estudios Públicos*, no. 145 (verano 2017), p. 68.

8 En su gobierno anterior, Andrés Allamand afirmaba que el mandatario debía “encausarse un poco mejor en el rol presidencial (...) En una frase: que se olvide de la parka roja”. *Cambio21*, 6 de julio, 2010.

9 “Cuando se le critica a Piñera por su voluntad de estar encima de los temas del país, es una crítica sin fundamento. Eso es parte de su forma de ser. Todo el mundo sabe cuál es el estilo de liderazgo de Piñera. La gente lo conoce, ha votado dos veces por él. Nadie pretende que Piñera pueda cambiar”. <https://digital.elmercurio.com/2019/04/07/C/S43INFRP#zoom=page-width>

2019, 1,6% vs. el 4,7% del mismo trimestre en 2018), han horadado la política presidencialista plebiscitaria sin permitirle subir en las encuestas.

1.2 Clase media protegida

En este contexto, la decisión gubernamental de poner en el centro a la clase media —que se estimaría en un 65,4%—, apoyándola a través de políticas públicas específicas en las áreas de salud, trabajo, previsión y orden público, se orienta a ampliar su apoyo en dicho sector, que se caracterizaría por valorar el mérito, esfuerzo, orden, progreso y solidaridad.¹⁰

La ambigua definición de “clase media” a partir de niveles de ingreso divulgada por Libertad y Desarrollo¹¹ (probablemente digitada desde el segundo piso) no resiste un serio análisis sociológico, al estar ausentes dimensiones weberianas básicas, como poder y prestigio. Tal como lo indica Emmanuel Barozet,¹² en estas definiciones no están considerados el consumo y la ocupación. Tampoco incluyen acceso a la vivienda. A su vez, esta “clase media” es dividida en alta, media y baja, con diferencias de ingreso significativas, que muestran una alta heterogeneidad.

La política de focalización del Gobierno se materializaría, por una parte, en el desarrollo de una plataforma en línea con programas ya existentes en las áreas antes mencionadas —salud, trabajo, previsión y orden público— y nuevas o mejoradas prestaciones para los grupos sociales medios, lo que ha despertado críticas a su implementación. De acuerdo con Osvaldo Larrañaga,

este es un segmento amplio y de fronteras difusas, que incluye profesionales y empleados de oficina, vendedores de tiendas, obreros calificados, y otros variados oficios. (...) La ambigüedad en la definición de clase media se replica en los requisitos de acceso a los programas de la nueva Red. Así, algunos cubren hasta el 60% de la población de menores recursos; otros, al 80% o 90%. Además, la fórmula para identificar a un determinado segmento — como el 60% de menores recursos—, puede variar por programa.¹³

La consigna de consolidar la presencia gubernamental en una “clase media protegida” recibió un balde de agua fría en las palabras de Luis Felipe López-Calva, director regional del PNUD, quien destacó que la clase media “en Chile y México está entre el 49% y 50% de la población (...). Cada vez es más

10 Gonzalo Blumel, “La clase media en el centro”, <http://www.elmercurio.com/blogs/2019/05/20/69481/La-clase-media-en-el-centro.aspx>

11 María Paz Arzola, “Hacia una definición y caracterización de la clase media en Chile”, *Libertad y Desarrollo*, <https://lyd.org/centro-de-prensa/noticias/2019/05/lyd-propone-una-redefinicion-de-la-clase-media/>

12 <https://radio.uchile.cl/2019/05/23/emmanuelle-barozet-y-clase-media-protegida-se-reempaquetan-medidas-que-ya-existian/>

13 Osvaldo Larrañaga, “Protección para la clase media”, *La Tercera*, 26 de mayo, 2019.

difícil para aquellos que aumentan sus niveles de ingreso, que quieren ingresar a la clase media, poder comprar una casa propia (...) la clase media se ha vuelto más precaria o se ha vuelto más difícil ser de clase media".¹⁴ Observación confirmada por el presidente de la Cámara Chilena de la Construcción, al reconocer que en la actualidad "la vivienda se está convirtiendo en un bien inalcanzable".¹⁵

Una vez más el Ejecutivo ha anunciado, improvisadamente, políticas cuya racionalidad radica en un mal fundamentado cálculo electoral.

1.3 *Contrarreformas*

En un nivel más estratégico, uno de los principales objetivos del Gobierno ha sido retrotraer las principales reformas de Bachelet en el campo tributario (integración), laboral (flexibilización) y educacional (selección). El sentido de estas iniciativas, como lo resume Carlos Ruiz, no es otro que el de "estimular el crecimiento de una suerte de 'capitalismo de servicio público' que cobija una aguda concentración de la riqueza a manos de un empresariado rentista dependiente del gasto social estatal".¹⁶

El actual ministro de Economía, Juan Andrés Fontaine, criticaba a la Nueva Mayoría y al gobierno de Bachelet señalando que "hay una intención, por la vía de los derechos sociales garantizados, de crear en Chile un Estado de Bienestar. (...) educación gratuita y financiarla con aumento de impuesto a las empresas [que] el empresario no va a pagar, porque las empresas van a adaptarse".¹⁷ Con esta misma mirada estratégica contrarreformista se ha instalado la nueva administración, decidida a desarmar los restos del incipiente Estado de bienestar existente. Para ello ha enviado correspondientes proyectos de ley a un Congreso con mayoría opositora; y frente a las dificultades de avanzar legislativamente, ha optado por la vía administrativa, dilatando la implementación de las reformas aprobadas, intentando cambiar el sentido de ellas a través de reglamentos (caso de la ley de despenalización del aborto en tres causales), o tratando de debilitar las atribuciones reguladoras de órganos gubernamentales como la Dirección del Trabajo.

Por su parte, el sector empresarial no percibe grandes logros programáticos gubernamentales, por lo que ha aumentado la presión por avanzar aceleradamente en reformas más profundas. Alfonso Swett, presidente de la Confederación de la Producción y el Comercio (CPC), demandaba "recuperar

14 <https://www.latercera.com/pulso/noticia/pnud-falta-seguridad-economica-lleva-chile-no-pais-clase-media/623956/>

15 *Pulso*, 10 de mayo, 2019, p. 42.

16 Carlos Ruiz, "¿Cuál socialdemocracia?", *The Clinic*, 3 de junio, 2019.

17 *Revista Libertad y Desarrollo*, no. 245, noviembre 2013, p. 6.

la inversión que genera empleo, necesitamos dinamizar los temas concesiones, dinamizar el tema de inversiones en infra estructura”,¹⁸ para lo cual —a su parecer— se necesitarían mayores niveles de desregulación de la actividad empresarial. Así, en la Comisión de Agricultura del Senado, que discute la modificación del Código de Aguas, el Consejo Minero ha propuesto eliminar la participación del Servicio de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) en el proceso de aplicar restricciones de agua, radicándolas en la Dirección General de Aguas, dependiente del Ministerio de Obras Públicas, propuesta en línea con la del Ejecutivo en materia de reforma del SEIA, presentada en julio de 2018. Por su parte, la Comisión Nacional de Productividad ha demandado “corregir la ‘permisología’”, reduciendo y simplificando los trámites para la obtención de permisos para proyectos.¹⁹

Para la coalición de gobierno, el diseño del Ejecutivo, en su conjunto, no ha quedado claro. La hiperactividad legislativa desplegada en el mes de marzo (“el hipermarzo de Piñera”²⁰) recibió severas críticas desde su propia coalición. Así, Luis Larraín (Libertad y Desarrollo), refiriéndose a los proyectos tributario y de pensiones, denunciaba que “el gobierno inexplicablemente renunció a proponer una rebaja a la tasa de impuesto de primera categoría [y en lo de pensiones] cede a la petición de separar el proyecto en dos y solo aprobar la idea de legislar un aumento en las pensiones solidarias (...). Cuando el oficialismo empieza a justificar como buenos los cambios que hace por petición de la oposición, estamos claramente ante una claudicación”.²¹ Tal crítica tuvo eco en *El Mercurio*, que editorializaba concluyendo que “las expectativas también se deterioran si las agendas se diluyen”.²² Por tales razones, el presidente informaba en mayo que enviaría al Congreso sendos proyectos para “modernizar” la Dirección del Trabajo y “perfeccionar” los mecanismos de negociación colectiva (grupos negociadores).

18 <https://www.elmostrador.cl/mercados/2019/05/07/a-los-empresarios-se-les-esta-acabando-la-pacien-cia-swett-culpa-a-la-tramitacion-de-las-reformas-por-los-malos-numeros-de-la-economia/>

19 <http://impresa.lasegunda.com/2019/04/24/A/PQ3JG1OR>

20 *La Segunda* mencionaba críticamente las seis entrevistas concedidas y los trece anuncios realizados en abril: plan “Chile Aprende Más”; avanzar al 18% de cotización; proyecto cyberacoso; control preventivo de identidad; modernización del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (Sence); paso de Transantiago a RED; sistema de televigilancia móvil en la Región Metropolitana; inicio de la ampliación de línea 3 del Metro; postulación al mundial de fútbol de 2030; programa de reinserción de reos; fortalecimiento del programa de fertilización asistida, incluyendo Fonasa; cien nuevos buses eléctricos para RED; ronda de reuniones con la oposición. <http://impresa.lasegunda.com/2019/04/05/A/C33J4EVA/all>

21 <https://www.latercera.com/opinion/noticia/transar-o-claudicar/593641/>

22 <https://digital.elmercurio.com/2019/05/07/A/5P3JDGDS#zoom=page-width>

1.4 Una vez más el inenarrable “relato”

Junto a las críticas al personalismo presidencial y a las demoras en la implementación de las contrarreformas, desde la coalición de gobierno se ha denunciado la ausencia de un “relato”, tema en el que ha estado muy presente el precandidato presidencial senador Andrés Allamand.²³ En abril de 2019, en su documento *El nuevo relato del gobierno de Piñera*, focalizó su crítica al “relato” en la forma como se ha comunicado:

... se le imputa al Gobierno carecer de relato. Tal afirmación es equivocada: como nunca antes la centroderecha, es decir el gobierno y los partidos que lo apoyan, cuenta con una narrativa política potente que solo debe articularse y difundirse adecuadamente. [Esta es] ser parte de la generación capaz de llevar al país al pleno desarrollo, a través de un crecimiento sostenido, apuntalado en la ampliación y aprovechamiento de las oportunidades, la autonomía de las personas y la protección de los vulnerables. Asimismo, tal generación debe promover la fuerza de la movilidad e integración social y la clase media como factor vertebral de la sociedad chilena postransición.²⁴

El problema ahora sería el de comunicar bien y mejor este “relato”: “Nunca antes la centroderecha había contado con una narrativa política tan potente como ahora, solo debe articularse y difundirse adecuadamente.”²⁵

Lo complicado para el Gobierno y su coalición es que ninguna narrativa, por muy bien lograda comunicacionalmente que esté, podría darle coherencia a un conjunto de iniciativas con tan distintos propósitos. Por otra parte, hay narrativas definitivamente inconfesables: tal es la estrategia de desregular y minimizar los roles del Estado en la protección de derechos y provisión de bienes y servicios.

Un gobierno que ha frustrado no solo expectativas ciudadanas de mejo-

23 En diciembre de 2013, este señalaba que el “gobierno asumió que simplemente atiborrando a la ciudadanía con cifras de buen desempeño económico iba a mantener su confianza y no observó la profundidad de los debates ideológicos que surgieron en la ciudadanía y luego no reaccionó adecuadamente ante ellos [en el] primer gabinete, donde prevalecieron los técnicos y se despreció la experiencia política (...) la grandilocuencia con que se abordaron las políticas públicas y la efectividad de la llamada letra chica (...) desde el día uno hubo expectativas que no se pudieron satisfacer, sobre todo en el ámbito de la lucha contra la delincuencia, que había sido una de las promesas fundamentales del actual presidente”. Véase <http://www.latercera.com/noticia/politica/2013/12/674-557317-9-andres-allamand-el-principal-responsable-del-fracaso-electoral-es-pinera.shtml> En: Augusto Varas, *El gobierno de Piñera (2010-2014)* (Santiago: Catalonia, 2014), p. 376.

24 <https://digital.elmercurio.com/2019/04/07/C/S43INFRP#zoom=page-width>

25 Y criticaba al prepresidencial alcalde de Las Condes: “Las acciones de Lavín tienen la ventaja de que logran conectar y sintonizar con preocupaciones tangibles de las personas, pero adolecen de una narrativa. Sin una explicación que haga sentido, las cosas que se hacen, terminan siendo dispersas, desarticuladas, y se corre el riesgo del denominado ‘cosismo’. Ahora, al otro lado, las narrativas también tienen que aterrizar en respuestas concretas”. <https://www.latercera.com/reportajes/noticia/andres-allamand-senador-rn-no-veo-ninguna-razon-cambio-gabinete/621540/>

ras sociales, sino también demandas empresariales de contrarreformas profundas; un gobierno con una agenda orientada a remontar en el apoyo de la opinión pública que no muestra buenos resultados, cuyo “relato” comunicable de protección a la clase media no se encuentra avalado por los hechos y con una narrativa de fondo inenarrable, solo tiende a mantener, si no a profundizar, la crisis de su rol representativo.

1.5 Neosoberanismo

La estrategia desreguladora y minimizadora del rol del Estado también se observa en la conducta internacional del Gobierno, criticado injustificadamente por no tener una clara política exterior. La tiene, pero —al igual que ocurre con su estrategia contrarreformista—, no es comunicable tal cual, si a lo que aspira es a ampliar su apoyo popular.

A primera vista parece contradictorio favorecer la inserción del país en el mundo económico globalizado cediendo espacios de soberanía producto de los acuerdos de libre comercio y, al mismo tiempo, restarse de acuerdos internacionales en otras materias. La lógica que armoniza ambas políticas no es otra que la reducción del rol del Estado en todos los planos, desregulando al máximo las actividades nacionales e internacionales del capital privado.

Así, junto con la política de debilitar y eliminar las reglas de funcionamiento que rigen a la empresa privada en el plano nacional, el Gobierno se ha sumado a la campaña de la administración Trump por marginarse de todos aquellos tratados y entes multilaterales que impliquen, directa o indirectamente, regulaciones a las actividades de las empresas estadounidenses o una restricción a la libertad de acción nacional e internacional de la Casa Blanca.²⁶

Mucho se debatió en Chile, a propósito del fallo de la Corte Internacional de Justicia en la delimitación marítima con Perú (La Haya, 27 enero, 2014), sobre la necesidad y oportunidad de marginarse del Pacto de Bogotá (Tratado Americano de Soluciones Pacíficas), el que le otorga jurisdicción a la Corte para la resolución de las controversias interestatales. Recién inaugurada la nueva administración, Piñera encargó la redacción de una nota con una declaración crítica sobre el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, la que final-

26 De esta forma, ese Gobierno se ha retirado de tratados internacionales y entes multilaterales como el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP) (enero 2017), del Acuerdo Climático de París (junio 2017), de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) (octubre 2017), del Pacto Mundial de la ONU sobre Migración y Refugiados (diciembre 2017), del Acuerdo Nuclear con Irán (mayo 2018), del Consejo de Derechos Humanos de la ONU (junio 2018); cortó fondos para la Agencia de la ONU para los Refugiados Palestinos (UNRWA) (agosto 2018), suspendió (febrero 2019) su participación en el Tratado de Fuerzas Nucleares de Rango Intermedio (INF), y últimamente se ha marginado del Tratado de la Organización de las Naciones Unidas sobre el Comercio de Armas Convencionales (abril 2019).

mente presentaron Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Paraguay. Sin embargo, su entrega se postergó hasta el pasado 11 de abril, de manera de no perjudicar la posición chilena frente a la demanda de Bolivia en la Corte de La Haya, que en octubre de 2018 reconoció que Chile “no contrajo la obligación de negociar un acceso soberano al mar para el Estado Plurinacional de Bolivia”.

Coincidió con esta nota el Acuerdo de la Corte Suprema que dejó sin efecto las condenas contra lonkos y dirigentes del pueblo mapuche en el caso “Norín Catrimán y otros”, por haber sido declaradas discriminatorias y contrarias a la Convención Americana sobre Derechos Humanos tanto por la Comisión como por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Este acuerdo —contrario al alegato del Ministerio del Interior, según el cual no se podía eliminar materialmente un fallo— renovó las críticas desde la derecha y el Gobierno a los acuerdos internacionales suscritos por el país que ceden parte de la soberanía a entes supranacionales.

En la “Declaración sobre el Sistema Interamericano de Derechos Humanos” enviada al Secretario Ejecutivo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, los cinco países firmantes (Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Paraguay) subrayaron la importancia del principio de subsidiaridad de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, destacando que las acciones de la Comisión y Corte debían ocurrir con posterioridad a juicios nacionales (lo que siempre ha sido así). Pero lo más importante es el punto dos, en el cual se indica que “se debe respetar el legítimo espacio de autonomía del que disponen los Estados para asegurar a todas las personas sometidas a su jurisdicción, a través de sus propios procesos democráticos, los derechos y garantías consagrados en la Convención de conformidad a sus ordenamientos constitucionales”. Asimismo, en el punto cuarto, insistieron en el “reconocimiento del margen de apreciación de los Estados en el cumplimiento de las obligaciones que establece la Convención”.

De acuerdo con José Miguel Vivanco, director ejecutivo de la división para las Américas de Human Rights Watch, el señalado fue “un error colosal cometido por estos países, porque coloca en duda su compromiso con la promoción y la defensa universal de los derechos humanos”.²⁷ Por su parte, Amnesty International, en carta abierta a los cinco jefes de Estado, lamentó que, como gobiernos, “quieran condicionar el actuar del mecanismo regional interamericano a intereses propios, poniendo en riesgo los derechos de las víctimas”; y los llamaba a “abstenerse de realizar cualquier acción que tenga por efecto mermar la independencia y autonomía de los órganos que conforman el Sistema Interamericano, y los insta a redoblar esfuerzos para preservar, financiar

27 <https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/relaciones-exteriores/human-rights-watch-gobierno-de-piñera-impulso-criticas-internacionales/2019-04-25/084313.html>

y cumplir de buena fe con las resoluciones de este Sistema que pertenece a todas las personas quienes habitan en las Américas”.²⁸

Más allá del debilitamiento del sistema interamericano de derechos humanos que implica esta declaración, ella evidenció una visión política más profunda. En palabras de la experta en derechos humanos Constanza Núñez, “esta declaración, sumada a la no subscripción del Pacto Global de Migraciones, no adoptar el acuerdo de Escazú y las objeciones que se ha presentado para no ratificar el Protocolo Facultativo de la CEDAW, no nos puede sino llevar a concluir que Chile ha decidido sumarse, sin complejos al club de los neosoberanistas, lo que constituye un retroceso importante para la protección de los derechos humanos”.²⁹ Apoyando este razonamiento, el excanciller Ampuero, en su cuenta pública, afirmó que la decisión de no adherir al pacto de Marrakech se fundamentaba en no ser este “compatible con el derecho soberano de Chile de decidir sobre su política migratoria”.³⁰

El neosoberanismo, doctrina y política que va más allá del tema de derechos humanos y que rechaza la cesión de soberanía en entes supranacionales, ha tenido en los EE.UU. un importante desarrollo en las últimas décadas. Uno de sus exponentes, Jeremy Rabkin, afirmaba que “cuando dejamos que los acuerdos internacionales determinen nuestras propias políticas, no podemos escoger políticas diferentes de aquellas que han sido acogidas por la ‘comunidad internacional’. En esa medida, el diseño e implementación de políticas vía acuerdos internacionales deberá restringir nuestro propio sistema de autogobierno en casa”.³¹ Esta tesis ha permeado la judicatura estadounidense, al punto de que, de acuerdo con Seyla Benhabib, la decisión de la Corte Suprema de los EE.UU. en el caso *Kiobel v. Royal Dutch Petroleum*, “invocando una concepción westphaliana de la soberanía territorial y la inmunidad territorial (...) hizo mucho más difícil para las cortes de los EE.UU. litigar en nombre de los derechos humanos transnacionales (...) este nuevo soberanismo no es una expresión del excepcionalismo estadounidense, sino más bien es parte de la creciente resistencia a la fuerza de la ley transnacional en el mundo contemporáneo”.³²

Esta doctrina ha encontrado discípulos nacionales. Anticipando la “Declaración sobre el Sistema Interamericano de Derechos Humanos” de los cinco

28 Amnistía Internacional, AMR 01/0294/2019, 6 de mayo, 2019.

29 <https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/cartas/2019/04/26/un-paso-mas-hacia-la-neosoberania/>

30 <https://www.latercera.com/politica/noticia/la-defensa-del-canciller/647777/>

31 Jeremy Rabkin, *Why Sovereignty Matters* (Washington D.C.: American Enterprise Institute, 1998), p. viii.

32 Seyla Benhabib, “The new sovereintism and transnational law: Legal utopianism, democratic scepticism and statist realism”, *Global Constitutionalism*, vol. 5, no. 1 (2016), pp.110-111.

países, el profesor de la P. Universidad Católica de Chile, Álvaro Paul, señalaba que había que “darle un reconocimiento en los hechos al principio de subsidiariedad que conformó el sistema interamericano de derechos humanos. Debemos alejarnos del paradigma actual —en el que parece que la Comisión existe para analizar toda denuncia de violaciones de derechos humanos— hacia un paradigma más selectivo que reconoce que la responsabilidad principal para resolver estos abusos recae en el Estado y su sistema judicial nacional”.³³

De esta forma, el neosoberanismo no solo debilita el multilateralismo, sino que erosiona de manera explícita las normas y reglas transnacionales, dejando a los ciudadanos privados de la protección de sus derechos cuando el Estado nacional no los cautela. A esta tendencia global, encabezada por el gobierno estadounidense, la administración Piñera se ha sumado con entusiasmo, dado el perfecto calce con su política interna de privar al Estado de su capacidad regulatoria. Habrá que ver si con el cambio de ministro se rectificará esta política, aun cuando a fines de junio el nuevo Canciller reafirmó la política gubernamental al respecto.

2 Los partidos políticos y el Congreso

En la otra y fundamental institución representativa, los partidos políticos, la situación no es mucho mejor. A propósito de esta crisis, el analista político de derecha, Héctor Soto, reconocía que “después de todo, los partidos políticos algo representan en Chile. En la derecha, el centro y la izquierda. Tienen historia, interpretan —desde luego no con la misma fuerza de antes— a sectores potentes de la sociedad, responden a ejes que todavía tienen racionalidad y supieron actuar con responsabilidad en momentos complicados de la transición”.³⁴ Sin embargo, sus niveles de aceptación y membresía son muy bajos.

Con todo, este no es un fenómeno nuevo en el país.

Al inicio de la campaña electoral de 1970, uno de los períodos más politizados en la historia reciente, Eduardo Hamuy, pionero en encuestas políticas, informaba que:

los partidos políticos no comprometen a más del 30% de la ciudadanía (...) el ciudadano no participa activamente en las campañas políticas, no asiste a concentraciones, ni a actos electorales (...) los antiguos indicadores, como el tamaño de las concentraciones políticas, ya dejaron de indicar las posibilidades de éxito de un candidato (...) la población de nuestro país tiene profundamente internalizada la ‘vía electoral’ [pero] la débil

33 Álvaro Paul, “The Inter-American Commission on Human Rights’ Initial Review of Petitions, Its Backlog, and the Principle of Subsidiarity”, en *The George Washington International Law Review*, vol. 49, no. 1 (2016), p. 52.

34 <https://www.latercera.com/reportajes/noticia/columna-hector-soto-partidos-al-borde/621835/>

consciencia política del electorado lo mantiene al margen de la disciplina del régimen de partidos.³⁵

El análisis del legado de encuestas de Hamuy, de Navia y Osorio, para ese período de máxima politización, reitera esta apreciación: “El porcentaje de personas que no se identifica con ningún tercio disminuyó notablemente, alcanzando su mínimo justo antes del quiebre democrático de 1973”³⁶

Hoy día no solo la participación en partidos políticos es baja, sino que la legitimidad de estos es escasa. Se han esbozado algunas causas de esta deslegitimación, centradas en las características de los miembros de la clase o elite política local, tales como estar divorciados de la realidad del país, no comprender las demandas ciudadanas y privilegiar agendas electorales de corto plazo en vez de temas estratégicos para el país.³⁷ No obstante, existen razones para esta crítica situación no solo atribuibles a las personas que cumplen funciones parlamentarias, sino a causas principalmente institucionales.³⁸

2.1 Límites institucionales: el hiperpresidencialismo

Senado y Cámara de Diputados enfrentan la creciente contradicción entre la mayor representación de la diversidad política —producto de las reformas constitucionales de 2005 y del nuevo sistema electoral (mayo 2014)—, y su materialización en un espacio institucional incapacitado para desempeñar sus funciones, sin los poderes correspondientes a su definición republicana de contrabalance del Ejecutivo. Esta situación es especialmente crítica para los partidos opositores —a nivel nacional y subnacional—, dada su marginalidad de los centros neurálgicos del poder, lo que erosiona la legitimidad de la representación política, dando pie a legítimas demandas plebiscitarias y de democracia directa.

Aun cuando las características individuales de *los políticos* puedan argumentarse como condiciones necesarias de esta deslegitimación, las condiciones suficientes de la crisis son las limitaciones *institucionales* a los roles de representación partidaria y a las funciones de articulación de intereses del Congreso y partidos.³⁹

35 Eduardo Hamuy, Centro de Opinión Pública, Boletín no. 1, abril de 1970, sobre las encuestas de opinión realizadas en el Gran Santiago en torno a la campaña presidencial de 1970.

36 Patricio Navia y Rodrigo Osorio, “Las encuestas de opinión pública en Chile antes de 1973”, *Latin American Research Review*, vol. 50, no. 1, 117-139 (January 2015), p. 127.

37 César Cerda Albarracín, “La ‘clase política’, la ‘política’, ‘los políticos’ y el Movimiento Social”, *Le Monde Diplomatique*, <https://www.lemondediplomatique.cl/La-clase-politica-la-politica-los.html>

38 Véase Genaro Arriagada, “Pactos electorales: ¿cuántos?, ¿cuánta unidad?” <http://www.elmercurio.com/blogs/2019/05/09/69192/Pactos-electorales-cuantos-cuanta-unidad.aspx>

39 Un amplio análisis de estas instituciones, sus procesos y limitaciones, en Carlos Huneeus y Octavio Avendaño (eds.), *El sistema político chileno* (Santiago: LOM, 2018).

La limitada capacidad de representación del Congreso está dada por sus restringidas atribuciones frente a un Ejecutivo hiperpresidencializado. El “Informe de la Comisión Especial de estudio del sistema político chileno”, creada por acuerdo de la Cámara de Diputados (3 de abril, 2008) —que continuó el trabajo iniciado por una comisión similar en mayo de 1990—, evidenció las asimetrías de poder entre Ejecutivo y Legislativo:

El Poder Ejecutivo formula, implementa y evalúa las políticas públicas, lleva a cabo planes, programas y proyectos, cuenta con financiamiento para el desempeño de sus funciones, especialistas, recursos tecnológicos y de información. Incluso en una materia que es central en el quehacer parlamentario, como es la actividad legislativa, el Poder Ejecutivo en tanto colegislador posee enormes atribuciones: cumple un papel fundamental en la etapa prelegislativa de la formación de la ley, una fuerte iniciativa en materia de ley, influencia para ordenar las agendas legislativas de los Parlamentos, además de la potestad reglamentaria que le otorga un margen de maniobra respecto de la aplicación de las normas jurídicas.⁴⁰

Si bien las reformas de 2005 eliminaron todo tipo de senador no electo, permitieron al Congreso nombrar no uno sino cuatro de los ministros del Tribunal Constitucional, se rebajó la edad para ejercer el cargo de 40 a 35 años y se eliminó el requisito de residencia en la región de representación, estas medidas no han sido suficientes para empoderar institucionalmente a los partidos y el Congreso, tal como se puede apreciar a continuación:

- *La fiscalización del gobierno*, función asignada únicamente a la Cámara de Diputados, es débil. Este es un mecanismo de control político y contrapeso a los otros poderes del Estado. Su debilidad o fortaleza determina su poder efectivo como órgano representativo y en los equilibrios de poder del sistema democrático en su conjunto. Pero estas atribuciones fueron disminuidas en la Constitución de 1980 al no contemplar la existencia de sanciones,⁴¹ tarea que no puede terminar en la destitución de un funcionario, salvo por la acusación constitucional.⁴²

40 <https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmid=1803&prmtipo=SOBRETABLA>. Un estudio comparado de 18 países en América Latina mostró que “un mayor control directo del Ejecutivo sobre las otras ramas expande el riesgo de quiebres democráticos”. Anibal Pérez-Liñán, Nicolás Schmidt y Daniela Vairo, “Presidential hegemony and democratic backsliding in Latin America, 1925–2016”, *Democratization*, vol. 26, no. 4 (2019), pp. 606–625, <https://doi.org/10.1080/13510347.2019.1566321> (p. 621).

41 Peter Siavelis, “Disconnected fire alarms and ineffective police patrols: Legislative oversight in postauthoritarian Chile”, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 42, no. 1 (2000), p. 91.

42 La fiscalización apunta a “determinar o a criticar la conveniencia, la oportunidad, las ventajas o desventajas de una determinada medida gubernativa, una actuación o bien una abstención, pero sin poner en tela de juicio la competencia y la corrección jurídica del proceder de la respectiva autoridad u órgano gubernativo”. Gutenberg Martínez, *Fiscalización parlamentaria y comisiones investigadoras. Análisis y propuesta* (Santiago: Editorial Jurídica de Chile-Editorial Andrés Bello, 1998), p. 36.

- *Las acusaciones constitucionales*, constituyen una atribución exclusiva de la Cámara, que ha enfrentado un solo caso de destitución de un ministro, proceso iniciado en marzo de 2008 contra la entonces ministra de Educación, Yasna Provoste.
- En cuanto a la atribución de *adoptar acuerdos, realizar observaciones o solicitar antecedentes*, no existe sanción para el incumplimiento o atraso en su entrega por parte de los órganos del Estado y no hay exigencias respecto al contenido de las mismas. No compromete la responsabilidad política de los ministros.
- Las *comisiones investigadoras* son de carácter transitorio, “destinadas a descubrir o develar un asunto que se considera relevante vinculado al Estado”.⁴³ El resultado de su trabajo es un informe; no hay sanciones.
- La *interpelación* permite citar ministros a petición de al menos un tercio de los diputados en ejercicio. Su asistencia será obligatoria y deberán responder preguntas de materias vinculadas al ejercicio de su cargo, lo que se ha transformado en un ritual mediático sin impacto administrativo real.
- La *iniciativa legislativa* ha continuado disminuida, concentrándose esta en el Ejecutivo. Tal es así que días antes de que el Partido Demócrata Cristiano apoyara la idea de legislar en la propuesta del Gobierno en materia de reforma tributaria, el senador Huenchumilla alertaba: “Si se aprueba la idea de legislar en la reforma tributaria, la oposición se queda sin margen de negociación. El Ejecutivo podrá en definitiva imponer sus puntos de vista mediante el veto. Por ello es clave esta etapa previa; y espero que lo tenga claro la oposición”.⁴⁴
- Al *Tribunal Constitucional*, creado en 1970, la Constitución de 1980 le asignó un rol de mayor importancia fortaleciendo sus atribuciones, entre las que se cuentan el control obligatorio de todas las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución, así como las leyes orgánicas constitucionales. Derogó la potestad de la Corte Suprema para declarar inaplicables leyes contrarias a la Constitución, concentrando esta función únicamente en el Tribunal Constitucional (TC). Además, introdujo un mecanismo para expulsar del ordenamiento legal una norma vigente, transformando de hecho al TC en un órgano colegislador. Un caso paradigmático se dio en abril

43 Martínez, *Fiscalización parlamentaria...*, p. 59.

44 <https://twitter.com/fhuenchumilla/status/1114494297938649088?s=11>

de 2008, cuando el TC prohibió la distribución de la píldora del día después de forma gratuita en consultorios a mujeres mayores de 14 años.

En suma, las capacidades de los partidos políticos para representar apropiadamente a las diversas fuerzas sociales, y del Congreso para armonizar sus intereses, se encuentran atrofiadas, y ello en especial para dar cuenta de los desafíos contemporáneos que se les presentan a las democracias representativas. La pérdida de legitimidad asociada a esta discapacidad lleva a los parlamentarios (y últimamente a los miembros del Poder Judicial) a apelar a la aprobación ciudadana, exponiéndose en los medios en estériles intentos de legitimación a través de sondeos de opinión pública.

2.2 Nuevos desafíos a la democracia representativa

Frente a un Ejecutivo hiperpresidencializado —pero con menos electores—, que cuenta con amplias facultades legislativas, discrecional manejo de la administración estatal y una poderosa tecnoburocracia, se tiene un Congreso con capacidades institucionales asimétricas, funciones fiscalizadoras y legislativas disminuidas, un Tribunal Constitucional contramayoritario que limita sus facultades legislativas, y un Ejecutivo con débiles controles parlamentarios.

A estas limitaciones institucionales se han agregado nuevas realidades propias de la evolución de los sistemas democráticos en sociedades cada vez más complejas: la naturaleza delegativa de las democracias (ausencia de controles institucionales horizontales y verticales); la democracia continua, esto es, la posibilidad de que en cualquier momento los electores puedan renegar de sus representantes por la forma de encarnar sus intereses; las nuevas formas y canales de representación y expresión de la opinión pública (encuestas, grupos de presión, medios de comunicación, redes sociales, *think tanks*) que generalizan la deliberación y someten a los representantes a un control de nuevo tipo; el poder que la ciencia moderna le ha proporcionado al Estado, sin que su base política se empodere proporcionalmente; la mayor transparencia y visibilidad a los choques partidarios, conflictos de intereses y negociaciones entre sus miembros; la existencia de instituciones guardianas que protegen a los ciudadanos de fraudes y explotación; las personas y ONG autodesignadas para representar una amplia diversidad de causas y lugares; y la sustitución de su legitimidad por la aprobación de quienes ejercen el poder.⁴⁵

⁴⁵ He resumido los argumentos de Guillermo O'Donnell, Dominique Rousseau, Sheldon Wolin, Philippe Schmitter y Pierre Rossanvallon, contenidos en mi artículo "Elecciones y representación democrática", *Barómetro de Política y Equidad 12: Un futuro imperfecto. Temas pendientes de una política sin programas* (diciembre 2016), pp. 17-19.

Todo lo anterior ha debilitado los sistemas democráticos representativos tradicionales, que no se adaptan adecuadamente al tipo y ritmo de estos cambios, los cuales incluso ponen en cuestión el Estado de derecho, toda vez que este “requiere un sistema efectivo de control horizontal compuesto por instituciones estatales que se controlan mutuamente frente a la ley y al público”. De igual forma, supone que la ciudadanía “tendrá confianza en que el gobierno armonizará los intereses de las partes en competencia. La confianza en lo justo depende de la percepción de que todos los intereses relevantes han sido considerados, que el sistema no está amañado”⁴⁶

2.3 *Los partidos realmente existentes*

Ante los límites institucionales que enfrenta la función de representación partidaria y los nuevos desafíos que imponen las evoluciones sociopolíticas contemporáneas a los partidos, especialmente de oposición, estos no han reaccionado correspondientemente. Los partidos opositores, en proceso de reorganización después de la derrota electoral, han oscilado entre precarios acuerdos de coordinación y desacuerdos definitivos a la hora de votar iniciativas legislativas presidenciales.

Salvo el anuncio del presidente del Senado de continuar con el debate de la nueva Constitución, los partidos han estado volcados a sus propias dinámicas de poder interno. Las elecciones de nuevas directivas después de la derrota electoral han tomado tiempo (PDC mayo 2018; PPD junio 2018; PR julio 2018; PS mayo 2019), sus nuevas directivas no han asegurado una clara línea política y correspondiente conducción, y no han resuelto sus tensiones internas. El caso más evidente fue la votación en la Cámara contra el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP), cuando todos los diputados PPD votaron en contra de la posición favorable al tratado por parte de su directiva.

Estas tensiones también son producto de los debates doctrinario-estratégicos al interior de las organizaciones partidarias. En el caso del PDC, se ha afirmado la tesis de su propia identidad y se ha exhortado a una aproximación entre socialcristianismo y socioliberalismo.⁴⁷ En el PS, su XXXI Congreso General (26-27 enero, 2019) rechazó la contrarreforma neoliberal; se pronunció por un nuevo modelo de desarrollo inclusivo y sustentable; se manifestó por la defensa de los derechos de los trabajadores, por un nuevo sistema previsio-

46 Margaret Levi, “A state of trust”, en Valerie Braithwaite and Margaret Levi (eds.), *Trust and Governance*. Russell Sage Foundation Series on Trust, Vol. 1 (New York: Russell Sage Foundation, 1998), p. 90.

47 Cfr. Genaro Arriagada, “La gente no quiere una DC que sea carro de arrastre del PC y del Frente Amplio, que a la primera pataleta baja sus banderas y pide perdón”, *El Mercurio*, Reportajes, 14 de abril, 2019, p. D4; e Ignacio Walker, “Tal vez llegó la hora de cambiarnos de nombre a Partido Democrático de Centro”, *La Tercera*, 14 de abril, 2019, p. 8.

nal, el fortalecimiento de la educación pública; declaró la salud como derecho constitucional y la necesidad de una nueva Constitución que le dé cabida a estos lineamientos; reconoció la importancia del movimiento feminista, de la diversidad sexual y pueblos originario; y llamó a una amplia unidad en torno a estos temas. Sin embargo, esta unidad doctrinaria mostró fuertes diferencias políticas y de conducción en la elección de su nueva directiva, proceso que se complicó por cuestionamientos al padrón de militantes asociado a denuncias de vínculos, en la comuna de San Ramón, de dirigentes con personas asociadas al narcotráfico. Producto de esta situación, se revisó ese padrón en veinte comunas.

Por su parte, “el Consejo Nacional del PPD, tras la realización de la 51ª sesión ordinaria y de su Congreso Ideológico y Estratégico ‘María Maluenda Campos’, decidió de forma unánime declararse un ‘partido progresista de izquierda democrática y liberal’, con acento en ser una colectividad ‘verde, feminista y de futuro’”.⁴⁸ Estas diversas definiciones doctrinarias se verán puestas a prueba en las próximas elecciones municipales y de gobernadores ya que, según señaló Carolina Tohá, existe la necesidad de mirar más allá de los intereses electorales inmediatos, a lo que añadió que “los parlamentarios van a las elecciones sin un programa de partido”.⁴⁹

Al mismo tiempo, la puesta a punto de la posición opositora ha encontrado diversos escollos. Por una parte, ante los llamados a integrar las comisiones convocadas por el Ejecutivo al inicio de su gobierno, no hubo una respuesta común en las filas opositoras; algunos dirigentes se incorporaron a ellas y otros se marginaron de las mismas, todo ello sin una orientación clara de sus dirigencias partidarias. Por la otra, las intenciones unitarias en materia previsional, tributaria, ley de inclusión y laboral, contenidas en el documento de las bancadas opositoras, “La oposición avanza hacia una mejor coordinación”,⁵⁰ se vieron prontamente defraudadas, dada la postura unilateral del PDC al apoyar la idea de legislar sobre la reforma tributaria y el Sistema de Subvención a la Educación Parvularia Nivel Medio. Asimismo, la iniciativa de establecer una agenda progresista común⁵¹ de proyectos necesarios de priorizar, acordada entre los presidentes del Senado, Jaime Quintana, y de la Cámara, Iván Flores, aún no se ha visto materializada. Lo mismo ha sucedido con la Convergencia Progresista (PR, PPD, PS) y la coordinación entre el PC, el PRO y la Federación Regionalista Verde Social (FREVS). Una nueva ventana de oportunidad se abrió a inicios de julio con los “Diálogos der Centro-Izquierda”, iniciativa organizada por los se-

48 <https://www.ppd.cl/wp-content/uploads/2019/06/Newsletter-Mayo-2019.pdf>

49 <https://digital.elmercurio.com/2019/05/09/C/303JDIUH#zoom=page-width>

50 <https://www.elmostrador.cl/media/2019/04/Documento-Coordinacion-de-la-Oposicion-2019.pdf>

51 <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=559523>

nadores de oposición quienes se disponían a “actuar coordinadamente en la reformas legislativas fundamentales a partir de pisos mínimos comunes”.

Este proceso de recomposición de las líneas de poder internas también se ha dado en el Frente Amplio, en el que las organizaciones Movimiento Autonomista, Nueva Democracia, Izquierda Libertaria y Movimiento SOL convergieron para conformar la nueva Convergencia Social. En una dirección distinta, cinco diputados del Frente Amplio, que no respaldaron el acuerdo opositor para elegir a un DC para presidir la Cámara, crearon en forma autónoma la “bancada de la dignidad”. Además, la reducida votación en la elección de la nueva directiva de Revolución Democrática y los bajos niveles de inscripción de militantes en sus partidos —en comparación con los partidos tradicionales— aumentan los desafíos organizacionales a esta nueva agrupación.

Paralelo a este proceso de recomposición y redefiniciones partidarias, han surgido iniciativas transversales, partidarias y no partidarias, que intentan cohesionar a los opositores en torno a agendas de temas específicos, como el Foro Permanente de Política Exterior o a la elaboración de áreas programáticas más amplias, como se han propuesto La Casa Común y la Plataforma Transversal Progresista.

2.4 La propuesta de “modernización institucional”

Una apuesta de mayor peso fue la propuesta del Ejecutivo de “modernización institucional”. Con el supuesto propósito de “mejorar la calidad de nuestra democracia y la fortaleza de nuestras instituciones y la modernización del Estado”, el Mensaje presidencial, en su capítulo “Calidad de la Democracia y las Instituciones y Modernización del Estado”, estableció la existencia de “un creciente deterioro en la calidad de la política y un creciente debilitamiento en la calidad o fortaleza de nuestras instituciones. Instituciones tan importantes como el Poder Judicial, el Ministerio Público, las Fuerzas Armadas y de Orden, y también nuestras instituciones políticas”, por lo que llamó “a un gran Acuerdo Nacional Amplio y Transversal, para liderar, a través del Ministerio del Interior, un esfuerzo que mejore y fortalezca la calidad de nuestra política y de nuestras instituciones republicanas, con el fin de poder renovar y fortalecer las confianzas que la ciudadanía deposita en ellas, lo que es fundamental para la buena marcha de nuestra República”.

En esta perspectiva, aludió indirecta y críticamente al Poder Judicial, señalando que “no hay democracia sana sin separación de los Poderes del Estado” y que “todas las autonomías tienen límites y exigen de todos los Poderes del Estado respetar los espacios que, desde principios de nuestra República, se les han asignado a los otros poderes del Estado”, en clara referencia a los recientes fallos de la Corte Suprema contra el Estado sobre la contaminación en Quinte-

ro, Puchuncaví y Ventanas y el pago que deberá incorporarse en la Ley Ricarte Soto con miras al acceso a caros medicamentos.

De la misma forma, apuntó al Congreso proponiendo “modernizar su funcionamiento, agilizar sus tiempos, mejorar la calidad de la legislación y al mismo tiempo impulsaremos una Reforma Constitucional para reducir a 120 el número de diputados y a 40 el número de Senadores y poner límites a las reelecciones de Senadores, Diputados y Alcaldes en sus mismos territorios para renovar y oxigenar nuestra política y para darle más oportunidades de los ciudadanos en todas y cada una de las regiones de nuestro país”.⁵²

Esta propuesta ha generado serias críticas ya que, en el fondo, se trata de disminuir la representatividad del Congreso y fortalecer el hiperpresidencialismo,⁵³ volviendo a un Congreso opositor más adaptable a las iniciativas del Ejecutivo. Según Pepe Auth, “volver a 40 implica que en 12 regiones elijamos dos y en cuatro se elijan cuatro. Volveríamos al Senado del empate binominal”.⁵⁴ Por su parte, Claudio Fuentes sostiene que esta reforma generaría “un sistema con menos oportunidades de acceso [y] favorecería a partidos más establecidos, como la UDI”.⁵⁵ El análisis comparativo y empírico de Kenneth Bunker⁵⁶ aclara más el sentido de la propuesta:

No hay literatura alguna que sugiera que congresos con menos legisladores conducen a mejores índices de democracia (...). Con cerca de 18 millones de personas, Chile tiene casi 100 legisladores menos de lo que le corresponde (...). Piñera sabe que no hay ninguna utilidad democrática en reducir el tamaño del congreso, sino que su propuesta está fundada en la intención de producir un resultado más favorable para su propia coalición (...) instalar una idea (la propuesta de reforma electoral), usar la idea para mostrar que la oposición está a favor de la política (que por estos días es impopular), con eso ganar puntos en la aprobación presidencial (que va en caída libre), y usar eso para forzarle la muñeca a los diputados que están en el centro del espectro para apoyar sus proyectos de ley.

La propuesta “modernizadora” del Ejecutivo —sin ninguna viabilidad en el Congreso— muestra que detrás de ella no hay un sólido diseño constitucional democrático republicano, sino una táctica de muy corto plazo que intenta infructuosamente controlar la agenda política.

52 <https://prensa.presidencia.cl/discurso.aspx?id=96642>

53 Cfr. Claudio Fuentes, “La crisis constitucional y el presidencialismo”, *El Mostrador*, 28 de mayo, 2019.

54 https://twitter.com/pepe_auth/status/1135205131484573697

55 <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2019/06/06/reducir-el-congreso-un-anuncio-a-la-medida-de-derecha-dura-que-huele-a-binominal-encubierto/>

56 Kenneth Bunker, “Sobre sistemas electorales y la absurda propuesta de Sebastián Piñera”. <https://medium.com/@kennethbunker/sobre-sistemas-electorales-y-la-absurda-propuesta-de-sebasti%C3%A1n-pi%C3%B1era-8e83f638e633>

Frente a esta situación, diversos sectores políticos y académicos⁵⁷ han retomado la propuesta de una nueva Constitución como forma de superar la debilidad institucional del país.

3 La representación ciudadana

La legitimidad de las instituciones representativas —gobierno, partidos— depende, de acuerdo con Weber, de “la creencia en su validez absoluta, en cuanto expresión de valores supremos generadores de deberes (...) vigencia de lo que se tiene como absolutamente valioso”.⁵⁸ En nuestro caso, es esta creencia la que ha flaqueado, alcanzando las instituciones representativas altos niveles de deslegitimación. Las razones de tal desconfianza radicarían en la percepción ciudadana según la cual sus representantes no están guiados por valores altruistas⁵⁹ y no cumplen con su deber de armonizar intereses.⁶⁰ Sin embargo, como hemos visto anteriormente, esta percepción social está relativamente fuera de foco, toda vez que los representantes y las instituciones representativas —según sus respectivos roles y funciones— están constitucionalmente incapacitados para lograr la representatividad esperada.

De igual forma, los mecanismos participativos institucionalizados existentes adolecen de tantas deficiencias que no han logrado constituirse en canales idóneos de transmisión de las demandas ciudadanas. Las políticas públicas han incluido mecanismos participativos en materia de evaluación de impacto ambiental; planes de desarrollo comunal; planes reguladores y las estrategias regionales de desarrollo; ordenanza municipal de participación que posibilita plebiscitos de origen ciudadano; las consultas indígenas.⁶¹ Por su parte, la Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública (16/2/2011) facilitó la asociatividad; reconoció el derecho de participar en las

57 Instituto Igualdad, “Por un nuevo acuerdo nacional democrático”. <https://institutoigualdad.cl/2019/06/11/por-un-nuevo-acuerdo-nacional-democratico/>

58 Max Weber, *Economía y sociedad* (México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1964), pp. 27, 29.

59 “Quienes deseen mejorar las percepciones de los ciudadanos sobre las decisiones gubernamentales y de quienes toman las decisiones, así como aumentar la disposición de los ciudadanos a aceptar esas decisiones, deben tomar medidas para que las personas crean que los funcionarios electos no están en el cargo por un deseo de autoridad, sino más bien porque se han ganado o adquirido la autoridad de otra manera, sin hacer ningún esfuerzo consciente para hacerlo”. Kevin B. Smith et al., “Evolutionary theory and political leadership: Why certain people do not trust decision makers”, *The Journal of Politics*, vol. 69, no. 2, 2007, pp. 295.

60 “Los individuos también necesitan tener evidencia de que el gobierno es relativamente justo y no solo creíble, para confiar en que armonizará los intereses de las partes en competencia. La creencia en un gobierno justo requiere de la percepción según la cual todos los intereses relevantes fueron considerados, que el juego no estaba amañado”. Margaret Levi, “A state of trust”, p. 90.

61 Aplicando el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Sin embargo, el reglamento que hace posible la consulta tiene tantas deficiencias que el procedimiento termina en los tribunales, perdiendo así su carácter participativo.

políticas, planes, programas y acciones del Gobierno; obligó a la Administración del Estado a establecer formas de participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en el ámbito de su competencia; creó los Consejos Comunales de Organizaciones de la Sociedad Civil (COSOC); estableció el Fondo de Fortalecimiento de Organizaciones de Interés Público (FOIP), con escasos recursos, y el Registro Nacional de Organizaciones sin Fines de Lucro; y permitió la federación y confederación de las organizaciones territoriales. Recién en 2016 se constituyó el Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil, institución asesora presidencial. Actualmente se discute en el Congreso una propuesta para crear la iniciativa de ley ciudadana. Todos estos mecanismos requieren de una sostenida voluntad política de los funcionarios gubernamentales para ponerlas en práctica, la que en los últimos gobiernos se ha convertido en letra muerta.

Así, frente al bloqueo de la representación y participación institucionalizadas, la ciudadanía ha tendido, por defecto, a manifestarse colectiva y extra-institucionalmente en el espacio público.⁶² Experiencias internacionales (Francia), muestran cómo las organizaciones partidistas han comenzado a adoptar formas más movimientistas para adaptarse a los nuevos tiempos.⁶³ En el caso de Chile, según Carolina Segovia, tales movilizaciones sociales “son solo un elemento más en el repertorio que tienen los ciudadanos para comunicar sus opiniones y preferencias a sus gobernantes”.⁶⁴ De esta forma, las movilizaciones sociales proderechos humanos y justicia social han cambiado la agenda pública, generando transformaciones de importancia en el país (p.e. reforma educacional). Aquí los gobiernos se han visto obligados a establecer un diálogo con las organizaciones que lideran estos movimientos, incorporando parte de sus demandas en la agenda gubernamental. Experiencias recientes como las de los estudiantes, mujeres, nueva Constitución, previsión, profesores y medioambiente, muestran la importancia de este tipo de interacción.⁶⁵

Según se registra en el levantamiento de información realizado por el Observatorio de Conflictos, existen cuatro grandes factores que impulsarían las movilizaciones sociales en el país en el último tiempo:

62 Fenómeno recientemente común en las democracias occidentales. Para el caso de Francia y las “chaquetas amarillas”, véase Marc Lazar, “Gilets jaunes: l’entrée dans la « peuplécratie »”, *Analyse, Opinion, Critique*, 6 de mayo, 2019. <https://aoc.media/opinion/2019/05/07/gilets-jaunes-lentree-peuplecratie/>

63 Cfr. Michel Offerlé, “On n’en a pas fini avec les partis politiques”, *Analyse, Opinion, Critique*, 25 de abril, 2019 y 30 de abril, 2019.

64 Carolina Segovia, “Malaise and democracy in Chile”, en Alfredo Joignant, Mauricio Morales, Claudio Fuentes (eds.), *Malaise in representation in Latin American countries. Chile, Argentina, and Uruguay* (New York: Palgrave Macmillan, 2017), p. 85.

65 Un análisis de las mejores prácticas y recomendaciones para la incidencia ciudadana en políticas públicas, en Claire Launay Gama y Olivier Dabène (coords.), *Los efectos de los procesos participativos en la acción pública* (Buenos Aires: Teseo, 2019).

Primero, destacando la tensión estructural que existe entre capital y trabajo en Chile, lo que se manifiesta en la predominancia de acciones contenciosas de corte laboral. Segundo, en relación a ventanas de oportunidad política, observándose notorios incrementos de la actividad contenciosa en épocas de reorganización del sistema de partidos, durante la discusión de reformas laborales o en estaciones propicias para la movilización de estudiantes. Tercero, identificando una dimensión territorial de alta actividad contenciosa en el Norte y Sur de Chile, lo que se relaciona con demandas laborales en zonas extractivas, donde predominan actividades de bajo valor agregado. En regiones particulares, se observa además una influencia relevante de demandas relacionadas con la autonomía regional y de carácter socio-ambiental o étnico. Cuarto, constatando la relevancia de las capacidades de movilización de recursos y el fraccionamiento socioeconómico en la frecuencia de acciones contenciosas observada en distintas ciudades de Chile.⁶⁶

Las difíciles condiciones socioeconómicas de la mayoría de la población han aumentado las tensiones sociales. El crecimiento económico será más bajo de lo esperado; el 50,6% de los trabajadores gana \$380.000 o menos y solo el 15,3% tiene un salario superior a \$850.000;⁶⁷ la deuda de los hogares ha aumentado (del 36,6% de los ingresos disponibles en 2003 al 73,3% en 2018); y la morosidad se ha incrementado en un 32,1% en los últimos cinco años, particularmente en las comunas más pobres y entre los menores de 29 y mayores de 60 años.⁶⁸ Estas realidades socioeconómicas adquieren mayor relevancia cuando se constata que existe una “baja justificación de la desigualdad social en Chile cuando se les pregunta en términos de pensiones, educación y salud”;⁶⁹ se generaliza la apreciación de que “la ocupación de los individuos no se encuentra asociada sustancialmente con la percepción de meritocracia”;⁷⁰ y el consumidor sufre la colusión empresarial.⁷¹ Todo ello genera condiciones

66 Matías Garretón, Alfredo Joignant, Nicolás M. Somma y Tomás Campos. Nota COES de Política Pública no. 17. *Informe Anual Observatorio de Conflictos 2018*, noviembre 2018. Santiago: COES.

67 <http://www.fundacionsol.cl/estudios/sueldos-chile-2018/>

68 Alexander Páez, “El eterno retorno del máximo histórico de la deuda de los hogares”, <https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/columnas/2019/04/28/el-eterno-retorno-del-maximo-historico-de-la-deuda-de-los-hogares/>

69 Guillermo Beck Villarroel, “Redes de contacto ocupacionales y justificación de la desigualdad social en Chile”. Diciembre 14, 2018, Congreso Chileno de Sociología. <https://juancarloscastillo.github.io/jc-castillo/documents/presentacion-final/present-panel-alas2018.html#9>

70 Julio César Iturra Sanhueza, “Estatus social subjetivo y percepción de meritocracia: El caso de Chile”. Diciembre 14, 2018, Congreso Chileno de Sociología. <https://juancarloscastillo.github.io/jc-castillo/documents/presentacion-final/present-panel-alas2018.html#46>

71 Retail y médicos (2008), buses (2009 y 2014), farmacias (2012), radios y refrigeradores (2013), asfalto, pollos, navieras y buses (2015), médicos y pañales (2016), papel (2017), laboratorios, control de fuegos, médicos y buses (2018), y supermercados (2019). Claudio Fuentes S., “Chile: lindo país (coludido) con vista al mar”, 6 de marzo, 2019. <https://ciperchile.cl/2019/03/06/chile-lindo-pais-coludido-con-vista-al-mar/>

propicias para un aumento del malestar y conflictividad social, por lo que no sería extraño, en lo que resta del año, un incremento de la protesta ciudadana en el espacio público.

4 Conclusiones

Las razones del disminuido apoyo al Ejecutivo en la opinión pública y la baja legitimidad de la capacidad representativa de los partidos y el Congreso van más allá de las características personales de los titulares de tales posiciones apuntan al marco constitucional en que ellas se ubican. Tal como se ha analizado, “el malestar está relacionado con las características del diseño institucional de un país debido a su influencia en el comportamiento de los actores políticos”.⁷²

Desde esta perspectiva, la superación del malestar ciudadano pasa por la recomposición de las instituciones que vinculan a representantes y representados. Para ello, la nueva mesa del Senado —Jaime Quintana, presidente, y Alfonso de Urresti, vicepresidente— elaboró la minuta “Retomar la discusión sobre una nueva Constitución desde el Congreso”,⁷³ con el propósito de reimpulsar el proceso constituyente. Dado que el Gobierno “no tiene intenciones de retirar el proyecto” presentado en el Senado por la anterior administración, se propone reenviar la propuesta de una nueva Constitución —que contiene 133 artículos—, a quienes participaron en las consultas individuales, encuentros locales y cabildos provinciales y regionales. En un plazo de dos años (2019-2020) y a través de una consulta *on-line* en la página oficial del Senado, se recogerían las opiniones sobre este nuevo texto para “introducir eventuales modificaciones a la propuesta para que goce del mayor grado posible de legitimidad”, poniendo en discusión el proyecto final de nueva Constitución. Igualmente, se reactivaría en la Cámara el proyecto destinado a reformar el artículo XV de la Constitución, para establecer un mecanismo que facilite su aprobación. Finalmente, se firmaría un convenio entre el Senado y la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile con el objetivo de crear una comisión observadora de carácter académico y ciudadano.

De materializarse esta importante iniciativa, se podrían enfrentar y superar los límites institucionales a la apropiada representación democrática. La coincidente reelectoralización de la dinámica política nacional con la próxima elección de gobernadores, alcaldes y concejales, será una dura prueba a la capacidad de conducción estratégica que esta iniciativa se ha propuesto.

72 Segovia, “Malaise and democracy...”, p. 72.

73 <https://www.latercera.com/politica/noticia/nueva-mesa-del-senado-reactivara-proceso-constituyente-bachelet/512329/>